

WYROK

z dnia 2 grudnia 2002 r.

Sygn. akt SK 20/01***W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej****Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marian Grzybowski – przewodniczący

Jerzy Ciemniewski – sprawozdawca

Marek Mazurkiewicz

Mirosław Wyrzykowski

Marian Zdyb,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 2 grudnia 2002 r. skargi konstytucyjnej Stanisława Kłęka o zbadanie zgodności:

art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) z art. 2, art. 22, art. 65 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 45 i art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 49, poz. 484 oraz z 2000 r. Nr 6, poz. 70) w brzmieniu obowiązującym do wejścia w życie art. 1 pkt 94 ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70) jest zgodny z art. 2, art. 22 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:**I**

1. W skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego skardze konstytucyjnej z 9 czerwca 2000 r. skarżący – Stanisław Kłek wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 174, art. 177 ust. 1 pkt 5 i 6, art. 191, art. 198 i art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) oraz § 7 ust. 3, § 10 ust. 2 i § 22 ust. 2 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) z art. 2, art. 22, art. 65 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 45 i art. 92 Konstytucji RP. W uzasadnieniu skargi wskazał na naruszenie słusznie nabytych praw w zakresie

* Sentencja została ogłoszona dnia 12 grudnia 2002 r. w Dz. U. Nr 208, poz. 1778.

wolności działalności gospodarczej oraz ograniczenie wolności wyboru i wykonywania zawodu.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Decyzjami Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (z 23 lipca 1999 r. znak GN-3/38-1/JM/99 oraz z 11 sierpnia 1999 r. znak GN-3/38-1/JM/99) odmówiono skarżącemu nadania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z 9 lutego 2000 r., sygn. akt I SA 1535/99, oddalił skargę na ostatnią z tych decyzji. Podzielił przy tym stanowisko Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, iż skarżący nie spełnił warunków do uzyskania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości, nadawanych na podstawie art. 177 i art. 191-193 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w okresie przejściowym również na podstawie art. 230 ust. 3 ustawy. Skarżący nie poddał się postępowaniu kwalifikacyjnemu i mimo jednoznacznych postanowień przepisu art. 230 ust. 3 ustawy, nie ukończył uzupełniającego kursu kwalifikacyjnego i nie przedłożył wykonanych przez siebie 15 operatów szacunkowych.

Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że w każdym przypadku wykonywania zawodu wymagającego specjalnych kwalifikacji, niezbędne jest poddanie się określonym procedurom, prowadzącym do uzyskania lub potwierdzenia tych kwalifikacji w odpowiedniej formie. Taki wymóg uzasadniony jest interesem społecznym poszczególnych obywateli, którzy chcą mieć pewność, że korzystają z usług osób kompetentnych, posiadających odpowiednie kwalifikacje do wykonywania określonego zawodu.

Zdaniem skarżącego wymagania związane z koniecznością poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu, nie służą realizacji żadnej z wartości, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a zastosowanie w sprawie skarżącego przepisów, które uległy zmianie w trakcie postępowania, stanowi naruszenie zasady zaufania obywatela do państwa i zakazu wstecznego działania prawa.

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 7 sierpnia 2000 r. pełnomocnik skarżącego został zobowiązany do uzupełnienia skargi przez wskazanie, w jakim zakresie kwestionowane przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 1998 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących działalności zawodowej (Dz. U. Nr 115, poz. 745) stanowiły podstawę powołanego w skardze ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych prawach, wolnościach albo obowiązkach skarżącego, a także sprecyzowanie, w jaki sposób zakwestionowane w skardze konstytucyjnej przepisy naruszają prawa skarżącego wynikające z art. 45 Konstytucji.

W odpowiedzi na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie uzupełnienia braków formalnych skargi, pełnomocnik skarżącego w piśmie z 18 sierpnia 2000 r. sprecyzował, że kwestionuje przepis art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami z powodu nadania mu nowego brzmienia przez ustawę z dnia 7 stycznia 2000 r. (Dz. U. Nr 6, poz. 70) i ustanowienia wymogu poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu, co godzi w zasady wynikające z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 22 i art. 65 Konstytucji. Natomiast naruszenia art. 45 Konstytucji skarżący upatruje w przewlekłości postępowania. Ponadto pełnomocnik skarżącego podtrzymał zarzuty w odniesieniu do pozostałych przepisów zakwestionowanych w skardze.

3. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 5 stycznia 2001 r. odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, w zakresie dotyczącym art. 174, art. 177 ust. 1 pkt 5 i 6, art. 191, art. 198 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) oraz § 7 ust. 3, § 10 ust. 2 i § 22 ust. 2 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).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że w tym zakresie skarga nie spełnia ustawowych warunków dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania, gdyż normatywną podstawę orzeczenia, podjętego w sprawie skarżącego, stanowi tylko przepis art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie natomiast z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej uczynić można tylko taki przepis ustawy bądź innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd bądź organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach, wolnościach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji.

4. W zażaleniu na powyższe postanowienie pełnomocnik skarżącego starał się wykazać, że nie tylko art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami był podstawą normatywną orzeczeń wydanych w sprawie skarżącego. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 23 maja 2001 r. nie uwzględnił zażalenia i uznał, że skarga konstytucyjna spełnia wymagania formalne jedynie w odniesieniu do art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu jakie miał ten przepis przed 15 lutego 2000 r. tj. przed datą wejścia w życie ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70).

5. W piśmie procesowym z 2 lipca 2001 r., a zatem po upływie trzymiesięcznego terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej, skarżący ponownie podniósł zarzut naruszenia przez przepis art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami zasady ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także wyraził przekonanie, że kwestionowana regulacja godzi w konstytucyjną zasadę ochrony godności człowieka. Obowiązek poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu, w sytuacji, gdy o wymaganych kwalifikacjach świadczy posiadane wykształcenie i dorobek zawodowy dowodzi, zdaniem skarżącego, że działania władzy publicznej są niezgodne z art. 30 zd. 2 Konstytucji. Skarżący stwierdził ponadto, że uznaniowość postępowania kwalifikacyjnego pozostaje w sprzeczności z art. 7 Konstytucji.

W przedmiotowym piśmie skarżący powiadomił również Trybunał Konstytucyjny o zamiarze zwrócenia się do sądu o ustanowienia pełnomocnika z urzędu oraz o osobistym wystąpieniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w razie odmownej decyzji sądu.

6. Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku z 10 lipca 2001 r. wyraził pogląd, że przepis art. 230 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) jest zgodny z art. 2, art. 22 i art. 65 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i nie jest niezgodny z art. 45 i art. 92 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego należy mieć na uwadze, że warunki stawiane osobom ubiegającym się o uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, określa art. 177 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami, natomiast art. 230 ustawy odnosi się do osób, które przed wejściem w życie ustawy regulującej kwestie związane z rzeczoznawstwem majątkowym, prowadziły już taką działalność. Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że zachodzące przemiany ustrojowe spowodowały, że rzeczoznawstwo nabierało coraz większego znaczenia, a jednocześnie występowały zastrzeżenia do jego jakości. Z tego względu, ustawodawca podjął działania legislacyjne, wprowadzając w interesie społecznym, a także poszczególnych obywateli, obowiązek uzyskania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości.

Prokurator Generalny uznał, że nie można utożsamiać działalności w zakresie szacowania nieruchomości, prowadzonej w trybie określonym ustawą, z uprzednio prowadzoną działalnością, skoro nie podlegała ona żadnym wymogom ustawowym. Z tego względu, nie można zgodzić się ze skarżącym, że kwestionowana regulacja godzi w prawa nabyte, naruszając zasady państwa prawnego wyrażone w art. 2 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego nieuzasadniony jest również pogląd skarżącego, że przepis art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest niezgodny z art. 22 Konstytucji. Konstytucja dopuszcza ograniczenie wolności działalności gospodarczej w drodze ustawy, ze względu na ważny interes publiczny. Jak wspomniano wyżej, w interesie publicznym leży, aby osoby wykonujące działalność w zakresie szacowania nieruchomości legitymowały się umiejętnościami koniecznymi do prawidłowego wykonywania operatów. Prokurator Generalny wysunął przy tym wątpliwość, czy w omawianej sprawie w ogóle zachodzi ograniczenie wolności działalności, skoro kwestionowany przepis odnosi się do sposobu wykazania posiadania wymaganych kwalifikacji do prowadzenia określonego rodzaju działalności i nikogo nie ogranicza w prawie prowadzenia tej działalności, jeżeli tylko posiada wymagane uprawnienia zawodowe.

Z tych samych powodów, nie można dopatrzeć się naruszenia art. 65 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten stanowi, że każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy, a wyjątki określa ustawa. W myśl tej zasady nikt nie może być zmuszany do wykonywania pracy. Każdy może więc dowolnie wybrać miejsce oraz rodzaj świadczonej pracy, oczywiście pod warunkiem, że posiada kwalifikacje do jej wykonania, jeżeli rodzaj pracy tego wymaga.

Prokurator Generalny, odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 45 i art. 92 Konstytucji stwierdził, że skarga nie zawiera argumentów wskazujących na niezgodność zakwestionowanego przepisu z zasadami wynikającymi z przytoczonych wyżej przepisów Konstytucji. Przewlekłość postępowania w sprawie wydania decyzji pozostaje bez związku z treścią normatywną kwestionowanego przepisu, a w żadnym razie jego treść nie koliduje z zasadą, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, gdyż zawiera regulację prawną, odnoszącą się do innej materii.

Ponadto Prokurator Generalny uznał, że nienadanie skardze konstytucyjnej biegu, w części obejmującej rozporządzenie, czyni bezprzedmiotowym zarzut naruszenia art. 92 Konstytucji.

7. W pisemnym stanowisku z 19 marca 2002 r. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej wyraził pogląd, że zakwestionowany przepis jest zgodny z art. 2, art. 22 i art. 65 Konstytucji. Zwrócił uwagę, iż prowadzenie działalności w zakresie szacowania nieruchomości nie podlegało wcześniej regulacji ustawowej, toteż nie można zgodzić się ze skarżącym, że art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami godzi w prawa nabyte skarżącego. Wprowadzenie wymogu ukończenia kursu kwalifikacyjnego było podyktowane koniecznością zapoznania rzeczoznawców z nowym stanem prawnym, a przy tym wymóg ten nie może być uznany za zbyt dolegliwy. Zdaniem Marszałka Sejmu, kwestionowany przepis określa jedynie sposób wykazania kwalifikacji niezbędnych do prowadzenia określonej działalności i nie skutkuje ograniczeniem wolności działalności gospodarczej oraz ograniczeniem wolności wyboru i wykonywania zawodu.

Jednocześnie Marszałek Sejmu stwierdził, iż skarżący nie wykazał na czym polega niezgodność art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami z zasadami wynikającymi z art. 45 i art. 92 Konstytucji.

8. W pismach procesowych z 11 kwietnia 2002 r. i 16 lipca 2002 r. skarżący odniósł się do pisemnych stanowisk Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego. Jeszcze raz podkreślił, że sformułowany w art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami wymóg przejścia z wynikiem pozytywnym postępowania kwalifikacyjnego, o którym mowa w art. 191 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest sprzeczny z zasadą ochrony praw nabytych skarżącego, nie odpowiada zasadzie równości wobec prawa i narusza art. 30 Konstytucji.

II

Na rozprawie 2 grudnia 2002 r. skarżący podtrzymał zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej. Ponownie podniósł, że w świetle art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu obowiązującym przed 15 lutego 2000 r., obowiązek poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu, w celu uzyskania uprawnień rzeczoznawcy majątkowego, nie dotyczył osób prowadzących działalność w zakresie szacowania nieruchomości przed wejściem ustawy w życie. W związku z tym skarżący wskazał na naruszenie zasady ochrony praw nabytych. Ponadto, zdaniem skarżącego, nie ma podstaw do ograniczenia wolności wykonywania zawodu, skoro zawód rzeczoznawcy majątkowego nie jest zawodem zaufania publicznego. W konkluzji skarżący stwierdził, że uregulowania przyjęte w zakresie nadawania uprawnień godzą w zasadę równości i zasadę poszanowania godności człowieka (art. 30 Konstytucji).

Przedstawiciel Sejmu i Prokurator Generalnego podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie, wnosząc o uznanie, że art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu obowiązującym do 15 lutego 2000 r., jest zgodny z wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej Stanisława Kłęka został zakwestionowany przepis art. 230 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Mając na względzie, iż przedmiotem badania w trybie skargi konstytucyjnej może być przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącego, Trybunał Konstytucyjny poddał badaniu w niniejszej sprawie przepis art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu obowiązującym przed 15 lutego 2000 r. Zgodnie z tym przepisem: „Osoby z wykształceniem wyższym, legitymujące się świadectwem ukończenia, przed dniem wejścia w życie ustawy, kursu specjalistycznego z zakresu szacowania nieruchomości, mogą ubiegać się, z zastrzeżeniem ust. 4, o nadanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości, pod warunkiem ukończenia uzupełniającego kursu kwalifikacyjnego, którego program został uzgodniony z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, oraz wykonania co najmniej 15 operatów szacunkowych”.

Na mocy art. 1 pkt 94 lit. b ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70), cytowany przepis został zmieniony w ten sposób, że do jego dotychczasowej treści dodano wyrazy: „a także przejścia, z wynikiem pozytywnym, postępowania kwalifikacyjnego, o którym mowa w art. 191”. Zmiana przepisu, o której mowa weszła w życie z dniem 15 lutego 2000 r. czyli już po wydaniu orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, rozstrzygającego o prawach

skarżącego (wyrok z 9 lutego 2000 r., sygn. akt I SA 1535/99), a przed wniesieniem skargi do Trybunału Konstytucyjnego.

Dokonana zmiana brzmienia art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami skutkuje koniecznością rozważenia, czy zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Należy bowiem mieć na względzie, że utrata mocy obowiązującej przepisu wyłącza w zasadzie możliwość prowadzenia dalszego postępowania w sprawie. Pogląd ten – *mutatis mutandis* – odnieść również do zmiany przepisu (por. P. 7/98, OTK ZU nr 4/1999, s. 344). Dalsze prowadzenie postępowania uzasadnione jest wówczas, gdy Trybunał Konstytucyjny dojdzie do przekonania, że wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw (art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 maja 2001 r., uznanie celowości objęcia kontrolą kwestionowanego przepisu na podstawie art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie przesądza jeszcze *per se* o kierunku rozstrzygnięcia. Przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki: po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych; po drugie, nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie zanim ów przepis utracił moc obowiązującą; po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek dla przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązaniem kwestionowanej regulacji prawnej (sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 4/2001, s. 510).

O ile uwzględnienie powyższych przesłanek nie da wyniku jednoznacznego, za trafną należy uznać swoistą dyrektywę interpretacyjną art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wyrażoną w wyroku TK z 12 grudnia 2000 r., sygn. SK 9/00 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 297, s. 1439), zgodnie z którą „w razie wątpliwości w tym względzie domniemanie przemawia na rzecz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie, stosownie do art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, istnieje podstawa do przeprowadzenia oceny zgodności przepisu art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją, ze wskazanymi w skardze wzorcami konstytucyjnymi. Postępowanie w sprawie skarżącego zmierzało do stwierdzenia jego uprawnień zawodowych w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego. Zdaniem skarżącego, zastosowanie zaskarżonego przepisu spowodowało odmowę nadania tych uprawnień zainteresowanemu, co skutkowało niemożnością wykonywania zawodu rzeczoznawcy. Zgodnie bowiem z art. 198 ustawy o gospodarce nieruchomościami ten, kto prowadzi działalność zawodową w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego bez uprawnień, podlega grzywnie do 5000 zł. Zarzut skarżącego, dotyczący naruszenia praw nabytych przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ograniczenia wolności wykonywania zawodu, wymaga zatem rozważenia. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszej sprawie zostały spełnione przesłanki wskazujące na celowość objęcia kontrolą konstytucyjności art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami w brzmieniu obowiązującym do 15 lutego 2000 r.

2. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zaskarżonego przepisu należy zwrócić uwagę na zakres przedmiotowy skargi. Jak wynika z jej uzasadnienia, skarżący kwestionuje przepis art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, będący podstawą decyzji Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz wyroku Naczelnego Sądu

Administracyjnego, nie tyle z powodu jego brzmienia, ale interpretacji dokonanej przez organy stosujące prawo. Jak dowodzi skarżący, zarówno Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, jak i skład orzekający NSA przyjął taką interpretację przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (przed nowelizacją art. 230 ust. 3), zgodnie z którą warunkiem nadania uprawnień osobom wymienionym w tym przepisie, jest nie tylko ukończenie uzupełniającego kursu kwalifikacyjnego oraz wykonanie co najmniej 15 operatów szacunkowych, ale także – co nie wynikało wprost z art. 230 ust. 3 ustawy przed nowelizacją – przejście z wynikiem pozytywnym postępowania kwalifikacyjnego, o którym mowa w art. 191 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zdaniem skarżącego taka interpretacja przepisu była nieuprawniona, gdyż spełnienia warunku poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu, obowiązujący wówczas z art. 230 ust. 3 ustawy, nie przewidywał.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że w decyzji z 23 lipca 1999 r., Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podniósł, że „wnioskodawca nie spełnia warunków uzasadniających nadanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości, wymienionych w art. 177 łącznie z dodatkowymi warunkami wynikającymi z art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami”. Podobnie w decyzji z 11 sierpnia 1999 r. stwierdził, że „szczególne ustalenia art. 230 uzupełniają tylko postanowienia art. 191, z którego jasno wynika konieczność poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu”. Naczelny Sąd Administracyjny prezentując podobny tok rozumowania stwierdził, że: „Uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości nadawane są na podstawie art. 177 i 191-193 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w okresie przejściowym również na podstawie art. 230 ust. 3 i 4 tej ustawy”. Niestety, ani decyzje Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, ani wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, poza zacytowanymi enigmatycznym stwierdzeniami, nie zawierają szczegółowych uzasadnień przyjętego poglądu. Niewątpliwie organy te uznały, że podmioty wymienione w art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązane są spełnić także warunki określone w innych przepisach tej ustawy, tj. w art. 177 i art. 191-193. Analiza podjętych rozstrzygnięć dowodzi zatem, że pogląd o konieczności poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu został wyprowadzony przez organy stosujące prawo nie tylko na podstawie interpretacji art. 230 ust. 3 ustawy, ale także w oparciu o inne przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 177, art. 191-193).

Należy przy tym jeszcze raz podkreślić, że w toku postępowania wszczętego na podstawie skargi konstytucyjnej, przedmiotem badania może być tylko przepis, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o prawach albo obowiązkach skarżącego. Z tego względu w niniejszej sprawie przedmiotem postępowania jest art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu jakie miał ten przepis w dniu wydania wyroku przez NSA. Tym samym nie może podlegać badaniu, sformułowany przez skarżącego zarzut niekonstytucyjności przepisu art. 230 ust. 3 ustawy z powodu jego nowelizacji na mocy ustawy z dnia 7 stycznia 2000 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw (Dz. U. Nr 6, poz. 70).

3. Przystępując do merytorycznej oceny zakwestionowanego przepisu, Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne przedstawienie uregulowań dotyczących warunków i trybu nabywania uprawnień przez osoby zajmujące się szacowaniem nieruchomości. Jest to o tyle istotne, że odrębne normy precyzują warunki jakie należy spełnić, by w ogóle było możliwe ubieganie się o nadanie uprawnień. Te normy adresowane są do osób zainteresowanych uzyskaniem uprawnień. Drugą grupę stanowią normy regulujące tryb nadawania uprawnień, adresowane także do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Zasadnicze regulacje dotyczące rzeczoznawców majątkowych zawarte zostały w rozdziale 1 „Rzeczoznawstwo majątkowe”, działu V ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o

gospodarce nieruchomościami, zatytułowanego „Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami”. W świetle art. 174 ust. 1 ustawy rzeczoznawstwo majątkowe jest działalnością zawodową wykonywaną przez rzeczoznawców na zasadach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Rzeczoznawcą majątkowym jest osoba fizyczna posiadająca uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, nadane w trybie rozdziału 4 (art. 174 ust. 2 ustawy). Na mocy tej regulacji stworzono zatem nową grupę zawodową rzeczoznawców majątkowych. Rzeczoznawcą majątkowym jest ten podmiot, który uzyskał uprawnienia zawodowe do szacowania nieruchomości według zasad określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 177 ust. 1 ustawy uprawnienia zawodowe nadaje się osobie, która:

- 1) posiada pełną zdolność do czynności prawnych,
- 2) nie była karana za przestępstwa przeciwko mieniu, dokumentom, za przestępstwa gospodarcze, za fałszowanie pieniędzy, papierów wartościowych, znaków urzędowych, za przestępstwa skarbowe oraz za inne przestępstwa mające znaczenie ze względu na wykonywany zawód,
- 3) posiada wyższe wykształcenie,
- 4) ukończyła studia podyplomowe w zakresie wyceny nieruchomości,
- 5) odbyła praktykę zawodową w zakresie wyceny nieruchomości,
- 6) przeszła z wynikiem pozytywnym postępowanie kwalifikacyjne, w tym złożyła egzamin dający uprawnienia w zakresie szacowania nieruchomości.

Obowiązek, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, nie dotyczy osoby, która ukończyła studia wyższe o specjalności związanej z gospodarką nieruchomościami.

Określone w art. 177 ustawy warunki uzyskania uprawnień w zakresie szacowania nieruchomości stanowią zamknięty katalog przesłanek, od których spełnienia zależy nadanie uprawnień zawodowych.

W przepisach rozdziału 1 w dziale V ustawy o gospodarce nieruchomościami uregulowano również status osób, które prowadziły już działalność w zakresie szacowania nieruchomości, ustanawiając dla tej grupy wymóg uzyskania uprawnień rzeczoznawcy majątkowego, nadawanych w trybie przepisów art. 191 do 193 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie bowiem z art. 174 ust. 4 ustawy, „osoby powoływane lub ustanawiane i wpisywane na listę biegłych sądowych z zakresu szacowania nieruchomości powinny posiadać uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, nadane w trybie rozdziału 4 niniejszego działu” (chodzi o dział V ustawy).

Zasadnicze uregulowania dotyczące osób zajmujących się szacowaniem nieruchomości przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami zamieszczono co prawda w przepisach przejściowych (dział VII). Nie mniej jednak, nie można pomijać przy ustalaniu warunków jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o uprawnienia zawodowe rzeczoznawcy majątkowego, regulacji zawartych w art. 174-177 i art. 191-193 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Reasumując, przepisy działu V, rozdziału 1, zatytułowanego „Rzeczoznawcy majątkowi” regulują sytuację dwóch grup podmiotów: po pierwsze – osób, które nie prowadziły działalności w zakresie szacowania przed wejściem w życie ustawy; po drugie – osób ustanowionych i wpisanych przed dniem wejścia w życie ustawy na listę biegłych sądowych z zakresu szacowania nieruchomości lub powoływanych przez sąd. Osoby ustanowione i wpisane przed dniem wejścia w życie ustawy na listę biegłych sądowych z zakresu szacowania nieruchomości mogły prowadzić działalność bez uprawnień zawodowych, o których mowa w art. 174 ust. 1, przez 3 lata od dnia wejścia w życie ustawy (art. 230 ust. 2 ustawy). Przepis zezwalający na czasową kontynuację działalności w zakresie szacowania nieruchomości stosuje się odpowiednio do osób powoływanych przez sąd lub

organ prowadzący postępowanie przygotowawcze w sprawach karnych w charakterze biegłego sądowego spoza listy biegłych sądowych.

Przedstawione przepisy rozdziału 1 w dziale V, wskazują jednoznacznie, że rzeczoznawcą majątkowym może zostać osoba fizyczna, która spełnia warunki określone w art. 177 ustawy i nabędzie uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, nadane w trybie przepisów rozdziału 4 w dziale V, to jest na podstawie art. 191-193 ustawy.

4. Jak już zwrócono uwagę, nie są to jedyne uregulowania ustawy o gospodarce nieruchomościami, które dotyczą uprawnień zawodowych rzeczoznawców majątkowych. Sformułowane w dziale V warunki odnoszą się niewątpliwie do tych osób, które nigdy nie prowadziły działalności w zakresie szacowania nieruchomości i ubiegają się o uprawnienia po raz pierwszy. Warunki te musiały jednak spełnić, najpóźniej z upływem trzech lat od wejścia w życie ustawy, również osoby, które prowadziły już działalność w zakresie szacowania nieruchomości (art. 174 ust. 4 ustawy w zw. z art. 230 ust. 2). Dodatkowo sytuację tych osób ukształtowano w przepisach przejściowych (art. 230-231 ustawy), biorąc pod uwagę zakres posiadanych już kwalifikacji i poziom wykształcenia zainteresowanych (v. rozdział 1 w Dziale VII ustawy).

Artykuł 230 ustawy o gospodarce nieruchomościami reguluje zróżnicowaną materię. Przepisy art. 230 ust. 1 i 2 dotyczą prawa do dalszego szacowania nieruchomości przez określone tam osoby, tj. biegłych sądowych i osób powoływanych w charakterze biegłych, o których była mowa w art. 174 ust. 4 (przez 3 lata od dnia wejścia w życie ustawy) oraz przez osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy były wpisane na listy wojewódzkie biegłych z zakresu szacowania nieruchomości (przez 9 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy). W przepisie art. 230 ust. 1 i 2 ustawodawca unormował zatem jedynie warunki czasowego wykonywania działalności polegającej na szacowaniu nieruchomości przez określone osoby, bez uprawnień nabywanych w trybie przepisów art. 191-193 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Oczywistym jest zatem, że po upływie tych terminów (dłuższy z terminów upłynął 31 grudnia 2000 r.) osoby, o których mowa w art. 230 ust. 1 i 2 mogą prowadzić działalność jako rzeczoznawcy majątkowi dopiero po uzyskaniu uprawnień w trybie przepisów ustawy. Oznacza to konieczność spełnienia warunków, o których mowa w przepisach rozdziału 4 w dziale V ustawy.

W treści art. 230 ust. 3 ustawy warunki te w pewnym zakresie zmodyfikowano, biorąc pod uwagę dotychczasowe kwalifikacje kandydatów. Zakwestionowany w skardze art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 15 lutego 2000 r. przewidywał, że „osoby z wykształceniem wyższym, legitymujące się świadectwem ukończenia, przed dniem wejścia w życie ustawy, kursu specjalistycznego z zakresu szacowania nieruchomości, mogły ubiegać się, z zastrzeżeniem ust. 4, o nadanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości, pod warunkiem ukończenia uzupełniającego kursu kwalifikacyjnego, którego program został uzgodniony z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, oraz wykonania co najmniej 15 operatów szacunkowych”. Brzmiały niemal identycznie art. 230 ust. 4 odnosił się natomiast do osób z wykształceniem średnim.

Brak w zacytowanym przepisie art. 230 ust. 3 wzmianki o obowiązku poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu nie oznacza, że do osób, o których mowa w art. 230 ust. 3, nie miał zastosowania przepis art. 191 ustawy. Obowiązek poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu wynikał już z regulacji art. 174 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym „nadanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości, z zastrzeżeniem art. 230 ust. 2, następuje w trybie rozdziału 4 niniejszego działu” (chodzi o dział V ustawy). A zatem każdy, kto chciał nabyć uprawnienia zawodowe rzeczoznawcy majątkowego, obowiązany był spełnić także warunki wymienione w art. 174, art. 177 i ubiegać się o nadanie uprawnień w

trybie przepisów rozdziału 4 w dziale V ustawy. Należy zatem przyjąć, że art. 230 ust. 3 ustawy formułował jedynie warunki „szczególne”, jakie powinny spełnić osoby wykonujące przed wejściem w życie ustawy działalność w zakresie szacowania nieruchomości, aby możliwe było uzyskanie statusu rzeczoznawcy majątkowego w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy przy tym stwierdzić, że w porównaniu z warunkami ukształtowanymi w art. 177 ustawy, warunki ukształtowane w art. 230 ust. 3 ustawy są korzystniejsze.

Regulacje art. 230 ust. 3 i 4 ustawy odrywają się od przesłanki faktycznego dokonywania szacowania nieruchomości i stwarzają określonym podmiotom możliwość ubiegania się w szczególnym (uprzywilejowanym) trybie o nadanie uprawnień zawodowych, jeżeli przed dniem wejścia ustawy w życie osoby te uzyskały świadectwo ukończenia kursu specjalistycznego z zakresu szacowania nieruchomości. Artykuł 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanawia zatem preferencje dla tych osób, które posiadają już określone kwalifikacje. Daje możliwość ubiegania się o nadanie uprawnień w szczególnym (uprzywilejowanym), w istocie uproszczonym trybie (E. Mzyk [w:] *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, pod red. G. Bieńka, wyd. II, Zielona Góra 2000, tom II, s. 400).

Ów tryb obejmował, jak to wynika z wykładni całokształtu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, także postępowanie kwalifikacyjne przewidziane w art. 191 ustawy. Wprowadzona z dniem 15 lutego 2000 r. zmiana w przepisie art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami usankcjonowała dotychczasową praktykę stosowania przepisów ustawy i pozwoliła usunąć mogące powstać ewentualnie wątpliwości co do zakresu stosowania art. 191 w stosunku do podmiotów wymienionych w art. 230 ust. 3 ustawy. Nie zmienia to faktu, że jeszcze przed nowelizacją art. 230 ust. 3 – art. 177 ustawy musiał znajdować zastosowanie do wszystkich osób ubiegających się o nadanie uprawnień rzeczoznawcy majątkowego w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami, w przeciwnym bowiem razie nie byłoby podstaw do żądania, by osoba zainteresowana wykazała się np. pełną zdolnością do czynności prawnych czy niekaralnością. W myśl art. 230 ust. 3 zainteresowani nie mają natomiast obowiązku ukończenia podyplomowych studiów w zakresie wyceny nieruchomości (art. 177 pkt 4) czy odbycia praktyki zawodowej (art. 177 pkt 5). Dlatego też osoby, o których mowa w art. 230 ustawy, zamiast dokumentów potwierdzających odbycie praktyki, przedstawiają w postępowaniu kwalifikacyjnym opis dotychczasowej działalności zawodowej wraz z dokumentami potwierdzającymi tę działalność (§ 7 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). Zawsze więc spełnienie wymaganych warunków podlega sprawdzeniu w toku postępowania kwalifikacyjnego przeprowadzanego przez Państwową Komisję Kwalifikacyjną, przed którą należy złożyć egzamin z wynikiem pozytywnym. Jedynie w przypadku osób, które w dniu wejścia w życie ustawy wykonywały usługi pośrednictwa w obrocie nieruchomościami przez okres dłuższy niż 5 lat i w stosownym terminie złożyły odpowiedni wniosek, Państwowa Komisja Kwalifikacyjna może odstąpić od przeprowadzenia egzaminu i dokonać sprawdzenia przygotowania teoretycznego lub praktycznego osoby zainteresowanej na podstawie udokumentowanego dotychczasowego dorobku zawodowego tej osoby (art. 232 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 232 ust. 2 oraz § 22 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 sierpnia 1998 r.).

5. Obowiązek uzyskania uprawnień w trybie rozdziału 4 dziale V ustawy o gospodarce nieruchomościami oznacza przeprowadzenie postępowania określonego w art. 191-193 ustawy. W rozdziale 4, zatytułowanym: „Nadawanie uprawnień i licencji zawodowych rzeczoznawcom majątkowym, pośrednikom w obrocie nieruchomościami oraz zarządcom

nieruchomości oraz orzekanie w sprawach odpowiedzialności zawodowej” określono tryb nadawania tych uprawnień.

Uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego nadaje Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast na podstawie postępowania kwalifikacyjnego zakończonego wynikiem pozytywnym (art. 191 ust. 1). Postępowanie kwalifikacyjne przeprowadza Państwowa Komisja Kwalifikacyjna, powoływana w drodze zarządzenia przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. W skład Komisji wchodzi osoby wskazane przez Ministra Sprawiedliwości oraz organizacje zawodowe rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami i zarządców nieruchomości (art. 191 ust. 4). Szczegółowe zasady i tryb działania Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej oraz jej organizację, tryb przeprowadzania postępowania kwalifikacyjnego i ustalania jego kosztów, nadawania uprawnień i licencji zawodowych, wzory świadectw tych uprawnień i licencji określa rozporządzenie 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), wydane na podstawie art. 197 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Postępowanie kwalifikacyjne przeprowadza się na koszt osób ubiegających się o nadanie uprawnień i licencji zawodowych (art. 191 ust. 5). Nadanie uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości, a także licencji zawodowych pośrednika w obrocie nieruchomościami oraz zarządcy nieruchomości stwierdza się świadectwem. Odmowa nadania uprawnień i licencji zawodowych następuje w drodze decyzji (art. 192).

Osoby, którym nadano uprawnienia i licencje zawodowe, podlegają wpisowi odpowiednio do centralnych rejestrów: rzeczoznawców majątkowych, pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców majątkowych. Dopiero z dniem wpisu do właściwego rejestru osoby te uzyskują prawo wykonywania działalności zawodowej odpowiednio jako rzeczoznawcy majątkowi, licencjonowani pośrednicy w obrocie nieruchomościami lub licencjonowani zarządcy nieruchomości (art. 193 ust. 1 ustawy).

Przedstawione regulacje dowodzą, że wykonywanie „rzeczoznawstwa majątkowego” jest niewątpliwie tego rodzaju działalnością zawodową, która ukształtowała i wyodrębniła nowy zawód – rzeczoznawcy majątkowego. Takim tytułem zawodowym może posługiwać się jedynie osoba fizyczna, która posiada uprawnienia nadane w trybie ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 174 ust. 2).

Na gruncie wcześniejszych uregulowań, osoby zajmujące się określaniem wartości nieruchomości, nie stanowiły osobnej kategorii zawodowej. W okresie powojennym funkcje polegające na określaniu wartości nieruchomości spełniali, zwłaszcza na potrzeby wymiaru sprawiedliwości, biegli sądowi ustanawiani i wpisywani na listę biegłych przez prezesa sądu lub powoływani spoza listy biegłych. Ustanowienie biegłym sądowym upoważniało jedynie do wydawania opinii na zlecenie sądu.

Biegli sądowi, w zakresie wynikającym z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 czerwca 1987 r. w sprawie biegłych sądowych i tłumaczy przysięgłych (Dz. U. Nr 18, poz. 112) mogli brać także udział w postępowaniu administracyjnym obok biegłych wpisanych na listę wojewódzką. Zgodnie z art. 38 ust. 1 nie obowiązującej już ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.), biegli wpisani na listę wojewódzką i inne osoby mające uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości określali wartość gruntów niezabudowanych i znajdujących się pod zabudową a także wartość położonych na tych gruntach budynków oraz innych urządzeń i lokali (inne osoby, o których była mowa w art. 38 ustawy to biegli sądowi).

Ponadto działalność w zakresie szacowania nieruchomości prowadziły osoby, którym nadawano uprawnienia w trybie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, po wprowadzeniu do niej zmian na podstawie ustawy z 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w

latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 103, poz. 446 ze zm.). Do samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii zaliczono także szacowanie nieruchomości. Do wykonywania funkcji w tym zakresie niezbędne było posiadanie uprawnień zawodowych. Uprawnienia przewidziane ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne mogli uzyskać nie tylko geodeci czy kartografowie, ale także osoby posiadające wyższe lub średnie wykształcenie techniczne, ekonomiczne lub prawnicze po ukończeniu studium podyplomowego lub kursów specjalistycznych z zakresu szacowania nieruchomości (art. 44 ust. 2a ustawy). Uprawnienia nadawał Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa na podstawie wyników postępowania kwalifikacyjnego, przeprowadzonego przez Komisję Kwalifikacyjną do spraw uprawnień zawodowych. Nadanie uprawnień w tym trybie stwierdzano stosownym świadectwem (por. S. Kalus, *Status prawny osób zajmujących się zawodowo rynkiem nieruchomości*, Warszawa 2002, Wydawnictwo Prawnicze, Lexis Nexis, s. 58-69).

Dokonując wykładni art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Trybunał Konstytucyjny uznał, że określone w tym przepisie warunki do uzyskania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości przez osoby uprawnione do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii, w odniesieniu do innych osób posiadających uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości, w tym również do biegłych sądowych, oznacza, że warunki te dotyczą ich o tyle o ile zamierzają uzyskać „kwalifikowane uprawnienia zawodowe do szacowania nieruchomości na podstawie powołanego przepisu” (uchwała Trybunału Konstytucyjnego z 30 września 1992 r., W. 5/92, OTK w 1992 r., cz. II, poz. 32). Art. 44 ust. 2a został skreślony na mocy art. 237 pkt 2 lit. b ustawy o gospodarce nieruchomościami, która uregulowała w sposób całościowy zasady nabywania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości.

Nie mniej jednak w świetle przedstawionych regulacji, jedynie osoby, które uzyskały „uprawnienia w zakresie szacowania nieruchomości” na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. Nr 30, poz. 163 ze zm.) posiadały „kwalifikowane uprawnienia zawodowe”. Zapewne dlatego zachowanie nadanych w tym trybie uprawnień gwarantuje art. 231 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, nadane po dniu 29 listopada 1991 r. na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. Nr 30, poz. 163 ze zm.), uznaje się za uprawnienia zawodowe, o których mowa w art. 174 i 191 (v. art. 231 ust. 1 ustawy). Osoby, które uzyskały uprawnienia wymienione w art. 231 ust. 1 przed dniem 29 listopada 1991 r., zachowują prawo do szacowania nieruchomości w zakresie określonym w świadectwie nadania (art. 231 ust. 2). Tym samym ustawodawca zachował prawa nabyte podmiotów wymienionych w art. 231 ustawy (w oznaczonym zakresie).

W stosunku do osób, które nie nabyły uprawnień zawodowych w trybie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, a więc także w przypadku biegłych, ustawodawca w art. 230 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, określił termin, do którego mogli szacować nieruchomości. Na marginesie tylko należy przypomnieć, że termin ten został wydłużony w stosunku do biegłych sądowych, z dwóch do trzech lat. Po upływie tego terminu biegli zamierzający kontynuować działalność w zakresie szacowania byli obowiązani uzyskać uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Należy zwrócić przy tym uwagę, że biegli sądowi i biegli wpisani na listy wojewódzkie nie byli objęci pojęciem grupy zawodowej. Nabycie ich uprawnień opierało się głównie na wykazaniu ukończenia studiów o określonej specjalności. Ich czynności były mniej doniosłe w skutkach społecznych niż rzeczoznawców majątkowych. Od rzeczoznawców wymagana jest wszechstronna wiedza z wielu dziedzin nauki, a więc z

prawa, ekonomii, budownictwa, maszynoznawstwa, geodezji i matematyki oraz posiadanie dużej dojrzałości życiowej i obywatelskiej, dającej oprócz wiedzy podstawę do wnikliwej oceny stosunków majątkowych w różnych układach faktycznych i prawnych, z czym łączy się obowiązek bezstronności, uczciwości i odpowiedzialności. Biegli służyli swoją wiedzą fachową zwykle dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, natomiast rzeczoznawca swoimi usługami służy szerszemu interesowi społecznemu. Przyznany im zakres uprawnień i kompetencji świadczy o tym, że rzeczoznawcy majątkowi zostali uznani za osoby zaufania publicznego (J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami, przepisy i komentarz*, Warszawa 1999, Wydawnictwo Prawnicze, s. 448-449).

6. Niewątpliwie w aktualnym stanie prawnym szacowanie nieruchomości wymaga uprawnień nadawanych w trybie rozdziału czwartego w dziale V ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.). Posiadane dotychczas kwalifikacje pozwalają osobom, o których mowa w art. 230 ust. 3 ustawy na uzyskanie uprawnień rzeczoznawcy majątkowego na preferencyjnych warunkach. Nie ma zatem podstaw do stwierdzenia, że nałożenie na podmioty ubiegające się o uprawnienia zawodowe rzeczoznawcy majątkowego, obowiązku poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu, narusza prawa nabyte skarżącego. Nie można bowiem utożsamiać statusu biegłego sądowego z zakresu szacowania nieruchomości ze statusem rzeczoznawcy majątkowego w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami. Status rzeczoznawcy majątkowego może uzyskać tylko osoba, która spełni przesłanki określone w ustawie o gospodarce gruntami.

Skarżący przeciwstawił powyższą regulację regulacjom jakie objęły biegłych rewidentów, podnosząc, że w tym przypadku zachowano prawo wykonywania zawodu rewidenta bez potrzeby ukończenia kursu kwalifikacyjnego. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz. U. z 2001 r. Nr 31, poz. 359), swoje uprawnienia zachowali biegli rewidentzi wpisani już wcześniej na listę biegłych rewidentów na podstawie nie obowiązującej już ustawy z dnia 19 października 1991 r. o badaniu i ogłaszaniu sprawozdań finansowych oraz biegłych rewidentach i ich samorządzie (Dz. U. Nr 111, poz. 480 ze zm.). Nie był to zatem zawód nowy, a do nabycia uprawnień na podstawie ustawy z 1991 r. konieczne było m.in. złożenie z wynikiem pozytywnym egzaminu na biegłego rewidenta przed Państwową Komisją Egzaminacyjną, której zadaniem było sprawdzenie teoretycznego i praktycznego przygotowania kandydatów (art. 15 ust. 1 pkt 6 i art. 16 ustawy z 1991 r.). Na podobnej zasadzie poddano ochronie prawa nabyte podmiotów, które uzyskały uprawnienia w zakresie szacowania nieruchomości przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, przy czym osoby, które uzyskały uprawnienia przed 29 listopada 1991 r., zachowują prawo do szacowania nieruchomości w zakresie określonym w świadectwie nadania.

W stosunku do osób, które nie mogły wykazać się uzyskanymi na tej podstawie uprawnieniami, ale prowadziły działalność w zakresie szacowania nieruchomości, ustawodawca ustanowił odmienne regulacje, uznając że posiadane przez pozostałe podmioty kwalifikacje nie dają rękojmi należytego wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego. Ustanawiając dla tych osób, w art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, szczególne warunki nabycia uprawnień zawodowych, ustawodawca nie wkroczył w sferę praw nabytych osób, które prowadziły działalność w zakresie szacowania nieruchomości w innym zakresie i na odmiennych zasadach, niż to przewiduje obowiązująca ustawa o gospodarce nieruchomościami.

O ile jednak, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, skarżący nie nabył wcześniej prawa do wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, gdyż taki zawód nie istniał przed wejściem w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, to nie można pominąć faktu, że skarżący dysponował jako biegły kwalifikacjami, które pozwoliły mu prowadzić, w określonym zakresie, działalność w dziedzinie szacowania nieruchomości. Dalsze prowadzenie tej działalności bez uzupełnienia kwalifikacji stało się niemożliwe po upływie terminów określonych w art. 231 ust. 2 ustawy.

W tym miejscu należy podkreślić, że konstytucyjna zasada ochrony praw nabytych zakazuje arbitralnego znoszenia lub ograniczania praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym występującym w obrocie prawnym. Nakaz ochrony praw nabytych nie oznacza jednak nienaruszalności tych praw. Jak wywiódł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 marca 2001 r., bezwzględna ochrona praw nabytych prowadziłaby do petryfikacji systemu prawnego, uniemożliwiając wprowadzenie niezbędnych zmian w obowiązujących regulacjach prawnych. Konstytucja dopuszcza ustanawianie regulacji, które ograniczają lub znoszą prawa nabyte, jeżeli jest to uzasadnione celem legitymowanym konstytucyjnie. Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien jednak wprowadzić rozwiązania prawne, które zawężają do niezbędnego minimum negatywne skutki dla zainteresowanych i umożliwiają im dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności przez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* lub ustanowienie przepisów przejściowych ułatwiających adresatom norm prawnych dostosowanie się do nowych regulacji (sygn. K. 32/00, OTK ZU nr 3/2001).

Regulacja art. 230 ustawy o gospodarce gruntami realizuje ten postulat, umożliwiając zainteresowanym uzupełnienie kwalifikacji w rozsądnym terminie. Sam wymóg poddania się postępowaniu kwalifikacyjnemu jest możliwy do spełnienia. Ustawodawca nie pozbawia zatem osób, które zajmowały się szacowaniem nieruchomości w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, kontynuowania tej działalności, ale wymaga spełnienia określonych warunków. Państwowa Komisja Kwalifikacyjna jest ciałem fachowym, które może stwierdzić, czy stopień przygotowania kandydata do zawodu rzeczoznawcy majątkowego, z którego wykonywaniem wiązą się niezwykle doniosłe skutki prawne, jest wystarczający. Wykształcenie rzeczoznawcy majątkowego wymaga w świetle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami wiadomości interdyscyplinarnych, toteż tylko specjaliści – profesjonaliści w tych dziedzinach są w stanie zweryfikować zakres wiedzy kandydata. Sprawdzenie kwalifikacji tych osób nie może być uznane za sprzeczne z konstytucją nawet wtedy, gdy dotyczy osób o znacznym doświadczeniu zawodowym. Nie zawsze bowiem doświadczenie idzie w parze z aktualnie konieczną wiedzą, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z ustanowieniem nowych przepisów (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 grudnia 1999 r., sygn. K. 22/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 166).

Mając powyższe na względzie Trybunał Konstytucyjny uznał, że skarżący nie nabył takich praw, które zostałyby naruszone przez art. 230 ust. 3 i w związku z tym nie stwierdza niezgodności art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami z art. 2 Konstytucji.

7. Kwestionowany w skardze konstytucyjnej przepis normuje wraz z innymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, zasady uzyskiwania uprawnień rzeczoznawcy majątkowego. Należy jednak stwierdzić, że uregulowania te nie ingerują – w sposób niemożliwy do uzgodnienia z gwarancjami konstytucyjnymi – w sferę wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie podkreślał w swoich orzeczeniach, że wolność wykonywania zawodu stanowi jedno z praw jednostki, gwarantowanych postanowieniami rozdziału II Konstytucji. Ogólna treść tego prawa została określona przez

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 kwietnia 1999 r. (sygn. K. 33/98, OTK ZU nr 4/1999, s. 334).

W odniesieniu do tzw. wolnych zawodów treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której: po pierwsze, każdy mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami; po drugie, mieć będzie mieć rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz – po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy. Jest jednak rzeczą oczywistą, że wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i może być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego. Oczywiście jest też, że takie regulacje mogą wprowadzać różnego rodzaju ograniczenia „wolności wykonywania zawodu” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99, OTK ZU nr 6/1999, s. 675-676).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku z 26 kwietnia 1999 r., wolność wyboru i wykonywania zawodu nie ma w polskim porządku prawnym charakteru absolutnego. Już w art. 65 ust. 1 jest mowa o wyjątkach, które winny być unormowane w akcie rangi ustawy. Wymagania, jakie muszą zostać spełnione dla wprowadzenia ograniczeń, zostały określone w art. 31 ust. 3 konstytucji, który dopuszcza możliwość ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 marca 2001 r., sygn. K. 32/00, OTK ZU nr 3/2001, s. 289).

Prokurator Generalny stwierdził w swoim stanowisku, zgadzając się tym samym z oceną Naczelnego Sądu Administracyjnego, iż regulacje ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące trybu uzyskiwania uprawnień rzeczoznawcy majątkowego „leżą w interesie społecznym, a także poszczególnych obywateli”. Najczęściej przepisy prawne ograniczeniom poddają to co się wiąże z dostępem do zawodu oraz z formami organizacyjnymi wykonywania zawodów. „Reglamentacja wykonywania zawodu oznacza ograniczenie swobody w zakresie dostępu do zawodu i sposobu jego wykonywania za pomocą powszechnie obowiązujących norm zawierających nakazy i zakazy, w ochronie szeroko pojętego interesu publicznego” (K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja*, Poznań 1999). Trzeba przy tym podkreślić, iż rzeczą ustawodawcy jest wybór celu i środków określonej regulacji ustawowej.

Jak wskazywano wcześniej, ograniczenie dostępu do zawodu rzeczoznawcy majątkowego uzasadnia doniosłość prowadzonej przez rzeczoznawców działalności. Należy niewątpliwie przyznać, że wykonywanie czynności przez rzeczoznawcę łączy się zazwyczaj z gospodarowaniem mieniem o znacznej wartości. „Zawód ten jest ściśle związany z bardzo poważną rolą, jaką odgrywa gospodarka nieruchomościami w całym systemie gospodarki rynkowej. Stąd też problemem ogromnej wagi jest troska o to, aby przez brak zainteresowania funkcjonowaniem tego zawodu i osobami go wykonującymi nie podważać zaufania społeczeństwa do tego systemu gospodarczego, którego istotnym elementem są tego rodzaju profesjonaliści. Skoro ustawa kreuje tak szeroko ich wyłączne kompetencje w przedmiocie określania wartości nieruchomości, to zważywszy na społeczno-gospodarcze przeznaczenie nieruchomości, należy traktować te osoby, wyposażone zresztą w szczególne uprawnienia nadane przez naczelny organ administracji, jako rzeczników ochrony interesu publicznego” (Stanisława Klaus, *Prawnokarne aspekty odpowiedzialności rzeczoznawcy majątkowego*, [w:]

Rozważania o prawie karnym, księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin profesora Aleksandra Ratajczaka pod redakcją Andrzeja J. Szwarca, Poznań 1999, s. 187).

Rzecznawca nie działa w interesie zlecniodawcy. Jego obowiązkiem jest wykonywanie czynności szacowania nieruchomości zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa i standardami zawodowymi, ze szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru tych czynności oraz z zasadami etyki zawodowej, kierując się zasadą bezstronności w wycenie nieruchomości (art. 175 ust. 1 ustawy). Prawidłowość sporządzania wycen ma szczególne znaczenie dla ochrony rynku nieruchomości. Element obiektywizmu odzwierciedlają także polskie Standardy Zawodowe Rzecznawców Majątkowych, przewidując, że „rzecznawca winien odmówić wykonania wyceny w warunkach zagrażających jego obiektywizmowi, w szczególności wówczas, gdy okoliczności wskazywałyby na konflikt interesów pomiędzy nim, a zamawiającym wycenę, lub też jeżeli ze strony zamawiającego lub osób trzecich wywierane byłyby na rzecznawcę niedozwolone naciski” (*Standardy zawodowe rzecznawców majątkowych*. Wyd. Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych, Warszawa 1999). Bezstronność rzecznawcy majątkowego gwarantuje także art. 176 ustawy o gospodarce nieruchomościami, na mocy którego rzecznawca majątkowy podlega wyłączeniu od udziału w szacowaniu nieruchomości, jeżeli zachodzą przesłanki wymienione w art. 24 kodeksu postępowania administracyjnego.

Należy poza tym mieć na względzie szeroki zakres uprawnień rzecznawcy majątkowego, wynikający z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (szacowanie nieruchomości, a także maszyn i urządzeń trwale związanych z gruntem). Przy wykonywaniu swych czynności rzecznawca majątkowy może żądać od właściwych organów i sądów udostępnienia potrzebnych danych i informacji (art. 155 ustawy). Jednocześnie w art. 175 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca zobowiązał rzecznawcę majątkowego do zachowania zasady poufności przy wykorzystywaniu danych, o których mowa w art. 155 ustawy. Rzecznawca nie wypełniający swoich obowiązków zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów prawa i standardami zawodowymi, podlega odpowiedzialności zawodowej (art. 178 ust. 1 ustawy).

Zdaniem doktryny, pozycja prawna rzecznawcy majątkowego, którego ustawa o gospodarce nieruchomościami, standardy zawodowe oraz kodeks etyki (uchwalony przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych), obciążają takimi obowiązkami, w istocie jest zbliżona do pozycji osób zaufania publicznego (por. E. Mzyk [w:] G. Bieniek, A. Hopfer, Z. Marmaj, E. Mzyk, R. Żróbek, *Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2000, t. II, s. 268; S. Kalus, *Status prawny osób zajmujących się zawodowo rynkiem nieruchomości*, Warszawa 2002, Wydawnictwo Prawnicze, Lexis Nexis, s. 85). Taka ocena, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego jest uzasadniona, pomimo faktu, że dotychczas nie utworzono samorządu zawodowego rzecznawców majątkowych. Ukształtowane w ustawie warunki uzyskania kwalifikacji do wykonywania zawodu świadczą o tym, że ustawodawca przywiązuje szczególną wagę do roli jaką pełnią rzecznawcy majątkowi.

Zawód zaufania publicznego to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji, dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób, uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi. (P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 konstytucji) na przykładzie adwokatury* [w:] *Konstytucja, wybory, parlament, studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, Liber, s. 155).

Odwołanie się przez skarżącego do europejskich regulacji prawnych dotyczących uprawnień zawodowych osób dokonujących wyceny nieruchomości nie do końca jest trafne.

Powołując się na konkretną publikację (A. Hopfer, B. Źróbek, *Rzeczoznawstwo Majątkowe w Polsce i wybranych krajach europejskich*, Warszawa 2001, Wyd. Twigger), skarżący stwierdza, że „w stosunku do obywatela EWG, nie wymaga się specjalnych uprawnień do wykonywania zawodu w zakresie szacowania nieruchomości”, podczas gdy analiza przedstawionych tam danych („pochodzących z publikacji książkowych, folderów wydawanych przez instytucje, wiadomości internetowych oraz odpowiedzi na pytania osób zajmujących się wyceną nieruchomości”) wskazują, że regulacje te są zróżnicowane w poszczególnych państwach. Z reguły szacowaniem nieruchomości zajmują się członkowie stowarzyszeń różnych zawodów (geodeci, architekci, inżynierowie budownictwa, pośrednicy). Poziom wymaganego wykształcenia i kwalifikacji zależy od rodzaju nadawanych uprawnień. Najczęściej należy się wykazać zaliczeniem specjalistycznego kursu i egzaminem, certyfikatem, a także doświadczeniem zawodowym (s. 39-54). W większości państw europejskich kompetencje w zakresie licencjonowania rzeczoznawców przysługują ich stowarzyszeniom albo izmom przemysłowo-handlowym. Np. według standardów opracowanych przez Europejską Grupę Stowarzyszeń Rzeczoznawców – TEGoVA, uprawnienia nadaje się na okres 5 lat (w Polsce bezterminowo), konieczna praktyka zawodowa konieczna do nadania uprawnień wynosi 3 lata, podczas gdy w Polsce wystarczy praktyka sześciomiesięczna (S. Kalus, *Status prawny osób zajmujących się zawodowo rynkiem nieruchomości*, Warszawa 2002, Wydawnictwo Prawnicze, Lexis Nexis, s. 29-32).

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że także osoba nie posiadająca obywatelstwa polskiego, a ubiegająca się o nadanie uprawnień w zakresie szacowania nieruchomości musi spełnić wszystkie wymagania określone w art. 177 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami, a ponadto wykazać się biegłą znajomością języka polskiego (art. 177 ust. 3 ustawy).

Takich specjalnych kwalifikacji wymaga wiele zawodów, w tym wskazani przez skarżącego rewidenci i doradcy podatkowi.

Biorąc pod uwagę przedstawione argumenty, Trybunał Konstytucyjny doszedł do przekonania, że przewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami warunki nabycia uprawnień zawodowych, ograniczają prawo dostępu do zawodu rzeczoznawcy majątkowego w sposób mieszczący się w granicach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ustanowione przez ustawodawcę warunki mają na celu zapewnienie takiego poziomu świadczonych usług jaki jest wymagany od osób zaufania publicznego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przyjęta regulacja jest proporcjonalna do celu, jakim jest zagwarantowanie odpowiedniej jakości wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego i ochrony interesu podmiotów korzystających z usług świadczonych w ramach tego zawodu. Przewidziana w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami procedura kwalifikacyjna nie może być przy tym uznana za regulację wykluczającą wykonywanie zawodu rzeczoznawcy majątkowego, skoro stwarza możliwość uzyskania niezbędnych uprawnień po spełnieniu przewidzianych w ustawie warunków. Tym samym art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami należy uznać za zgodny z art. 65 Konstytucji.

8. Z tych samych względów Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził naruszenia zasady wolności gospodarczej, która również może podlegać ograniczeniu w drodze ustawy ze względu na interes publiczny (art. 22 Konstytucji).

Zgodnie z art. 174 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami tytułem rzeczoznawcy majątkowego może się posługiwać jedynie osoba fizyczna. Działalność zawodową może jednak wykonywać w dwojaki sposób: we własnym imieniu i na własny rachunek bądź w ramach stosunku prawnego łączącego go z przedsiębiorcą, o którym mowa w art. 174 ust. 6 ustawy. Zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej reguluje ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.). Przepis art. 10 tej ustawy przewiduje, że przedsiębiorca jest

obowiązany zapewnić, aby działalność gospodarcza była wykonywana bezpośrednio przez osobę legitymującą się posiadaniem odpowiednich uprawnień zawodowych, jeżeli przepisy szczególne nakładają obowiązek posiadania takich uprawnień przy wykonywaniu określonego rodzaju działalności gospodarczej.

Należy podkreślić, że art. 22 Konstytucji pełni dwojaką funkcję. Z jednej strony traktować go należy jako wyrażenie zasady ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej (i w tym zakresie stanowi on konkretyzację ogólniejszych zasad, wyrażonych w art. 20), z drugiej strony – może on stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą. Oczywiście, wolność działalności gospodarczej musi, w państwie współczesnym, podlegać różnego rodzaju ograniczeniom; wynika to chociażby z zaakcentowania w art. 20 Konstytucji socjalnego charakteru gospodarki rynkowej. Art. 22 Konstytucji formułuje jednak dwojakiego rodzaju przesłanki dla wprowadzania owych ograniczeń. W płaszczyźnie materialnej wymaga, aby ograniczenia wolności gospodarczej znajdowały uzasadnienie w „ważnym interesie publicznym”, a w płaszczyźnie formalnej – aby były wprowadzone „tylko w drodze ustawy” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U. 7/00, OTK ZU nr 3/2001, s. 379).

W sprawie niniejszej materialna płaszczyzna ograniczeń wolności gospodarczej wynika z tych samych przesłanek, które miały wpływ na ograniczenie wolności wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego, dlatego też ich ponowne przytaczanie nie jest konieczne. Co do formalnej płaszczyzny ograniczeń, należy stwierdzić, że wynikają one zarówno z ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i z ustawy – Prawo działalności gospodarczej. Należy zatem stwierdzić, że art. 230 ust. 3 ustawy pozostaje w zgodzie z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

9. Pozostałe zarzuty dotyczące naruszenia art. 45 i art. 92 Konstytucji, nie zostały w skardze konstytucyjnej uzasadnione. Skarżący nie wykazał, na czym miałyby polegać naruszenie przez art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami zasad wynikających ze wskazanych wzorców konstytucyjnych. Jak słusznie podniósł Prokurator Generalny, przewlekłość postępowania w sprawie wydania decyzji o odmowie nadania uprawnień, pozostaje bez związku z treścią normatywną zakwestionowanego przepisu, a w żadnym razie nie koliduje z zasadą, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez uzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego procedury regulujące tryb ubiegania się o uzyskanie uprawnień zawodowych rzeczoznawcy majątkowego nie naruszają konstytucyjnie chronionego prawa do sądu. Skarżący skorzystał z prawa wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego i ten wydał ostateczne orzeczenie. Nie ma zatem podstaw do oceny zgodności art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami z art. 45 Konstytucji.

Nienadanie biegu skardze konstytucyjnej w części obejmującej rozporządzenie 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), czyni bezprzedmiotowym zarzut naruszenia art. 92 Konstytucji. Przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji określa warunki, jakim powinno odpowiadać upoważnienie ustawowe, a jednocześnie pozwala ustalić przesłanki legalności aktu wykonawczego. Art. 92 ust. 2 Konstytucji stanowi natomiast o zakazie przekazywania swoich kompetencji przez organ upoważniony do wydania rozporządzenia, innemu organowi. Niewątpliwie art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera regulację prawną, odnoszącą się do innej materii niż objęta wskazanym wzorcem kontroli i nie może podlegać ocenie z punktu widzenia zgodności z art. 92 Konstytucji.

Poza zakresem niniejszego postępowania pozostaje również analiza zarzutu naruszenia przez art. 230 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami przepisów art. 7 i art. 30 Konstytucji. Zarzuty te zostały sformułowane osobiście przez skarżącego po upływie terminu do wniesienia skargi konstytucyjnej i wobec tego nie mogą podlegać rozpoznaniu.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.