

Stanowisko Zarządu Stowarzyszenia Profesjonalistów Rynku Nieruchomości Polski Centralnej w sprawie projektu nowelizacji Ustawy o Gospodarce Nieruchomościami

Podstawowym problemem projektu ustawy jest jego nadmierna ogólnikowość oraz nieprecyzyjne sformułowanie projektowanych przepisów, co może prowadzić do istotnych trudności interpretacyjnych i braku przewidywalności prawa. Tak skonstruowane przepisy nie odpowiadają zasadom prawidłowej legislacji, zgodnie z którymi przepisy powinny być formułowane w sposób jednoznaczny, zrozumiały dla ich adresatów oraz pozwalający na dokładne ustalenie intencji prawodawcy.

Projekt nie zachowuje również proporcji pomiędzy zakresem obowiązków nakładanych na pośrednika a charakterem i zakresem wykonywanej przez niego działalności. W szczególności projekt rozszerza odpowiedzialność pośrednika na obszary, które mogą wymagać specjalistycznej wiedzy i kompetencji właściwych dla innych zawodów profesjonalnych, nie określając jednocześnie w sposób jasny granic tej odpowiedzialności.

Projektowane zmiany nie rozwiązują rzeczywistych problemów rynku nieruchomości. Przeciwnie – w istotnym zakresie pogarszają warunki wykonywania usługi pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, zwiększają ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej, podnoszą koszty obsługi klientów, a tym samym mogą działać na niekorzyść zarówno przedsiębiorców świadczących usługi pośrednictwa, jak i konsumentów korzystających z tych usług.

W ocenie naszego środowiska projekt nowelizacji nie prowadzi do rzeczywistego podniesienia standardów usług obrotu nieruchomościami. Wprowadza natomiast rozwiązania, które znacząco rozszerzają odpowiedzialność pośredników, nakładają na nich liczne obowiązki o niejasnym zakresie, ograniczają swobodę zawierania umów oraz wyposażają organ administracji w daleko idące kompetencje kontrolne i sankcyjne.

W efekcie projekt tworzy sytuację, w której przedsiębiorca prowadzący działalność pośrednictwa będzie ponosił większe ryzyko prawne i finansowe, podczas gdy konsument nie otrzyma w zamian jasno określonego, proporcjonalnego i mierzalnego standardu usługi. Zamiast zwiększenia bezpieczeństwa obrotu może więc dojść do wzrostu cen usług, ograniczenia ich dostępności, zmniejszenia konkurencji oraz zwiększenia liczby sporów pomiędzy klientami a pośrednikami.

Projekt zwiększa odpowiedzialność pośrednika, nie zapewniając mu jednocześnie odpowiednich ram wykonywania zawodu

Podstawowym problemem projektu jest brak proporcji pomiędzy zakresem obowiązków nakładanych na pośrednika a charakterem wykonywanej przez niego działalności.

Pośrednik w obrocie nieruchomościami jest przedsiębiorcą świadczącym usługę pośrednictwa. Istotą tej usługi jest zawodowe kojarzenie stron transakcji, organizowanie procesu sprzedaży lub nabycia nieruchomości, prezentacja ofert oraz wykonywanie czynności faktycznych i organizacyjnych uzgodnionych z klientem.

Projekt przesuwając jednak granicę odpowiedzialności pośrednika w kierunku czynności, które mogą wymagać specjalistycznej wiedzy prawnej, technicznej lub budowlanej. Pośrednik ma nie tylko pozyskiwać i przedstawiać informacje dotyczące nieruchomości, lecz także weryfikować jej stan prawny i faktyczny, analizować dokumentację oraz dokonywać oględzin. Takie rozwiązanie prowadzi do fundamentalnego problemu - ustawodawca rozszerza odpowiedzialność przedsiębiorcy, nie tworząc jednocześnie jasnych granic tej odpowiedzialności.

Nie wiadomo w wystarczającym stopniu, gdzie kończy się obowiązek pośrednika, a zaczyna odpowiedzialność właściciela nieruchomości, prawnika, notariusza, rzeczoznawcy majątkowego, geodety, projektanta czy rzeczoznawcy budowlanego.

Takie rozmycie odpowiedzialności nie zwiększa bezpieczeństwa rynku. Przeciwnie – zwiększa niepewność prawną przedsiębiorców i może prowadzić do przerzucania na pośredników odpowiedzialności za okoliczności, na które nie mają oni rzeczywistego wpływu.

„Należyte prezentowanie oferty” jako źródło niepewności prawnej

Jednym z najbardziej problematycznych elementów projektu jest posługiwanie się pojęciem „należytego prezentowania” oferty bez dostatecznego określenia jego obiektywnych kryteriów. Przedsiębiorca musi wiedzieć, jakie zachowanie jest wymagane przez ustawę. Tymczasem nieostre pojęcie pozwala na dokonywanie oceny już po wykonaniu usługi.

W konsekwencji pośrednik nie będzie miał pełnej pewności czy sposób prezentacji oferty, zakres reklamy, liczba portali, forma promocji lub sposób przekazywania informacji zostanie uznany przez organ kontrolny za wystarczający.

To szczególnie niebezpieczne w sytuacji, w której nieprecyzyjny obowiązek jest połączony z wysokimi sankcjami administracyjnymi. Powstaje bowiem mechanizm, w którym najpierw ustawodawca formułuje obowiązek w sposób ogólny, następnie organ administracji dokonuje jego indywidualnej interpretacji, a przedsiębiorca ponosi ryzyko finansowe skutków tej interpretacji. Nie jest to mechanizm zwiększający bezpieczeństwo obrotu. Jest to mechanizm zwiększający ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej.

Zamiast poprawy jakości usługi projekt może doprowadzić do jej formalizacji i „produkcji dokumentów”

Pośrednik będzie zmuszony dokumentować wykonywane czynności przede wszystkim po to, aby w przyszłości móc wykazać, że obowiązki ustawowe zostały wykonane w sposób należyty. W praktyce oznacza to ryzyko odwrócenia priorytetów - zamiast koncentrowania się na potrzebach klienta przedsiębiorca będzie coraz większą część swojej aktywności poświęcał na spełnienie wymogów formalnych i gromadzenie dowodów własnej prawidłowości.

Takie rozwiązanie nie musi prowadzić do lepszej jakości usługi. Może natomiast prowadzić do rozrostu dokumentacji, wydłużenia procesu obsługi i zwiększenia kosztów prowadzenia działalności.

Projekt nie chroni konsumenta, lecz może podnieść koszt i ograniczyć dostępność profesjonalnej usługi

Wprowadzenie nowych, obowiązkowych czynności oznacza konieczność poświęcenia przez pośrednika większej ilości czasu na obsługę każdej nieruchomości. Oznacza również konieczność tworzenia dodatkowej dokumentacji, prowadzenia rejestrów, przeprowadzania analiz i gromadzenia dowodów wykonania poszczególnych czynności.

Każdy taki obowiązek ma swój wymiar ekonomiczny. W konsekwencji regulacja, która w założeniu ma zwiększać ochronę konsumenta, może doprowadzić do wzrostu kosztów pośrednictwa ponoszonych przez klientów. Dla części konsumentów wyższa cena usługi będzie oznaczała rezygnację z profesjonalnego pośrednictwa albo wybór rozwiązania tańszego, a więc często mniej kompleksowego.

Jeżeli więc ustawodawca nakłada na pośredników dodatkowe czynności, powinien jednocześnie wykazać, że przyniosą one konsumentom wymierną wartość i zwiększenie bezpieczeństwa proporcjonalne do kosztów tej regulacji. Projekt nie daje wystarczających podstaw do stwierdzenia, że taki efekt zostanie osiągnięty.

Zakaz pobierania wynagrodzenia od obu stron tej samej transakcji może ograniczyć współpracę między biurami

Szczególnie negatywnie należy ocenić projektowany zakaz pobierania wynagrodzenia od obu stron tej samej transakcji. W obecnych realiach rynkowych współpraca pomiędzy biurami pośrednictwa ma fundamentalne znaczenie dla sprawnego kojarzenia ofert i klientów. Często właściciela reprezentuje jeden pośrednik, a kupującego – inny. Jeżeli ustawodawca ogranicza możliwość pobierania wynagrodzenia od obu stron tej samej transakcji, powinien jednoznacznie wskazać, w jaki sposób regulacja ta ma funkcjonować w sytuacji współpracy dwóch niezależnych przedsiębiorców.

Brak jednoznacznych zasad w tym zakresie rodzi ryzyko konfliktów, sporów o wynagrodzenie oraz rezygnacji z określonych modeli współpracy. Ostatecznie konsekwencje takiego rozwiązania poniesie również konsument.

Im mniej przedsiębiorców będzie skłonnych do współpracy, tym mniejszy będzie dostęp klientów do pełnej bazy ofert, tym trudniejsze może stać się znalezienie odpowiedniej nieruchomości lub klienta, a tym samym bardziej ograniczona może zostać konkurencja pomiędzy przedsiębiorcami. Zakaz, który w założeniu ma służyć ochronie konsumenta, może zatem w praktyce ograniczyć zakres usług dostępnych dla konsumentów i pogorszyć efektywność rynku.

Pobieranie wynagrodzenia od obu stron transakcji jest zgodne z obowiązującym prawem, zasadami etyki oraz standardami zawodowymi pośredników w obrocie nieruchomościami. Od wielu lat wysokość i zasady wynagradzania ustalane są indywidualnie z klientami w umowie pośrednictwa. To strony – korzystając z konstytucyjnej zasady swobody zawierania umów – decydują, czy pośrednik będzie świadczył usługę wyłącznie na rzecz jednej strony transakcji, czy na rzecz obu, a także kto i w jakiej wysokości poniesie koszty tej usługi.

Model ten funkcjonuje w Polsce od wielu lat i pozostaje zgodny z obowiązującymi przepisami. Dotychczas nie kwestionowano samej możliwości pobierania wynagrodzenia od obu stron transakcji, o ile zasady współpracy są jasno określone w umowie i zaakceptowane przez wszystkich jej uczestników.

Doświadczenia rynku amerykańskiego

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na doświadczenia rynku amerykańskiego. Przez wiele lat dominował tam model, w którym wynagrodzenie pośrednika pokrywał wyłącznie sprzedający. Po latach funkcjonowania tego modelu w Stanach Zjednoczonych doszło jednak do istotnych zmian dotyczących zasad wynagradzania agentów nieruchomości. W 2024 roku przedmiotem debaty stała się kwestia tego, aby sprzedający nie musiał ponosić kosztów związanych z usługą agenta reprezentującego drugą stronę transakcji. W 2026 roku uregulowano również sytuację kupujących, którzy wskazywali na brak transparentności funkcjonującego wcześniej systemu.

W konsekwencji zmian regulacyjnych i orzecznictwa na rynku amerykańskim coraz większe znaczenie ma model, w którym zarówno sprzedający, jak i kupujący zawierają odrębne umowy z reprezentującymi ich agentami i ponoszą wynagrodzenie za świadczone na ich rzecz usługi. Kierunek tych zmian pokazuje, że przejrzyste określenie relacji pomiędzy klientem a pośrednikiem może prowadzić do większej transparentności zasad wynagradzania.

Paradoks polega zatem na tym, że w czasie, gdy na rynku amerykańskim odchodzi się od modelu, w którym koszt usług pośrednictwa jest automatycznie przypisywany wyłącznie jednej stronie transakcji, w Polsce pojawia się projekt ustawowego zakazu pobierania wynagrodzenia od obu stron.

Swoboda zawierania umów

Naszym zdaniem wszelkie próby ustawowego narzucania sposobu wynagradzania pośredników stanowią niepotrzebną ingerencję w zasadę swobody zawierania umów. To klient powinien mieć możliwość zdecydowania, czy chce, aby wynagrodzenie za usługę pośrednictwa pokrywała jedna strona transakcji, czy obie – odpowiednio do zakresu świadczonych usług i przyjętego modelu współpracy.

