

Krzysztof Jaroszyński*

Wybrane aspekty respektowania przez państwo zasady równej konkurencji w związku z zautomatyzowaną wyceną nieruchomości

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Uwarunkowania prawne związane z operatem szacunkowym w świetle przepisów o gospodarce nieruchomościami
- III. Uwarunkowania prawne związane z operatem szacunkowym w świetle przepisów o kredycie hipotecznym
- IV. Uwarunkowania prawne związane z udostępnianiem danych z RCIWN
- V. Podsumowanie

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza wybranych aspektów prawnych wykonywania działalności gospodarczej polegającej na wycenie nieruchomości. Obok regulacji polegających na zastrzeżeniu dokonywania wycen w formie operatów szacunkowych na rzecz rzeczoznawców majątkowych, obowiązujące prawo przewiduje również ograniczenia w dostępie do danych wykorzystywanych w procesie wyceny, różnicując w tym zakresie sytuację osób zainteresowanych. Na tym tle powstaje pytanie o zasadność utrzymywania ograniczeń w prowadzeniu przedmiotowej działalności z punktu widzenia przesłanek ingerencji państwa w wolność gospodarczą oraz zasadę konkurencji. Wątpliwości budzą rozwiązania, które limitują prawo do ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego, pośrednio oddziałując na omawiany rynek. Rozwój nowych technologii prowadzi do przeobrażenia m.in. rynku wycen nieruchomości, aktualizując wobec niego problem rozdźwięku pomiędzy regulacją prawną i rozwijającą się gospodarką, a także pomiędzy wymogami równej konkurencji i innymi wartościami chronionymi przez państwo.

Słowa kluczowe: Wycena nieruchomości; rzeczoznawca majątkowy; operat szacunkowy; konkurencja; równość; wolność gospodarcza; nowe technologie.

JEL: K 23, K25

* Adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji UW; e-mail: k.jaroszynski@wpia.uw.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0001-9023-5054>.

I. Wstęp

Niniejsze opracowanie dotyczy jednego z charakterystycznych obecnie zjawisk odnoszących się do regulacji prawnej gospodarki. Jest nim rozwój technologii cyfrowych, które prowadzą do powstania nowych rodzajów usług oraz nowych form świadczenia znanych na rynku usług, zwłaszcza za pomocą sieci teleinformatycznych. Obszarów, w których obserwuje się takie przemiany jest coraz więcej, a odpowiada im rozpowszechnione określenie uberyzacji, powiązane z ekonomią współpracy. Przykładem dziedziny, w której obserwujemy zjawiska wynikające z zastosowania nowych technologii oraz informatyzacji korzystania z usług jest wycena nieruchomości. Odnosi się ona do różnych rynków i kontekstów gospodarczych, przy czym na poziomie prawnym wiąże się ona z wykonywaniem w tym zakresie działalności zawodowej rzeczoznawcy majątkowego.

Regulacja prawna wolnego zawodu wkracza w dziedzinę wolności gospodarczej i konkurencji, w szczególności w sytuacji, w której wykonywanie zawodu staje się działalnością przedsiębiorcy i charakteryzuje się działalnością prowadzoną we własnym imieniu (zob. Szydło, 2005, s. 32). Zgodnie z tezą przyjętą w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, status zawodu zaufania publicznego i objęcie jego wykonywania zasięgiem obligatoryjnej korporacji zawodowej może uzasadniać wprowadzenie pewnych ograniczeń w zakresie wolności wykonywania zawodu oraz wolności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w powiązaniu z tą wolnością. Ograniczenia w tym zakresie podlegają ocenie z punktu widzenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹. Bez wątplenia związek regulacji dotyczących zawodu rzeczoznawcy majątkowego z konkurencją jest szerszy i rozciąga się na inne podmioty, które są zainteresowane dokonywaniem wycen nieruchomości lub zamawianiem takich wycen. Regulacja prawna w tym zakresie wpływa na funkcjonowanie rynków polegających na wycenie nieruchomości i rynków powiązanych. W tym kontekście nie można twierdzić, że świadczenie pewnych usług w szeroko rozumianej cyberprzestrzeni (zob. Banasiński, 2018a, s. 25–27) czyni z nich szczególny, nowy rodzaj, który funkcjonuje w oderwaniu od usług świadczonych w tradycyjnych formach. W wielu przypadkach, działalność wykonywana za pomocą urządzeń teleinformatycznych pozostaje w ścisłym związku z działalnością prowadzoną w formach tradycyjnych, nieraz obejmując ten sam rynek. Jeżeli na rynku tym państwo utrzymuje jakiś rodzaj reglamentacji pomijający technologie cyfrowe, prowadzi to często do ich dorozumianego wykluczenia czy ograniczenia. Sytuacja taka ma miejsce w związku z dokonywaniem wycen w zakresie nieruchomości.

Wycena nieruchomości dokonywana jest w formie specjalistycznej opinii sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego, jaką jest operat szacunkowy. Tradycyjnie podejście do jego wykonania opiera się na podejściu „analogowym”, opartym na analizie osobiście przeprowadzanej przez uprawnionego rzeczoznawcę. Współcześnie można zaobserwować rozwój narzędzi informatycznych, które prowadzą do automatyzacji procesu wyceny i mogą być wykorzystywane jako zarówno uzupełnienie procesu tradycyjnej wyceny, jak i jej zastąpienie. Oprogramowanie wykorzystujące automatyczne metody wyceny (AVM), oparte na analizie wielkiej ilości danych pochodzących z rynku nieruchomości, jest coraz częściej wykorzystywane do szacowania wartości lokali, budynków czy gruntów, obejmując także wskazanie na zmiany wartości w czasie.

¹ Wyr. TK z 18.02.2004 P 21/02. Legalis.

Dokonując przeglądu unormowań prawnych odnoszących się do przedstawionej problematyki, można wskazać na dwa aspekty, które niewątpliwie nie wyczerpują tematu, ale wydają się istotne dla przedstawienia sytuacji. Po pierwsze, kluczowe okazują się unormowania prawne wprowadzające obowiązek sporządzenia operatu szacunkowego. Stanowiąc o wyłącznym prawie rzeczoznawcy majątkowego do dokonania określonej wyceny, pozostają one główną regulacją ograniczającą konkurencję i wolność gospodarczą.

Po drugie, należy wskazać na regulacje prawne powiązane z pozyskiwaniem danych sektora publicznego, które są wykorzystywane w procesie wyceny. Ważnym zbiorem takich danych jest Rejestr Cen i Wartości Nieruchomości (RCiWN), chociaż oczywiście pozostaje on jednym z wielu źródeł służących do wyceny nieruchomości. Przedstawienie problemu pozyskiwania danych z RCiWN to jedynie przykład ilustrujący powiązanie unormowań „pobocznych” czy też „technicznych” z funkcjonowaniem rynków i rozwojem konkurencji, mimo że bezpośrednim czy też deklarowanym celem regulacji w ich przypadku nie jest ingerencja państwa w rynki wyceny nieruchomości.

Powstaje pytanie, czy państwo jest uprawnione do utrzymania ograniczeń w zakresie wykonywania wycen nieruchomości oraz stanowienia pewnych przywilejów dla grupy rzeczoznawców majątkowych w celu udzielenia im ochrony przed presją konkurencyjną (Szydło, 2011, s. 80–81). Na tym tle zarysowuje się również sprzeczne dążenie państwa, z jednej strony do utrzymania ograniczeń administracyjnych (reglamentacyjnych) w omawianym zakresie, z drugiej zaś – do aktywnego tworzenia warunków rozwoju (Kokocińska, 2009, s. 224–225) poprzez udostępnianie informacji sektora publicznego na potrzeby wdrażania nowych technologii i usług.

Niniejsze opracowanie ma na celu skrótową analizę powyższych obszarów regulacji prawnej pod kątem wymogu zapewnienia konkurencji jako elementu wolności gospodarczej. Powołane rozwiązania prawne mogą prowadzić do ograniczenia wolności gospodarczej, zwłaszcza poprzez uszczuplenie prawa do konkurencji podmiotów zainteresowanych profesjonalną wyceną nieruchomości lub dostarczeniem narzędzi zautomatyzowanej wyceny. Warto w tym miejscu przypomnieć, że prawo do konkurencji stanowi element konstytucyjnie gwarantowanej wolności gospodarczej, a związek tej wolności i konkurencji stanowi pogląd ugruntowany w literaturze przedmiotu (Banasiński, 2018, s. 15–16).

II. Uwarunkowania prawne związane z operatem szacunkowym w świetle przepisów o gospodarce nieruchomościami

Na wielu rynkach o rzeczywistej możliwości prowadzenia działalności gospodarczej rozstrzygają przepisy nakierowane na sposób lub formy wykonywania usługi. Przykładem może tu być wycena dokonywana w formie operatu szacunkowego. U źródeł regulacji w tym zakresie leży wyodrębnienie rzeczoznawcy majątkowego jako zawodu regulowanego, który uzyskuje wyłączne prawo do wykonywania operatów szacunkowych. W kontekście zautomatyzowanych narzędzi wyceny pojawia się problem ograniczenia przepisami podmiotowego prawa do konkurencji na rynku wycen nieruchomości.

Operat szacunkowy, zgodnie z art. 156 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: ugn)² jest pisemną opinią o wartości nieruchomości sporzą-

² T.j. DzU 2020, poz. 65 ze zm.

dzoną przez rzeczoznawcę majątkowego. Przepisy powołanej ustawy oraz akty wykonawcze regulują sposób dokonywania takiej wyceny tak, że przybiera ona postać sformalizowanego procesu. Normują one też kwestie celu oraz terminu jego wykorzystania (art. 156 ust. 2 oraz ust. 3). Rzeczoznawca majątkowy jest związany standardami zawodowymi i innymi uwarunkowaniami wymienionymi w art. 175 ust. 1 ugn. Sporządzenie operatu szacunkowego staje się czynnością podlegającą specyficznym wymaganiom, a także specyficznemu nadzorowi (zgodnie z art. 157 ust. 1 ugn, oceny prawidłowości sporządzenia operatu szacunkowego dokonuje organizacja zawodowa rzeczoznawców majątkowych). W konsekwencji, operat należy uznać za opinię cieszącą się gwarancją ze strony władzy publicznej, która ma spełniać postulat wiarygodności wymaganej dla określonych wycen.

Odnosząc się do kwestii obowiązku sporządzenia operatu szacunkowego, należy wskazać, że wprost wynika on z przepisów szczególnych (por. Wilkowska-Kołąkowska, 2010, s. 73 i n). Tytułem przykładu można podać regulacje dotyczące ustalenia przez organy administracji publicznej odszkodowań należnych właścicielom nieruchomości w wyniku wywłaszczenia. Przepis art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych³ stanowi, że wysokość odszkodowania ustala się na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego. Rozwiązanie to spotyka się w innych „specustawach” przewidujących możliwość administracyjnej ingerencji w prawa rzeczowe odnoszące się do nieruchomości (np. art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w sektorze naftowym⁴). Wprost do operatów szacunkowych odnosi się również regulacja dotycząca aktualizacji wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej (art. 78 ust. 1 oraz art. 77 ust. 3 ugn).

Ustawodawca posługuje się także sformułowaniami pośrednio wskazującymi na konieczność wykonania operatu szacunkowego. Za przykład może tu posłużyć art. 146 ust. 1a ugn, zgodnie z którym, ustalenie opłaty adiacenckiej następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartości nieruchomości. Unormowanie to jest rozumiane, jako prowadzące do traktowania operatu szacunkowego jako jedyne dowodu określającego wartość nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń, jak i po wybudowaniu, a co za tym idzie wzrost wartości nieruchomości⁵. Regulacją, z której można wywodzić szeroki zakres obowiązku sporządzania operatów na potrzeby stosowania ustawy o gospodarce nieruchomościami jest § 55 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁶ w zw. z art. 4 pkt 6 ugn, zgodnie z którym operat szacunkowy przedstawia postępowanie, w wyniku którego dokonuje się określenia wartości nieruchomości, tj. wycenę nieruchomości. Występują bowiem w systemie prawa odrębne przepisy, które generalnie powołują się na wycenę w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami.

Celem powyższych regulacji jest uzyskanie wiarygodnej wyceny podyktowanej potrzebą ochrony interesu indywidualnego (np. właściciela wywłaszczonej nieruchomości), jak również

³ T.j. DzU 2020, poz. 191 ze zm.

⁴ DzU 2019, poz. 630.

⁵ M.in. wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2016 r. I OSK 972/14.

⁶ DzU Nr 207, poz. 2109 ze zm.

interesu publicznego w kontekście ochrony majątku oraz finansów publicznych (przy wycenie związanej z pobieranymi opłatami czy wyceną majątku publicznego).

Sformalizowana opinia dotycząca wartości nieruchomości, jaką jest operat, posiada szczególną rangę prawną i stanowi dowód w postępowaniach administracyjnych i sądowych związanych z dokonaniem wyceny nieruchomości. W tym kontekście na pierwszy plan wysuwa się zapewnienie wiarygodności wyceny w celu ochrony praw ich uczestników. W pewnych postępowaniach przyjmuje się zakaz zastąpienia innym dowodem dowodu z operatu szacunkowego w zakresie ustalenia wartości nieruchomości, co nie wyklucza możliwości żądania wyjaśnienia przez rzeczoznawcę majątkowego sporządzonej wyceny, uzupełnienia go czy zastąpienia operatem sporządzonym przez innego rzeczoznawcę⁷. Rozpowszechniona na tle postępowania administracyjnego jest teza, że organ administracji, a także sąd, ma ograniczoną możliwość oceny operatu szacunkowego. Chodzi o badanie pod względem formalnym czy został on sporządzony przez uprawnioną osobę, czy zawiera wymagane prawem elementy, nie zawiera niejasności, pomyłek czy braków, które powinny zostać sprostowane czy uzupełnione, aby dokument ten miał wartość dowodową⁸. Operat szacunkowy stanowi opinię biegłego jako środek dowodowy⁹.

Należy przyjąć, że omawiane przepisy nie wprowadzają generalnego zakazu wyceny w innej formie niż operat szacunkowy. Sama ugn przewiduje wyceny niebędące operatami. Możliwość dokonywania wycen w innych formach potwierdza treść art. 174 ust. 3a ugn, zgodnie z którym rzeczoznawca majątkowy może sporządzać opracowania i ekspertyzy, niestanowiące operatu szacunkowego, dotyczące np. rynku nieruchomości oraz doradztwa w zakresie tego rynku, bankowo-hipotecznego wartości nieruchomości oraz określania wartości nieruchomości na potrzeby indywidualnego inwestora (zob. Jaworski, 2010, s. 165). Nie można też uznać, że katalog czynności dodatkowych ujętych w art. 174 ust. 3a ugn został w całości zarezerwowany dla rzeczoznawców. Wycena nieruchomości podlega obowiązkowi sporządzenia operatu, o ile przepisy tak stanowią, przy czym w braku takiego zastrzeżenia nie można domniemywać, że wycena nieruchomości stanowi sformalizowany proces uregulowany w ugn.

Należy podkreślić, że reglamentacja wycen nieruchomości, w szczególności zarezerwowanie tej działalności dla zawodu regulowanego nie jest rozwiązaniem przyjmowanym w krajach europejskich jako ugruntowany i niekwestionowany standard. Niektóre systemy prawne (przynajmniej na początku XXI w.) nie przewidywały szczególnych ograniczeń w zakresie wyceny nieruchomości, wiele sięgało po instrumenty bardziej liberalne (Hopfer i Żróbek, 2001, s. 39 i n.).

III. Uwarunkowania prawne związane z operatem szacunkowym w świetle przepisów o kredycie hipotecznym

Szczególny obowiązek przeprowadzenia sformalizowanej wyceny nieruchomości wynika z regulacji art. 21 ust. 8 ustawy z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami¹⁰ (dalej: ustawa o kredycie), zgodnie z którym, jeżeli kredytodawca wymaga dokonania wyceny nieruchomości w związku z procedurą oceny

⁷ Wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2016 r. I OSK 2689/14.

⁸ Wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie I OSK 695/08 oraz z dnia 5 lutego 2015 r. I OSK 1224/13.

⁹ Wyr. Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 października 2013 r. II OSK 1076/12.

¹⁰ DzU 2017, poz. 819 ze zm.

zdolności kredytowej, wycena ta powinna spełniać wymagania określone w ugn, a w przypadku sporządzania ekspertyzy w celu ustalenia bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych¹¹ – wymagania określone w tej ustawie. Zgodnie z art. 21 ust. 9 ustawy o kredycie, wycena nieruchomości jest dokonywana przez rzeczoznawcę majątkowego, o którym mowa w ugn, wskazanego w drodze porozumienia między kredytodawcą i konsumentem. Powołane regulacje nie zakazują wykorzystania źródeł niestanowiących formalnej wyceny, niemniej nie mogą one zastąpić operatu szacunkowego. Wycenę nieruchomości w rozumieniu art. 21 ust. 8 ustawy o kredycie należy odnieść do praw konsumenta, którego zdolność kredytowa jest oceniana. Potwierdza to konieczność porozumienia pomiędzy nim i bankiem, co do wskazania rzeczoznawcy majątkowego (art. 21 ust. 9 ustawy o kredycie). Jeżeli podstawą ustalenia ostatecznie zdolności kredytowej jest wycena nieruchomości, to konsument ma prawo, co do zasady, do uzyskania opinii w tym zakresie w formie operatu szacunkowego. Regulację tę należy powiązać także z obowiązkami banków w zakresie kontroli ryzyka.

Narzędzia zautomatyzowanej wyceny mogą być w tym kontekście wykorzystywane dodatkowo, co znajduje oparcie nie tylko w prokonurencyjnej wykładni prawa, lecz także w treści powiązanych przepisów. Powołane regulacje należy odczytywać w świetle podstawowej zasady, która stanowi, że kredytodawca jest obowiązany ustanowić i stosować procedury i określić informacje, na podstawie których jest dokonywana ocena zdolności kredytowej (art. 21 ust. 6 ustawy o kredycie). Przepis art. 70 ust. 1 zd. 2 i zd. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe¹² w zw. z art. 21 ust. 4 ustawy o kredycie stanowi, że przez zdolność kredytową rozumie się zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. Kredytobiorca jest obowiązany przedłożyć na żądanie banku dokumenty i informacje niezbędne do dokonania oceny tej zdolności. Zdolność kredytową należy zatem oceniać na podstawie wiarygodnych źródeł.

Wiarygodność wyceny stanowi podstawę zaleceń przyjętych w rekomendacjach wydawanych przez Komisję Nadzoru Finansowego (art. 137 ust. 1 pkt 5 prawa bankowego). Przykładowo, zgodnie z zaleceniem 14 Rekomendacji S, bank powinien posiadać regulacje wewnętrzne pozwalające na ocenę wartości zabezpieczenia na nieruchomości. Należy przyjąć, że powinny one opierać się na nowoczesnych i wiarygodnych instrumentach dających rzetelną wiedzę o rynku. Trzeba podkreślić, że w Rekomendacji S zdefiniowano „ocenę wartości zabezpieczenia na nieruchomości” jako „dokonywane przez bank oszacowanie kwoty możliwej do uzyskania ze sprzedaży na warunkach rynkowych nieruchomości stanowiącej zabezpieczenie danej ekspozycji kredytowej, aktualnej na moment udzielenia kredytu, lub na moment dokonania kolejnej wyceny, dokonane w oparciu o metody statystyczne lub na podstawie analizy rynku nieruchomości” (pkt 24 słowniczka pojęć, podobnie pkt 6 słowniczka Rekomendacji J). Definicja ta wprost postuluje się odniesieniem do metod statystycznych, co świadczy o tym, że są one przedmiotem odpowiednich zaleceń, a korzystanie z nich jest właściwe narzędziom AVM. Należy to m.in. powiązać z potrzebą gromadzenia w bazach danych o rynku nieruchomości wiarygodnych, dostępnych i możliwych do pozyskania danych (Rekomendacja J zalecenie 2 pkt. 1.2.2.). Definicja przyjęta w pkt 24 definicji

¹¹ DzU 2016, poz. 1771.

¹² T.j. DzU 2019, poz. 2357 ze zm.

Rekomendacji S zawiera dodatkowo stwierdzenie, że „dokonywanej przez bank oceny wartości zabezpieczenia na nieruchomości nie należy utożsamiać ze sporządzaną przez rzeczoznawcę majątkowego wyceną nieruchomości, ze względu na inny cel tych procesów i – w konsekwencji – sposób (zasady i tryb) ich przeprowadzania”. Wycena (także rewycena) z użyciem AVM może stanowić w tym kontekście wiarygodne źródło, minimalizując ryzyko po stronie banku związane z udzielaniem kredytów hipotecznych.

Należy zauważyć, że postulat wsparcia m.in. narzędziami AVM wyceny nieruchomości w procesie oceny zdolności kredytowej znajduje oparcie w prawie UE w postaci dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniającą dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010, którą wdraża ustawa o kredycie. Przepis art. 19 ust. 2 dyrektywy 2014/17/UE stanowi, że państwa członkowskie zapewniają, by wewnątrzni i zewnątrzni rzeczoznawcy przeprowadzający wyceny byli odpowiednio wykwalifikowani i wystarczająco niezależni w procesie zawierania umów o kredyt, aby przedstawić bezstronną i obiektywną wycenę. Wykładnia ustawy zmierzająca do pełnego urzeczywistnienia tego wymagania prowadzi do umożliwienia takiego wsparcia wyceny dokonywanej przez rzeczoznawców, by kredytodawca mógł potwierdzić, że wycena była bezstronna i obiektywna, przez co należy rozumieć także najpełniejsze uwzględnienie uwarunkowań rynkowych. Narzędzia AVM stanowią rodzaj skutecznego wsparcia w procesie wyceny, a także potwierdzenia obiektywnej wartości operatu szacunkowego (poprawności przyjętych w nim parametrów). Należy powołać także motyw 26 dyrektywy 2014/17/UE, który stanowi, że aby standardy wyceny można było uznać za wiarygodne, powinny one uwzględniać międzynarodowo uznane standardy wyceny, w szczególności standardy opracowane m.in. przez Europejską Grupę Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych. Zatwierdzony przez tę organizację 28 października 2017 r. Europejski Standard Wyceny (EVS 6), dotyczący wykorzystania opartych na statystyce, podkreśla możliwość wykorzystania AVM, które stanowią narzędzie wspomagające szacowanie wartości nieruchomości przez rzeczoznawcę.

Stanowisko organizacji związanej z wykonywaniem zawodu rzeczoznawcy prowadzi do uznania narzędzi AVM za subsydiarne, niemniej podstawowe cele powołanych aktów prawnych oraz zalecenia KNF wyraźnie pozwalają uzasadnić szerokie zastosowanie AVM. W tym kierunku należy również dokonywać wykładni ustawy o kredycie, w świetle której obowiązek sporządzenia operatu szacunkowego musi być rozumiany ściśle. Od strony przedmiotowej ograniczenia stosowania ustawy wynikają z brzmienia art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 4. Wykładnia logiczno-językowa za przyjęciem, że obowiązek ten dotyczy kredytu przeznaczonego na sfinansowanie nabycia lub utrzymania budynku lub lokalu mieszkalnego, niezwiązanego z działalnością gospodarczą lub prowadzeniem gospodarstwa rolnego (art. 3 ust. 1 in fine). Drugim przypadkiem umowy o kredyt hipoteczny, która wymaga sporządzenia operatu, jest udzielenie kredytu zabezpieczonego hipoteką lub innym prawem związanym z nieruchomością mieszkalną (art. 3 ust. 1). Od strony podmiotowej oczywistym jest, że sporządzenie operatu wiąże się z umową, której stroną jest konsument zdefiniowany poprzez odesłanie do art. 22¹ k.c.).

Cele mieszkaniowe pozostają w ścisłym związku z zaspokojeniem potrzeb osobistych osób fizycznych. Spójna pozostaje regulacja, nakazująca stosowanie ustawy o kredycie wobec umów zawieranych z konsumentami w zakresie nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe.

Kompatybilność tych rozwiązań tym bardziej przekonuje, że stanowią one świadomie przyjęty zamiar ustawodawcy, co potwierdza także brzmienie art. 1 dyrektywy 2014/17/UE.

Należy zatem uznać, że przedmiotowy obowiązek dotyczy zaspakajania potrzeb mieszkalnych przez konsumentów i w tym zakresie powstaje obowiązek sporządzenia operatu. Nie ma zatem podstaw do poszerzania tego obowiązku na inne przypadki. Jednocześnie regulacja ta potwierdza funkcje operatów, jaką jest zapewnienie bezpieczeństwa obrotu z punktu widzenia jego uczestników. Chodzi o ochronę interesów indywidualnych, w szczególności konsumentów. Bezpieczeństwo obrotu w kontekście przepisów o kredycie i, przede wszystkim, rekomendacji KNF, wiąże się także z regulacją sektora bankowego i zapewnieniem odpowiednich mechanizmów, które go chronią przed nadmiernym ryzykiem związanym z udzielaniem kredytów hipotecznych.

IV. Uwarunkowania prawne związane z udostępnianiem danych z RCiWN

Jednym ze źródeł pozyskania danych na potrzeby wyceny nieruchomości jest RCiWN. Warto wskazać na pewne aspekty regulacji prawnej w tym zakresie. Korzystanie z danych udostępnianych ze zbioru RCiWN opiera się na licencji, o której mowa w art. 40c ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne¹³ (dalej: pgk). Powołany przepis stanowi, że uprawnienia wnioskodawcy dotyczące możliwości wykorzystywania udostępnionych mu materiałów zasobu określa licencja wydawana przez organ udostępniający te materiały. Regulację tę należy powiązać z przepisem art. 40a ust. 1 pgk, który stanowi zasadę udostępniania danych odpłatnie. RCiWN, jako część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, zawiera dane, które podlegają udostępnieniu na podstawie licencji związanej z uiszczeniem odpowiedniej opłaty, która podlega konstytucyjnym uwarunkowaniom właściwym daninom publicznym¹⁴. Zróżnicowanie opłat wynikające z załącznika do pgk odpowiada zróżnicowaniu licencji, które wydawane są na cele „niekomercyjne” i „komercyjne”. Ocena zasadności wprowadzanych opłat powinna sięgać jednak dalej niż zasady nakładania danin publicznych, do których odwołano się w powołanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z pkt 3 ppkt 1 a) załącznika, przy ustalaniu wysokości opłat stosuje się współczynnik korygujący *K* w wysokości 0,5 w przypadku udostępniania danych rejestru cen i wartości nieruchomości rzeczoznawcom majątkowym w celu wykonania przez nich wyceny nieruchomości. Jest to unormowanie ustawowe wiążące preferencyjną opłatę ze specyficznym celem pozyskiwania danych przez rzeczoznawcę. Cel ten jest powielony w treści licencji udzielanej rzeczoznawcy. Wzór licencji, określony w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie udostępniania materiałów państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, wydawania licencji oraz wzoru Dokumentu Obliczenia Opłaty zawiera, oprócz wskazania licencjodawcy (pkt 2 wzoru), określenie celu lub zakresu upoważnienia do wykorzystania udostępnionych materiałów zasobu (pkt 4 wzoru), który wybiera się według listy stanowiącej załącznik do wzoru.

¹³ DzU 2020, poz. 276 ze zm.

¹⁴ Wyr. TK z dnia 25.06.2013 r. K 30/12.

Należy też podkreślić, że tryb pozyskiwania materiałów zasobu uregulowany w przepisach pgk jest jedynym znanym polskiemu porządkowi prawnemu¹⁵. Dokonując przeglądu wzorów ujętych w załączniku do ustawy można wskazać okoliczności, w których zakres udostępniania danych z RCiWN na potrzeby komercyjne dla innych podmiotów niż rzeczoznawcy majątkowi, zwłaszcza w związku z dokonywaniem zautomatyzowanej wyceny implikującej wykorzystanie szerokiego zakresu danych, spowoduje, że opłata za pobranie danych będzie znaczącym kosztem działalności gospodarczej. Porównując warunki, na jakich na potrzeby operatorów szacunkowych dane te pobierają rzeczoznawcy majątkowi z warunkami, jakim podlegają przedsiębiorcy oferujący zautomatyzowaną wycenę, można dojść do wniosku, że obciążenia finansowe wynikające z zastosowania wskazanych wzorów pozostają nieproporcjonalne. Sam fakt wprowadzenia korzystnego współczynnika dla rzeczoznawców stanowi o istotnej różnicy w sytuacji prawnej pomiędzy nimi oraz innymi podmiotami zainteresowanymi wyceną. Można mieć przy tym wątpliwości czy istnieją okoliczności uzasadniające odstępstwo od zasady równości. Opiera się ono głównie na założeniu, że wycena jest zarezerwowana dla rzeczoznawców. Pewnym uzasadnieniem, aczkolwiek niewystarczającym dla uprzywilejowania rzeczoznawców, może być obciążenie ich obowiązkami, także związanymi z przekazywaniem informacji do państwowego zasobu¹⁶.

Istotnym tłem powyższych reguł odpłatnego udostępniania danych są zasady stojące u źródeł ustawy z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego¹⁷. Ustawa zapewnia wdrożenie w polskim prawie wymagań wynikających dyrektywy 2013/37/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego¹⁸. Uzasadnienie projektu powołanej ustawy, a także motywy dyrektywy nie pozostawiają wątpliwości, że celem prawodawcy jest objęcie tymi przepisami całościowo wszystkich przypadków pozyskania danych sektora publicznego i ułatwienie ich wykorzystania w celach zarówno komercyjnych, jak i niekomercyjnych. Podkreśla się przy tym aspekt „wykorzystywania gospodarczej wartości informacji sektora publicznego, gdzie służy ona jako materiał surowy dla rozwoju nowych produktów i usług” oraz zamiar „napędzania innowacji i kreatywności, które stymulują wzrost gospodarczy” (zob. Taczowska-Olszewska, Chałubińska-Jentkiewicz i Nowikowska, 2019, s. 48) (z uzasadnienia projektu ustawy). Należy zauważyć, że wyraźnie wynika stąd możliwość pozyskania i wykorzystania danych publicznych dla celów zarobkowych (gospodarczych), co odróżnia funkcję tej regulacji od unormowań dotyczących dostępu do informacji publicznej, wobec których bywa formułowana teza, że zamiar wykorzystania jej dla celów gospodarczych lub zawodowych stanowi wyraz nadużycia prawa do informacji publicznej (Parchomiuk i Polanowski, 2015, s. 537).

Potwierdzając intencje prawodawcy w uzasadnieniu do projektu ustawy o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego, stwierdzono, że dostęp do informacji publicznej służy realizacji zasady jawności wyrażonej w art. 61 Konstytucji (zob. Taczowska-Olszewska, 2014, s. 70 i n.). W konsekwencji, powołana ustawa opiera się na zasadach bezpłatnego

¹⁵ Wyr. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 września 2016 r. IV SAB/Wr 118/16.

¹⁶ Zob. na tle art. 158 ugn, Hopfer, 2015, s. 761.

¹⁷ T.j. DzU 2019, poz. 1446 ze zm.

¹⁸ Dz.Urz. UE L 175/1.

udostępniania informacji sektora publicznego (art. 16), co się wiąże z zakazem nieuzasadnionego ograniczania możliwości ponownego wykorzystywania danych (art. 15), a także zasadą ograniczania kosztów udostępnienia danych tak, żeby wysokość opłaty nie przekraczała sumy kosztów poniesionych bezpośrednio w celu przygotowania lub przekazania informacji sektora publicznego (art. 17).

Ustawodawca zapewnił sobie możliwość poddania określonych przypadków udostępniania danych sektora publicznego odrębnym regulacjom (art. 7 ust. 1). Należy do nich unormowanie pozyskiwania danych z RCIWN na podstawie pgk (Fischer, Pikorz-Ryń, Sakowska-Baryła i Wyporska-Frankiewicz, 2019, s. 457). Należy je oceniać z punktu widzenia zasadności odstąpienia od ogólnych zasad udostępniania danych. Biorąc pod uwagę mechanizmy obliczania opłat za udostępnianie danych przewidziane w załączniku do pgk, można twierdzić, że wystąpią przypadki, w których ostateczna, łączna wysokość opłaty może być uznana za nadmiernie wygórowaną lub odbiegającą od zasady pokrycia kosztów poniesionych w związku z ich udostępnieniem przez administrację – przynajmniej w odniesieniu do kosztów uzasadnionych (por. Krzywoń, 2011, s. 45 i n.). Zarówno kwestia wysokości opłat w niektórych przypadkach, jak i zróżnicowanie ich wysokości zależnie od wnioskodawcy oraz celu wykorzystania danych pochodzących z RCIWN pozwalają sądzić, że mamy do czynienia z ingerencją państwa w konkurencję na rynkach związanych z dokonywaniem wycen nieruchomości, która służy wzmocnieniu pozycji rzeczoznawcy majątkowego.

Kwestie opłat za dostęp do informacji sektora publicznego, a także równego traktowania zainteresowanych podmiotów powinny być rozpatrywane w świetle udostępniania informacji jako rodzaju zadania publicznego (zob. Taczkowska-Olszewska, 2014, s. 98 i n.). Administracja, przekazując wnioskodawcy dane z RCIWN, świadczy pewną usługę, przy czym powinno to służyć rozwojowi konkurencji oraz nowych technologii. Przyjmuje się, że zapewnienie ponownego wykorzystania danych sektora publicznego stanowi realizację odpowiadającego mu prawa podmiotowego oraz powiązanych wolności i praw, w tym wolności gospodarczej służy zaspakajaniu potrzeb społecznych (zob. Piskorz-Ryń, 2018, s. 108–109). Jednocześnie można bronić tezy, że wnioskodawca uzyskuje wolność w zakresie wykorzystywania udostępnionych danych (zob. Piskorz-Ryń, 2018, s. 262 i n.).

V. Podsumowanie

Problem ograniczenia wolności konstytucyjnej wymaga odniesienia do przesłanek prawidłowej ingerencji państwa w tę sferę, określonych przede wszystkim w art. 22 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Powstaje pytanie, czy dotychczas identyfikowane zagrożenia dla interesu publicznego lub interesów indywidualnych pozostają aktualne oraz czy dedykowane im instrumenty pozostają konieczne. Bezpieczeństwo obrotu na rynkach związanych z wyceną nieruchomości może wymagać w określonych przypadkach zapewnienia wiarygodnej wyceny. Wymóg taki pojawia się zarówno w kontekście regulacji sektora bankowego, jak i np. w świetle standardów zapłaty słusznego odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. Chronione mogą być poprzez omawiany wymóg interesy indywidualne uczestników postępowań czy interesy majątkowe i fiskalne państwa lub też warunki funkcjonowania sektora bankowego.

Omawiane zagadnienie w istocie sprowadza się do oceny mechanizmów substytucyjnych, które powinny prowadzić do wyceny cieszącej się zaufaniem państwa oraz jednostek. Wiarygodna

wycena powinna mieć wysoką wartość merytoryczną, tj. być adekwatna i w szczególności prowadzić do ustalenia ceny rynkowej odpowiadającej rzeczywistości (najbardziej prawdopodobnej w dacie jej wykonania (zob. Hopfer, 2015, s. 743 i n.)). Wycena taka powinna być w związku z tym obiektywna, tj. powinna być przeprowadzona niezależnie od wchodzących w grę interesów.

Wydaje się, że największe prawdopodobieństwo uzyskania oceny obiektywnej (bezstronnej) można osiągnąć, ograniczając czynnik ludzki (por. Wilkowska-Kořakowska, 2010, s. 118 i n.) i wykorzystując narzędzia informatyczne (zautomatyzowane). Sama merytoryczna poprawność funkcjonowania takich narzędzi stanowi kwestię odrębną, przy czym można przyjąć, że podlega ona ewaluacji i porównaniu z wyceną dokonaną przez specjalistę. Nie mogą one być oczywiście przedmiotem niniejszego opracowania, należy jednak stwierdzić, że obiektywna analiza tej kwestii jest możliwa i powinna być kluczowa dla wykazania czy operat szacunkowy jest w rzeczywistości formą wyceny nieznaną substytutu, a taki wniosek może wynikać z obowiązujących regulacji prawnych stanowiących obowiązek sporządzenia operatu szacunkowego. Odpowiedzi wymaga pytanie o proporcje i wagę czynnika ludzkiego oraz znanych z góry algorytmów w procesie wyceny. Należy przy tym zauważyć, że człowiek często osobiście z nich korzysta, a zautomatyzowane technologie oparte na wykorzystaniu sztucznej inteligencji przynoszą efekty trudne do uzyskania w rozsądnym czasie na poziomie pojedynczego człowieka (wyceny masowe, np. odnoszące się do terenu objętego inwestycją liniową czy do portfela nieruchomości stanowiących zabezpieczenie kredytów hipotecznych).

Nie rozstrzygając tej kwestii należałoby podkreślić, że ustalenie adekwatnych (poprawnych merytorycznie) wyników wyceny zautomatyzowanej powinno prowadzić do uznania jej za wiarygodną w świetle unormowań prawnych. W przeciwnym razie można by mieć zastrzeżenia co do urzeczywistniania przez państwo zasady równej konkurencji. Zastrzeżenia takie nasuwają się w związku z analizą powołanych wyżej regulacji, zarówno narzucających obowiązek sporządzenia operatu, jak i przewidujących nieproporcjonalne i nierówne opłaty za pozyskiwanie danych z RCiWN.

Wiele rynków, na których pojawiają się formy świadczenia usług oparte na nowych technologiach podlega niezmiennym, tradycyjnym instrumentom reglamentacji, co prowadzi do postulatów *de lege ferenda* opierających się na oczekiwaniu uwzględnienia nowych technologii lub liberalizacji rynków. Argumentacja odwołująca się do uzasadnionej ochrony interesu publicznego, opartej na racjonalnych przesłankach i zasadzie proporcjonalności stanowi podstawę dla wykładni celowościowej i systemowej obowiązujących regulacji, która może nieraz prowadzić do łagodzenia wymogów związanych z wyceną tam, gdzie ustawodawca nie był jednoznaczny. Wydaje się przy tym, że czasem niejednoznaczność przepisów w tym zakresie wynika z przekonania autorów tekstu projektu ustawy o oczywistości wyceny nieruchomości jako dokonywanej w operacie szacunkowym. Szukając jednak woli racjonalnego ustawodawcy, należałoby wziąć pod uwagę dynamikę rynków i pojawianie się owych technologii.

W perspektywie zmieniającego się rynku należałoby badać pod tym kontem nie tylko nowe regulacje, lecz także obowiązujące rozwiązania prawne. System prawny zawiera tu niewątpliwą lukę, którą powinna uzupełnić instytucja nakierowana na analizę uzasadnienia interesem publicznym oraz proporcjonalnością obowiązujących regulacji. Jako wyraz tej tendencji należałoby traktować przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców odnoszące się do oceny funkcjonowania aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub

zakończenia działalności gospodarczej w sytuacji, gdy ujawni się znaczne ryzyko, że ten akt normatywny powoduje istotne negatywne skutki gospodarcze lub społeczne (art. 69), a także przeglądu funkcjonowania tych aktów normatywnych przez ministrów (art. 70). Regulacje te niewątpliwie są niewystarczające zarówno ze względu na zbyt wąski zakres (można mieć uzasadnione obawy co do objęcia nimi unormowań omawianych w niniejszym opracowaniu), jak i brak doprecyzowanych przesłanek, procedur i przede wszystkim mechanizmów wymuszających ich rzeczywiste stosowanie. W obecnej postaci ich skuteczność jest uzależniona od praktyki właściwych organów. Niemniej jednak regulacje te należy ocenić pozytywnie jako krok we właściwym kierunku, uzasadniający tezę, że deregulacja staje się już kwestią nie tylko decyzji politycznej, lecz także prawną.

Nie rozstrzygając o rozwiązaniu optymalnym dla dziedziny wycen nieruchomości, co wymaga wiedzy specjalistycznej i obiektywnej oceny nowoczesnych narzędzi, należy niewątpliwie postulować, żeby państwo ograniczało swoją ingerencję w wolność podmiotów na rynku do bezpośredniej reglamentacji (szeroko rozumianej (por. Kocowski, 2013, s. 679 i n.)), o ile jest ona konieczna. Niekorzystnym zjawiskiem jest utrzymywanie rozwiązań „ukrytych” czy pośrednich, które nie ze względu na *explicite* oznaczony cel regulacji, ale ze względu na jej rzeczywiste skutki, doprowadzają do powstania nierówności podmiotów na rynku i zakłócają konkurencję w sposób nieuzasadniony. Przyjmuje się, że zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów musi się opierać na określonych przesłankach, w tym na relewantności rzeczywistych różnic pomiędzy nimi i proporcjonalności (por. Biliński, 2013, s. 471–473). Przykładem niewłaściwej regulacji, dla rynków związanych z wyceną nieruchomości, jest zróżnicowanie, a także sama wysokość stawek dostępu do danych publicznych objętych RCiWN, które służą wykonywaniu wyceny nieruchomości. Pozostaje to również w sprzeczności z postulatem szerokiego dostępu do danych gromadzonych w sektorze publicznym i wykorzystywania ich również na potrzeby komercyjne, zgodnie z zasadą równej konkurencji.

W literaturze podkreśla się, że powszechna dostępność danych o nieruchomościach wzmacnia bezpieczeństwo obrotu, a wielu krajom rozwiniętym znane są rozwiązania zapewniające jawność dokumentów i rejestrów temu służących. Bezpieczeństwu obrotu nie sprzyja nieprzewidywalność co do cen nieruchomości, która jeszcze na początku XIX w. była oceniana jako charakterystyczna dla rynku polskiego (por. Kalus, 2002, s. 13–14).

Bibliografia

- Banasiński, C. (2018). W: C. Banasiński (red.), *Polskie prawo antymonopolowe. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Banasiński, C. (red.). (2018a). *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Biliński, M. (2013). Zasada równego traktowania przedsiębiorców. W: J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 8A Publiczne prawo gospodarcze*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Fischer, B., Pikorz-Ryń, A., Sakowska-Baryła, M. i Wyporska-Frankiewicz, J. (2019). *Ustawa o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Hopfer, A. (2015). W: P. Czechowski (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Hopfer, A. i Źróbek, S. (2001). *Rzeczoznawstwo majątkowe w Polsce i wybranych krajach europejskich*. Warszawa: Twigger.

- Jaworski, J. (2010). *Reglamentacja zawodów rynku nieruchomości*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kalus, S. (2002). *Status prawny osób zajmujących się zawodowo rynkiem nieruchomości*. Warszawa: LexisNexis.
- Kocowski, T. (2013). Reglamentacja działalności gospodarczej. W: J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 8A Publiczne prawo gospodarcze*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kokocińska, K. (2009). Reglamentacja gospodarcza a wspieranie rozwoju. Nowe tendencje aktywności państwa w gospodarce. W: W. Sz wajdler, H. Nowicki (red.), *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*. Materiały Zjazdu Katedr Publicznego Prawa Gospodarczego. 20–22 września. Toruń: Wydawnictwo „Dom Organizatora”.
- Krzywoń, A. (2011). *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji RP*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Parchomiuk, J. i Polanowski, J. (2015). Nadużycie prawa do informacji publicznej. W: B. Dolnicki (red.), *Jawność w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Piskorz-Ryń, A. (2018). *Ponowne wykorzystanie informacji sektora publicznego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szydło, M. (2005). *Swoboda działalności gospodarczej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Szydło, M. (2011). *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*. Bydgoszcz–Wrocław: Oficyna wydawnicza Branta.
- Taczkowska-Olszewska, J. (2014). *Dostęp do informacji publicznej w polskim systemie prawnym*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Taczkowska-Olszewska, J., Chałubińska-Jentkiewicz, K. i Nowikowska, M. (2019). *Retencja, migracja i przepływy danych w cyberprzestrzeni. Ochrona danych osobowych w systemie bezpieczeństwa państwa*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wilkowska-Kołąkowska, D. (2010). *Wycena nieruchomości. Rzeczoznawstwo majątkowe*. Warszawa: LexisNexis.