



Warszawa, 14.11.2006 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-532014-IV/06/MM

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Andrzej Aumiller
Minister Budownictwa

Zgodnie z brzmieniem art. 182 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 261 poz. 2603 ze zm.), licencję zawodową pośrednika w obrocie nieruchomościami nadaje się osobie, która m. in. ukończyła studia podyplomowe w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.

Następnie, jak precyzuje art. 196 powołanej wyżej ustawy, programy studiów podyplomowych, o których mowa m. in. w art. 182 ust. 1 pkt 4 ustawy, winny uwzględniać minimalne wymogi programowe ustalone przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.

Na podstawie art. 196 ustawy o gospodarce nieruchomościami wydany został Komunikat Ministra Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie ustalenia minimalnych wymogów programowych dla studiów podyplomowych w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami (Dz. Urz. Ministerstwa Infrastruktury z dnia 28 grudnia 2004 r.).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich uregulowanie kwestii standardów kształcenia na studiach podyplomowych, których ukończenie należy do niezbędnych przesłanek uzyskania licencji zawodowej pośrednika w obrocie nieruchomościami w prawnej formie komunikatu, a więc aktu wewnętrznego - nie mającego mocy powszechnie obowiązującej - narusza prawa i wolności obywatela.

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się wielokrotnie na temat konstytucyjnych zasad rozdziału materii między akty prawa powszechnie obowiązujące a akty wewnętrzne, nakładające określone obowiązki na jednostki organizacyjnie podporządkowane odpowiednim organom państwa w związku z realizacją uprawnienia (i obowiązku).

W wyroku z dnia 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01 Trybunał stwierdził m. in. „Z uwagi na zamknięty charakter systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego Komunikatu nie sposób potraktować jako aktu powszechnie obowiązującego. Żaden bowiem z przepisów Konstytucji nie wymienia tego rodzaju aktów normatywnych wśród źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Inaczej rzecz ma się z system aktów wewnętrznych, który nie jest uważany za system zamknięty” (publ. OTK Nr 5/2001 s. 127).

Rozwijając i precyzując tę linię orzeczniczą Trybunał stwierdza, że tekst Komunikatu ma charakter normatywny, jeśli wchodzi w skład normy prawnej skonstruowanej na podstawie odpowiednich przepisów ustawy. W tej sytuacji konstytucyjność Komunikatu zależy od tego, czy jego ustanowienie i treść mieści się w granicach, jakie aktom tego rodzaju wyznaczają postanowienia Konstytucji RP, a zwłaszcza jej art. 93. W rozpatrywanej sprawie postanowienia Komunikatu wkraczają w materię zastrzeżoną dla aktów prawa powszechnie obowiązującego.

Komunikat Ministra Infrastruktury nie może w żadnym przypadku stanowić podstawy jakichkolwiek ingerencji lub decyzji wydawanych wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów. Podstawę taką stanowić mogą wyłącznie źródła prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Tymczasem, zgodnie z brzmieniem art. 191 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej nadaje uprawnienia i licencje zawodowe, o których mowa w rozdziałach 1-3 niniejszego działu, na podstawie postępowania kwalifikacyjnego zakończonego wynikiem pozytywnym.

Aby jednak przystąpić do postępowania kwalifikacyjnego, niezbędne jest spełnienie przez osobę fizyczną składającą wniosek o nadanie licencji zawodowej pośrednika w obrocie nieruchomościami określonych wymagań nałożonych przepisem art. 182 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Licencję zawodową nadaje się osobie, która m. in. ukończyła studia podyplomowe w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami (pkt. 4), których wymagania programowe uregulowano w akcie prawnym nie mającym mocy powszechnie obowiązującej.

W ocenie Rzecznika regulowana powyższym Komunikatem materia ma charakter normatywny, bowiem wymagania programowe dla studiów podyplomowych wchodzi w skład normy prawnej statuującej określony ciąg wymagań i warunków, których łączne spełnienie umożliwia uzyskanie licencji zawodowej pośrednika w obrocie nieruchomościami.

Pragnę również zaznaczyć, że prawidłowym wydaje się być uregulowanie kwestii wymagań programowych dla studiów podyplomowych w prawnej formie rozporządzenia, tak jak ma to obecnie miejsce w przypadku określenia standardów nauczania dla poszczególnych kierunków

studiów i poziomów kształcenia w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 18 kwietnia 2002 r. (Dz. U. 2002 r. Nr 116, poz. 1004).

Powyższa zmiana wymaga jednak modyfikacji w zakresie upoważnienia zawartego w art. 196 ustawy o gospodarce nieruchomościami, która wskazywałaby jednoznacznie formę aktu prawa powszechnie obowiązującego jakim jest rozporządzenie.

Wobec powyższego zwracam się do Pana Ministra z prośbą o rozważenie konieczności podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych oraz powiadomienie Rzecznika o stanowisku zajęтым w tej sprawie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich