

## POLSKA W UE – REFORMA DOSTĘPU DO ZAWODÓW REGULOWANYCH NA PRZYKŁADZIE RYNKU NIERUCHOMOŚCI<sup>1</sup>

**Abstrakt.** W artykule, na przykładzie działalności związanej z obsługą nieruchomości, przedstawiono problem podjętych w ostatnich latach działań liberalizujących dostęp do zawodów regulowanych w Unii Europejskiej i ich ekonomicznego znaczenia dla rozwoju krajowych rynków oraz przepływów na rynku wewnętrznym. Do najważniejszych zmian wprowadzonych w 2013 roku na poziomie unijnym należy uproszczenie procedur uznawania kwalifikacji, głównie w zakresie tymczasowego świadczenia usług. W badanym okresie wzrosły przepływy usług związanych z nieruchomościami świadczonych w ramach tymczasowej obecności, przy czym obroty usługowe na rynku nieruchomości realizowane były głównie między państwami UE-15. W Polsce po liberalizacji w 2014 roku dostępu do zawodów związanych z rynkiem nieruchomości nastąpił szybki rozwój tego rynku przy nie pogorszonej jakości świadczonych usług.

*Słowa kluczowe:* Unia Europejska, Polska, zawody regulowane, liberalizacja, rynek nieruchomości.

*Kody JEL:* F02, F15, K25.

### POLAND IN THE EU – THE REFORM OF THE ACCESS TO REGULATED PROFESSIONS: THE CASE OF REAL ESTATE MARKET

**Abstract.** This article attempts to present the problem of recent deregulations in the access to professions in the EU as well as their economic impact on development of domestic markets and flows within the internal market. The major modifications to the existing EU rules introduced in 2013 consist of simplification of qualification recognition procedures, mainly in the area of temporary provision of services. EU internal flows in services connected with the real estate under temporary presence evolved positively during the period under observation, with EU15 countries being the main players. In Poland since the liberalisation in 2014 the real estate market has developed rapidly without deteriorating the quality of provided services.

*Keywords:* European Union, Poland, regulated professions, liberalisation, real estate market.

*JEL classification:* F02, F15, K25.

#### Wprowadzenie

Od 2011 roku w Unii Europejskiej intensyfikacji uległy działania mające na celu poprawę dostępu do rynków zawodów regulowanych. Państwa członkowskie UE wdrożyły w szczególności przepisy dyrektywy modyfikującej ramy prawne dla uznawania kwalifikacji zawodowych wymaganych od usługodawców świadczących usługi na obszarze rynku wewnętrznego UE. Ponadto, niektóre z państw zmieniły warunki dostępu do zawodów regulowanych w ramach swoich kompetencji. Wśród nich była Polska, która podjęła w tym zakresie szeroko zakrojoną reformę w latach 2013-2015.

W artykule, na przykładzie działalności związanej z obsługą nieruchomości, podjęto problem zmian przepisów ograniczających dostęp do zawodów regulowanych w UE i ich ekonomicznego znaczenia dla rozwoju krajowych rynków oraz zacieśniania integracji w ramach rynku wewnętrznego. Analiza koncentruje się na przypadku Polski jako państwa, które z jednej strony charakteryzowało się wysokim na tle innych państw UE stopniem regulacji dostępu do zawodów, z drugiej – gdzie nastąpiły w bada-

nym okresie najdalej idące zmiany dotyczące warunków podejmowania i świadczenia usług związanych z obrotem nieruchomościami. Na wybór przedmiotu analizy miało również wpływ zaliczenie w UE zawodów związanych z obsługą nieruchomości do grupy zawodów o dużym potencjale mobilności w ramach rynku wewnętrznego. W artykule przedstawione zostały obowiązujące w UE regulacje w zakresie zawodów związanych z nieruchomościami oraz przepływy usługodawców świadczących usługi w ramach tych zawodów na rynku wewnętrznym. Przedstawiono także zmiany liberalizujące dostęp do tej branży w Polsce oraz ich znaczenie dla rozwoju rynku pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.

#### Dostęp w UE do zawodów związanych z nieruchomościami

Działalność związana z obsługą nieruchomości należy w UE do zawodów regulowanych. Jak wynika z komunikatu Komisji w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych, w większości państw UE regulacje przybierają formę zastrzeżenia usług pośrednika między nabywca-

mi a sprzedawcami nieruchomości wyłącznie dla agentów nieruchomości (Komisja Europejska 2017a). Podstawowe wymogi związane z uznawaniem kwalifikacji są ujęte w krajowych regulacjach, natomiast na poziomie unijnym prowadzenie tej działalności reguluje przede wszystkim dyrektywa 2005/36/WE.

W świetle jej zapisów działalność będąca przedmiotem analizy należy do tzw. zawodów systemu ogólnego. Jest to grupa zawodów objętych wspomnianą dyrektywą, w przypadku których nie doszło w UE do zharmonizowania minimalnych wymogów, w odróżnieniu od zawodów regulowanych dyrektywami szczegółowymi. Ujednolicone wymogi dotyczące wykształcenia i/lub doświadczenia zawodowego umożliwiłyby, przy ich spełnieniu przez usługodawcę, automatyczne uznanie jego kwalifikacji przez państwo goszczące. Taka możliwość istnieje w przypadku zawodów wymie-

nionych w załącznikach IV, V i VI dyrektywy 2005/36/WE, do których należą m.in. zawody medyczne i rzemieślnicze (szerzej na ten temat patrz Szypulewska-Porczyńska 2017). W przypadku działalności związanej z obsługą nieruchomości potwierdzenie posiadania kwalifikacji zawodowych następuje w ramach tzw. ogólnego systemu uznania dokumentów. Dokumenty potwierdzają wykształcenie usługodawcy, a także obowiązkowo czas wykonywania zawodu przez co najmniej dwa lata w państwie członkowskim pochodzenia, jeżeli państwo to nie reguluje dostępu do tego zawodu.

Na mocy dyrektywy 2013/55/UE w przypadku 5 zawodów objętych dyrektywą 2005/36/WE, w tym pośrednika w obrocie nieruchomościami<sup>2</sup>, państwa UE uprościły uznawanie kwalifikacji zawodowych. W odniesieniu do tych wybranych zawodów spełnione zostały następujące kryte-

**Tabela 1**

**Warunki dostępu do zawodów regulowanych związanych z obsługą rynku nieruchomości\* w państwach UE, październik 2016 r.**

Państwo	Długość okresu nabywania kwalifikacji	Obowiązkowy staż	Obowiązkowy egzamin państwowy	Inne obowiązkowe wymogi
Austria	5 lat	tak	nie	OC zawodowa; ubezpieczenie działalności transgranicznej
Belgia	1 rok	tak	nie	wpis do rejestru; OC zawodowa
Chorwacja	b.d.	nie	tak	wpis do rejestru; OC zawodowa; ubezpieczenie działalności transgranicznej
Cypr	3 lata	tak	tak	ograniczenia dotyczące praktyki grupowej; OC zawodowa; ubezpieczenie działalności transgranicznej
Dania	5 lat	tak	nie	wpis do rejestru; OC zawodowa
Finlandia	b.d.	nie	na pośrednika w obrocie nieruchomościami i agenta wynajmu	b.d.
Francja	3 lata	nie	nie	OC zawodowa; ubezpieczenie działalności transgranicznej
Irlandia	120 pktECTS	nie	nie	OC zawodowa; ubezpieczenie działalności transgranicznej
Słowacja	3 lata	nie (z wyjątkiem pięcioletniej praktyki w przypadku wykształcenia średniego)	nie	b.d.
Słowenia	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Szwecja	2 lata	tak	nie	wpis do rejestru; OC zawodowa; b.d. w zakresie ubezpieczenia działalności transgranicznej i ograniczeń dotyczących praktyki grupowej
Węgry	6 miesięcy	nie	nie	nie
Włochy	80 godzin szkolenia lub 12 miesięcy praktyki zawodowej i szkolenia	nie	nie (z wyjątkiem w osiemdziesięciogodzinnego szkolenia)	OC zawodowa

\* Zawody objęte angielską nazwą ogólną "Real Estate agent /Real estate agency manager/administrator/director".

