

29/2/A/2008

WYROK
z dnia 27 marca 2008 r.
Sygn. akt SK 17/05*



W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Mirosław Granat – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Marian Grzybowski
Marek Kotlinowski
Andrzej Rzepliński,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 27 marca 2008 r., skargi konstytucyjnej Stanisława Kłęka o zbadanie zgodności: art. 179, art. 191 oraz art. 232 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741, ze zm.) z art. 2, art. 17 ust. 1, art. 22 oraz art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 45 Konstytucji oraz art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.),

o r z e k a:

Art. 179 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 i Nr 281, poz. 2782, z 2005 r. Nr 130, poz. 1087, Nr 169, poz. 1420 i Nr 175, poz. 1459 oraz z 2006 r. Nr 64, poz. 456, Nr 104, poz. 708 i Nr 220, poz. 1600 i 1601 oraz z 2007 r. Nr 173, poz. 1218) jest zgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 22 i art. 45 Konstytucji.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 30 sierpnia 2004 r. Stanisław Kłek (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność art. 179, art. 191, art. 198 oraz art. 232 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 kwietnia 2008 r. w Dz. U. Nr 58, poz. 358.

sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm.; dalej: u.g.n.) z art. 2, art. 17 ust. 1, art. 22 oraz art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 45 Konstytucji, a także art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284). Niezgodność ta miała polegać na pozbawieniu skarżącego swobody wykonywania zawodu w postępowaniu, w którym nie zostały sprecyzowane wymagania stawiane osobom ubiegającym się o licencję w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, oraz naruszeniu zasady ochrony praw słusznie nabytych.

W wyniku wstępnej kontroli skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z 18 stycznia 2005 r., odmówił nadania skardze dalszego biegu w zakresie odnoszącym się do art. 198 u.g.n. Po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 22 marca 2005 r. Trybunał Konstytucyjny postanowił pozostawić bez rozpoznania zażalenie na powyższe postanowienie.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym: skarżący złożył wniosek o nadanie licencji zawodowej w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami na podstawie art. 232 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 u.g.n. Decyzją z 31 stycznia 2000 r. (nr GN-3/18-1/AK/2000) Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (dalej: Prezes UMiRM), wskazując na negatywną opinię Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej, odmówił skarżącemu nadania licencji. W wyniku ponownego rozpatrzenia sprawy, Prezes UMiRM utrzymał w mocy rozstrzygnięcie wydane w pierwszej instancji, decyzją z 19 grudnia 2002 r. (nr RN-3/6012-1/JŚ/02/III). W uzasadnieniu Prezes UMiRM powołał się na negatywną opinię Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej, w której stwierdzono, że przedstawione przez skarżącego dokumenty nie potwierdzają prowadzenia przez niego pośrednictwa w obrocie nieruchomościami w okresie wymaganym przez art. 232 ust. 1 pkt 3 u.g.n. Skarżący wniósł skargę na tę decyzję do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyniku rozpoznania oddalił ją wyrokiem z 11 grudnia 2003 r. (sygn. akt I SA 3192/02). Sąd odniósł się w uzasadnieniu do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 18 sierpnia 1998 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących działalności zawodowej (Dz. U. Nr 115, poz. 745), które regulują m.in. formę udokumentowania dorobku i praktyki zawodowej przez osobę występującą o udzielenie licencji zawodowej na podstawie skarżonego art. 232 ust. 1 pkt 3 u.g.n. Sąd wskazał również na pismo skierowane do skarżącego, znajdujące się w aktach sprawy, informujące go o rodzaju dokumentów wymaganych przez Państwową Komisję Kwalifikacyjną. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Komisja była w pełni uprawniona do wydania opinii negatywnej, co następnie stanowiło przesłankę odmownej decyzji Prezesa UMiRM, gdyż skarżący nie udokumentował dorobku zawodowego w wymagany sposób. Skarga kasacyjna skarżącego od powyższego wyroku została oddalona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 marca 2004 r. (sygn. akt OSK 52/02). W uzasadnieniu sąd nie zgodził się z zarzutem, że brak było możliwości wzruszenia orzeczenia Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej, w czym skarżący upatrywał pozbawienia go konstytucyjnie chronionego prawa do sądu. Sąd podkreślił również, że nie ulega wątpliwości, że postępowanie w sprawie nadania licencji zawodowej w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami prowadzone jest przed Prezesem UMiRM, którego decyzja podlega następnie kontroli sądu administracyjnego. Błędne jest więc twierdzenie skarżącego, że o nadaniu licencji rozstrzyga Państwowa Komisja Kwalifikacyjna.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej zostało podniesione, że na podstawie skarżonych przepisów, skarżący został pozbawiony wolności w zakresie wykonywania zawodu, bez dochowania drogi sądowej, „bez udowodnienia winy na drodze sądowej z warunkiem uzyskania prawa dotychczas posiadanego poprzez udowodnienie swojej

niewinności, poprzez poddanie się egzaminowi przed sądem będącym poza rzetelną kontrolą, jakim niewątpliwie jest Państwowa Komisja Kwalifikacyjna, nie powołana ustawą”. Zdaniem skarżącego wystąpienie z wnioskiem miało na celu potwierdzenie praw nabytych, zaś wydane decyzje odmowne oraz orzeczenia sądów administracyjnych naruszają jego prawa i wolności konstytucyjne. Skarżący kwestionuje również dopuszczalność uczestnictwa Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej w tymże postępowaniu. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazano, że skarżony art. 179 u.g.n. narusza wyrażoną art. 2 zasadę ochrony praw nabytych, w sposób stanowiący obrazę art. 17 ust. 1 oraz art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 45 Konstytucji. Podniesiono, że przed wejściem w życie u.g.n., tzn. przed 1 stycznia 1998 r., nie było żadnych ograniczeń w wykonywaniu czynności zawodowych związanych z pośrednictwem w obrocie nieruchomościami. Skarżący nie zgodził się ze stanowiskiem wyrażonym w powołanym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, że wprowadzenie licencji zawodowych jest uzasadnione interesem społecznym i interesem poszczególnych obywateli, którzy chcą mieć pewność, że korzystają z usług kompetentnych osób, posiadających uprawnienia do wykonywania zawodu. W uzasadnieniu podniesiono również, że nieutworzenie samorządu zawodowego pośredników w obrocie nieruchomościami świadczy o tym, że ustawodawca nie widział w wykonywaniu tego zawodu zagrożenia dla interesu publicznego. Nieutworzenie tego samorządu ma również potwierdzać bezpodstawne naruszenie art. 22 oraz art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 45 Konstytucji. W świetle powyższego, skarżący upatruje naruszenia konstytucyjnej wolności wykonywania zawodu w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, wprowadzenia ograniczeń naruszających zasadę proporcjonalności wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zdaniem skarżącego u.g.n. „nie wnosi (...) nic nowego, nie stanowi żadnych wymagań w zakresie wiedzy wymaganej do wykonywania działalności zawodowej, a tym samym nie daje dodatkowych gwarancji profesjonalizmu w tym zakresie, poza tymi wymogami, które wynikają z przepisów prawa istniejących w dniu wydania ustawy”.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 31 maja 2005 r. poinformował, że nie przystępuje do sprawy toczącej się przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi Stanisława Kłęka.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 2 września 2005 r. wniósł o uznanie, że przepis art. 179 ust. 1 i 2 u.g.n. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 2, art. 22 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym wniósł o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Prokurator Generalny ocenił dopuszczalność kontroli konstytucyjnej w granicach przedmiotowych niniejszej skargi konstytucyjnej. Wskazał, że w trybie kontroli właściwym dla skargi konstytucyjnej niedopuszczalna jest przede wszystkim kontrola zgodności przepisów z normami prawa międzynarodowego. Ponadto, zdaniem Prokuratora Generalnego, w niniejszej sprawie podstawą rozstrzygnięcia o prawach skarżącego był jedynie art. 232 ust. 1 pkt 3, art. 179 ust. 1 i 2 oraz art. 191 ust. 3 u.g.n.. Skarżący nie sformułował w skardze argumentów uprawdopodobniających niekonstytucyjność pozostałych szczegółowych uregulowań, zawartych w art. 179 i art. 191 u.g.n.

