

# Ustawa deweloperska. Komentarz

Wydanie 2.

# **Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym**

z dnia 20 maja 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1177 ze zm. Dz.U. z 2023 r. poz. 1114, 1688, 1843)



# Rozdział 1. Przepisy ogólne

## Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

---

Ustawa określa:

- 1) środki ochrony wpłat dokonywanych przez nabywcę;
  - 2) zasady wypłaty środków finansowych z mieszkaniowego rachunku powierniczego;
  - 3) obowiązki dewelopera przed zawarciem umowy, której celem jest przeniesienie własności lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego;
  - 4) zasady i tryb zawierania oraz treść umowy rezerwacyjnej;
  - 5) zasady i tryb zawierania oraz treść umowy deweloperskiej oraz innych umów zawieranych między nabywcą a deweloperem, których celem jest przeniesienie własności lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego;
  - 6) prawa i obowiązki stron umowy deweloperskiej oraz innych umów zawieranych między nabywcą a deweloperem, których celem jest przeniesienie własności lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego;
  - 7) zasady i tryb dokonywania odbioru lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego oraz zasady odpowiedzialności nabywcy i dewelopera w tym zakresie;
  - 8) zasady działania i zakres odpowiedzialności Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego.
- 

**Literatura:** *B. Gliniecki*, Umowa deweloperska. Konstrukcja prawna i zabezpieczenie wzajemnych roszczeń stron, Warszawa 2012; *A. Goldiszewicz*, Umowa deweloperska – uwagi na tle ustawy z 16.9.2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, MPH 2013, Nr 1; *A. Jedliński*, Umowa o wybudowanie lokalu w celu ustanowienia jego odrębnej własności – umowa deweloperska, PS 2005, Nr 9; *M. Kląskata*, Wykonanie zobowiązania z umowy deweloperskiej, Rej. 2003, Nr 3; *A. Koziółkiewicz*, Polemika z głosem krytyczną dr. Jarosława Grykiela do wyroku SN z 30 czerwca 2004 r., IV CK 521/03, Pal. 2008, Nr 9–10, s. 313–315; *P. Kunicki*, Umowa deweloperska. Charakter prawny i zastosowanie praktyczne, Warszawa 2014; *M. Nazar*, Sposoby ustanawiania odrębnej własności lokali na podstawie ustawy z 24.6.1994 r., w: Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, Kraków 1997; *tenże*, Własność lokali. Podstawowe zagadnienia cywilnoprawne, Lublin 1995; *B. Pawlak*, Uwagi o zakresie obowiązywania ustawy z 16.9.2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, MoP 2012, Nr 24; *W. Plesiński*, Regulacja działalności deweloperskiej i instrumenty ochrony nabywcy w prawie niemieckim, w: Działalność deweloperska w praktyce obrotu gospodarczego (red. *M. Królikowska-Olczak, A. Bieranowski, J.J. Zięty*), Warszawa 2014; *P. Ptaksej*, Nowe regulacje w obrocie nieruchomościami mieszkalnymi w Polsce zawarte w ustawie o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego z 16 września 2011 r., Rej. 2012, Nr 11;

R. *Strzelczyk*, Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego, Warszawa 2013; W. *Wenda*, Unijne aspekty ustawy z 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, w: Polska wobec standardów Unii Europejskiej (red. P. *Kuczma*), Polkowice 2015; J. *Wszótek*, Zakres zastosowania nowej ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, *Nier.* 2012, Nr 3; A. *Zbiegień-Turzańska*, Stosowanie ustawy deweloperskiej przez spółdzielnie mieszkaniowe, *PS* 2014, Nr 1.

- I Przepis wskazuje na podstawowy zakres normowania przepisów OchrNabDFGU oraz przedstawia najważniejsze mechanizmy (instrumenty prawne) stosowane przez ustawę do zrealizowania jej zasadniczego celu, jakim jest ochrona interesów osób zamierzających nabyć nieruchomości mieszkaniową od dewelopera. Mechanizmy te stanowią odpowiedź na najczęściej dostrzegalne w praktyce przed 2012 r. zjawiska patologiczne w relacjach pomiędzy deweloperami a nabywcami.
- II Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym jest tzw. ustawą sektorową, mającą chronić nabywców, którzy są konsumentami, w związku z zawarciem przez nich umowy mającej za przedmiot nieruchomości o charakterze mieszkaniowym. Wbrew zatem dosłownemu brzmieniu tytułu ustawy, nie chroni ona wszystkich nabywców (jedynie osoby fizyczne będące konsumentami) ani nie obejmuje swym zakresem wszystkich transakcji nabycia własności lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, koncentrując się na nieruchomościach nabywanych od deweloperów.

## Spis treści

---

### A. Geneza przepisów OchrNabDFGU .... 1

I. Potoczna nazwa ustawy .... 1

II. Ryzyka kontraktowe nabywcy zawierającego w trakcie realizacji przedsięwzięcia deweloperskiego umowę zobowiązującą do późniejszego przeniesienia prawa własności nieruchomości .... 2

III. Patologiczne zjawiska rynkowe powszechnie obserwowane przed 2012 r. .... 7

IV. Uchwalenie ustawy .... 14

### B. Stosunek przepisów OchrNabDFGU do innych aktów prawnych .... 21

I. Kodeks cywilny .... 21

II. Ustawa o własności lokali .... 24

III. Prawo upadłościowe i Prawo restrukturyzacyjne .... 30

IV. Prawo budowlane .... 33

V. Prawo bankowe .... 34

VI. Inne ustawy chroniące prawa konsumentów .... 35

VII. Prawo Unii Europejskiej .... 38

### C. Analogiczne regulacje prawne funkcjonujące w innych państwach europejskich .... 39

### D. Ustawowe mechanizmy ochrony praw nabywców .... 45

### E. Koncepcja współdziałania mechanizmów ustawowych .... 52

F. Zakres oddziaływania ustawy na uczestników obrotu gospodarczego .... 60

G. Najistotniejsze różnice pomiędzy przepisami OchrNabU a OchrNabDFGU .... 64

## A. Geneza przepisów OchrNabDFGU

### I. Potoczna nazwa ustawy

1. W praktyce OchrNabDFGU nazywana jest „ustawą deweloperską”, jako że determinuje zasady zawierania i wykonywania umów deweloperskich. W odróżnieniu od jej poprzedniczki – OchrNabU – przynajmniej w okresie przejściowym zasadne jest nazywanie jej „nową ustawą deweloperską” albo ustawą deweloperską z 2021 r. Przepisy OchrNabDFGU do pewnego stopnia wyznaczają też reguły prowadzenia działalności deweloperskiej w sektorze budownictwa mieszkaniowego, aczkolwiek ustawa nie ma charakteru publicznoprawnego i *sensu stricto* nie reguluje sposobu prowadzenia działalności gospodarczej przez deweloperów (w sposób, w jaki czynią to np. przepisy PrBank, PrEnerg, PrFarm czy PrTelekom).

### II. Ryzyka kontraktowe nabywcy zawierającego w trakcie realizacji przedsięwzięcia deweloperskiego umowę zobowiązującą do późniejszego przeniesienia prawa własności nieruchomości

2. Nabywca zawierający z deweloperem w trakcie realizacji przedsięwzięcia deweloperskiego umowę, na podstawie której zobowiązuje się do dokonywania wpłat na poczet ceny w trakcie budowy, ponosi ryzyka narażające go na częściową lub nawet całkowitą utratę powierzonych deweloperowi środków pieniężnych. Wynikają one z konstrukcji prawnej i uwarunkowań gospodarczych całej transakcji.

3. Należy zwrócić uwagę na fakt, że realizacja przedsięwzięcia deweloperskiego – pomiędzy rozpoczęciem robót budowlanych a ich zakończeniem, kiedy to najczęściej zawierane są umowy zobowiązujące pomiędzy nabywcami i deweloperem – trwa zazwyczaj kilkanaście miesięcy, a w niektórych przypadkach nawet około 2 lat. Przez ten czas (niekiedy krótszy, w zależności od tego, w jakim momencie realizacji przedsięwzięcia dochodzi do zawarcia umowy) nabywca dokonuje **wpłat deweloperowi na poczet ceny** nabycia prawa własności nieruchomości, uzyskując świadczenie wzajemne – prawo własności – dopiero **kilka lub kilkanaście miesięcy później**, w konsekwencji zawarcia drugiej z umów, przenoszącej prawo własności na nabywcę. Jej zawarcie staje się możliwe po ukończeniu realizacji przed-

sięwzięcia, przynajmniej w zakresie przedmiotu umowy zawartej z nabywcą (np. wybudowanie budynku, w którym ma znajdować się lokal, lub domu stanowiącego przedmiot umowy). Innymi słowy, nabywca dokonuje **przedpłaty** (płatności z góry) w zakresie pełnej wysokości ceny za przedmiot, który otrzymuje (zarówno fizycznie, jak i w znaczeniu przekazania prawa) w **relatywnie długim czasie** po spełnieniu własnego świadczenia. Jest to atypowa sytuacja rynkowa, na pewno jeśli chodzi o dobra nabywane przez konsumentów. Regułą bowiem jest jednoczesne spełnianie świadczeń przez strony lub następujące z względnie niewielkim przesunięciem czasowym (co najmniej dni lub tygodni).

