



Warszawa, 25/01/2008r.

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
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury

Szanowny Panie Ministrze

W dniu 14 listopada 2006 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do ówczesnego Ministra Budownictwa w sprawie formy prawnej dotyczącej minimalnych wymogów programowych dla studiów podyplomowych w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.

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 20 czerwca 2007 r. w sprawie ustalenia minimalnych wymogów programowych dla studiów podyplomowych w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami (Dz. Urz. Ministerstwa Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2007 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.

W odpowiedzi na wystąpienie Minister w piśmie z dnia 15 lutego 2007 r. nie podzielił wątpliwości Rzecznika co do wskazanego wyżej naruszenia. W szczególności podkreślił, iż w świetle przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym, programy studiów podyplomowych wykraczających poza kierunek studiów wyższych, nie są regulowane aktem powszechnie obowiązującym, a następnie ogłaszane w publikatorze o zasięgu ogólnokrajowym. Ponadto stwierdził, iż przepis art. 196 ustawy o gospodarce nieruchomościami, odnoszący się do wymogów programowych studiów podyplomowych w zakresie m. in. pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, stanowi normę szczególną w stosunku do regulacji zamieszczonej w ustawie - Prawo o szkolnictwie wyższym. Skoro zatem przepisy regulujące system szkolnictwa wyższego nie przewidują dla studiów podyplomowych, których programy wykraczają poza kierunek studiów wyższych prowadzonych w danej uczelni obowiązku regulowania tych programów w akcie powszechnie obowiązującym, nie wydaje się zasadne wprowadzenie tego wymogu w stosunku do programów studiów podyplomowych, o których mowa w art. 196 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Rzecznik Praw Obywatelskich niestety nie może zgodzić się z tak zaprezentowanym stanowiskiem Ministra. W szczególności chybiony jest argument dotyczący braku wymogu regulowania programu studiów podyplomowych w formie aktu powszechnie obowiązującego w przepisach ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Rzecznik bowiem nie podważa w ogólności braku takiego obowiązku w stosunku do wszystkich rodzajów studiów podyplomowych, a jedynie do tych studiów, których ukończenie daje w przyszłości możliwość ubiegania się o nadanie uprawnienia w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, a więc których ukończenie daje podstawę do skonkretyzowania praw i obowiązków obywatela w drodze władczego działania organu administracji publicznej jakim jest z pewnością decyzja o nadaniu uprawnień.

Przedstawione wyżej stanowisko jest tym bardziej uzasadnione również w kontekście dokonanej w dniu 1 stycznia 2008 roku ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2007 r. Nr 173, poz. 1218) nowelizacji przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami w części dotyczącej wykonywania działalności zawodowej w dziedzinie gospodarki nieruchomościami. Nowelizacja ta zmieniła m.in. wymogi, które muszą spełnić osoby ubiegające się o nadanie licencji zawodowej w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami oraz licencji zawodowej w zakresie zarządzania nieruchomościami.

Z powyższego wynika, że od dnia 1 stycznia 2008 r. osoby spełniające ustawowe wymogi mogą otrzymać licencję zawodową odpowiednio w zakresie pośrednictwa w obrocie

nieruchomościami lub zarządzania nieruchomościami bez konieczności przystąpienia do egzaminu.

Trybunał Konstytucyjny wypowiadał 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. 2 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, osobom które spełniły wymogi określone w przepisach ustawy.

W przypadku osoby fizycznej składającej wniosek o nadanie licencji zawodowej pośrednika w obrocie nieruchomościami, niezbędne jest spełnienie 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 umożliwi uzyskanie licencji zawodowej pośrednika w obrocie nieruchomościami. Powyższy kierunek zapatrywań zdaje się potwierdzać najnowsze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2007 r. w sprawie oznaczonej sygn. K 36/06, a dotyczącej kwalifikacji do wykonywania dokumentacji hydrologicznych, a więc warunków wykonywania zawodu. Otóż w ocenie Trybunału Konstytucyjnego określenie warunków wykonywania zawodu lub pewnych czynności zawodowych należy do spraw o fundamentalnym znaczeniu z punktu widzenia wolności wykonywanego zawodu. Sprawy te muszą być unormowane w ustawie i nie mogą być przekazywane do unormowania w drodze rozporządzenia. Ustawa uzależniając wykonywanie określonych czynności zawodowych od wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji, powinna bliżej sprecyzować wymagania dotyczące tych kwalifikacji. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego adresaci norm prawnych muszą mieć możliwość ustalenia wszystkich zasadniczych elementów ustanowionych ograniczeń na podstawie samych przepisów ustawy, bez potrzeby odwoływania się do unormowań zawartych w rozporządzeniach. Zamieszczenie w ustawie ogólnikowo ujętych ograniczeń konstytucyjnych przy jednoczesnym udzieleniu upoważnienia do wypełnienia treści tych regulacji w drodze rozporządzenia narusza konstytucyjną zasadę wyłączności ustawy w sferze praw i wolności człowieka i obywatela.

Pragnę jednocześnie zaznaczyć, iż w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich prawidłowym sposobem 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), oraz dokonanie - we wskazanym wyżej przez Trybunał Konstytucyjny zakresie - odpowiednich modyfikacji w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. j. Dz. U. 2001 Nr 14, poz. 147), zwracam się do Pana Ministra z ponowną prośbą o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku zajęтым w przedstawionej sprawie.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich