



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, dnia 21 maja 2004 r.

36480

RPO-453374-IV/03/BM

Pan
Krzysztof Opawski
Minister Infrastruktury
WARSZAWA

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynął wniosek, w którym został zgłoszony problem dotyczący regulaminu działania Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej, która jest powołana do przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego w sprawie nabycia uprawnień w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i zarządzania nieruchomościami. Otóż, w ocenie wnioskodawcy, wprowadzenie przez byłego Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w drodze regulaminu, wydanego na podstawie § 14 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 1998 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących działalności zawodowej (Dz. U. Nr 115, poz. 745), wymogu sporządzenia opisu trzech transakcji lub trzech planów zarządzania nieruchomościami, narusza § 5 tegoż rozporządzenia, art. 197 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj.: Dz. U. z 2000 r., Nr 46, poz. 543 ze zm.) oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Przede wszystkim, o ile w przypadku praktyki w zakresie szacowania nieruchomości, nałożenie na osoby zainteresowane obowiązku wykonania piętnastu projektów operatów szacunkowych wynika wprost z treści § 5 ust. 3 pkt 1 powyższego rozporządzenia, o tyle w przypadku praktyki w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami oraz w zakresie zarządzania nieruchomościami. § 5 ust. 3 pkt 2 i 3 rozporządzenia nie przewiduje, aby

owe osoby były zobowiązane do opracowania opisu trzech transakcji lub trzech planów zarządzania. Zdaniem wnioskodawcy, określenie tych obowiązków w powyższym regulaminie, a więc w akcie prawnym nie należącym do źródeł powszechnie obowiązującego prawa świadczy o tym, że mamy do czynienia z niezgodnością regulaminu w omawianym zakresie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Aby potwierdzić zasadność swojego stanowiska, zainteresowany załączył do wniosku kopię pisma z dnia 29 września 2003 r. nr RN-3/6022-38/2003/RN/1461, jakie otrzymał od Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. W piśmie tym został on poinformowany, iż co prawda przepisy prawa nie precyzują zakresu wiadomości, jakie powinny być egzekwowane w trzecim etapie postępowania kwalifikacyjnego, pozostawiając Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej dużą dowolność w tym względzie, jednakże, w ocenie Urzędu, wprowadzenie w drodze regulaminu wydanego przez jego Prezesa w oparciu o § 14 rozporządzenia wymogu sporządzenia opisu trzech transakcji i trzech planów zarządzania nieruchomościami znajduje swoje uzasadnienie w treści § 21 pkt 3 tego aktu prawnego. Ponadto, w końcowej części tego pisma Urząd wyjaśnił także, iż wnioski zainteresowanego dotyczące zmian przepisów prawa będą przedmiotem rozważania podczas aktualnie prowadzonych prac legislacyjnych, tzn. nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami i następnie zmianie przepisu wykonawczego dotyczącego działalności zawodowej.

Zdaniem Rzecznika, analiza przedstawionego przez zainteresowanego problemu, potwierdza istnienie stanu prawnego niezgodnego z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. W szczególności, nie jest przekonujące stanowisko ówczesnego Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, jakoby podstawę prawną do określenia w regulaminie działania Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej obowiązku sporządzenia opisu trzech transakcji i trzech planów zarządzania nieruchomościami mógł stanowić § 14 w zw. z § 21 pkt 3 rozporządzenia z dnia 18 sierpnia 1998 r. Trzeba bowiem zauważyć, iż pierwszy z wymienionych wyżej przepisów stanowi tylko tyle, że Komisja Kwalifikacyjna działa na posiedzeniach plenarnych oraz na posiedzeniach związanych z przeprowadzaniem postępowania kwalifikacyjnego, zgodnie z regulaminem ustalonym przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Natomiast, w myśl drugiego przepisu, zespół kwalifikacyjny przeprowadza postępowanie kwalifikacyjne w trzech kolejnych, odrębnych etapach, w których sprawdza m. in. przygotowanie praktyczne osoby zainteresowanej do prowadzenia działalności zawodowej. A zatem, ani treść pierwszego przepisu, ani treść drugiego przepisu nie wskazuje na to, aby zawierały one w sobie „upoważnienie” do nałożenia na osoby zainteresowane w drodze regulaminu działania Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej obowiązku sporządzenia w trakcie odbywania praktyk opisu trzech transakcji i trzech planów zarządzania nieruchomościami. Upatrywanie w tych przepisach takiego upoważnienia może tym bardziej dziwić, gdy się weźmie jeszcze pod uwagę treść § 5 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym praktyka

odbywa się zgodnie z regulaminem odbywania praktyk, ustalonym przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Jeżeli więc przyjęlibyśmy, co w świetle konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego i tak nie mogłoby wchodzić w grę, że w drodze regulaminu można by było nakładać obowiązek sporządzenia opisu trzech transakcji i trzech planów zarządzania nieruchomościami, to odpowiednią do tego podstawę prawną stanowiłby § 5 ust. 1, a nie § 14 w zw.

z § 21 pkt 3 rozporządzenia z dnia 18 sierpnia 1998 r. Bez względu jednak na wcześniejsze rozważania, należy z całą mocą podkreślić, iż regulamin działania Komisji Kwalifikacyjnej nie może zawierać w sobie postanowień o charakterze norm powszechnie obowiązujących, które mają zastosowanie w stosunku do osób trzecich, gdyż nie należy on do zamkniętego katalogu źródeł prawa, o jakim jest mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji. Jak stanowi ten przepis, źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Nie ulega zatem żadnej wątpliwości, że owy regulamin nie mieści się w tym katalogu. Co najwyżej, należy stwierdzić, że ma on charakter organizacyjny, wewnętrzny i odnosić się może tylko i wyłącznie do sposobu działania Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej. Argumentacja ta doznaje dodatkowego wzmocnienia, gdy się jeszcze weźmie pod uwagę wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r., jaki zapadł w sprawie o sygn. P 21/02. Otóż w wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł m. in., że art. 58 pkt 12 lit. j Prawa o adwokaturze oraz art. 60 pkt 8 b ustawy o radcach prawnych są niezgodne z art. 87 ust. 1 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 17 Konstytucji. Zdaniem bowiem Trybunału, zakwestionowane przepisy dopuszczały sytuację, w której samorząd korporacyjny (Naczelna Rada Adwokacka i Krajowa Rada Radców Prawnych) mocą aktów prawa wewnętrznego obowiązującego wpływały na sytuację osób nie będących jeszcze członkami korporacji. Konsekwencją uchwał organów samorządu było zaś ograniczenie konstytucyjnie gwarantowanej wolności wyboru zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Trybunał wskazał, że ograniczenia konstytucyjnie gwarantowanych wolności i praw obywatelskich powinny być unormowane w aktach prawnych o randze ustawy. Ponieważ jednak przepisy zaskarżonych ustaw nie określały przesłanek i zakresu przeprowadzania konkursów na aplikacje, umożliwiając dowolne normowanie tych kwestii w aktach prawnych wewnątrz korporacyjnych, zostały one uznane za niezgodne z Konstytucją. W opinii Rzecznika, powyższe motywy rozstrzygnięcia, jakie w swoim wyroku podał Trybunał Konstytucyjny, w sposób odpowiedni można odnieść do problemu omówionego w niniejszym piśmie.

Wobec tego, zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie zasadności przyjęcia nowych rozwiązań prawnych, które w ocenie Rzecznika usunęłyby stan prawny niezgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Wydaje się też, że stosowne zmiany mogłyby być już wprowadzone podczas przeprowadzania prac legislacyjnych, o których w końcowej części swojego pisma z dnia 29 września 2003 r., wspominał były Urząd

Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Byłbym też wdzięczny, za powiadomienie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku zajęтым w tej sprawie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich