



7936

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 10 września 2012 r.

DD-071-68/12

SM-1-071-820/12/5

Pan

Marek Kuchciński

Wicemarszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

nowy Reue Montus!

W odpowiedzi na interpelację Pana Posła Zbigniewa Chmielowca z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie deregulacji zawodów i likwidacji licencji pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy nieruchomości, przesłaną przy piśmie z dnia 28 sierpnia 2012 r., nr SPS-023-7936/12, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Na wstępie, odnosząc się do pierwszego zdania interpelacji Pana Posła Zbigniewa Chmielowca w sprawie deregulacji zawodów pośrednika w obrocie nieruchomościami oraz zarządcy nieruchomości, pragnę zauważyć, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie dąży do całkowitej likwidacji zasad funkcjonowania tych zawodów a jedynie do zmiany zasad dostępu do podejmowania tego rodzaju działalności, co stanowi zasadniczą różnicę. Nie znajduje uzasadnienia wyrażona w interpelacji teza, że wejście w życie proponowanych zmian doprowadzi do zmonopolizowania sektora nieruchomości przez banki i spółki od nich zależne. Pewne symptomy tego procesu widoczne są również obecnie, niezależnie od deregulacji dostępu do wspomnianych zawodów i są one wynikiem globalnej tendencji skupiania największych transakcji przez renomowane międzynarodowe firmy inwestycyjne. Tym bardziej nie można wykazać związku pomiędzy zniesieniem licencji zawodowych a wzrostem zagrożenia kryzysem finansowym w wyniku inwestycji bankowych na rynku nieruchomości.

Odnosząc się do pytania o ochronę interesów konsumentów usług pośredników i zarządców nieruchomości pragnę podkreślić, że likwidacja licencji zawodowej pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy nieruchomości nie ma na celu zmiany zasad i gwarancji prawnych związanych z przenoszeniem własności nieruchomości a jedynie ułatwienie dostępu do wykonywania usług pośrednictwa między stronami transakcji oraz usług związanych z zarządzaniem nieruchomościami. Warunkiem podjęcia działalności – wpisu do centralnego rejestru pośredników w obrocie nieruchomości lub centralnego rejestru zarządców nieruchomości - ma być nadal pełna zdolność do czynności prawnych oraz niekaralność za ściśle określony katalog przestępstw: przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, przestępstwa przeciwko wymiarowi sprawiedliwości, przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów, przestępstwa przeciwko mieniu, przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu, przestępstwa przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi oraz przestępstwa skarbowe.

W tym kontekście rola licencji zawodowej nie powinna być postrzegana jako gwarancja nieomyślności i uczciwości jej posiadacza. Przewidziany w aktualnych przepisach prawa obowiązek uzyskania przez usługodawcę licencji zawodowej „potwierdza jedynie posiadanie przez osobę zajmującą się pośrednictwem w obrocie nieruchomościami niezbędnych do tego kwalifikacji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dn. 27.03.2008 r. sygn. SK17/05). Należy podkreślić, że proponowane zmiany nie zwalniają pośredników w obrocie nieruchomościami i zarządców nieruchomości z odpowiedzialności cywilnoprawnej oraz związanej z nią konieczności opanowania niezbędnego zasobu wiedzy i doskonalenia kwalifikacji zawodowych. Bezpieczeństwo obrotu prawnego zapewniać ma nadal instytucja notariatu oraz dostępny dla każdego obywatela wymiar sprawiedliwości. Dane zgromadzone przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wskazują, że na terenie Polski 16 298 osób posiada uprawnienia do wykonywania zawodu pośrednika w obrocie nieruchomościami, zaś 20 379 osób jest uprawnionych do wykonywania zawodu zarządcy nieruchomości. Zgodnie ze statystykami umieszczonymi na stronie internetowej Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w latach 1999 – 2011 wszczęto wobec pośredników 686 postępowań z tytułu odpowiedzialności zawodowej. W roku 2011 liczba wszczętych postępowań wyniosła 82. W analogicznym okresie czasu wszczęto 407 postępowań

wobec zarządców, z czego 68 w roku 2011. Wobec powyższego należy uznać, że ilość spraw dotyczących odpowiedzialności pośredników i zarządców, które w związku z reformą mogą wpłynąć do sądów powszechnych nie spowoduje nadmiernego ich obciążenia.

Mając na względzie powyższe oraz fakt, że centralne rejestry pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości prowadzić ma minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej należy uznać, że obywatel, jako konsument, nadal korzystać będzie z odpowiedniej i proporcjonalnej ochrony ze strony państwa.

Dopuszczając powodowany reformą wzrost podaży usług pośrednika oraz zarządcy nieruchomości projektodawcy kierowali się przekonaniem, że kursy i studia, potrzebne do uzyskania licencji zawodowej, jak również zdobyte w ramach praktyki doświadczenie, powinny pozwolić osobom posiadającym licencje na zdobycie przewagi w konkurencji rynkowej. Nie ma natomiast związku pomiędzy proponowaną reformą a zagrożeniami dla małych firm. Ograniczenie kosztów czasowych i finansowych podjęcia działalności powinno dać jedynie pozytywny impuls dla aktywności tego rodzaju podmiotów.

Większość z przywoływanych w interpelacji opinii była przedmiotem wyjaśnień i rozmów między przedstawicielami Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, a reprezentantami zawodów rynku nieruchomości. Propozycje zawarte w projekcie *ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* (tzw. *ustawy deregulacyjnej*) są wynikiem porozumienia i współpracy obu Ministrów oraz zostały zaakceptowane zarówno przez pozostałe Ministerstwa w toku uzgodnień międzyresortowych, jak również przez obradujący pod przewodnictwem Pana Ministra Tomasza Arabskiego zespół powołany przez Komitet Stały Rady Ministrów w dniu 12 lipca br. celem analizy projektu.

Odnosząc się do przywołanej w interpelacji opinii Rady Legislacyjnej, pragnę zauważyć, że przytoczony fragment, nie oddaje w pełni wymowy dokumentu i pomija te jego aspekty, które zwracają uwagę na fakt, że zawód pośrednika w obrocie nieruchomościami w innych krajach regulowany jest w mniejszym stopniu, a „dotychczasowe doświadczenia z lat poprzedzających poddanie tego zawodu licencjonowaniu nie dostarczyły jaskrawych dowodów na to, że objęcie go licencjonowaniem było niezbędne”.

Odnosnie przebiegu procesu konsultacji społecznych uprzejmie informuję, że trwające ponad miesiąc, szerokie konsultacje społeczne pozwoliły wypowiedzieć się wszystkim zainteresowanym. Informacja o projekcie rozesłana została do wskazanych przez poszczególne resorty podmiotów – uczestników konsultacji społecznych. Spośród organizacji rynku nieruchomości, projekt ustawy otrzymały do zaopiniowania m.in.: Polska Izba Rzecznictwa Majątkowego, Ogólnopolska Izba Gospodarki Nieruchomościami, Konfederacja Budownictwa i Nieruchomości, Polska Konfederacja Rynku Nieruchomości, Krajowa Izba Gospodarcza Komitet ds. Nieruchomości, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczników Majątkowych, Polska Federacja Rynku Nieruchomości, Polska Federacja Organizacji Zarządców i Administratorów Nieruchomości, Polska Federacja Stowarzyszeń Zawodów Nieruchomościowych, Polska Federacja Zarządców Nieruchomości, Federacja Gospodarki Nieruchomościami, Federacja Porozumienie Polskiego Rynku Nieruchomości, Polskie Towarzystwo Rzeczników Majątkowych, Stowarzyszenie Ekspertów i Doradców Rynku Nieruchomości 'POLONIA", Polskie Stowarzyszenie Doradców Rynku Nieruchomości, Północno-Wschodnie Stowarzyszenie Rzeczników Majątkowych. Jednocześnie do Ministerstwa Sprawiedliwości napływały wnioski i opinie od innych organizacji oraz osób prywatnych, które również były szczegółowo analizowane. Stanowisko projektodawcy do poszczególnych uwag przygotowane we współpracy z Ministerstwem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zaprezentowane zostało w dostępnym na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości Załączniku nr 1 do Oceny Skutków Regulacji pt. *„Tabelaryczne zestawienie opinii/uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych oraz dodatkowych konsultacji do projektu ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów”*. Ponadto w dniu 14 maja br. odbyło się spotkanie z przedstawicielami organizacji zrzeszających pośredników w obrocie nieruchomościami i zarządców nieruchomości, w którym udział wziął Minister Sprawiedliwości.