Takie rozwiązanie funkcjonuje na rynku od lat. Jeżeli zasady wynagradzania są jasno określone, transparentne i zaakceptowane przez strony w zawartej umowie, nie ma potrzeby zastępowania swobody kontraktowej administracyjnymi nakazami i zakazami.

Niejasne przepisy sprzyjają sporom, zamiast je ograniczać

Projektowane przepisy mogą również prowadzić do zwiększenia liczby sporów pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami. Jeżeli ustawa posługuje się pojęciami niedookreślonymi, klient może uznać, że pośrednik nie wykonał usługi „należycie”, podczas gdy przedsiębiorca będzie wskazywał, że zrealizował wszystkie uzgodnione i ustawowe czynności.

Zamiast zatem zwiększać przewidywalność i przejrzystość relacji pomiędzy stronami, projekt może zwiększyć liczbę punktów spornych. To również działa na niekorzyść konsumentów, ponieważ każda niepewność prawna oznacza dłuższy czas rozstrzygania spraw i dodatkowe koszty.

Rozszerzenie kompetencji Inspekcji Handlowej wymaga szczególnej ostrożności

Nie kwestionując potrzeby ochrony konsumentów i kontroli przedsiębiorców, należy sprzeciwić się rozwiązaniom, które przyznają organowi administracyjnemu bardzo szeroką możliwość ingerowania w sposób wykonywania profesjonalnej usługi na podstawie nieostrych kryteriów.

Specyfika rynku nieruchomości wymaga uwzględnienia indywidualnego charakteru każdej transakcji. Inaczej wygląda sprzedaż mieszkania, inaczej działki inwestycyjnej, nieruchomości obciążonej prawnie, nieruchomości spadkowej czy obiektu wymagającego dodatkowych analiz.

Nie można więc oceniać prawidłowości pracy pośrednika wyłącznie według sztywnego, administracyjnego modelu, bez uwzględnienia charakteru konkretnej sprawy. Szczególnie nieproporcjonalne jest połączenie szerokiej uznaniowości organu z możliwością nakładania wysokich kar i – w określonych przypadkach – zakazu prowadzenia działalności.

Projekt może prowadzić do eliminowania przedsiębiorców z rynku

Skutki projektowanych regulacji mogą być szczególnie dotkliwe dla małych i średnich przedsiębiorców prowadzących lokalne biura pośrednictwa. Mały przedsiębiorca, który samodzielnie obsługuje klientów, prowadzi marketing i wykonuje większość czynności związanych z transakcją, będzie ponosił relatywnie większy ciężar nowych obowiązków.

W dłuższej perspektywie może to prowadzić do ograniczenia liczby przedsiębiorców świadczących usługi pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Taki skutek byłby sprzeczny z interesem konsumentów, ponieważ mniejsza liczba podmiotów oznacza słabszą konkurencję, mniejszy wybór i potencjalnie wyższe ceny.

Projekt nie odpowiada na rzeczywiste problemy rynku nieruchomości

Najważniejszym zarzutem wobec projektu jest sposób konstruowania proponowanych przepisów. Projekt posługuje się szeregiem pojęć ogólnych i nieprecyzyjnych, które nie pozwalają w sposób dostatecznie jednoznaczny ustalić zakresu obowiązków pośrednika ani przewidzieć, jakie zachowanie zostanie uznane przez organ kontrolny za prawidłowe. Dotyczy to w szczególności obowiązku „należytego prezentowania” oferty oraz „rzetelnego udzielania informacji o nieruchomości”.

W ocenie naszego środowiska prowadzi to do regulowania obszarów, które w praktyce funkcjonują prawidłowo, bez jednoczesnego rozwiązania problemów, które od lat wymagają uregulowania. Jednym z takich problemów jest brak w ustawie o gospodarce nieruchomościami wyrażnej regulacji dotyczącej klauzuli wyłączności w umowie

pośrednictwa. Nasze środowisko od lat postuluje przywrócenie tej potrzebnej dla profesjonalnego wykonywania usługi pośrednictwa instytucji.

Tymczasem projekt nie podejmuje tego problemu, a jednocześnie wprowadza rozwiązania ingerujące w podstawowe zasady wykonywania usługi pośrednictwa. Samo zwiększenie liczby ustawowych obowiązków pośrednika nie gwarantuje poprawy jakości transakcji. Podobnie zwiększenie zakresu dokumentacji nie jest równoznaczne ze zwiększeniem bezpieczeństwa konsumenta. Obowiązek dokumentowania czynności może bowiem prowadzić przede wszystkim do zwiększenia obciążeń administracyjnych i kosztów prowadzenia działalności.

Bezpieczeństwo obrotu nie powstaje poprzez mnożenie formalności, lecz poprzez jasne zasady odpowiedzialności, przejrzyste umowy, dostęp do rzetelnej informacji oraz możliwość korzystania z usług kompetentnych profesjonalistów.

Dlatego projekt powinien koncentrować się przede wszystkim na rozwiązaniach, które rzeczywiście zwiększają bezpieczeństwo obrotu, a jednocześnie zapewniają przedsiębiorcom jasny, przewidywalny i możliwy do wykonania standard świadczenia usług.

Tymczasem w obecnym kształcie projekt koncentruje się w znacznej mierze na nakładaniu nowych obowiązków, dokumentowaniu czynności, kontroli i sankcjach, nie rozwiązując jednocześnie podstawowego problemu.

Konkluzje i postulaty Stowarzyszenia

W naszej ocenie projektowane zmiany są niekorzystne dla pośredników i ich klientów. Nie kwestionujemy potrzeby zwiększania bezpieczeństwa konsumentów ani podnoszenia standardów świadczenia usług pośrednictwa. Sprzeciw budzi jednak sposób realizacji tych celów poprzez nakładanie na przedsiębiorców nieprecyzyjnych, szerokich i potencjalnie nadmiernie obciążających obowiązków, przy jednoczesnym ustanowieniu wysokich sankcji administracyjnych.

Projekt w obecnym kształcie może prowadzić do:

- wzrostu kosztów wykonywania działalności pośrednictwa,
- wzrostu cen usług dla konsumentów,
- zwiększenia ryzyka odpowiedzialności cywilnej i administracyjnej pośredników,
- ograniczenia współpracy pomiędzy biurami,
- ograniczenia konkurencji na rynku,
- wypierania z rynku małych i średnich przedsiębiorców,
- zwiększenia formalizacji i biurokratyzacji usług,
- zwiększenia liczby sporów pomiędzy klientami a pośrednikami,
- ograniczenia dostępności profesjonalnych usług dla części konsumentów.

Nasze Stowarzyszenie, które funkcjonuje na rynku nieruchomości od ponad 30 lat, jest oburzone tak napisanym projektem ustawy oraz sposobem ustanawiania prawa.

Apelujemy do Pana Ministra o natychmiastowe usunięcie z projektu ustawy tych szkodliwych przepisów.

Jako środowisko nie akceptujemy również argumentów przedstawionych w uzasadnieniu oraz ocenie skutków regulacji projektu ustawy. Projektowane przepisy nie rozwiązują zasadniczych problemów rynku nieruchomości. W obecnym kształcie mogą natomiast istotnie pogorszyć warunki świadczenia usług pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.

W ocenie Stowarzyszenia dalsze prace nad projektem powinny zostać ukierunkowane nie na zwiększanie liczby obowiązków pośrednika, lecz na stworzenie regulacji, która będzie jednocześnie chronić konsumenta, wzmacniać profesjonalizm usług, zapewniać uczciwe warunki konkurencji oraz wyznaczać jasne granice odpowiedzialności poszczególnych uczestników obrotu.

Tomasz Błęszyński, Sylwia Nyk, Agnieszka Wesołowska, Wiktor Lerka, Joanna Wróblewska
Zarząd Stowarzyszenia Profesjonalistów Rynku Nieruchomości Polski Centralnej

Łódź 17 września 2026 roku.