Źródło: Opracowano na podstawie bazy danych Komisji Europejskiej Regulated professions database.

ria: regulacja działalności w dużej liczbie państw członkowskich oraz wysoka mobilność lub jej potencjał, a także zgoda państw UE na wprowadzenie zmian. Główna zmiana dotyczy swobody świadczenia usług (a więc mobilności tymczasowej) i wiąże się z przekazaniem (z pewnymi wyjątkami) do państwa pochodzenia kompetencji do poświadczenia, że usługodawca spełnił warunki niezbędne do świadczenia usług w państwie przyjmującym. W odniesieniu do swobody przedsiębiorczości (stałego prowadzenia działalności zawodowej) państwo pochodzenia gromadzi jedynie dokumentację, a wydanie decyzji należy do państwa przyjmującego, przy czym dyrektywa wprowadziła zasadę domniemanej zgody w przypadku braku w określonym czasie decyzji państwa przyjmującego. Poświadczenie spełnienia warunków przez usługodawcę następuje w drodze wydania elektronicznego dokumentu nazwanego europejską legitymacją zawodową (ELZ). Interesujące jest, że nawet w przypadku zawodów podlegających automatycznemu uznaniu, otrzymanie ELZ nie umożliwia usługodawcy swobodnego świadczenia usług na całym rynku wewnętrznym, ale wyłącznie na terytorium państwa przyjmującego, którego zgoda dotyczy. Ponadto, w przypadku stałego prowadzenia działalności zawodowej otrzymanie europejskiej legitymacji zawodowej może nie dawać automatycznego prawa do wykonywania określonego zawodu, jeżeli w przyjmującym państwie członkowskim przed wprowadzeniem ELZ obowiązywały takie procedury, jak wymóg rejestracji.

Dostęp do zawodów związanych z obsługą rynku nieruchomości reguluje prawie połowa państw członkowskich UE (tabela 1). Wymogi w dostępie do rynków najczęściej mają postać minimalnego okresu nabywania kwalifikacji, przy czym długość tego okresu waha się od 6 miesięcy na Węgrzech do 5 lat w Austrii i Danii. W blisko połowie z tych państw istnieje dodatkowo wymóg obowiązkowego stażu, a w co trzecim – obowiązkowy egzamin państwowy. Na Cyprze występują wszystkie wymienione wyżej formy ograniczeń w dostępie do rynku. Ponadto, większość państw UE regulujących dostęp do zawodów związanych z obsługą rynku nieruchomości wymaga od usługodawcy ubezpieczenia OC.

Oprócz istniejącego w państwach UE wymogu zastrzegającego wykonywanie czynności związanych z nieruchomościami wyłącznie dla posiadaczy specjalnych kwalifikacji zawodowych, ograniczenia w dostępie do rynku przyjmują także formę zastrzeżenia używania tytułu zawodowego (Komisja Europejska 2016a). Taki rodzaj ograniczeń występuje na przykład w Hiszpanii, gdzie wykonywanie działalności związanych z obrotem nieruchomościami nie podlega restrykcjom, natomiast używanie tytułu zawodowego zastrzeżone jest tylko dla osób posiadających odpowiednie kwalifikacje. W UE zastrzeżeniu używania tytułu zawodowego towarzyszą jednak najczęściej także inne wymogi w zakresie wykonywania działalności, czego przykładem są następujące państwa: Belgia, Dania, Irlandia, Francja i Finlandia (tamże).

Działalność pośredników w obrocie nieruchomościami podlega obowiązkowej Normie Europejskiej określającej wymagania dotyczące świadczenia tych usług przez pośred-

ników, w tym także drogą elektroniczną i poprzez Internet<sup>3</sup>. Ze względu na zróżnicowane podejście do regulacji tej działalności w państwach UE, norma ta, będąc kompromisem, określa ogólne wymagania o ogólnym charakterze. Poza tym, nawet w państwach nienakładających formalnych wymogów związanych z dostępem do rynku nieruchomości, rozwój rynku kształtować się może pod wpływem działalności organizacji zawodowych i mechanizmu samoregulacji, w szczególności przybierających postać dobrowolnych certyfikatów poświadczających kwalifikacje do wykonywania zawodu. W Polsce taką rolę pełni Polska Federacja Rynku Nieruchomości, która przyznaje dobrowolne certyfikaty i dyplomy<sup>4</sup>. Należy również wspomnieć o ochronie konsumentów za pomocą takich środków, jak ustawodawstwo dotyczące ochrony konsumentów czy prawo cywilne i karne.

W ostatnich latach Komisja Europejska podjęła działania mające na celu ocenę stopnia restrykcyjności wymogów istniejących w zawodach regulowanych, obejmujących zarówno dostęp do zawodu, jak i ograniczenia towarzyszące wykonywaniu tych zawodów. Rezultatem tych działań jest opublikowany pod koniec 2016 roku syntetyczny wskaźnik restrykcyjności dla wybranych zawodów regulowanych, w tym związanych z obsługą nieruchomości (Komisja Europejska 2017b). Obok zawodów związanych z nieruchomościami, Komisja zbadała także usługi świadczone przez architektów, inżynierów, księgowych/doradców podatkowych, prawników, rzeczników patentowych oraz przewodników turystycznych. Wskaźnik objął cztery grupy barier: 1) związaną z podejściem regulacyjnym, tzn. określającym, w jakim stopniu działalność jest zastrzeżona, a tytuł zawodowy chroniony; 2) obejmującą wymogi dotyczące kwalifikacji, w tym długość okresu edukacji i szkoleń, obowiązek egzaminu państwowego lub doskonalenie umiejętności zawodowych; 3) dotyczącą innych wymogów związanych z przyjęciem do zawodu, w tym obowiązkowe członkostwo lub rejestracja w organizacji zawodowej, ilościowe i terytorialne ograniczenia dotyczące przyznawanych zezwoleń; 4) odnoszącą się do wymogów związanych z wykonywaniem zawodu, w tym ograniczenia formy przedsiębiorstwa, udziałów i praw do głosowania oraz dotyczące wspólnego wykonywania zawodu (tamże).

Z analizy informacji zawartych w tabeli 2 wynika, że 15 państw UE chroni rynek usług związanych z nieruchomościami. Największy zakres restrykcji występuje w Słowenii, Belgii, Cyprze, Szwecji i Włoszech (Komisja Europejska 2017a). Cztery spośród tych państw, poza Szwecją, regulują działalność pośrednika w handlu nieruchomościami zarówno za pomocą zastrzeżenia czynności, jak również ochrony tytułu zawodowego. W państwach tych wymaga się odpowiedniej edukacji czasami uzupełnionej praktyką zawodową lub egzaminem państwowym.

Z porównania poziomu wskaźnika restrykcyjności we wszystkich zawodach ocenionych przez Komisję wynika, że, po branży usług turystycznych, poziom protekcji był najniższy w zawodach związanych z obsługą nieruchomości i kształtował się w przypadku państw o największych barierach (Słowenia i Belgia) na poziomie około 3 (tamże).

**Tabela 2**

**Wskaźnik restrykcyjności regulacji (R) działalności pośrednika w handlu nieruchomościami w państwach UE\*, listopad 2016 r.**

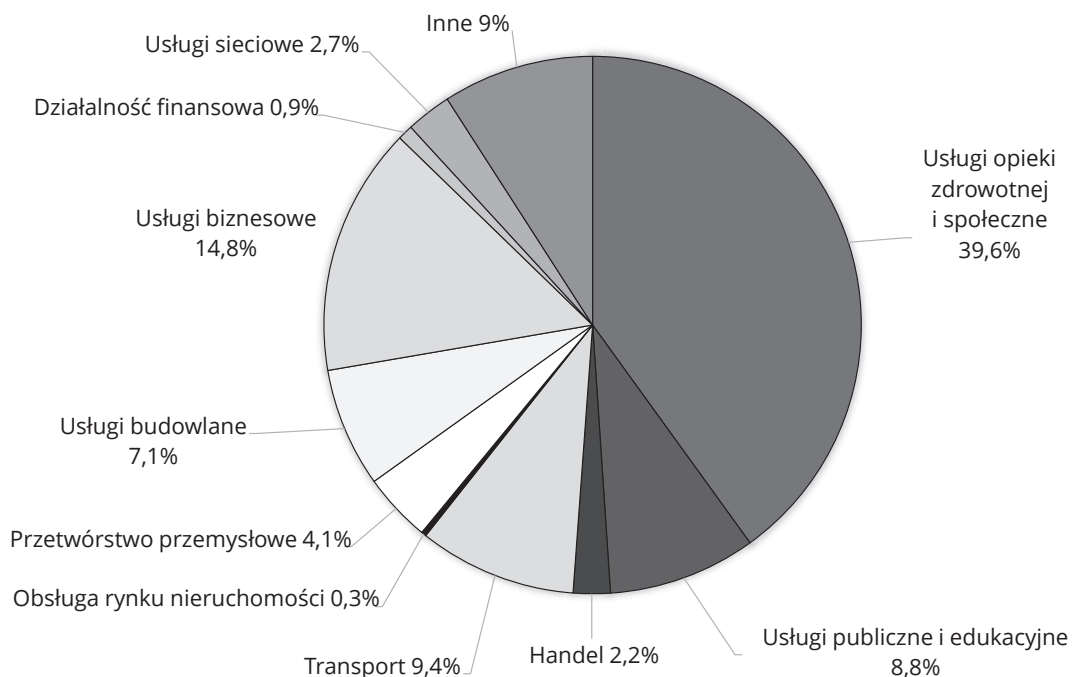
R=0,0	0,0<R<1,0	1,0<R<2,0	2,0<R<3,0	R>3,0
Bułgaria Czechy Estonia Niemcy Grecja Hiszpania Łotwa Litwa Malta Holandia Polska Rumunia Wielka Brytania	Chorwacja Portugalia	Finlandia Francja Węgry Irlandia Słowacja	Austria Belgia Cypr Dania Włochy Luksemburg Szwecja	Słowenia

\* Wskaźnik kształtuje się w przedziale od 0 do 6, gdzie 0 oznacza brak barier, a 6 – występowanie ograniczeń najbardziej restrykcyjnych.

Źródło: Opracowano na podstawie: Komisja Europejska 2017b.

**Wykres 1**

**Struktura zawodów regulowanych według branż w państwach UE, wrzesień 2017 r.**



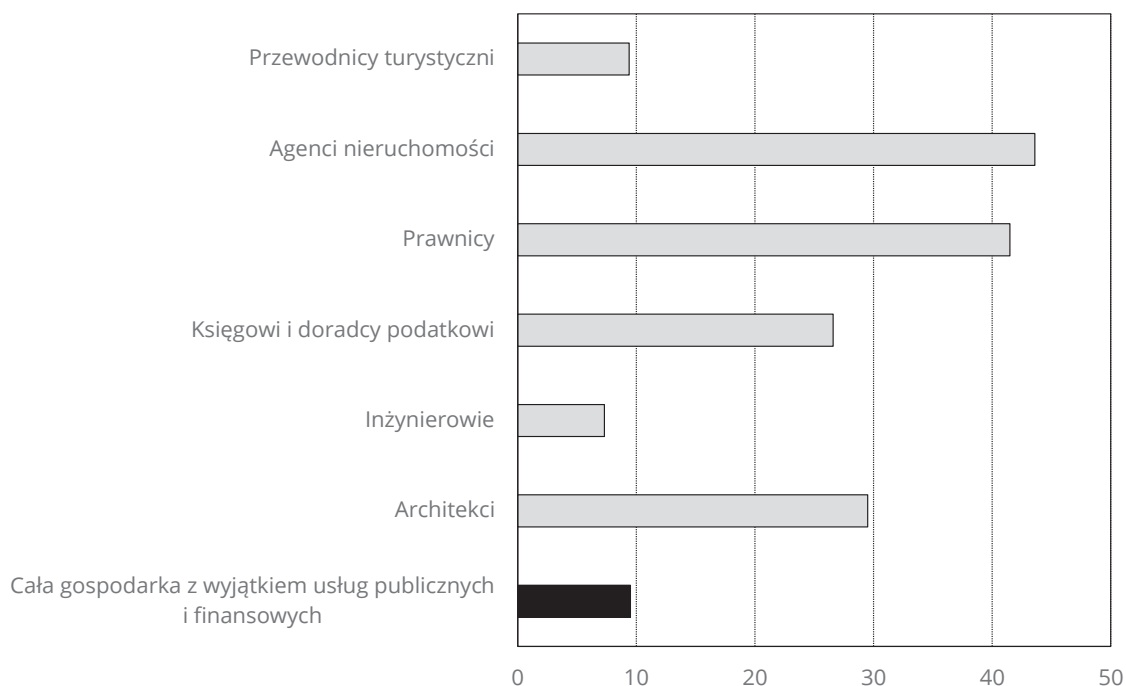
Źródło: Opracowano na podstawie: Komisja Europejska, Regulated professions database.

Taki stan rzeczy znajduje również odzwierciedlenie w udziale badanej branży w profesjach regulowanych (wykres 1). We wrześniu 2017 roku udział ten wyniósł 0,3% przy liczbie zawodów regulowanych wynoszącej 5646. Największy udział sięgający blisko 40% mają zawody związane z opieką zdrowotną i społeczną, kolejne na liście są usługi dla przedsiębiorstw z udziałem sięgającym 15%.

Dodatkowych wniosków dostarcza analiza w branżach ocenionych przez Komisję poziomu rentowności. I tak, w 2013 roku najwyższą rentownością cieszyli się agenci nieruchomości (43,6%), co wskazywać może na istnienie w tej branży dużego potencjału wzrostu konkurencji (wykres 2).

## Wykres 2

### Wskaźnik rentowności w wybranych branżach gospodarki państw UE, 2013, %



Uwaga: Wskaźnik rentowności sprzedaży brutto.

Źródło: Opracowano na podstawie: Komisja Europejska 2017b.

### Mobilność na rynku wewnętrznym usług związanych z nieruchomościami

Zawody związane z obsługą rynku nieruchomości nie należały w ostatnich dziewięciu latach do najbardziej mobilnych zawodów regulowanych (tabela 3). W przypadku stałej obecności na rynku kraju goszczącego najbardziej mobilnymi byli przedstawiciele zawodów medycznych: pielęgniarka

i lekarz. Tymczasowa mobilność, w zależności od okresu, była domeną budowniczych, nauczycieli i instruktorów narciarstwa.

Pozycja zawodów związanych z nieruchomościami w rankingu zawodów najbardziej mobilnych związana jest zarówno ze znaczeniem gospodarczym badanych usług, ale również sposobem pomiaru mobilności (zob. uwagi pod tab. 3). Im mniej restrykcyjny jest dostęp do branży

Tabela 3

### Mobilność na rynku wewnętrznym usługodawców związanych z obsługą nieruchomości na tle najbardziej mobilnych zawodów w wybranych latach okresu 2007-2016

Wyszczególnienie	2007-2008	2011-2012	2015-2016
<b>obecność stała</b>			
Zawód najbardziej mobilny	lekarz 16191	lekarz 26778	pielęgniarka 17843
<b>Obsługa nieruchomości</b>	<b>44 (81)</b>	<b>59 (77)</b>	<b>26 (99)</b>
<b>mobilność tymczasowa</b>			
Zawód najbardziej mobilny	budowniczy 189	nauczyciel gimnazjum i szkoły ponadgimn. 698	instruktor narciarstwa 2535
<b>Obsługa nieruchomości</b>	<b>13 (17)</b>	<b>27 (32)</b>	<b>34 (28)</b>

Uwagi: Mobilność mierzona jest liczbą wszystkich decyzji (pozytywnych i negatywnych) podjętych przez państwo przyjmujące; Rynek wewnętrzny obejmuje państwa EOG oraz Szwajcarię; 2007-2012 – UE(27); 2015-2016 – UE(28); W nawiasach podano miejsce w rankingu dla danego okresu.