Zdaniem Prokuratora Generalnego wprowadzenie licencji w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami ogranicza wolność działalności gospodarczej. Wymóg ten ma również ograniczać wolność wykonywania zawodu, gwarantowaną art. 65 ust. 1

Konstytucji. Ani wolność gospodarcza, ani wolność wykonywania zawodu nie mają charakteru absolutnego, a z przepisów Konstytucji wprost wynika możliwość ich ograniczenia. Wyłączenie z obrotu gospodarczego osób, które nie są w stanie sprostać podstawowym wymaganiom prowadzenia działalności gospodarczej, co przede wszystkim służy zabezpieczeniu innych podmiotów przed skutkami działań nieprofesjonalistów, jest dopuszczalne i nie narusza istoty wolności gospodarczej. W odniesieniu do wolności wykonywania zawodu, Prokurator Generalny stwierdził, że uwarunkowanie prowadzenia działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami posiadaniem stosownej licencji związane jest z ochroną własności prywatnej osób trzecich. Transakcje dokonywane w obrocie nieruchomościami dotyczą zazwyczaj znacznych środków majątkowych, co związane jest z dużym ryzykiem i z tego względu niezbędne jest zapewnienie bezpieczeństwa tego obrotu.

W ocenie Prokuratora Generalnego za niezasadne należy uznać zarzuty dotyczące niezgodności art. 179 ust. 1 i 2 u.g.n. zarówno z art. 22 ust. 1, jak i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Argumentacja skarżącego wskazująca, że można tworzyć i licencjonować tylko zawody zaufania publicznego jest, w opinii Prokuratora Generalnego, nieuprawniona. Ponadto Prokurator Generalny uznał, że nie jest możliwa kontrola zgodności art. 179 ust. 1 i 2 u.g.n. z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że skoro przed wejściem w życie u.g.n. zawód pośrednika w obrocie nieruchomościami nie był prawnie wyodrębniony, nie można mówić o nabyciu prawa do jego wykonywania i jego konstytucyjnej ochrony. Przepis art. 232 ust. 1 pkt 3 u.g.n. nie służy więc ochronie praw nabytych, ale stanowi przepis intertemporalny umożliwiający zainteresowanym dostosowanie się do nowego stanu prawnego w sposób jak najmniej uciążliwy. W ocenie Prokuratora Generalnego zarzuty dotyczące art. 232 ust. 1 pkt 3 u.g.n. dotyczą stosowania, a nie stanowienia prawa, co sprawia, że pozostają one poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego, a to skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Prokurator Generalny, odnosząc się do art. 191 ust. 3 u.g.n., nie zgodził się z argumentacją skarżącego, jakoby Komisja była powoływana w sposób pozaustawowy, a ponadto, że postępowanie przed Komisją pozostaje poza kontrolą sądową, mimo że jego wynik decyduje o nadaniu lub odmowie nadania licencji zawodowej. Komisja jest ustawowo legitymowana do określonego działania w postępowaniu o nadanie uprawnień i licencji zawodowych, a jej powołanie odbywa się w drodze zarządzenia ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Ponadto nadanie lub odmowa nadania licencji zawodowej w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, podlegającej kontroli sądu administracyjnego (art. 192 u.g.n. w związku z art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; Dz. U. Nr 153, poz. 1270). Poddanie kontroli sądu decyzji administracyjnej odmawiającej przyznania licencji zawodowej oznacza objęcie tą kontrolą legalności wszystkich działań, które doprowadziły do jej wydania, a więc także prawidłowości postępowania prowadzonego przez Państwową Komisję Kwalifikacyjną. W ocenie Prokuratora Generalnego nie może być tu mowy o sprzeczności art. 191 ust. 3 u.g.n. z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny uznał za nieadekwatne pozostałe wzorce kontroli wskazane przez skarżącego.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 7 czerwca 2006 r. stwierdził, że art. 179 ust. 1 i 2 u.g.n. jest zgodny z art. 2, art. 22 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3

Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji, art. 191 ust. 3 u.g.n. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 2, art. 22 ust. 1 oraz art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto w pozostałym zakresie wniosł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Zdaniem Marszałka Sejmu sposób ukształtowania zawodu pośrednika w obrocie nieruchomościami w przepisach u.g.n. wskazuje na szczególny charakter tego zawodu, upodabniający go jedynie do zawodu zaufania publicznego. Ustanowione warunki, służące zapewnieniu określonego poziomu świadczonych usług, znajdują natomiast uzasadnienie w zasadzie proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Procedura kwalifikacyjna nie wyklucza możliwości wykonywania zawodu pośrednika, ale uzależnia to od spełnienia niezbędnych warunków.

W ocenie Marszałka, przewidziane przez ustawę ograniczenia prowadzenia działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami nie powodują naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych, gdyż nie można mówić tu o pozbawieniu prawa wykonywania zawodu; można kontynuować prowadzoną w poprzednio obowiązującym stanie prawnym działalność, wszakże przy spełnieniu określonych warunków.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej, Marszałek Sejmu wskazał, że ustawa przewiduje udział w procesie oceny kwalifikacji podmiotów (osób) reprezentujących czynnik społeczny. Proces ten w odniesieniu do osób, które prowadziły działalność w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami dłużej niż przez 5 lat, opiera się jedynie na ocenie dokumentów świadczących o wykonywaniu tej działalności przez wymagany okres.

II

Na rozprawie 27 marca 2008 r. stawili się przedstawiciele Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali swoje stanowiska w sprawie wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego, w trybie skargi konstytucyjnej, może być wyłącznie akt normatywny (przepis prawa), na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącego. Przyjęta w prawie polskim konstrukcja skargi konstytucyjnej wyklucza możliwość kwestionowania przepisów, które nie znalazły zastosowania w sprawie, w związku z którą skarga została wniesiona. Przesłanką rozpoznania skargi konstytucyjnej nie może być więc wskazanie dowolnego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego; można wskazać tylko przepis, który w konkretnej sprawie stanowił podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia. „W odróżnieniu od wniosków, kierowanych do Trybunału przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga konstytucyjna nie może być środkiem inicjowania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc prowadzonej niezależnie od płaszczyzny stosowania kwestionowanych unormowań” (postanowienie TK z 30 listopada 2005 r. sygn. Ts 186/05, OTK ZU nr 1/B/2007, poz. 22). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszym stanie faktycznym i prawnym za podstawę ostatecznego rozstrzygnięcia może zostać

uznany jedynie art. 179 ust. 1 i 2, art. 191 ust. 1-3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: u.g.n.). Co więcej, skarżący nie uzasadnił, w jaki sposób pozostałe przepisy art. 179 i art. 191 u.g.n. miałyby naruszać Konstytucję. Z uwagi więc na sposób sformułowania zarzutów skargi konstytucyjnej należy przyjąć, że zaskarżone w niniejszej sprawie są art. 179 ust. 1 i 2, art. 191 ust. 1-3 oraz art. 232 ust. 1 pkt 3 u.g.n.

2. Ze względu na zmiany legislacyjne, które miały miejsce od momentu wniesienia skargi konstytucyjnej, niezbędna stała się identyfikacja zakresu przedmiotowego przepisów poddanych kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W związku z wejściem w życie art. 1 pkt 68 lit. a ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 173, poz. 1218) utracił moc obowiązującą w kwestionowanym brzmieniu objęty skargą przepis art. 191 u.g.n., co powoduje, że zachodzi przesłanka uznania zbędności orzekania, o której stanowi art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK). „Osiągnięty został bowiem podstawowy cel, będący także celem skarżących, polegający na wyeliminowaniu z porządku prawnego stanu niezgodności z Konstytucją” (por. postanowienie TK z 3 października 2001 r., SK 3/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 218). Z tego względu postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu z powodu zbędności wydania wyroku.

3. Trybunał Konstytucyjny rozważył w dalszej kolejności, czy zarzucana niekonstytucyjność art. 232 ust. 1 pkt 3 u.g.n. wiąże się ze stanowieniem, czy też stosowaniem prawa przez sądy; sposób stosowanie prawa pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (zob. sygn. SK 19/03 z 21 grudnia 2004 r., OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 118). Z uzasadnienia skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący nie podaje w wątpliwość przyjętych w art. 232 ust. 1 pkt 3 u.g.n. rozwiązań regulujących kwestie intertemporalne, lecz jedynie wskazuje, że w jego odczuciu spełniał on przesłanki w nim określone, a tym samym kwestionuje wynik przeprowadzonego postępowania kwalifikacyjnego. W związku z tym, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, zarzucana niekonstytucyjność wiąże się nie z samą treścią zaskarżonego przepisu, ale z jego zastosowaniem, co pozostaje poza kognicją Trybunału. W związku z powyższym stanowi to przesłankę umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

4. Przechodząc do merytorycznego rozpatrzenia niniejszej skargi, w zakresie dotyczącym art. 179 ust. 1 i 2 u.g.n., Trybunał Konstytucyjny wskazał na znaczenie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami; rola pośrednictwa wzrasta w ostatnich latach. Transformacja ustrojowa lat dziewięćdziesiątych przyniosła ożywienie na rynku nieruchomości, a obsługujący go pośrednicy zyskali znaczący wpływ na zawierane umowy. Zadaniem pośrednika jest wykonywanie czynności w interesie klienta, ukierunkowanych na zawarcie umowy sprzedaży, co wiąże się z rozporządzaniem kwotami stanowiącymi nierzadko oszczędności całego jego życia (zob. T. Tukaj, *Zasady działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami*, Rejent nr 11/2000, s. 64). Do 31 grudnia 1997 r. nie istniała regulacja prawna, wymagająca posiadanie określonych kwalifikacji do wykonywania tego zawodu. Ze względu jednak na rolę pośredników w ramach istniejących stosunków społecznych, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie licencji zawodowej pośrednika w obrocie nieruchomościami, a tym samym ustalił prawa i obowiązki (m.in. ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za

szkody powstałe w wyniku podejmowanych czynności pośrednictwa) oraz zakres odpowiedzialności zawodowej osób wykonujących taką działalność.

Obowiązek uzyskania licencji zawodowej związany jest z koniecznością posiadania odpowiednich kwalifikacji przez podmioty wykonujące działalność pośrednictwa. Zdaniem skarżącego wprowadzenie licencji narusza konstytucyjnie chronioną wolność wykonywania zawodu oraz zasadę wolności gospodarczej. Odnosząc się do powyższych zarzutów, należy przypomnieć, że przez zasadę wolności gospodarczej należy rozumieć „możliwość swobodnego podejmowania i prowadzenia działalności zarobkowej, a także wyboru prawnego-organizacyjnej formy takiej działalności” (wyrok TK z 20 czerwca 2002 r., sygn. K 33/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 44). Jej realizacja nie zwalnia jednak podmiotów zamierzających prowadzić działalność gospodarczą od zachowania wymogów przewidzianych w przepisach prawa. Wymogi te mogą również przybierać postać reglamentacji administracyjnej. Rodzi to obowiązek uzyskiwania odpowiednich koncesji lub zezwoleń, co niejednokrotnie można traktować w kategoriach „ograniczenia” działalności gospodarczej. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, licencja pośrednika w obrocie nieruchomościami powinna być traktowana jedynie jako wymóg, a nie ograniczenie, podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż nie jest ona elementem polityki reglamentacyjnej państwa. Licencja potwierdza jedynie posiadanie przez osobę zajmującą się pośrednictwem w obrocie nieruchomościami niezbędnych do tego kwalifikacji.

W doktrynie prawnej podkreśla się, że w zakresie niektórych działań ważną rolę odgrywają indywidualne właściwości osób lub rzeczy, a których stwierdzenie decyduje o sytuacji podmiotu na gruncie prawa administracyjnego (zob. W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 28). W związku z tym, co wskazał Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie (wyrok z 23 czerwca 2005 r., sygn. K 17/04, OTK ZU nr 6/2005, poz. 66), „regulacja warunków wykonywania zawodu nie znosi ani nie ogranicza wolności wykonywania zawodu tak długo, jak długa nawiązuje do niezbędnej wiedzy teoretycznej i praktycznej (ewentualnie potwierdzonej formalnie przez egzamin, sprawdzenie, specjalizację, dyplom ukończenia studiów, studiów podyplomowych)”. W nauce prawa administracyjnego akty te przyjmuje się określać aktami kwalifikacyjnymi. Materialnoprawną podstawą takich decyzji administracyjnych są „właściwości osób lub rzeczy, jako składniki hipotezy normy, których występowanie rozstrzyga o treści tych aktów, określonej w dyspozycji normy prawnej” (A. Chelmoński, *Akty kwalifikacyjne administracji jako przedmiot badań*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 2154/1999, s. 59). Licencję pośrednika w obrocie nieruchomościami należy zaliczyć do tzw. autonomicznych aktów kwalifikujących. Stanowią one potwierdzenie posiadania określonych umiejętności związanych ze specyfiką działalności gospodarczej, jaką jest pośrednictwo w obrocie nieruchomościami, przy czym nie służą one reglamentacji administracyjnej wykonywania tego zawodu, lecz jedynie zapewnieniu, że działalność ta będzie wykonywana przez osoby legitymujące się odpowiednimi uprawnieniami zawodowymi. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzone zmiany nie stanowią ograniczenia wolności działalności gospodarczej, a więc przepisy te nie mogą być badane w zakresie zgodności z art. 22 Konstytucji.

5. Trybunał Konstytucyjny rozważył następnie zarzut naruszenia art. 2 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Artykuł 2 Konstytucji zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem, może stanowić pomocniczy wzorzec kontroli, pod warunkiem jednoczesnego wskazania innej naruszonej normy konstytucyjnej statuującej wolność lub prawo (zob. wyrok z 26 kwietnia 2005 r., sygn. SK 36/03, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 40). Mimo że z petitum niniejszej skargi konstytucyjnej wynika, iż art. 2 stanowi samodzielny

wzorzec kontroli, to jednak skarżący wskazał w uzasadnieniu, że naruszenie zasady ochrony praw nabytych, wywodzonej przez niego z zasady państwa prawnego, odnosi się do pozbawienia go wolności w zakresie wykonywania zawodu oraz prowadzenia działalności gospodarczej. W związku z tym należy przyjąć, że normę ogólną zawartą w art. 2 Konstytucji skarżący łączy z normami art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Przepis art. 65 ust. 1 gwarantuje każdemu wolność wykonywania zawodu, która w przekonaniu skarżącego została naruszona, poprzez wprowadzenie ograniczenia tej wolności bez wystarczającego uzasadnienia oraz z pogwałceniem zasady proporcjonalności. Należy przy tym zaznaczyć, że norma ta stanowi adekwatny wzorzec kontroli jedynie w odniesieniu art. 179 ust. 1 i 2 u.g.n., ustanawiającego działalność zawodową pośrednika w obrocie nieruchomościami, wykonywaną na podstawie odpowiedniej licencji zawodowej. W wyroku z 23 czerwca 1999 r. (sygn. K. 30/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 101) Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 65 ust. 1 Konstytucji wyraża pozytywny aspekt wolności pracy i obejmuje możliwość wyboru rodzaju pracy (element kwalifikacyjny), pracodawcy (element podmiotowy) i miejsca pracy (element przestrzenny). W innym orzeczeniu (zob. wyrok z 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 119) Trybunał wskazał, że wolność ta nie ma charakteru absolutnego i że musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, a także wyznaczenie sposobów i metod wykonywania zawodu. Z wolnością wykonywania zawodu nie koliduje w szczególności ustalenie przez prawo sytuacji prawnej osób zawód ten wykonujących, a więc także w zakresie poddawania ich obowiązkowi uzyskania odpowiednich licencji potwierdzających ich kwalifikacje. Jednocześnie ograniczenia wolności wykonywania zawodu dopuszczalne są tylko przy poszanowaniu zasady proporcjonalności, a więc stosownie do ogólnych zasad wyznaczonych w Konstytucji. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są one konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Przy czym nie mogą one naruszać istoty wolności i praw. Nie można zgodzić się z argumentacją skarżącego, że u.g.n. nie wnosi „nic nowego, nie stanowi żadnych wymagań w zakresie wiedzy wymaganej do wykonywania działalności zawodowej, a tym samym nie daje dodatkowych gwarancji profesjonalizmu w tym zakresie, poza tymi wymogami, które wynikają z przepisów prawa istniejących w dniu wydania ustawy”, co by uzasadniało zarzut skarżącego dotyczący ograniczenia wolności konstytucyjnej wynikającej z art. 65 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie nadawania uprawnień i licencji zawodowych w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami oraz doskonalenia kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami i zarządców nieruchomości (Dz. U. Nr 35, poz. 314) Państwowa Komisja Kwalifikacyjna, prowadząca postępowania kwalifikacyjne, przeprowadza egzamin pisemny sprawdzający przygotowanie teoretyczne i praktyczne kandydata do wykonywania działalności zawodowej oraz ustny, polegający na obronie przez kandydata opisów transakcji, polegającej na udzieleniu odpowiedzi na pytania członków zespołu kwalifikacyjnego, dotyczące opisanych transakcji, źródeł informacji o nieruchomościach będących przedmiotem transakcji oraz innych informacji niezbędnych do zawarcia umowy pośrednictwa. Zakończenie postępowania kwalifikacyjnego z wynikiem pozytywnym jest gwarancją posiadania przez kandydata, ubiegającego się o wydanie licencji, odpowiednich kwalifikacji do wykonywania tego zawodu. W ocenie Trybunału nie można tu mówić o naruszeniu art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Odnosząc się do zarzutu niezgodności skarżonych przepisów z art. 17 ust. 1 Konstytucji, przewidującego możliwość wprowadzenia w drodze ustawy samorządów zawodowych dla osób wykonujących zawody zaufania publicznego i sprawujących pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, Trybunał Konstytucyjny pragnie zauważyć, że zachodzi wątpliwość, czy doszło do naruszenia przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności lub praw konstytucyjnych. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Tymczasem skarżący nie wskazał, jakie przysługujące mu prawo podmiotowe wynikające z art. 17 Konstytucji zostało naruszone oraz w jaki sposób doszło do jego naruszenia. Trybunał Konstytucyjny w każdym stadium postępowania bada, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których zaistnienie skutkuje obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Problemem wymagającym rozważenia w niniejszej sprawie jest ustalenie, czy wskazany w skardze art. 17 Konstytucji stanowi dopuszczalny wzorzec kontroli w trybie skargi konstytucyjnej, a tym samym kwalifikuje się do merytorycznego rozpatrzenia. Zdaniem Trybunału z jego treści można wnioskować, że mamy tu raczej do czynienia z prawem o charakterze kolektywnym danej grupy społecznej, a nie prawem podmiotowym, będącym atrybutem statusu prawnego jednostki. W związku z tym należy uznać, że skarżący nie wskazał, jakie jego konstytucyjne wolności lub prawa, wynikające z art. 17, zostały naruszone, wobec czego skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom wskazanym w art. 47 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Stanowi to przesłankę umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