Należy jednak podkreślić, że celem procesu konsultacji społecznych nie było i nie mogło być oddanie ostatecznego głosu co do kształtu przepisów branżowym organizacjom lobbującym za partykularnymi, korzystnymi dla siebie rozwiązaniami, lecz pozyskanie opinii rozmaitych zainteresowanych projektem podmiotów i ewentualna korekta projektu, gdy wymagało tego dobro publiczne. W przypadku projektu ustawy deregulacyjnej, po konsultacjach społecznych nie uległa zmianie

istota projektu, czyli uwolnienie dostępu do zawodów rynku nieruchomości, właśnie z uwagi na fakt, że po analizie i wyważeniu pozyskanych opinii, Minister Sprawiedliwości w konsultacji z Ministrem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej doszli do przekonania, że jest to rozwiązanie korzystne społecznie.

Spółeczna potrzeba dokonania reformy zawartej w przedmiotowym projekcie ustawy znajduje odzwierciedlenie w licznych listach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości z wyrazami poparcia dla deregulacji zawodów, w tym wyraźnego poparcia dla likwidacji licencji pośrednika w obrocie nieruchomościami oraz zarządcy nieruchomości. Minister Sprawiedliwości przygotowując wraz z Ministrem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej projekt *ustawy deregulacyjnej* z wielką uwagą wśluchiwał się w głos młodych ludzi dla których obowiązującą *ustawą o gospodarce nieruchomościami*, a szczególnie praktyka działania wielu organizacji rynku nieruchomości stanowiła często zaporowe bariery w dostępie do zawodu. Należy podkreślić, że wspomniana praktyka działania branżowych federacji i stowarzyszeń znalazła odzwierciedlenie w licznych decyzjach Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, które wskazywały na nadużycia i zmowy cenowe organizacji. Wystarczy tu wymienić np. decyzję Prezesa UOKiK (DOK-4/2011, z dnia 23 maja 2011 roku) dotyczącą *Porozumienia ograniczającego konkurencję*, wskazującą na praktykę polegającą na ustaleniu dodatkowej opłaty w wysokości 250 zł pobieranej przez organizatorów praktyk zawodowych z tytułu pokrycia kosztów wynikających z potwierdzenia spełnienia warunków praktyki, sprawdzenia praktycznego przygotowania kandydatów do zawodów pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy nieruchomości oraz za sporządzenie protokołu z tej czynności.

Jak w swojej opinii do projektu podnosił Pan Bartłomiej Banaszak, Rzecznik Praw Absolwenta: „Obowiązujące zasady zdobywania uprawnień do wykonywania zawodów pośrednika w obrocie nieruchomościami, zarządcy nieruchomości oraz rzeczoznawcy majątkowego, obejmują rozwiązania stanowiące istotną barierę do wykonywania obu zawodów. Należy tu wspomnieć przede wszystkim o dwóch podstawowych: sztywnych regułach dotyczących czasu i określonych treści kształcenia na studiach (podyplomowych) przygotowujących do wykonywania ww. zawodów oraz wysokich kosztach. (...) *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie minimalnych wymogów programowych dla studiów podyplomowych w zakresie wyceny nieruchomości, pośrednictwa w obrocie*

nieruchomościami oraz zarządzania nieruchomościami (Dz.U. 2010 nr 117 poz. 786) bardzo szczegółowo określa wymogi programowe dla kierunkowych studiów podyplomowych, które mogą być też włączane do programów studiów wyższych. Co więcej, oparte jest ono na archaicznych wytycznych skupionych na liczbie godzin lekcyjnych oraz wykładanych treściach. Wytyczne te stoją w sprzeczności z zasadami kształcenia na studiach wyższych, wprowadzonymi na podstawie znowelizowanej ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, które skupiają się na efektach kształcenia oraz faktycznym nakładzie pracy studenta mierzonym za pomocą punktów ECTS. Sztywne zasady zdobywania uprawnień uniemożliwiają też szybkie przekwalifikowanie się osobom, które mają doświadczenie praktyczne na rynku nieruchomości, a chcą zmienić swój zawód na pośrednika w obrocie nieruchomościami czy zarządcę nieruchomości. Aby nabyć pełne uprawnienia do wykonywania profesji, są one zmuszone do odbycia kształcenia zgodnie z wymogami ministerialnymi. (...) Największy sprzeciw budzi natomiast charakter praktyki zawodowej. Praktyki zawodowe również odbywają się według odgórnie ustalonych reguł. Najbardziej karygodną cechą praktyk zawodowych jest fakt, iż są one odpłatne.”

