



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO ANALIZ, DOKUMENTACJI  
I KORESPONDENCJI

Warszawa, 14 grudnia 2022 r.

BADK.DPK.133.144.2022 MK

<b>P10-74/22</b>	Data wpływu petycji 27 października 2022 r
	Data sporządzenia informacji o petycji 9 grudnia 2022 r.

**GOSPODARKA NIERUCHOMOŚCIAMI**

**TEMAT**

**OGRANICZENIE WYSOKOŚCI PROWIZJI  
DLA POŚREDNIKÓW, AGENTÓW I AGENCJI OBROTU  
NIERUCHOMOŚCIAMI**

**WNOSZACY PETYCJE:** petycja indywidualna

Osoba fizyczna.

**PRZEDMIOT PETYCJI:**

Podjąć inicjatywę ustawodawczą dotyczącą zmiany ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, celem ograniczenia wysokości prowizji dla pośredników, agentów i agencji obrotu nieruchomościami.

**UZASADNIENIE WNOSZACEGO PETYCJE:**

Autor petycji wnosi aby w ustawie o gospodarce nieruchomościami uregulować zakresy i limity opłat za pośrednictwo w obrocie nieruchomościami do zamieszkania.

W tym celu zaproponował nadanie art. 1 następującego brzmienia:

„Mieszkania, domy i nieruchomości mające służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych podlegają ograniczeniu prowizji dla pośredników, agentów i agencji obrotu nieruchomości dla wartości:

- 1) do 500 000 zł nie większej niż 0,5% prowizji;
- 2) do 1 000 000 zł nie większej niż 1% prowizji”.

Wnoszący petycję wskazał, że agencje obrotu nieruchomościami pobierają prowizje nie tylko od kupującego nieruchomość ale także od strony sprzedającej.

Autor petycji postuluje wprowadzenie do przedmiotowej ustawy limitów prowizji pobieranych przez pośredników, agentów i agencje obrotu nieruchomościami, w tym dla wartości nieruchomości do 500 000 zł – prowizji nie większej niż 0,5%, a w przypadku nieruchomości o wartości do 1 000 000 zł – prowizji nie większej niż 1%. Ograniczenie to dotyczyłoby każdej umowy sumarycznie.

Kolejny postulat petycji dotyczy konieczności monitorowania przez państwo zakresów oraz limitów opłat i prowizji w obrocie nieruchomościami służącymi zamieszkaniu, w tym dobór opłat dla poszczególnych regionów kraju w celu zrównoważenia stanu mieszkalnictwa.

W uzasadnieniu wnoszący petycję, podkreślił, że „warunki tzw. przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą z zakresu pośrednictwa w obrocie nieruchomościami powinny się skupiać na wnoszeniu wartości w tak wrażliwy obszar jakim są prawa konstytucyjne w zakresie potrzeb mieszkaniowych...”.

Ponadto, wnoszący petycję uważa, że nie stracą na wprowadzeniu proponowanej zmiany deweloperzy, jeśli będą samodzielnie organizować sprzedaż nieruchomości.

Zdaniem autora petycji, dowolność prowizji i możliwości jej kreowania, dotyczyłyby

tylko „klasy bogatej”, której przysługiwałyby możliwość negocjowania takich stawek.

### **STAN PRAWNY:**

**Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.** (Dz. U. Nr 78. poz. 483 ze zm.) w art. 31 ust. 3 stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są 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.

Spółeczna gospodarka rynkowa (art. 20) oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

**Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899) w rozdziale 2 (art. 179-183a) reguluje pośrednictwo w obrocie nieruchomościami.

Pośrednikiem w obrocie nieruchomościami jest przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą z tego zakresu (art. 179a).

Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami polega na odpłatnym wykonywaniu czynności zmierzających do zawarcia przez inne osoby umów: nabycia lub zbycia praw do nieruchomości, nabycia lub zbycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu; najmu lub dzierżawy nieruchomości lub ich części; innych niż określone w pkt 1-3, których przedmiotem są prawa do nieruchomości lub ich części (art. 179b).

Zgodnie z art. 180, zakres czynności pośrednictwa w obrocie nieruchomościami określa umowa pośrednictwa, która wymaga formy pisemnej lub elektronicznej pod rygorem nieważności.

Działalność w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami (art. 180a) może być wykonywana przez:

1) osobę fizyczną, która nie została prawomocnie skazana za umyślne przestępstwo przeciwko: działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, wymiarowi sprawiedliwości lub wiarygodności dokumentów lub mieniu lub obrotowi gospodarczemu i interesom majątkowym w obrocie cywilnoprawnym lub obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, przestępstwo o którym mowa w art. 165a Kodeksu karnego, przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej lub umyślne przestępstwo skarbowe;

2) osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej,

w której wspólnicy, którym powierzono prowadzenie spraw spółki lub uprawnieni do reprezentacji spółki lub członkowie organów zarządzających nie zostali prawomocnie skazani za przestępstwo, o którym mowa w pkt 1 lub umyślne przestępstwo skarbowe;

**Komunikat Ministra Infrastruktury z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie uzgodnienia standardów zawodowych pośredników w obrocie nieruchomościami** (Dz. Urz. MI z 2009 r. Nr 3, poz. 14), w którym na podstawie art. 181 ust. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, informuje się o uzgodnieniu standardów zawodowych pośredników w obrocie nieruchomościami, ustalonych przez Polską Federację Rynku Nieruchomości w porozumieniu z Powszechnym Towarzystwem Ekspertów i Doradców Rynku Nieruchomości, stanowiących załącznik do komunikatu.

**DZIAŁANIA POWIĄZANE:**

Zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 31 sierpnia 1994 r., (sygn. akt I KZP 20/94, OSNKW 1994/9-10, poz. 58) wystarczy, by dana osoba wykonywała choćby jedną z wielu czynności, które zawierają się w definicji zawodu (art. 179b pkt 1-4), by mówić o jego wykonywaniu.

Jednakże samo zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, bez wykazania dokumentami faktycznie wykonywanych czynności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, (np. w postaci umów o pośrednictwo, rachunków z tytułu wynagrodzenia za czynności pośrednictwa) było niewystarczające do uznania faktycznego wykonywania czynności pośrednictwa w rozumieniu art. 180 ustawy (wyrok WSA w Warszawie z 4 lutego 2005 r., sygn. akt I SA/Wa 2053/04).

Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 28 października 1999 r. (sygn. akt II CKN 530/98, OSP 2000, nr 7-8, poz. 118), umowa pośrednictwa najbardziej zbliżona jest do uregulowanej w art. 758-764<sup>9</sup> Kodeksu cywilnego – umowy agencyjnej, nie zaś umowy zlecenia, która znacznie się od niej różni. Pośrednictwo polega bowiem na dokonywaniu czynności faktycznych, a nie prawnych, pośrednik działa samodzielnie i nie ma obowiązku stosowania się do zaleceń zlecającego, gdyż bezpośrednim celem działań nie jest wywołanie określonego skutku prawnego, lecz stworzenie warunków, w których zawarcie głównej umowy jest możliwe, ale już tylko z udziałem samych zainteresowanych.

Umowa pośrednictwa jest umową konsensualną, dwustronnie zobowiązującą, a jednostronnie profesjonalną, wzajemną i odpłatną, a świadczeniu usługi przez pośrednika odpowiada ekwiwalentne świadczenie zamawiającego - zapłata wynagrodzenia określonego w umowie o pośrednictwo lub ustalonego na podstawie powszechnie przyjętego zwyczaju.

Umowę pośrednictwa w obrocie nieruchomościami należy zakwalifikować jako umowę starannego działania. Zakres obowiązków pośrednika sprowadza się do wykonywania czynności zmierzających do zawarcia przez kontrahenta umowy mającej za przedmiot prawo do nieruchomości.

Obowiązki pośrednika polegają na wyszukaniu i przedstawieniu kontrahentowi odpowiednich ofert tak, aby mógł on zawrzeć stosowną umowę, czyli na stworzeniu warunków do zawarcia umowy, ale już tylko z udziałem samych zainteresowanych (patrz: wyroki SN: z dnia 28 października 1999 r., II CKN 530/98, OSNC 2000, nr 5, poz. 68; z dnia 10 czerwca 2003 r., I CKN 414/01, 2004, nr 9, poz. 139; z dnia 18 czerwca 2003 r., II CKN 240/01; z dnia 23 listopada 2004 r., I CK 270/04; z dnia 20 grudnia 2005 r., V CK 295/05; z dnia 24 września 2009 r.; IV CSK 138/09; z dnia 29 kwietnia 2010 r., IV CSK 464/09).

**Do Ministerstwa Rozwoju i Technologii** 27 października 2022r. wpłynęła petycja w sprawie zakresów oraz limitów opłat i prowizji za pośrednictwo w obrocie nieruchomościami, która została zarejestrowana pod nr **33/2022**. Prace nad petycją nie zostały zakończone.

**Interpelacja nr 25796**, z dnia 30 lipca 2021 r. zgłoszona przez posła Pawła Poncyliusza, skierowana do **Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii** w sprawie potrzeby ustalenia górnej granicy prowizji, którą może otrzymać pośrednik w obrocie nieruchomościami, za obsługę transakcji kupna lub sprzedaży nieruchomości (w tym mieszkań).

W zapytaniu poseł powołał się na informacje uzyskane od osób fizycznych, które dokonywały transakcji obrotu nieruchomościami. Zwróciły one uwagę na fakt pobierania przez pośredników obrotu nieruchomościami wysokich prowizji, sięgających w niektórych przypadkach: przy sprzedaży blisko 4% wartości nieruchomości, a kupna ok. 3% wartości nieruchomości. Prowizję pobierano zarówno od jednej, jak i od drugiej strony zawierającej transakcję. Wysokość prowizji pośrednika niejednokrotnie przekroczyła opłatę notarialną (opłatę sądową, 2% podatek od czynności cywilnoprawnych, wynagrodzenie notariusza, podatek VAT).

**Andrzej Gut-Mostowy sekretarz stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii** w odpowiedzi na interpelację poselską wyjaśnił, że „w świetle dotychczasowych działań ustawodawcy w obszarze działalności zawodowej pośredników w obrocie nieruchomościami brak jest uzasadnienia do podejmowania działań legislacyjnych zmierzających do pozbawienia stron umowy pośrednictwa uprawnienia do swobodnego ustalenia zakresu

usługi i wysokości wynagrodzenia z tego tytułu. Nie można tracić z pola widzenia, że charakter usługi pośrednictwa jest zróżnicowany, zależy od zamierzeń zamawiającego usługę, a także stanu prawnego i faktycznego nieruchomości, dlatego może wiązać się z koniecznością podjęcia różnorodnych czynności, których zakres trudno byłoby przewidzieć i wyczerpująco opisać w ramach regulacji ustawowej.”

Przedstawiciel resortu zwrócił też uwagę na fakt, że „wprowadzenie ustawowej normy w zakresie wynagrodzenia pośrednika stanowiłoby odejście od przyjętej w gospodarce wolnorynkowej zasady swobody kształtowania umów, sformułowanej w art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny”.

„Obowiązujące uregulowania prawne w tym obszarze są wystarczające, zatem dodatkowa ingerencja ustawodawcy mogłaby doprowadzić do ograniczenia swobody działalności gospodarczej.”

W konkluzji przedstawiciel resortu Andrzej Gut-Mostowy podkreślił, że resort aktualnie nie planuje zmian legislacyjnych w celu uregulowania wysokości wynagrodzenia pośrednika w obrocie nieruchomościami, a ewentualne podjęcie działań i analiz w tym obszarze będzie uwarunkowane zaobserwowaniem znaczącej skali przypadków nadmiernego wynagradzania pośredników w sposób naruszający zasady współżycia społecznego.

#### **INFORMACJE DODATKOWE:**

Zawód pośrednika w obrocie nieruchomościami uległ deregulacji na mocy ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, która weszła w życie 1 stycznia 2014 r. Przyjęta zmiana miała służyć zniesieniu ograniczeń dostępu do zawodu pośrednika i zmniejszeniu oddziaływań ustawodawcy na zasady wykonywania tej profesji. Następnie w dniu 1 września 2017 r. moc obowiązującą uzyskały przepisy określające ogólne zasady prowadzenia działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, korzystanie z usług pośrednika jest dobrowolne. Zakres czynności pośrednictwa określa umowa zawarta w formie pisemnej lub elektronicznej pod rygorem nieważności.

Jedną ze stron umowy jest przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą w przedmiotowym zakresie. Umowa pośrednictwa dochodzi do skutku przez złożenie zgodnego oświadczenia stron, jest to umowa wzajemna i konsensualna. Wzajemność polega na tym, że jedna strona (pośrednik) obowiązana jest wykonać określone czynności, a druga strona zapłacić wynagrodzenie. Czynności objęte umową pośrednictwa są zatem co do

zasady odpłatne. Wysokość tego wynagrodzenia będzie jednak zależała przede wszystkim od sytuacji na rynku oraz konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Obecnie, ustawa nie obowiązuje by kwestie dotyczące wynagrodzenia pośrednika zawarte były w umowie pośrednictwa.

Ustawodawca w nowelizacji z 13 czerwca 2013 r. uchylił w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami ust. 5 art. 180. Zgodnie z wcześniej funkcjonującym przepisem, umowa pośrednictwa określała sposób ustalenia lub wysokość wynagrodzenia za czynności pośrednictwa w obrocie nieruchomościami (przy tym brano pod uwagę ceny transakcyjne albo inne czynniki, np. wynajętą powierzchnię, wysokość czynszu, długość najmu). Przepis stanowił także, że w razie nieokreślenia wynagrodzenia w umowie, przysługiwało wynagrodzenie zwyczajowo przyjęte w danych stosunkach.

Zwyczajowo pobierana była wówczas prowizja w wysokości 2–3% wartości zbywanych praw, zależnie od tego, czy umowa zawierana była na wyłączność oraz od bieżącego popytu na rynku nieruchomości. Przy zbywaniu praw do nieruchomości prowizję pobierano od dwóch stron umowy (w przeciwieństwie do najmu lub dzierżawy). Często połowa prowizji płatna była przy zawarciu umowy przedwstępnej, a druga połowa najpóźniej w dniu zawarcia umowy przenoszącej własność lub inne prawa do nieruchomości.

OPRACOWAŁA

Marzena Krysiak

WICEDYREKTOR

Danuta Antoszkiewicz