4. Bardzo istotne znaczenie w kontekście opisywanego zjawiska ma również cena nieruchomości, którą płaci nabywca. Z punktu widzenia przeciętnego konsumenta dobro to należy do **największych wydatków** ponoszonych jednorazowo przez człowieka. Nierzadko jego nabycie następuje z wykorzystaniem zewnętrznego finansowania w postaci kredytu lub dofinansowania państwowego. Potęguje to ryzyko powierzenia tak znacznej wartości majątkowej w ręce innego podmiotu na relatywnie długi czas przed uzyskaniem świadczenia wzajemnego, bez żadnego zabezpieczenia jego otrzymania.

5. W przeciwieństwie np. do prawa francuskiego nabywca zawierający umowę zobowiązującą do późniejszego przeniesienia prawa własności i dokonujący na jej podstawie wpłat na poczet ceny **nie uzyskuje żadnego tytułu prawnego do nieruchomości** aż do zawarcia umowy przenoszącej prawo własności na niego, co może nastąpić po zakończeniu prac budowlanych.

6. Należy także zauważyć, że zawierając umowę zobowiązującą do realizacji przedsięwzięcia deweloperskiego i późniejszego przeniesienia prawa własności nieruchomości, która fizycznie jeszcze nie istnieje (mowa o budynku lub lokalu), nabywca naraża się na ryzyko nieotrzymania świadczenia przez siebie oczekiwanego lub niedostatecznego opisanego cech przedmiotu umowy, przez co w efekcie może stać się właścicielem nieruchomości posiadającej cechy, wygląd lub funkcjonalność odbiegającą od jego oczekiwań. Mamy zatem do czynienia z wzajemnym zobowiązaniem stron do przeniesienia prawa własności w zamian za zapłatę ceny w odniesieniu do przedmiotu, który dopiero ma powstać (ma mu zostać nadany kształt przez dewelopera). Ryzyko nabywcy w nieotrzymaniu przedmiotu o oczekiwanych przez siebie właściwościach koresponduje z ryzykami dewelopera, wyznaczanymi przez prawne i faktyczne możliwości zrealizowania inwestycji budowlanej w zaplanowanym przez siebie kształcie, płynącymi przede wszystkim ze strony organów administracji publicznej i kontrahentów (podwykonawców).

### III. Patologiczne zjawiska rynkowe powszechnie obserwowane przed 2012 r.

7. Przed wejściem w życie przepisów OchrNabU, a później OchrNabDFGU zawieranie umów deweloperskich (umów o treści odpowiadającej definicji ustawowej umowy deweloperskiej zawartej w art. 3 pkt 5 OchrNabU oraz art. 5 pkt 6 OchrNabDFGU, nazywanych ówczesznie potocznie, nie zawsze poprawnie, „umowami przedwstępnymi sprzedaży” lub „umowami przedwstępnymi ustanowienia odrębnej własności lokalu i sprzedaży”) **nie podlegało** żadnej szczególnej regulacji normatywnej. Umowy tego typu posiadały status prawny **umowy nienazwanej**, przez co swoboda kontraktowa stron nie była specjalnie krępowana przez przepisy KC ani żadnego innego aktu prawnego. Z uwagi na niedoświadczenie i słabszą pozycję kontraktową przeciętnego nabywcy, taki stan rzeczy – poprzez częste nadużywanie silniejszej pozycji przez deweloperów – prowadził do licznych i generalnie powszechnych patologii rynkowych. Ich skutkiem było formułowanie wzorców umownych przez deweloperów w sposób nadmiernie zabezpieczający ich interesy i jednocześnie nieprzewidujący żadnych mechanizmów ochronnych dla nabywców (por. *B. Gliniecki*, Umowa deweloperska. Konstrukcja prawna, s. 296 i n.). Postanowienia umowne w generalnie jednostronny sposób uprzywilejowywały przedsiębiorców, przewidując jednocześnie niekorzystne rozwiązania dla nabywców, na które ci się godzili, pozbawieni braku możliwości negocjacji, nie mając świadomości albo będąc przymuszeni sytuacją rynkową i zdecydowaną przewagą popytu nad podażą (szczególnie w latach 2005–2009).

8. Wzorce umowne – a w ślad za nimi umowy zawierane z nabywcami – przewidywały z reguły wpłatę poszczególnych części ceny bezpośrednio na **zwykły rachunek bankowy** dewelopera, bez żadnych dodatkowych mechanizmów zabezpieczających odzyskanie tych środków w razie niewypłacalności dewelopera lub defraudacji wpłaconych środków. Wpłaty ponadto dokonywane były w przewidzianych w umowie terminach, **niezależnie** od faktycznego postępu robót budowlanych. W przypadku opóźnienia się przez nabywcę w zapłacie jakiegokolwiek części ceny, deweloper zapewniał sobie prawo **natychmiastowego odstąpienia od umowy**, niezadko zachowując żądanie zapłaty przez nabywcę relatywnie wysokiej **kary umownej**.

9. Treść umowy w różnoraki sposób pod względem szczegółowości i kompletności opisu wskazywała na cechy charakterystyczne (właściwości) budynków, terenu inwestycji czy użytych materiałów budowlanych. W ten sposób umowy często nie do końca precyzyjnie wskazywały, jak ma wyglądać inwestycja, budynek czy lokal, jakie mają mieć właściwości, cechy



funkcjonalne, czy z jakich materiałów lub z użyciem jakich technologii miałyby zostać wykonane.

10. Prawa nabywcy w związku z dokonywaniem odbioru przedmiotu umowy były nagminnie naruszane. Powszechną praktyką była możliwość **odbioru jednostronnego** dokonywanego samodzielnie przez dewelopera, bez udziału nabywcy – w przypadku niestawiennictwa tego ostatniego. Często były zastrzeżenia uniemożliwiające nabywcy dochodzenie roszczeń z tytułu wad przedmiotu umowy dostrzeżonych lub zgłoszonych po odbiorze.

11. Umowy przewidywały wielorakie mechanizmy **ograniczające zakres odpowiedzialności** dewelopera za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania. Powszechnie stosowane były postanowienia wymieniające rozliczne zdarzenia, których wystąpienie powodowało przesunięcie terminu wydania przedmiotu umowy lub zawarcia umowy przenoszącej własność, bez uprawnienia nabywcy do otrzymania jakiegokolwiek rekompensaty z tego tytułu (w postaci odszkodowania lub kary umownej). Umowy nie przewidywały kar umownych płaconych przez dewelopera w przypadku przekroczenia terminów realizacji inwestycji lub zawarcia umowy przenoszącej własność, a jeśli to czyniły, ich wysokość była znacznie niższa niż sankcji grożących nabywcy za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy. Nierzadkie były postanowienia dające deweloperowi możliwość **jednostronnej zmiany** projektu budowlanego, materiałów budowlanych, stosowanych technologii czy koncepcji inwestycji bez zgody nabywcy i bez ponoszenia wobec niego odpowiedzialności.

12. Stosowane wówczas powszechnie postanowienia umowne dopuszczały także liczne możliwości rozwiązania umowy przez dewelopera bez ponoszenia konsekwencji odszkodowawczych wobec nabywców, z jednoczesnym ograniczeniem lub nawet w praktyce wyłączeniem możliwości jednostronnego rozwiązania umowy przez nabywców (np. z uwagi na bardzo wysoką karę umowną lub odstępnę).

13. Wreszcie zła sytuacja prawna nabywców wynikała także z niedostosowania przepisów PrUpad do specyfiki procesów inwestycyjnych prowadzonych przez deweloperów i konieczności uwzględnienia interesów nabywców. Z uwagi na częste obciążanie nieruchomości **hipoteką** w związku z kredytem zaciągniętym przez dewelopera na realizację przedsięwzięcia, a także wobec ówczesnych zasad likwidacji masy upadłości i prowadzenia postępowania upadłościowego, w przypadku ogłoszenia **upadłości dewelopera**, roszczenia nabywców podlegały zaspokojeniu w odległej kolejności, na ogół nie dając im szans na odzyskanie nawet istotnej części wpłaconych środków (por. szerzej B. Gliniecki, Umowa deweloperska. Konstrukcja prawna, s. 403 i n.).

#### IV. Uchwalenie ustawy

14. Genezy wielu rozwiązań zawartych w przepisach OchrNabDFGU, które różnią je od tych przewidzianych w przepisach OchrNabU, doszukiwać należy się w próbach nowelizacji przepisów OchrNabU podejmowanych w latach 2015–2018. Po raz pierwszy Prezes UOKiK wystąpił z propozycją nowelizacji przepisów OchrNabU na przełomie 2014 i 2015 r. Po przeprowadzeniu konsultacji społecznych mocno skrytykowana została (głównie przez środowisko deweloperów i banków) propozycja likwidacji możliwości wykorzystywania otwartych mieszkaniowych rachunków powierniczych bez gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej (usunięcie art. 4 pkt 4 OchrNabU). W połowie 2015 r. prace nad nowelizacją zostały wstrzymane.

15. W 2016 r. nowelizacja przepisów OchrNabU – w podobnym zakresie, co przewidziane było w propozycjach z przełomu 2014 i 2015 r. – została ujęta w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

16. W 2018 r. UOKiK ponownie podjął prace nad przygotowaniem nowelizacji przepisów OchrNabU. W przeciwieństwie do wcześniejszych prób, w połowie 2018 r. opublikowany został dość obszerny projekt zmian przepisów (<https://legislacja.gov.pl/projekt/12312251>, dostęp: 22.12.2023 r.). Najważniejszą wśród propozycji było usunięcie możliwości przyjmowania przez deweloperów środków pieniężnych na otwarty mieszkaniowy rachunek powierniczy. Drugą poważną zmianą proponowaną przez UOKiK było znaczne rozszerzenie zakresu stosowania przepisów ustawy tak, by obejmowały one także umowy dotyczące nabycia udziału w hali garażowej oraz umowy zawierane po wybudowaniu budynku. W przypadku tych ostatnich deweloper miałby mieć obowiązek doręczenia prospektu informacyjnego, udostępnienia na żądanie nabywcy dodatkowych dokumentów (odpis z KRS, wypis z księgi wieczystej, pozwolenie na użytkowanie, zaświadczenie o samodzielności lokalu, zgoda banku lub innego wierzyciela hipotecznego na bezcieżzarowe przeniesienie własności). Obowiązkowo przeniesienie własności nieruchomości już istniejących poprzedza także odbiór dokonywany na zasadach określonych w OchrNabU. Proponowane zmiany miałyby wprowadzać także kilka przepisów regulujących zawieranie umów rezerwacyjnych, m.in. ograniczając wysokość pobieranej opłaty rezerwacyjnej.

17. Projekt ten został poddany silnej krytyce, głównie dotyczącej likwidacji możliwości przyjmowania wpłat nabywców na otwarte mieszkaniowe rachunki powiernicze. UOKiK utrzymał większość przyjętych wcześniej rozwiązań, dokonując w projekcie z 2018 r. stosunkowo niewielkich korekt, które m.in. dopuściły stosowanie otwartych i zamkniętych mieszkaniowych rachunków powierniczych, a prócz nich wprowadziły nowe rozwiązanie –

DFG mający być zasilany obowiązkowymi wpłatami dokonywanymi przez deweloperów po każdorazowej wpłacie części ceny przez nabywcę.

18. Jednocześnie nastąpiła poważna zmiana o charakterze legislacyjnym: projektodawca odstąpił od głębokiej nowelizacji przepisów OchrNabU na rzecz opracowania projektu nowej ustawy, która miała zastąpić (uchylić) przepisy OchrNabU (zob.: Uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz o Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym, Druk sejmowy IX kadencji Nr 985, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=985>, dostęp: 22.12.2023 r., s. 12).

19. Projekt został przyjęty przez Radę Ministrów, a następnie wniesiony do Sejmu w lutym 2021 r. (Rządowy projekt ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz o Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym, Druk sejmowy IX kadencji Nr 985, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=985>, dostęp: 22.12.2023 r.).

20. Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym została uchwalona 20.5.2021 r., a następnie ogłoszona w Dz.U. z 30.6.2021 r. pod poz. 1177.

## B. Stosunek przepisów OchrNabDFGU do innych aktów prawnych

### I. Kodeks cywilny

21. Przepisy OchrNabDFGU **nie mają** charakteru samoistnej regulacji, która w kompleksowy i wyłączny sposób reguluje treść stosunku prawnego pomiędzy deweloperem i nabywcą. Ustawę należałoby raczej określić mianem „nakładki” korygującej obserwowane zjawiska rynkowe, mającej za zadanie wzmocnienie ochrony interesów nabywców będących osobami fizycznymi. Nie kreuje ona jednak w polskim systemie prawa samoistnego źródła prawa, lecz co najwyżej podstawowe – biorąc pod uwagę zakres i stopień szczególności – unormowania. Pełna rekonstrukcja granic swobody kontraktowej dotyczącej umów deweloperskich musi zostać uzupełniona przez odwołanie się do innych jej wyznaczników, w szczególności ogólnych zasad kontraktowych wyznaczanych przez przepisy KC.

22. Ponieważ umowa deweloperska kreuje kontraktowy stosunek zobowiązaniowy, jego ramy kształtowane będą przede wszystkim przez przepisy KC,

wobec których przepisy OchrNabDFGU mają charakter uszczegóławiający (*lex specialis*). Mowa tu przede wszystkim o przepisach ogólnych dotyczących czynności prawnych, terminów i przedawnienia roszczeń (art. 56–125 KC), ogólnych przepisach o zobowiązaniach (art. 353–365<sup>1</sup> oraz 383<sup>1</sup>–396 KC), ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących niedozwolonych postanowień umownych (art. 385<sup>1</sup>–385<sup>3</sup> KC), przepisach dotyczących wykonania zobowiązań i skutkach ich niewykonania (art. 450–497 KC), wśród których należy wyróżnić przepisy dotyczące kary umownej (art. 483–485 KC) oraz niewykonania zobowiązań z umów wzajemnych (art. 487–497 KC).

**23.** Przepisy OchrNabDFGU mają również zastosowanie do niektórych umów sprzedaży, których zasadnicza regulacja normatywna jest zawarta w KC. Przepisy OchrNabDFGU ustanawiają szczególne obowiązki przedkontraktowe dewelopera lub innego przedsiębiorcy zawierającego z nabywcą umowę sprzedaży lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego (art. 3 i 4 OchrNabDFGU).

## II. Ustawa o własności lokali

**24.** Problemy w wykładni sprawiać może stosunek art. 9 WłLokU do przepisów OchrNabDFGU. Z perspektywy historycznej rolą tego przepisu, obowiązującego od 1995 r., miało być potwierdzenie możliwości zawierania umów deweloperskich, bez konieczności odwoływania się w konstrukcji czystej umowy przedwstępnej, przy jednoczesnym zagwarantowaniu minimalnych wymagań warunkujących dopuszczalność jej zawarcia, mających na celu ochronę interesów nabywców. W istocie założenie przyświecające treści art. 9 WłLokU jest podobne do znacznie bardziej rozbudowanych przepisów OchrNabDFGU. Praktyka jednak pokazała, że uwzględnianie treści art. 9 WłLokU w umowach deweloperskich stanowiło rzadkie przypadki, co też przyczyniło się do stworzenia bardziej kompleksowych regulacji OchrNabDFGU.

**25.** Wielokrotnie w literaturze dyskutowana była rola art. 9 WłLokU, a także konsekwencje jego pomijania w praktyce. Stanowisko wyrażane przez **dominującą** część przedstawicieli doktryny (*M. Nazar*, Sposoby ustanawiania odrębnej własności lokali, s. 135; *tenże*, Własność lokali, s. 50; *A. Koziółkiewicz*, Polemika z głosem krytyczną, s. 313–315 i powołana tam literatura; *A. Jedliński*, Umowa o wybudowanie lokalu, s. 73–74; *M. Kłaskała*, Wykonanie zobowiązania, s. 77) potwierdzone zostało później w **orzecznictwie sądowym** (wyr. SN z 30.6.2004 r., IV CK 521/03, Legalis; wyr. SN z 29.2.2008 r., II CSK 463/07, Legalis; wyr. SN z 18.2.2011 r., I CSK 275/10,

Legalis; wyr. SA w Lublinie z 25.8.1998 r., I ACa 201/98, Legalis; wyr. SA w Białymstoku z 9.2.2007 r., I ACa 708/06, Legalis).

26. Według tych interpretacji dopuszczalne było zawieranie umów deweloperskich zarówno **w trybie** art. 9 WłLokU – przy spełnieniu zawartych tam wymagań – jak i **bez uwzględnienia** tego przepisu jako umowę niezwaną na podstawie szerokiej zasady swobody kontraktowej. Wysnuć takiego poglądu możliwe było ze względu na wadliwą konstrukcję art. 9 WłLokU w kontekście możliwości pełnienia przez niego skutecznego instrumentu limitującego swobodę kontraktową. W istocie bowiem można stwierdzić, że zawieranie umów z uwzględnieniem jego treści nie było obligatoryjne. Ponadto z uwagi na jego ubogą treść trudno uznać, aby definiował on jakiś określony typ umowy lub sytuacji, w przypadku których należałoby ten przepis bezwzględnie stosować.

27. Przepisy OchrNabDFGU niestety **nie zawierają** żadnego powiązania normatywnego z art. 9 WłLokU. Ustawodawca nie zdecydował się także na nowelizację jego treści albo uchylenie. W obecnym stanie prawnym jego treść wydaje się zbędna, niemal w całości została skonsumowana przez przepisy OchrNabDFGU. Można co prawda dostrzec, że OchrNabDFGU obejmuje swym zakresem jedynie umowy zawierane z osobami fizycznymi występującymi w roli nabywców, zaś zakres podmiotowy regulacji art. 9 WłLokU jest szerszy, jednak nie odgrywa to żadnej praktycznie doniosłej roli.

28. Pozostawienie art. 9 WłLokU może powodować wątpliwości co do jego obecnej roli i stosunku do przepisów OchrNabDFGU. Przy porównaniu ich treści zauważalna jest ogólna wymowa art. 9 WłLokU i znacznie bardziej szczegółowy charakter przepisów OchrNabDFGU. Uzasadniałoby to poszukiwanie rozwiązania konfliktu normatywnego na podstawie reguły *lex specialis derogat legi generali*. W ten sposób można by wytłumaczyć rozbieżność pomiędzy przepisami OchrNabDFGU oraz art. 9 ust. 2 WłLokU, gdzie dla ważności umowy deweloperskiej wymagane jest, aby deweloper był właścicielem nieruchomości gruntowej oraz aby uzyskał pozwolenie na budowę. Przepisy OchrNabDFGU nie przewidują takich wymagań, a wręcz można z treści jej przepisów wysnuć tezę, że istnienie tych okoliczności w chwili zawierania umowy deweloperskiej nie ma wpływu na jej ważność. Zatem w przypadku rozstrzygnięcia tego konfliktu na korzyść przepisów OchrNabDFGU powstaje pytanie o sens i zastosowanie art. 9 ust. 2 WłLokU.

29. Również obecny sens istnienia art. 9 ust. 3 WłLokU wymaga przemyślenia. Na próżno doszukiwać się analogicznego co do treści przepisu OchrNabDFGU. W efekcie należałoby traktować go jako mający zastosowanie do wszystkich umów o treści wskazanej w art. 9 ust. 1 WłLokU, a za

takie należy uznać – z uwagi na częściowe pokrywanie się zakresów relewantnych przepisów – te umowy deweloperskie w rozumieniu przepisów OchrNabDFGU, których przedmiotem jest lokal mieszkalny. Jeżeli faktycznie taka byłaby wola ustawodawcy, znacznie bardziej czytelnym rozwiązaniem byłoby uchylenie art. 9 ust. 3 WłLokU i włączenie go do przepisów OchrNabDFGU.

### III. Prawo upadłościowe i Prawo restrukturyzacyjne

**30.** Instrumenty ochrony praw nabywcy zawierającego umowę deweloperską lub inną umowę zobowiązującą do przeniesienia własności lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego zostały połączone w pewien **system** uwzględniający przebieg w czasie transakcji pomiędzy deweloperem i nabywcą oraz możliwe scenariusze, według których toczyć się może realizacja przedsięwzięcia deweloperskiego. Jednym z nich są możliwe problemy finansowe dewelopera, potencjalnie skutkujące jego niewypłacalnością i ogłoszeniem upadłości.

**31.** Regulacje dotyczące prowadzenia postępowania upadłościowego wobec deweloperów zostały konsekwentnie zawarte w art. 425a–425s PrUpad. Choć definiują one niektóre pojęcia na potrzeby postępowania upadłościowego, odwołują się do siatki pojęciowej oraz mechanizmów ochronnych zawartych w OchrNabDFGU (np. mieszkaniowy rachunek powierniczy, ustawowe elementy treści umowy deweloperskiej).

**32.** Przepisy PrRestr przewidują wyodrębnienie – na wzór PrUpad – szczególnego trybu prowadzenia postępowań restrukturyzacyjnych, opisanego w art. 349–361 PrRestr. Przepisy te również operują pojęciami i instytucjami ochrony praw nabywców przewidzianymi przez OchrNabDFGU.

### IV. Prawo budowlane

**33.** Styczności z PrBud można odnaleźć w kilku przepisach OchrNabDFGU. Występuje ona w definicji **przedsięwzięcia deweloperskiego** (art. 5 pkt 7 OchrNabDFGU), które obejmuje przede wszystkim budowę lub przebudowę w rozumieniu PrBud oraz czynności towarzyszące poprzedzające prace budowlane oraz następujące po nich niezbędne do oddania obiektu budowlanego do użytkowania. Treść umowy deweloperskiej lub umowy zobowiązującej do (wybudowania i) przeniesienia (udziału w prawie) własności lokalu użytkowego musi wskazywać na numer pozwolenia na budowę oraz oznaczenie organu, który je wydał, oraz informację, czy jest ostateczne lub czy jest zaskarżone (art. 35 ust. 1 pkt 11, art. 35 ust. 4 pkt 11 OchrNabDFGU),

a ponadto określać terminy rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych (art. 35 ust. 1 pkt 12 OchrNabDFGU). W przypadku umów, które są zawierane z nabywcą po zakończeniu budowy, ich treść musi wskazywać na dopuszczenie budynku do użytkowania (art. 36 ust. 1 pkt 6–7 OchrNabDFGU).