Przytoczone powyżej opinie potwierdzają fakt, że projektodawca *ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów* proponując racjonalne uregulowanie dostępu do wykonywania określonych rodzajów działalności kierował się rzeczywistym interesem publicznym.

Odpowiadając na pytanie o analizę wpływu deregulacji na poziom zatrudnienia uprzejmie informuję, że obszerne uzasadnienie do projektu ustawy deregulacyjnej odnosi się do konkretnych zagranicznych badań na temat wpływu poziomu regulacji na bezrobocie: „Ograniczenia w dostępie do wykonywania określonych zawodów niosą za sobą wiele negatywnych skutków gospodarczo-społecznych. Wśród najważniejszych wymienia się niższy poziom zatrudnienia w sektorach objętych regulacją¹. Szkodliwym ze społecznego punktu widzenia następstwem ograniczania dostępu do określonych zawodów jest potwierdzony empirycznie wyższy poziom

¹ F. Adams, J.D. Jackson, R.B. Ekelund, Occupational Licensing in a "Competitive" Labor Market: The Case of Cosmetology, *Journal of Labor Research* 2002, nr 2, s. 261-278; J. Jacob, D. Murray, Supply-side effects of the 150-hour educational requirement to CPA licensure, *Journal of Regulatory Economics* 2006, nr 2, s. 159-178; R. Jackson, Post-Graduate Educational Requirements and Entry into the CPA Profession, *Journal of Labor Research* 2006, nr 1, s. 101-114.

bezrobocia w grupach szczególnie na nie narażonych². W przypadku Polski dotyczy to w szczególności osób młodych wchodzących na rynek pracy oraz kobiet zamierzających na niego powrócić po okresie macierzyńskim lub wychowawczym. Szereg barier, jakie stawiane są przed tymi osobami w zakresie spełnienia wymogów do wykonywania zawodu regulowanego zniechęca je do podejmowania wysiłku w zdobyciu odpowiednich uprawnień. Przyczynia się to do zmniejszenia elastyczności rynku pracy, powodując m.in. niedopasowanie alokacji siły roboczej. Negatywne konsekwencje regulacji dostępu do określonych zawodów nie ograniczają się jednak jedynie do jej potencjalnych przedstawicieli. Niekorzystne zjawiska na rynku pracy (bezrobocie, niższe wynagrodzenia) dotyczą także przedstawicieli zawodów powiązanych z zawodami regulowanymi, a nawet przedstawicieli zawodów nieregulowanych³. W pierwszym przypadku ograniczenie liczby osób wykonujących zawód regulowany prowadzi do spadku popytu na świadczone im usługi. Ponadto badania empiryczne wskazują, że „odstraszające” działanie regulacji prowadzi do nieefektywnego wzrostu zainteresowania zawodami nieregulowanymi, powodując spadek wynagrodzeń przedstawicieli zawodów nieregulowanych⁴.” Projekt ustawy deregulacyjnej w części stanowiącej uzasadnienie proponowanych zmian nie zawiera prognozy ilościowego wzrostu zatrudnienia, przewiduje jedynie pozytywny skutek reformy dla krajowego rynku pracy.

Z upoważnienia

Z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Michał Królikowski

Michał Królikowski
PODSEKRETARZ STANU

² S. Dorsey, Occupational Licensing and Minorities, Law and Human Behavior 1983, nr 2-3, s. 171-181.

³ M. Kleiner, R. Kudrle, Does Regulation Improve outputs and increase prices? The case of dentistry, NBER Working Papers 5869, 1997.

⁴ M. Kleiner, M. Morris, A. Krueger, The Prevalence and Effects of Occupational Licensing, NBER Working Paper 14308, 2008.