7. Przystępując do badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 45 ust. 1 Konstytucji, należy uznać, że stanowi on adekwatny wzorzec kontroli jedynie w odniesieniu do art. 191 ust. 1-3 u.g.n., który dotyczył trybu postępowania w zakresie nabywania uprawnienia pośrednika w obrocie nieruchomościami. Utrata mocy obowiązującej u.g.n. w tym zakresie na podstawie art. 1 pkt 68 lit. a ustawy z 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw stanowi przesłankę umorzenia postępowania.

8. Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady prawa do sądu wyrażonej w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284), należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny nie może badać zgodności zaskarżonych przepisów z normami prawa międzynarodowego, bo zakres kontroli został ściśle określony w art. 79 Konstytucji, a przyjęta wykładnia wyłącza umowy międzynarodowe z zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej. Skarga może być wniesiona jedynie „w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego”, a więc jako wzorce kontroli mogą być wskazane wyłącznie przepisy Konstytucji. Pogląd ten został utrwalony w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Można między innymi wskazać na stanowisko wyrażone w wyroku z 6 lutego 2002 r. (sygn. SK 11/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 2), że „dla pełnego wyjaśnienia kwestii wzorca kontroli, Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż naruszenie przepisów Konwencji nie może stanowić podstawy skargi konstytucyjnej. Jak bowiem wynika z art. 79 ust. 1 Konstytucji, wolności lub prawa, których ochrony domaga się

skarżący, muszą mieć swe źródło w samej ustawie zasadniczej. Wynika to jednoznacznie z użytego w art. 79 ust. 1 Konstytucji zwrotu: konstytucyjne wolności lub prawa”. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania zgodności kwestionowanych przez skarżącą przepisów u.g.n. z art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zachodzą przesłanki umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności wydania orzeczenia.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.