UZASADNIENIE

Kwestie dotyczące świadczenia usług w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami regulują przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą". Obowiązujące regulacje prawne nie zapewniają jednak wystarczających mechanizmów gwarantujących odpowiedni standard świadczonych usług. Ustawa zawiera bowiem jedynie definicję pośrednictwa w obrocie nieruchomościami oraz definiuje pośrednika w obrocie nieruchomościami jako przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą w tym zakresie. Poza obowiązkiem zarejestrowania działalności gospodarczej, do wykonywania czynności z zakresu pośrednictwa w obrocie nieruchomościami niezbędne jest wyłącznie zawarcie umowy pośrednictwa określającej zakres czynności oraz posiadanie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem tych czynności.

Dotychczasowa praktyka funkcjonowania rynku nieruchomości wskazuje na występowanie licznych niepożądanych praktyk w zakresie świadczenia usług pośrednictwa, które prowadzą do obniżenia standardów tych usług oraz ograniczenia przejrzystości rynku.

W praktyce często spotykane są umowy pośrednictwa, w których zakres czynności pośrednika nie jest określony w sposób jednoznaczny lub został sformułowany bardzo ogólnie poprzez powielenie definicji ustawowej. Może to prowadzić do sytuacji, w których pośrednik w obrocie nieruchomościami pobiera wynagrodzenie pomimo niewykonywania faktycznych czynności w interesie klienta.

Negatywny odbiór społeczny oraz wątpliwości co do bezstronności pośrednika budzi również praktyka pobierania wynagrodzenia od obu stron tej samej transakcji. Niejednokrotnie prowadzi to do sytuacji, w której pośrednik formalnie pozostaje w relacji umownej z obiema stronami, podczas gdy faktycznie wykonuje czynności w interesie jednej z nich, co rodzi ryzyko konfliktu interesów oraz naruszenia zasady lojalności wobec klienta. Taka konstrukcja dopuszczalnej relacji prawnej osłabia zaufanie do instytucji pośrednictwa oraz podważa transparentność obrotu nieruchomościami.

W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na często obserwowane działania polegające na uzależnianiu zaprezentowania nieruchomości od zawarcia umowy pośrednictwa. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, w których potencjalny nabywca lub najemca znajduje ofertę nieruchomości samodzielnie (np. za pośrednictwem ogłoszeń internetowych) jednak nie jest zainteresowany skorzystaniem z usług pośrednictwa. W takich przypadkach dochodzi niejednokrotnie do nieakceptowalnych praktyk „wymuszania" zawarcia umowy z pośrednikiem w obrocie nieruchomościami, co w konsekwencji skutkuje obowiązkiem zapłaty wynagrodzenia przez obie strony transakcji.

Kolejnym istotnym problemem jest bezprawne wykorzystywanie przez pośredników w obrocie nieruchomościami ogłoszeń publikowanych przez właścicieli nieruchomości. W efekcie następuje powielanie ofert bez zgody właściciela, dochodzi także do modyfikowania ich treści, w szczególności poprzez doliczanie wynagrodzenia pośrednika do ceny ofertowej. Tym samym pośrednik w obrocie nieruchomościami oferuje nieruchomość, co do której nie ma pełnej wiedzy o jej stanie faktycznym i prawnym. Skutkuje to wprowadzaniem potencjalnych nabywców w błąd oraz przekazywaniem sprzecznych informacji na temat tej samej nieruchomości, co podważa wiarygodność faktycznego oferenta. Dodatkowo w publikowanych ogłoszeniach bardzo często brakuje jednoznacznej informacji o tym, że pochodzą one od pośrednika w obrocie nieruchomościami, co wprowadza w błąd osoby potencjalnie zainteresowane co do rzeczywistej roli podmiotu publikującego ogłoszenie.

Przedstawiony projekt stanowi odpowiedź na zidentyfikowane niedoskonałości obowiązującego systemu prawnego w powyżej opisanym obszarze. Celem projektu jest wprowadzenie rozwiązań zmierzających do poprawy jakości usług pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, wzmocnienia ochrony osób korzystających z tych usług oraz zwiększenia transparentności na rynku nieruchomości.

W projekcie ustawy zaproponowano następujące zmiany.

W art. 1 pkt 1 lit. a projektu dokonano modyfikacji dotychczasowego brzmienia przepisu **art. 180 ust. 3 ustawy** poprzez wprowadzenie obligatoryjnego wymogu określenia w umowie pośrednictwa sposobu ustalenia lub wysokości wynagrodzenia za wykonane czynności pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Przewidziano jednocześnie zasadę, zgodnie z którą wynagrodzenie przysługuje pośrednikowi wyłącznie od jednej ze stron tej samej transakcji. Przedstawione rozwiązanie ma ograniczyć ryzyko potencjalnego konfliktu interesów oraz wzmocnić rolę pośrednika jako podmiotu działającego w interesie strony, z którą zawarł umowę, co w konsekwencji powinno również przyczynić się do podniesienia standardów świadczonych usług. Oczekuje się tym samym, że wprowadzane rozwiązanie zwiększy przejrzystość relacji pomiędzy pośrednikiem a klientem, jak również ograniczy niepożądane praktyki polegające na „wymuszaniu" zawierania umów pośrednictwa z osobami, które nie są zainteresowane korzystaniem z usług pośrednictwa. W konsekwencji wprowadzenia proponowanego rozwiązania może wzrosnąć liczba osób poszukujących nieruchomości do zakupu/najmu, zgłaszających się do pośrednika. Nie wyklucza się również, że skutkiem będzie przemodelowanie rynku, w tym zmiana modeli biznesowych biur nieruchomości, co może skutkować urealnieniem stawek prowizyjnych.

W art. 1 pkt 1 lit. b projektu zaproponowano doprecyzowanie obowiązków oraz zakresu czynności wykonywanych przez pośrednika w obrocie nieruchomościami. Co do zasady zakres pośrednictwa w obrocie nieruchomościami będzie wynikał z treści zawartej umowy pośrednictwa. Niemniej jednak w celu zapewnienia osobom korzystającym z usług pośrednictwa

minimalnego standardu świadczonych usług oraz zwiększenia przejrzystości relacji pomiędzy pośrednikiem a klientem proponuje się określenie katalogu czynności, które pośrednik w obrocie nieruchomościami w każdym przypadku powinien zrealizować niezależnie od postanowień umowy pośrednictwa (dodawany w **art. 180 ust. 3b ustawy**). Pośrednik będzie zobowiązany każdorazowo dokonać weryfikacji stanu prawnego i faktycznego nieruchomości, należytej prezentacji oferty dotyczącej nieruchomości, w tym w sposób uwzględniający obowiązki wynikające z odrębnych przepisów, rzetelnego udzielania informacji o nieruchomości. Istotnym elementem wykonywania czynności pośrednictwa będzie również należyte dokumentowanie działań podejmowanych w toku świadczenia usługi, w szczególności czynności związanych z prezentacją nieruchomości osobom zainteresowanym jej nabyciem, najmem lub dzierżawą.

Weryfikacja stanu prawnego powinna obejmować analizę danych zawartych w rejestrach i dokumentach, do których pośrednik w obrocie nieruchomościami ma ustawowo zagwarantowany dostęp. W ramach weryfikacji pośrednik powinien przede wszystkim sprawdzić tytuł prawny do nieruchomości oraz treść księgi wieczystej, w tym ujawnione w niej ograniczenia, roszczenia i ostrzeżenia. Natomiast w zakresie weryfikacji stanu faktycznego nieruchomości obowiązki pośrednika w obrocie nieruchomościami będą dotyczyć ustalenia w toku oględzin nieruchomości podstawowych cech nieruchomości, mających znaczenie dla planowanej transakcji (dodawany w **art. 180 ust. 3c ustawy**). Celem tych działań jest zapewnienie, aby informacje przekazywane klientom były rzetelne, kompletne i zgodne z rzeczywistym stanem nieruchomości, co w dalszej perspektywie powinno umożliwić klientom podejmowanie racjonalnych i świadomych decyzji o ewentualnym zawarciu umowy.

Jednocześnie odnosząc się do projektowanego obowiązku w zakresie należytej prezentacji oferty dotyczącej nieruchomości, w tym wyeksponowania konieczności uwzględnienia przy tym norm szczególnych należy jako przykład takiego przepisu odrębnego wskazać w szczególności na art. 13 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 101) zgodnie z którym, w przypadku gdy dla budynku lub części budynku zostało sporządzone świadectwo charakterystyki energetycznej, właściciel lub zarządca tego budynku lub tej części budynku, osoba, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, albo podmiot działający na ich zlecenie podają w ogłoszeniu lub reklamie dotyczących zbycia lub najmu budynku lub jego części wskaźniki rocznego zapotrzebowania na energię użytkową, energię końcową i nieodnawialną energię pierwotną, udział odnawialnych źródeł energii w rocznym zapotrzebowaniu na energię końcową oraz jednostkową wielkość emisji CO2, wyznaczone zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 15 tej ustawy.

Jasno zdefiniowane obowiązki pozwolą łatwiej dochodzić roszczeń w przypadku nienależytego wykonania umowy, zwiększając tym samym bezpieczeństwo uczestników rynku nieruchomości. Należy mieć zatem na uwadze, że zakres obowiązków pośrednika w obrocie nieruchomościami wynikał będzie nie tylko, tak jak dotychczas, z treści zawartej umowy pośrednictwa, ale także z przepisów niniejszej ustawy oraz z przepisów odrębnych ustaw, o ile przewidują one regulacje dedykowane pośrednikom w obrocie nieruchomościami.

W dodawanym w **art. 180 ust. 3d ustawy** zaproponowano normę umożliwiającą opublikowanie przez pośrednika w obrocie nieruchomościami ogłoszenia dotyczącego nieruchomości wyłącznie po uprzednim zawarciu umowy pośrednictwa z właścicielem nieruchomości. Powyższe rozwiązanie powinno przyczynić się do wyeliminowania praktyk polegających na publikowaniu niezweryfikowanych lub powielonych ogłoszeń bez zgody właściciela. Oczekuje się ograniczenia liczby tzw. „ofert-duchów" oraz wielokrotnego zamieszczania oferty tej samej nieruchomości przez różne biura pośrednictwa bez prawnego umocowania, co zwiększy wiarygodność i rzetelność informacji dostępnych dla uczestników rynku. Jednocześnie wprowadza się obowiązek jednoznacznego oznaczania, że ogłoszenie pochodzi od pośrednika w obrocie nieruchomościami. W tym celu w ogłoszeniu należy zamieścić dane identyfikujące pośrednika, który publikuje to ogłoszenie (dodawany w **art. 180 ust. 3e ustawy**).

Rozwiązania te mają na celu zwiększenie transparentności ofert na rynku nieruchomości oraz zapewnienie wiarygodności informacji prezentowanych w ofertach. Powyższe ograniczy w konsekwencji ryzyko wprowadzania w błąd potencjalnych nabywców lub najemców nieruchomości co do statusu podmiotu publikującego ogłoszenie oraz stanu prawnego i faktycznego nieruchomości (zwiększenie poczucia bezpieczeństwa uczestników rynku).

W związku z sygnalizowanymi wątpliwościami dotyczącymi terminu, w którym stronie umowy pośrednictwa przysługuje prawo wypowiedzenia takiej umowy w przypadku niewywiązywania się przez pośrednika w obrocie nieruchomościami z obowiązku przekazania kopii aktualnego dokumentu potwierdzającego ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej, w art. 1 pkt 2 projektu zaproponowano zmiany mające na celu doprecyzowanie przedmiotowych kwestii.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami strona ma prawo wypowiedzenia umowy po uprzednim wezwaniu pośrednika w obrocie nieruchomościami do przedłożenia kopii dokumentu ubezpieczenia w ciągu 7 dni od dnia otrzymania wezwania. Oznacza to, że strona umowy powinna w terminie 7 dni otrzymać aktualną kopię dokumentu ubezpieczenia, co w znacznej liczbie przypadków może być niewykonalne. O ile powyższy termin jest realny do zachowania w przypadku osobistego wręczenia kopii aktualnego dokumentu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej stronie umowy przez pośrednika w obrocie nieruchomościami bądź

wysłania jej w formie elektronicznej, o tyle w przypadku przekazania tego dokumentu za pośrednictwem operatora pocztowego – dochowanie terminu może być problematyczne. Na odebranie przesyłki, która ze względów dowodowych nadawana jest jako polecona, adresat ma 14 dni. Nieodebranie niezwłoczne przesyłki, co jest zależne jedynie od dobrej woli adresata, wysłanej z dołożeniem co najmniej szczególnej staranności natychmiast po otrzymaniu wezwania, może zatem doprowadzić do zaistnienia podstawy do wypowiedzenia przez zamawiającego zawartej umowy pośrednictwa w trybie natychmiastowym.