Źródło: Jak w tabeli 1.

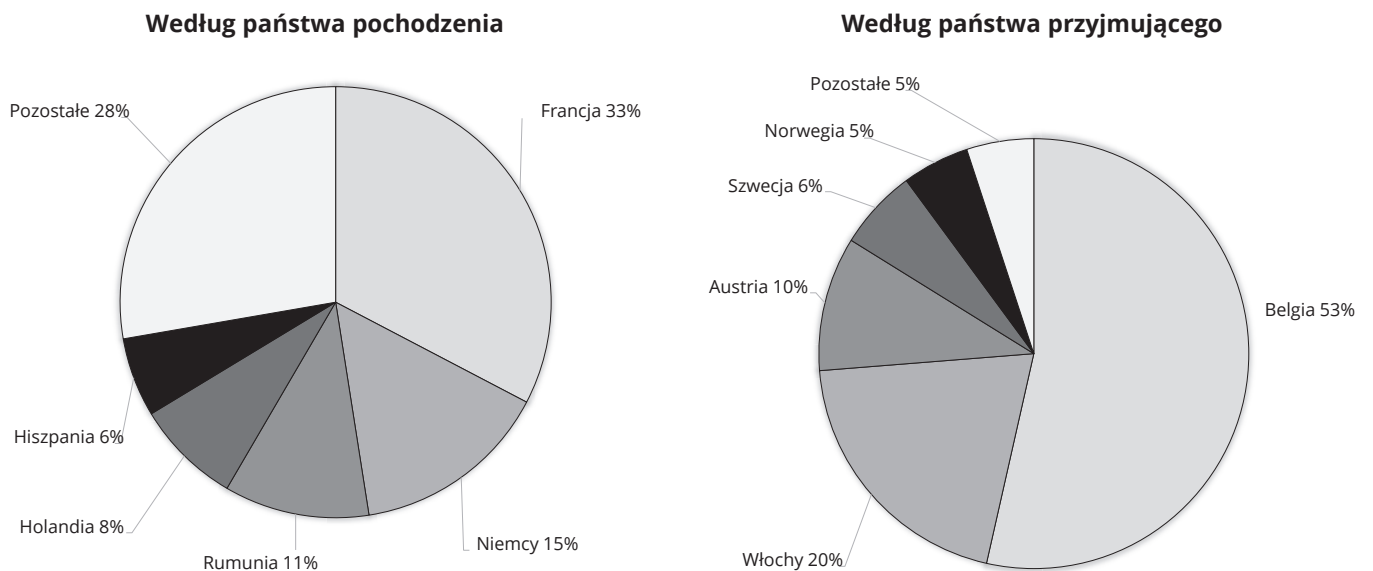
w państwach UE, tym mniej decyzji jest podejmowanych w państwach przyjmujących.

Porównując przepływ usług związanych z nieruchomościami w ramach dwóch podstawowych swobód rynku wewnętrznego, tj. swobody przedsiębiorczości

i swobody świadczenia usług, widoczny jest wzrost znaczenia mobilności czasowej. W ostatnich dwóch latach analizy (2015-2016) w ramach tej swobody usługi świadczyło więcej usługodawców niż w ramach stałej obecności.

### Wykres 3

#### Struktura geograficzna obrotu usługami związanymi z nieruchomościami na rynku wewnętrznym w ramach swobody przedsiębiorczości w latach 2008-2015, %

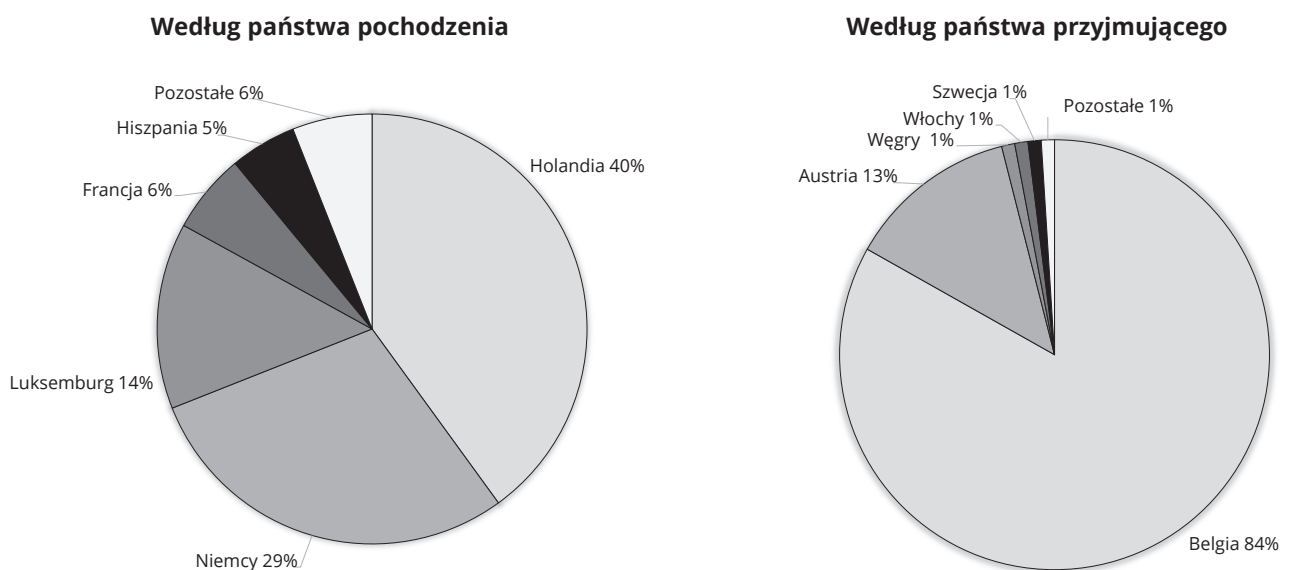


*Uwagi: Rynek wewnętrzny obejmuje państwa EOG oraz Szwajcarię; Mobilność mierzona jest liczbą wszystkich decyzji (pozytywnych i negatywnych) podjętych przez państwo przyjmujące.*

*Źródło: Jak w wykresie 1.*

### Wykres 4

#### Struktura geograficzna obrotu usługami związanymi z nieruchomościami na rynku wewnętrznym w ramach swobody świadczenia usług w latach 2008-2015, %



*Źródło i uwagi jak w wykresie 3.*

Analizując strukturę geograficzną przepływów usług związanych z nieruchomościami w ramach swobody przedsiębiorczości, można dojść do wniosku, że głównymi państwami pochodzenia i przyjmującymi są stare państwa członkowskie UE, z wyjątkiem Rumunii, zajmującej trzecie miejsce po Francji i Niemczech wśród świadczących usługi (wykres 3). Uwagę zwraca duży, ponad 50%, udział Belgii wśród państw przyjmujących. Warto zauważyć, że wśród głównych kierunków docelowych usługodawców były państwa o największym poziomie restrykcyjności.

Podobna struktura geograficzna charakteryzowała przepływy usług związanych z nieruchomościami w ramach tymczasowej mobilności pracowników, przy czym dominacja Belgii jako państwa docelowego była jeszcze większa, o ponad 30 pp. (wykres 4). W przypadku tej swobody Węgry były jedynym państwem spośród przyjętych po 2004 roku, obecnym wśród głównych państw przyjmujących. Ponadto wśród państw pochodzących pojawił się Luksemburg.

### Liberalizacja dostępu do zawodów związanych z nieruchomościami w Polsce

Rezultatem prac legislacyjnych mających na celu zmniejszenie barier w dostępie do zawodów regulowanych w Polsce było przyjęcie trzech ustaw deregulujących ponad 240 zawodów<sup>5</sup>. Zawody zostały zliberalizowane w trzech transzach, zasadniczo rzecz ujmując<sup>6</sup>: najpierw w sierpniu 2013 roku wraz z wejściem w życie ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Ustawa z 13 czerwca 2013 roku), następnie w sierpniu 2014 r. poprzez ustawę o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Ustawa z 9 maja 2014

roku) oraz w listopadzie 2015 roku na podstawie ustawy o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (Ustawa z 5 sierpnia 2015 roku). Nowelizacje ustaw o gospodarce nieruchomościami weszły w życie 1 stycznia 2014 roku.

Deregulacji każdorazowo podlegała zróżnicowana wewnętrznie grupa zawodów (tabela 4)<sup>7</sup>. W transzach znalazły się obok siebie zawody m.in. z zakresu działalności profesjonalnej i technicznej, związane z kulturą, rekreacją i rekreacją oraz działalnością finansową i ubezpieczeniową. Zróżnicowane były również przesłanki, jakie służyły uzasadnieniu objęcia zawodów regulacjami, np. w przypadku zawodu instruktora nauki jazdy była to potrzeba ochrony życia i zdrowia ludzi, natomiast rzeczoznawcy majątkowego – potrzeba wysokiej jakości usługi związanej z posiadaniem wiedzy specjalistycznej (por. Uzasadnienie ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Ministerstwo Sprawiedliwości 2013, s. 2-5).

Na podstawie analizy zmian postulowanych do wprowadzenia na mocy trzech ustaw można stwierdzić, że również skala zaproponowanej liberalizacji była różna w obrębie poszczególnych transz. Na przykład w przypadku I transzy postulowane zmiany obejmowały zarówno skrócenie praktyki (np. dla zawodów żegluga śródlądowej), jak i zniesienie wszystkich dotychczas obowiązujących wymogów formalnych (dla pośrednika w obrocie nieruchomościami oraz zarządcy nieruchomości) (tabela 5)<sup>8</sup>.

Zawody związane z obsługą nieruchomości znalazły się zatem w grupie zawodów, która została zliberalizowana w największym stopniu oraz najwcześniej. W rezultacie, jedynym zawodem regulowanym związanym z nieruchomościami jest zawód rzeczoznawcy majątkowego.

**Tabela 4**

#### Lista zawodów objętych w Polsce deregulacją w okresie 2013-2015

Transza	Zawody objęte deregulacją
I	zawody prawnicze, zawody związane z nieruchomościami, zawody związane z zatrudnieniem i mobilnością zawodową, geodeta (w zakresie określonych czynności), zawody związane z uzyskaniem prawa jazdy, detektyw, zawody związane z ochroną osób i mienia, taksówkarz, zawody związane z turystyką, zawody związane ze sportem, zawody związane z pracą biblioteczną, zawody związane z żeglugą śródlądową, niektóre zawody związane z pracą w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi
II	Zawody związane z projektowaniem, budową i nadzorem nad obiektami budowlanymi, zawody związane z prowadzeniem ksiąg rachunkowych i doradztwem podatkowym, rzeczoznawca i diagnosta samochodowy, zawody związane z bezpieczeństwem w ruchu kolejowym, zawody związane z obsługą metra, zawody związane z ubezpieczeniami, zawody związane z pracami podwodnymi, agent celny, biegły rewident, zawody związane z zakładami wzajemnymi i gramami losowymi, zawody związane z żeglugą, zawody związane z kolejnictwem, zawody związane z lotnictwem
III	zawody związane z pożarnictwem, pracownik artystyczny, muzealnik, zawody związane z działalnością wspomagającą usługi finansowe, zawody związane z bezpieczeństwem jądrowym i ochroną radiologiczną, zawody związane z jakością artykułów rolno-spożywczych, rzecznik patentowy, zawody związane z materiałami wybuchowymi, zawody związane z konserwacją zabytków, tłumacz przysięgły, zawody geologiczne, zawody górnicze

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustaw: z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, z 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów.

Tabela 5

## Główne postulowane zmiany do wprowadzenia ustawą z 13 czerwca 2013 roku w podziale na zawody

Zawody	Postulowane zmiany
Zawody prawnicze	poszerzenie kategorii osób uprawnionych do egzaminu; przyspieszenie możliwości przystąpienia do egzaminu; skrócenie okresu aplikacji; zniesienie (tam gdzie istniał) wymogu obywatelstwa polskiego;
Zawody związane z nieruchomościami	<u>pośrednik w obrocie nieruchomościami i zarządca nieruchomości</u> zniesienie wszystkich dotychczas obowiązujących wymogów formalnych, w tym wymogu ukończenia studiów wyższych, likwidacja obowiązku uzyskania licencji oraz wpisu na listę pośredników w obrocie nieruchomościami lub zarządców nieruchomości, likwidacja obowiązku praktyki zawodowej oraz postępowania kwalifikacyjnego. <u>rzecznawca majątkowy</u> zniesienie wymogu studiów wyższych oraz skrócenie praktyki zawodowej z co najmniej 12 mies. do co najmniej 6 mies., a także możliwość zastąpienia jej dwuletnim doświadczeniem zawodowym
Zawody związane z zatrudnieniem i mobilnością zawodową	likwidacja obowiązków i stopni zawodowych
Geodeta w zakresie określonych czynności	likwidacja egzaminu oraz możliwość skrócenia praktyki
Instruktor nauki jazdy	skrócenie okresu posiadania uprawnienia do kierowania pojazdami z 3 do 2 lat
detektyw	zniesienie wymogu zdawania egzaminu
Zawody związane z ochroną osób i mienia	zniesienie licencji
taksówkarz	decyzja o konieczności egzaminu i licencji należy do samorządu gminnego
Zawody związane z turystyką	zniesienie egzaminu i szkolenia (wyjątek przewodnik górski)
Zawody związane ze sportem	zniesienie stopni; dla trenerów klasy mistrzowskiej wykształcenie średnie zamiast wyższego
Zawody związane z pracą biblioteczną	wykształcenie średnie a nie wyższe, brak wymogu doświadczenia oraz egzaminu
Zawody związane z żeglugą śródlądową	możliwość skrócenia praktyki przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
Niektóre zawody związane z pracą w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi	zniesienie szczegółowych wymagań dotyczących minimalnego wykształcenia oraz specjalistycznych kursów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji portalu Ministerstwa Sprawiedliwości na temat deregulacji dostępu do zawodów.

### Zmiany na rynku usług pośrednictwa w obrocie nieruchomościami w Polsce

Usługi związane z obsługą rynku nieruchomości (sekcja L według PKD 2007) należą w Polsce do działalności gospodarczej dotyczącej przedsiębiorstw<sup>9</sup> o relatywnie małym znaczeniu zarówno pod względem tworzenia wartości dodanej, jak i zatrudnienia (wykres 5). W 2014 roku udział tych usług w całości działalności gospodarczej wyniósł odpowiednio 3% i 2%. W tym samym czasie udział przetwórstwa przemysłowego był ponad dziesięciokrotnie większy.

W 2014 roku udział usług pośrednictwa w obrocie nieruchomościami w państwach członkowskich UE kształtował się na różnym poziomie: od 8,5% w Szwecji do 0,9% na Cyprze w tworzeniu wartości dodanej oraz od 5,0% w Łotwie do 0,4% w Grecji w zatrudnieniu ogółem (tabela 6). Tylko w Portugalii udział tego sektora usług był jednakowy w tworzeniu wartości dodanej i zatrudnienia (po 1,6%).

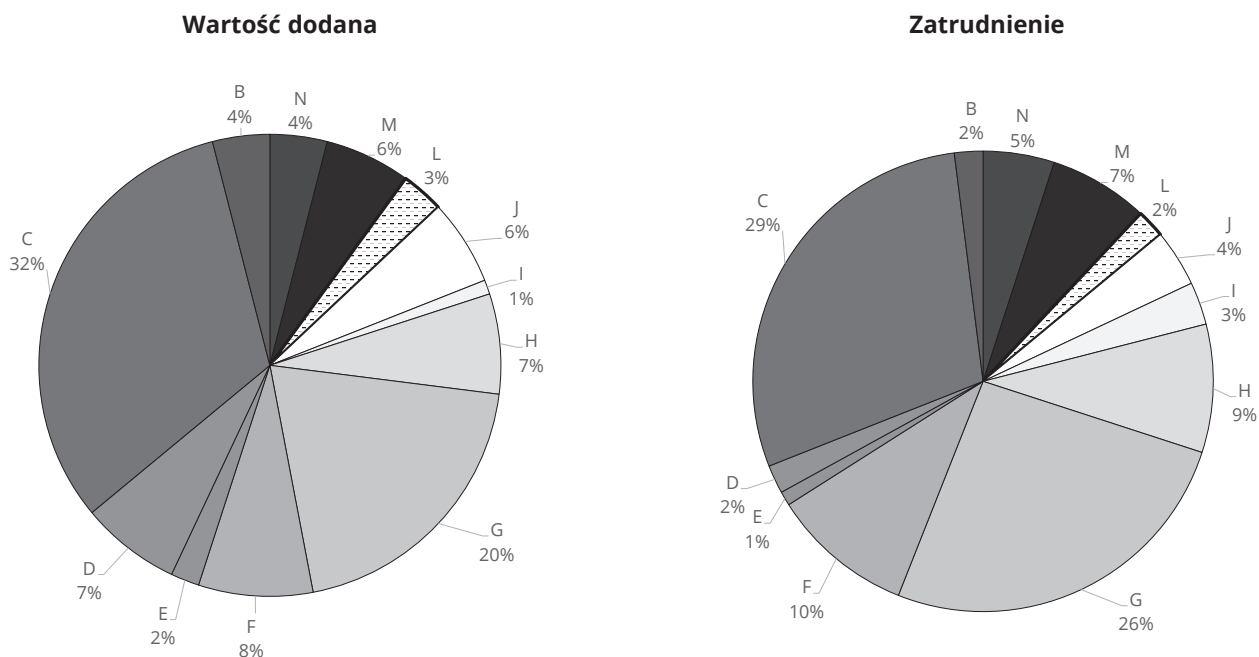
W pozostałych państwach UE udział działalności związanej z obsługą nieruchomości był wyższy w generowaniu wartości dodanej niż zatrudnienia. W Polsce udział ten wynosił 2,7% w tworzeniu wartości dodanej i 2,2% w zatrudnieniu. W 2014 roku Polska uplasowała się na miejscu dziewiątym pod względem znaczenia badanej działalności dla zatrudnienia i dwa razy dalej, jeżeli chodzi o wartość dodaną.

Pod względem rozwoju usług związanych z obsługą nieruchomości Polskę charakteryzował w całym badanym okresie umiarkowany wzrost na poziomie poniżej średniej unijnej, zarówno w odniesieniu do wartości dodanej, jak i zatrudnienia.. Jednakże w ostatnim roku Polska odnotowała najwyższą wśród państw UE stopę wzrostu wartości dodanej w usługach pośrednictwa w obrocie nieruchomościami przekraczającą średnią unijną około siedmiokrotnie. Wzrost zatrudnienia w omawianej sekcji działalności gospodarczej był mniej dynamiczny, ale kształtował się powyżej średniej w UE.



## Wykres 5

### Struktura działalności gospodarczej dotyczącej przedsiębiorstw\* w Polsce w 2014 roku



\* Bez rolnictwa i usług osobistych.

Uwagi: B – Górnictwo i wydobywanie; C – Przetwórstwo przemysłowe; D – Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych; E – Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją; F – Budownictwo; G – Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle; H – Transport i gospodarka magazynowa; I – Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi; J – Informacja i komunikacja; L – Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości; M – Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna; N – Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca.

Źródło: Eurostat, Structural business statistics.

Obserwacja dynamiki wartości dodanej w usługach pośrednictwa w obrocie nieruchomościami w poszczególnych latach badanego okresu prowadzi do wniosku, że rozwój tej branży cechuje duża zmienność (wykres 6). W przypadku Polski 34% wzrost wartości dodanej w 2014 roku nastąpił po spadku o około 23% rok wcześniej. Największa fluktuacja wystąpiła na Słowacji między rokiem 2013 a rokiem 2014. Tylko 5 państw UE we wszystkich latach badanego okresu charakteryzował wzrost wartości dodanej w usługach pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Spośród państw UE-15 były to Wielka Brytania, Niemcy i Dania, z przyjętych w 2004 roku – Łotwa i Malta.

Dynamika zatrudnienia charakteryzowała się mniejszą zmiennością i cechował ją zasadniczo ten sam kierunek zmian co wartość dodaną, przy czym zmiany na rynku pracy następowały z pewnym opóźnieniem (wykres 7). Polska pod tym względem należała do wyjątków. W 2014 roku w Polsce nastąpił wzrost zatrudnienia w zawodach obsługujących rynek nieruchomości. Nastąpiło to pomimo spadku wartości dodanej w roku poprzednim. Na liście państw UE, które charakteryzował wzrost zatrudnienia we wszystkich latach badanego okresu, znalazły się Niemcy, Litwa i Łotwa.

Na podstawie dostępnych danych dotyczących rynku zawodów regulowanych, związanych z nieruchomościami, można stwierdzić, że zmniejszenie wymogów kwalifikacyjnych do wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego skutkowało wzrostem liczby wydanych pozwoleń na prowadzenie działalności, przy jednoczesnym spadku liczby roszczeń z tytułu odpowiedzialności cywilnej (tabela 7).

Należy zwrócić uwagę, że liberalizacja dostępu do zawodów regulowanych wywołuje skutki wykraczające poza samą branżę, w której następuje deregulacja. Przykładem może być spodziewany po deregulacji dostępu do zawodów związanych z nieruchomościami wzrost popytu na usługi prawnicze w związku z przeniesieniem odpowiedzialności za jakość wykonywanej usługi z państwa i korporacji zawodowych na usługodawcę i usługobiorcę.

Ponieważ na rozwój rynku nieruchomości, poza czynnikami instytucjonalno-prawnymi mają wpływ także inne czynniki, warto wymienić te najważniejsze, które wystąpiły w Polsce po reformie regulacyjnej. W przypadku usług związanych z nieruchomościami były to zmiany popytowe, przy czym nie stały za tym istotne zmiany cen transakcyjnych za metr kwadratowy (NBP 2015, s. 6). Wzrost popytu na nieruchomości nastąpił w wyniku wzrostu PKB, wzrostu