## V. Prawo bankowe

34. Przepisy OchrNabDFGU odwołują się do PrBank w zakresie dotyczącym **mieszkaniowego rachunku powierniczego**. Opierają jego konstrukcję na opisanym w art. 59 PrBank rachunku powierniczym (art. 5 pkt 9 oraz 10 OchrNabDFGU), dopasowując nieznacznie jego konstrukcję, a także rozszerzając ją na dwa warianty – zamknięty i otwarty – w celu dopasowania do charakterystyki realizacji przedsięwzięcia deweloperskiego i zapewnienia nabywcom właściwej ochrony w związku z wpłatami dokonywanymi na ten rachunek (art. 6–19 OchrNabDFGU).

## VI. Inne ustawy chroniące prawa konsumentów

35. Przepisy OchrNabDFGU można – w szerokim ujęciu – zaliczyć do tzw. **ustaw konsumenckich**, których nadrzędnym dążeniem jest zapewnienie ochrony konsumentom w umowach zawieranych z przedsiębiorcami, z uwagi na przewagę kontraktową tych ostatnich. Łączą je wykorzystywanie w celu zapewnienia **minimalnego**, ustawowo określonego standardu ochrony zapewnianego konsumentom podobnych instrumentów prawnych, takich jak: zapewnienie informacji przedkontraktowej w postaci prospektu informacyjnego, wskazanie koniecznych elementów treściowych umowy, umożliwienie konsumentowi jednostronnego rozwiązania umowy w przypadku jej niewykonywania przez przedsiębiorcę.

36. Ponadto OchrNabDFGU określa te instrumenty na zasadzie minimalnego standardu ochrony, wyraźnie dopuszczając wprowadzenie w umowie dodatkowych instrumentów bądź wzmocnienie przewidzianego przez ustawę poziomu ochrony interesów konsumenta. Efekt ten osiągany jest – podobnie jak w innych tzw. ustawach konsumenckich odnoszących się do relacji umownych – poprzez mechanizm **semiimperatywności** jej norm (art. 42 OchrNabDFGU).

37. W przeciwieństwie jednak do większości innych aktów prawnych skupionych na ochronie praw konsumentów zawierających umowy z przedsiębiorcami (np. PrKonsU, KredytKonsU, ImprTurU), przepisy OchrNabDFGU **nie są** efektem wdrożenia do prawa polskiego prawodawstwa UE.

## VII. Prawo Unii Europejskiej

**38.** Ochrona praw nabywców nieruchomości zawierających umowę z przedsiębiorcą i dokonujących płatności na poczet ceny w trakcie budowy **nie stanowi** jak dotąd przedmiotu zainteresowania **prawodawcy unijnego**. Nie istnieją w tym zakresie żadne rozporządzenia ani dyrektywy wydane przez organy prawodawcze UE. Tym samym objęcie ustawową ochroną praw nabywców nieruchomości mieszkaniowych w trakcie budowy, chociaż wzorowaną na rozwiązaniach innych państw europejskich (por. niżej Nt 39–44), stanowi inicjatywę ustawodawcy polskiego, nieinspirowaną regulacjami unijnymi.

### C. Analogiczne regulacje prawne funkcjonujące w innych państwach europejskich

**39.** Niezależnie od autonomicznego w prawie polskim charakteru unormowania OchrNabDFGU **analogiczne przepisy ochronne** funkcjonują, nierzadko od kilkudziesięciu lat, w wielu państwach europejskich, w szczególności tych, w których model gospodarki wolnorynkowej funkcjonuje nieprzerwanie od czasów II wojny światowej.

**40.** Umowa deweloperska w państwach zachodnioeuropejskich (Niemcy, Francja, Belgia, Holandia, Austria, Włochy, Hiszpania) **nie stanowi** odrębnego, oryginalnego typu umowy. Jej reżim prawny wyznaczają przepisy dotyczące umowy o dzieło, względnie umowy o roboty budowlane, natomiast rzadziej (np. w prawie francuskim czy hiszpańskim) – umowy sprzedaży. Głównym celem wprowadzenia regulacji ustawowych dotyczących umowy deweloperskiej była ochrona praw nabywców, w szczególności konsumentów ze względu na mieszkaniowy wymiar tego typu umów.

**41.** Według obcych porządków prawnych ustawowe określenie istotnych elementów umowy deweloperskiej nie stanowi znaczącego elementu systemu ochrony interesów nabywcy. Jest to jeden z instrumentów ujednoczenia i uporządkowania stosunków prawnych pomiędzy deweloperami i nabywcami, aczkolwiek nie odgrywa samodzielnie doniosłej roli w zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu. Tego rodzaju wymóg ogranicza swobodę w kształtowaniu treści umowy przez strony poprzez narzucenie im katalogu kwestii, do których muszą się odnieść. Niemniej np. prawodawca niemiecki zrezygnował z określenia koniecznych elementów treści umowy, korzystając z innych instrumentów wiodących do osiągnięcia celu stawianego przed regulacją ustawową.



**Przejdź do księgarni →**