Mając zatem na uwadze daleko idące konsekwencje dla pośredników w obrocie nieruchomościami związane z niedotrzymaniem terminu przekazania kopii dokumentu ubezpieczenia, w dodawanym w **art. 181 ust. 3c ustawy** doprecyzowano, że w przypadku przedłożenia kopii dokumentu ubezpieczenia za pośrednictwem polskiego operatora pocztowego oraz za pośrednictwem podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, termin 7 dni od dnia otrzymania wezwania, o którym mowa w ust. 3b uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem dokument ten został nadany odpowiednio w placówce ww. operatora pocztowego lub podmiotu. Zmiana przyczyni się do urealnienia wypełniania przez pośredników w obrocie nieruchomościami ciążącego na nich obowiązku, a tym samym zmniejszy niepewność prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.

Zmiany proponowane w **art. 198d ustawy** zakładają wzmocnienie uprawnień kontrolnych Inspekcji Handlowej względem pośredników w obrocie nieruchomościami. Zgodnie z ustawą pośrednikiem w obrocie nieruchomościami jest przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą z zakresu pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Natomiast nadzór nad przedsiębiorcami w zakresie legalności i rzetelności działań przedsiębiorców należy do Inspekcji Handlowej. Ponadto już obecnie Inspekcja Handlowa może przeprowadzić wobec pośrednika w obrocie nieruchomościami kontrolę, jednakże wyłącznie w ograniczonym zakresie obejmującym weryfikację posiadania obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z realizacją czynności pośrednictwa, czy też spełnienia warunku niekaralności za określone przestępstwa. Tym samym wskazany organ należy uznać za właściwy do powierzenia mu kontrolowania działalności pośredników w obrocie nieruchomościami w szerszym niż obecnie zakresie. W związku z powyższym proponuje się rozszerzenie kompetencji Inspekcji Handlowej o uprawnienia do oceny czy pośrednik w obrocie nieruchomościami, w toku prowadzonej działalności, działa zgodne z prawem i:

- rzetelnie informuje klientów o zakresie świadczonych usług oraz warunkach zawieranej umowy pośrednictwa,
- zapewnia przejrzystość i kompletność treści umów pośrednictwa,
- realizuje minimalny zakres czynności określony w ustawie,
- nie pobiera wynagrodzenia od obu stron tej samej transakcji,
- przy publikacji oferty dotyczącej nieruchomości wyraźnie oznacza, że ogłoszenie pochodzi od pośrednika,
- nie publikuje ogłoszeń bez uprzedniego zawarcia umowy pośrednictwa z właścicielem nieruchomości.

W przypadku stwierdzenia przez Inspekcję Handlową naruszenia przepisów prawa przewiduje się możliwość zastosowania adekwatnych środków sankcyjnych, obejmujących w szczególności możliwość nakładania kar pieniężnych oraz nakaz zaprzestania praktyk naruszających przepisy ustawy pod rygorem zakazu wykonywania działalności gospodarczej w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Wysokość możliwych do nałożenia kar pieniężnych będzie oscylowała w wysokości od dwukrotnego do pięciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym rok, w którym stwierdzono naruszenie. Przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej Inspekcja Handlowa będzie zobowiązana uwzględnić w szczególności dotychczasową działalność przedsiębiorcy, skalę prowadzonej działalności oraz czas trwania naruszenia. Przewiduje się również wprowadzenie okresu, po upływie którego nie będzie możliwe wymierzenie kary pieniężnej za naruszenie oraz jej wyegzekwowanie. Proponowane rozwiązania zostały zaczerpnięte z funkcjonujących obecnie procedur określonych w art. 198c ustawy, które w określonych sytuacjach znajdują również zastosowanie wobec pośredników w obrocie nieruchomościami.