Tabela 6

## Usługi pośrednictwa w obrocie nieruchomościami w państwach UE w latach 2011-2014, %

Wyszczególnienie	Wartość dodana			Zatrudnienie		
	2014	Stopa wzrostu		2014	Stopa wzrostu	
		2011-2014	2013-2014		2011-2014	2013-2014
Belgia	2,9	2,0	10,8	2,4	1,7	4,2
Bułgaria	2,4	5,9	-1,8	1,9	-0,7	-0,6
Czechy	3,6	1,8	4,4	1,7	1,8	-0,7
Dania	7,6	3,5	8,6	2,1	-0,5	-2,3
Niemcy	5,3	8,5	14,9	2,2	9,2	20,1
Estonia	5,8	3,9	10,0	2,6	0,6	2,3
Irlandia	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Grecja	1,0	8,5	30,8	0,4	-2,9	3,3
Hiszpania	3,0	0,6	-2,7	1,8	0,3	8,6
Francja	4,0	-3,1	-6,9	2,0	2,2	-2,5
Chorwacja	2,1	1,7	9,1	1,2	7,1	9,3
Włochy	2,6	-3,1	-2,5	2,0	0,7	-3,9
Cypr	0,9	-0,5	16,3	0,8	-3,3	17,4
Łotwa	6,7	9,9	5,3	5,0	2,9	7,0
Litwa	3,9	10,2	32,4	2,5	5,5	8,7
Luksemburg	4,2	4,6	13,1	1,5	1,8	1,3
Węgry	3,5	-0,9	6,9	2,7	-0,9	1,8
Malta	5,1	13,9	2,5	1,2	2,5	-5,9
Holandia	4,6	3,0	-4,9	1,4	-2,7	-4,4
Austria	5,1	1,6	-5,1	1,8	3,1	-8,1
<b>Polska</b>	<b>2,7</b>	<b>4,8</b>	<b>34,2</b>	<b>2,2</b>	<b>1,2</b>	<b>5,6</b>
Portugalia	1,6	-7,5	-6,4	1,6	-1,5	3,1
Rumunia	2,6	7,6	14,1	1,2	-0,2	-2,2
Słowenia	1,5	8,3	9,9	0,9	0,8	2,0
Słowacja	2,5	35,3	-65,4	1,9	5,3	35,2
Finlandia	4,6	b.d.	2,0	1,6	b.d.	6,1
Szwecja	8,5	4,9	-0,2	2,7	0,4	-0,1
Wielka Brytania	3,8	12,1	11,2	2,8	3,8	-3,0

Uwagi: 1/ Dane dla 2014 roku pokazują udział usług pośrednictwa w obrocie nieruchomościami w działalności gospodarczej objętej sekcjami B-J i L-N włącznie z S95 według klasyfikacji NACE Rev. 2, tzn. z wyłączeniem w szczególności rolnictwa i usług finansowych; 2/ Wartość dodana jest pokazana w kosztach czynników produkcji; 3/ Dla okresu 2011-2014 obliczona została średnia roczna stopa wzrostu; 4/ Analizę objęto okres od 2011 roku ze względu na brak i niepełne dane dla okresu wcześniejszego.

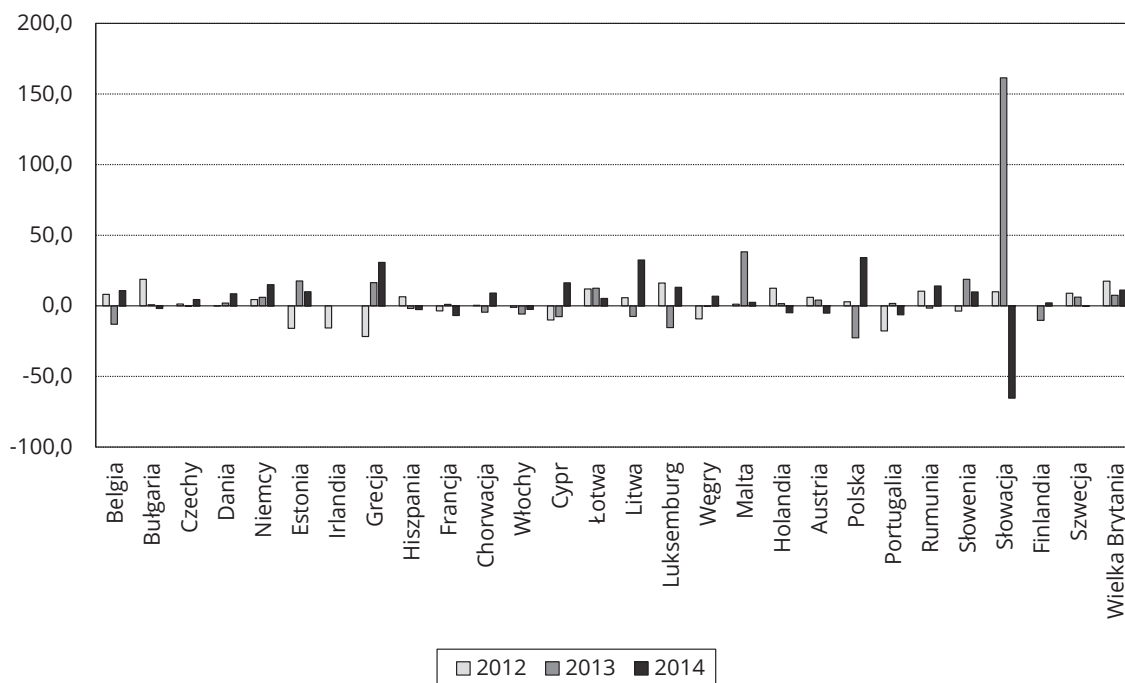
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, Structural business statistics.

wynagrodzeń różnych grup społecznych i spadku bezrobocia, przy nieznacznej poprawie wskaźników demograficznych. Zawieraniu transakcji na rynku nieruchomości sprzyjała również polityka gospodarcza, w szczególności polityka

pieniężna. W analizowanym okresie na niskim poziomie kształtowały się stopy procentowe. Ponadto, uruchomiony został w Polsce program subsydiów „Mieszkanie dla Młodych” (tamże).

## Wykres 6

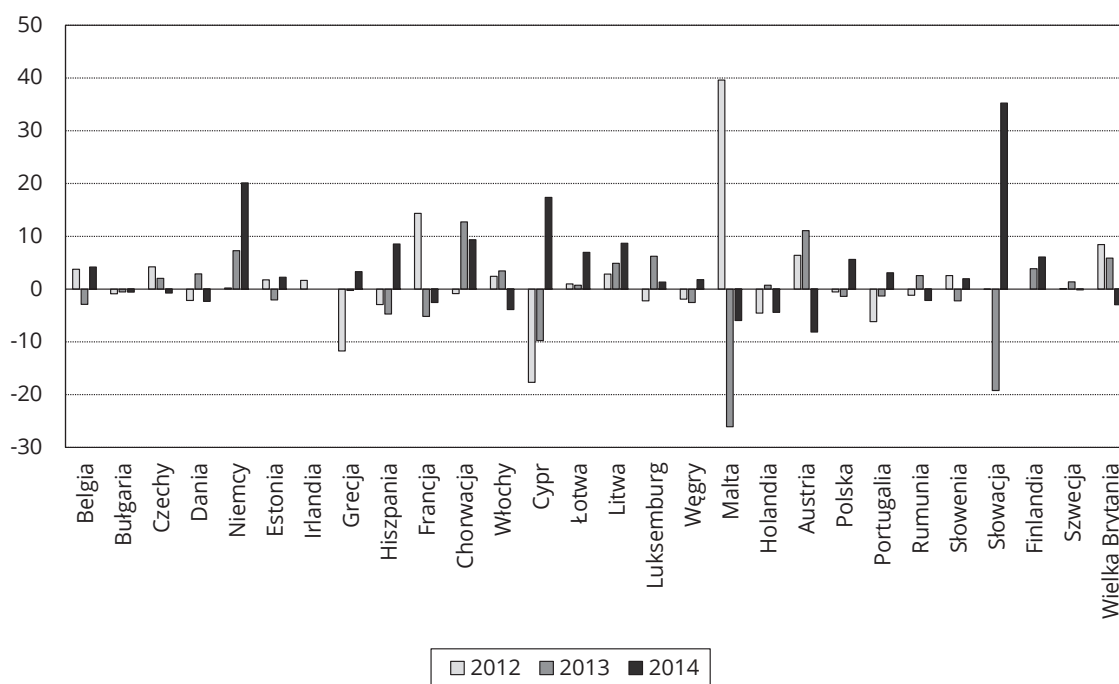
Dynamika wartości dodanej w usługach pośrednictwa w obrocie nieruchomości w państwach UE w latach 2012, 2013 i 2014, %



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, Structural business statistics.

## Wykres 7

Dynamika zatrudnienia w usługach pośrednictwa w obrocie nieruchomości w państwach UE w latach 2012, 2013 i 2014, %



Źródło: Jak w wykresie 6.