Proponowane rozwiązania nie zmierzają do ograniczenia konkurencyjności oczy możliwości świadczenia usług w obszarze pośrednictwa ani reglamentacji zawodu pośrednika w obrocie nieruchomościami. Wprowadzane obowiązki mają charakter proporcjonalny i są bezpośrednio związane z koniecznością zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony konsumentów oraz bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami. Ich celem jest wyeliminowanie niepożądanych praktyk rynkowych, zwiększenie przejrzystości świadczonych usług oraz zapewnienie minimalnych standardów wykonywania czynności pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z przepisami unijnymi określone wymogi dotyczące świadczonych usług mogą być wprowadzane, o ile są uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym oraz spełniają wymogi konieczności i proporcjonalności. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości pojęcie nadrzędnego interesu publicznego obejmuje m.in. ochronę konsumentów,

ochronę usługobiorców, zapewnienie uczciwości obrotu gospodarczego oraz wysoki poziom ochrony uczestników rynku. Uwzględniając zatem cele zakładane do osiągnięcia poprzez wprowadzenie proponowanych rozwiązań uznano zatem, że wpisują się one w realizację nadrzędnego interesu publicznego w rozumieniu prawa Unii Europejskiej.

Relacja pomiędzy profesjonalnym przedsiębiorcą (pośrednikiem) a klientem charakteryzuje się *„naturalną asymetrią informacji”*. Pośrednik dysponuje specjalistyczną wiedzą dotyczącą rynku nieruchomości, procedur związanych z obrotem nieruchomościami oraz ryzyk prawnych i faktycznych związanych z transakcją, podczas gdy przeciętny klient zazwyczaj zawiera tego rodzaju transakcje sporadycznie, najczęściej raz w życiu. W konsekwencji klient znajduje się w słabszej pozycji negocjacyjnej i informacyjnej, co uzasadnia wprowadzenie rozwiązań wzmacniających jego ochronę jako konsumenta. W tym kontekście proponowane regulacje należy postrzegać nie jako zbędne obciążenie administracyjne, lecz jako proporcjonalną odpowiedź na potrzebę ochrony słabszej strony stosunku prawnego oraz zwiększenie bezpieczeństwa obrotu na rynku.

W **art. 2** projektu zawarto przepis przejściowy odnoszący się do umów pośrednictwa zawartych przed dniem wejścia w życie projektowanych rozwiązań. Przesądzono, że do takich umów stosuje się przepisy dotychczasowe. Jednocześnie nie ma potrzeby regulowania sytuacji przejściowych w odniesieniu do ogłoszeń, które zostały opublikowane przed wejściem ustawy w życie. Ustawa wprowadza bowiem szczególne wymogi w odniesieniu do samej publikacji ogłoszenia, nie zaś do jego ekspozycji na rynku (okresu, w którym zostało podane do wiadomości). Z tych względów, zarówno wymogi dotyczące publikacji, jak i sankcje za ich naruszenie będą odnosić się wyłącznie do ogłoszeń zamieszczanych w przestrzeni publicznej po wejściu ustawy w życie.

Mając na uwadze, że projektowane zmiany dotyczą przedsiębiorców, zgodnie z art. 68b ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.), w przepisie **art. 3** przewidziano wejście w życie projektowanej ustawy po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i w związku z tym nie podlega notyfikacji w rozumieniu tego rozporządzenia.

Projekt ustawy nie zawiera wymogów nakładanych na usługodawców podlegających notyfikacji, o której mowa w art. 15 ust. 7 i art. 39 ust. 5 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006, str. 36).

Projekt ustawy nie wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 500). Projektowane regulacje nie stanowią pomocy publicznej, gdyż nie odnoszą się do przepływu środków finansowych, jak również nie przewiduje się w nich udzielenia przez władze publiczne korzyści ekonomicznej.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, o którym mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404).

Projekt ustawy nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Ustawa wpłynie na zapewnienie większej transparentności rynku nieruchomości oraz dostęp do usług pośrednictwa w obrocie nieruchomościami o wysokiej jakości. Proponowane rozwiązania powinny przyczynić się również do wzmocnienia zasady działania pośrednika w interesie klienta, a także ograniczenia ryzyka występowania nieuczciwych praktyk. Tym samym projektowane rozwiązania powinny pozytywnie wpłynąć na działalność mikroprzedsiębiorców, jak również sektor małych i średnich przedsiębiorców poprzez zwiększenie zaufania społecznego do przedstawicieli grupy zawodowej pośredników w obrocie nieruchomościami.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 r. poz. 936) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.