**Tabela 7****Zmiany na rynku zawodu rzeczoznawcy majątkowego w Polsce w latach 2009-2015**

Wyszczególnienie	2009-2013	2010-2013	2014	2015
Liczba pozwoleń	212		420	381
Liczba roszczeń		105	95	71

Źródło: Komisja Europejska (2016b), s. 51.

**Podsumowanie**

1. Warunki dostępu do zawodów regulowanych i ich wykonywania mają w UE w znacznej mierze charakter krajowy, dlatego pogłębienie integracji w ramach rynku wewnętrznego UE w zakresie zawodów regulowanych jest głównie następstwem reform wprowadzanych przez poszczególne państwa członkowskie.
2. Do najważniejszych działań podjętych w ostatnich latach na szczeblu unijnym zaliczyć należy uproszczenie zasad uznawania kwalifikacji w odniesieniu do 5 rodzajów zawodów regulowanych, w tym związanych z obrotem nieruchomości. Dotyczy to w głównej mierze swobody świadczenia usług, a więc mniej restrykcyjnego niż swoboda przedsiębiorczości reżimu prawnego, w ramach którego odbywa się przepływ usług na rynku wewnętrznym.
3. W badanym okresie wzrosły przepływy usług związanych z nieruchomościami świadczonych w ramach tymczasowej obecności. Zarówno w zakresie tej swobody, jak i stałej obecności, obroty na rynku wewnętrznym usług pośredników w obrocie nieruchomościami realizowane były głównie między państwami UE-15.
4. W odniesieniu do usług związanych z obsługą nieruchomości Polska w dużym stopniu zniósła w 2013 roku obowiązujące wymogi, wchodząc do grupy państw UE o najbardziej liberalnych warunkach dostępu do tej działalności i jej wykonywania.
5. W miejsce zlikwidowanych w Polsce formalnych wymogów dostępu do zawodów pośrednictwa w obrocie nieruchomościami powstały środki nieformalne, mające charakter samoregulacji środowiska przez stowarzyszenia zawodowe. Przybierają one np. formę dobrowolnych certyfikatów wydawanych przez towarzystwa zrzeszające usługodawców tej branży. Środki te cechuje mniejsza przejrzystość niż w przypadku regulacji krajowych, przez co mogą one stanowić ograniczenie dostępu do wykonywania zawodu
6. Bezpośrednim skutkiem liberalizacji w Polsce dostępu do zawodów związanych z rynkiem nieruchomości był wzrost liczby rzeczoznawców majątkowych, przy niepogorszonej jakości ich usług, wyrażającej się malejącą liczbą roszczeń, z którymi wystąpili usługobiorcy.
7. W 2014 roku Polska odnotowała najwyższą wśród państw UE stopę wzrostu wartości dodanej w usługach pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, przekraczającą średnią unijną około siedmiokrotnie. Wzrost zatrudnienia w omawianej sekcji działalności gospo-

darczej był mniej wyraźny, jednak kształtował się powyżej średniego poziomu unijnego. Wyniki sektora osiągnięte w 2014 roku są zdecydowanie lepsze niż w okresie poprzedzającym liberalizację.

8. Nie można stwierdzić jednoznacznie, że wyniki osiągnięte na polskim rynku usług pośrednictwa w handlu nieruchomościami są rezultatem liberalizacji, gdyż rozwój branży kształtował się również pod wpływem innych czynników, przede wszystkim korzystnych warunków makroekonomicznych.

<sup>1</sup> Artykuł jest częścią badania statutowego zrealizowanego w Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie pt. „Analiza wybranych czynników poprawy konkurencyjności gospodarki unijnej w kontekście realizacji strategii Europa 2020 - wymiar Polski”.

<sup>2</sup> Wśród wybranych zawodów, obok pośrednika w obrocie nieruchomościami, znalazły się: pielęgniarka odpowiedzialna za opiekę ogólną, farmaceuta z podstawowym poziomem wykształcenia, fizjoterapeuta oraz przewodnik górski.

<sup>3</sup> Norma została uzgodniona w 2009 roku, a państwa UE zobowiązały się do jej wprowadzenia najpóźniej do czerwca 2010 r. Szczegóły zob. Technical Committee CEN/TC 373 “Project Committee - Services of Real Estate Agents”, LVS EN 15733:2010 (E).

<sup>4</sup> Szerzej zob. Polska Federacja Rynku Nieruchomości, <http://pfrn.pl/menu/319>.

<sup>5</sup> Szczegóły zob. portal Ministerstwa Sprawiedliwości, <https://www.ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow>. Plany rządowe zakładały również IV transzę deregulacji w oparciu o konsultacje z obywatelami poprzez ankietę (online) i dyskusję.

<sup>6</sup> Ze względu na wyjątki związane z późniejszym wejściem w życie niektórych zapisów przytaczanych ustaw.

<sup>7</sup> Przyczyny tego zróżnicowania wyjaśnia przygotowany przez autorów reformy opis selekcji zawodów do deregulacji. W uzasadnieniu do projektu pierwszej ustawy deregulacyjnej wymieniono następujące kryteria, które brano pod uwagę przy tworzeniu listy: złożoność regulacji, oczekiwania społeczne, stopień zaawansowania analiz nad daną profesją w poszczególnych ministerstwach, łatwość uzyskania wpływu na rynek pracy.

<sup>8</sup> Projektodawca określił na tę okoliczność dwa rodzaje redukcji ograniczeń, tj. deregulację i dereglamentację, różniące się skalą redukcji. W pierwszym przypadku ograniczenia dostępu do zawodu są redukowane, ale nie całkowicie i zawód pozostaje zawodem regulowanym. Natomiast w przypadku dereglamentacji przepisy regulujące dostęp do danego zawodu są całkowicie zniesione i zawód przestaje być regulowany (Ministerstwo Sprawiedliwości 2013, s. 5-6).

<sup>9</sup> Zob. uwagi pod wykresem 5 odnośnie do zakresu rodzajowej działalności gospodarczej dotyczącej przedsiębiorstw.

## Bibliografia

- Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 roku w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz. Urz. UE L 255, 30.09.2005.
- Dyrektywa 2013/55/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 listopada 2013 roku zmieniająca dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”), Dz. Urz. UE L 354, 28.12.2013.
- Komisja Europejska (2016b), Poland, National action plan report according to Article 59 of the directive 2005/36/EC, January, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/24123/attachments/16/translations/en/renditions/native> [dostęp 20.09.2017].
- Komisja Europejska (2017a), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych, Bruksela, COM(2016) 820 final.
- Komisja Europejska (2017b), Commission staff working document accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on reform recommendations for regulation in professional services, Brussels, SWD(2016) 436 final.
- Ministerstwo Sprawiedliwości (2013), Uzasadnienie ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, <https://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/i-transza/>.
- NBP (2015), *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2014 r.*, wrzesień.
- Polska Federacja Rynku Nieruchomości, portal, <http://pfrn.pl/menu/319> [dostęp 20.09.2017].
- Szypulewska-Porczyńska A. (2017), *Znaczenie europejskiej legitymacji zawodowej dla integracji rynków usług państw Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, tom 49, nr 2, s. 193-203.
- Technical Committee CEN/TC 373 (2010), „Project Committee - Services of Real Estate Agents”, LVS EN 15733:2010 (E).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów. Dz. U. poz. 829.
- Ustawa z dnia 9 maja 2014 roku o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych. Dz. U. poz. 768.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 roku o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów. Dz. U. poz. 1505.

## Bazy danych

- Eurostat, *Structural business statistics*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/data/main-tables> [dostęp 20.09.2017].
- European Commission, *Regulated professions database*, <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/> [dostęp 20.09.2017].

## Afiliacja

Dr hab. Alina Szypulewska-Porczyńska  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta  
E-mail: [aszypu@sgh.waw.pl](mailto:aszypu@sgh.waw.pl)