

BEOS-794/25

Warszawa, 6 czerwca 2025 r.

UZJAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
Lp. dz. 505-111.020.90.13.2025
Data wpływu 9.06.25r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu
jednorodzinny oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym
(druk sejmowy nr 1272)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Na podstawie uzasadnienia i deklarowanych skutków regulacji (DSR) można przyjąć, że zidentyfikowanym przez Wnioskodawców problemem jest nieuzasadnione zróżnicowanie odpowiedzialności dewelopera wobec nabywców lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych zależnie od rodzaju umowy, jaka jest zawierana w związku z przeniesieniem własności nieruchomości powstałej w ramach przedsięwzięć deweloperskich. W przypadku gdy ostateczne przeniesienie własności następuje drogą umowy przenoszącej własność, którą poprzedza umowa deweloperska lub inna umowa zobowiązująca do przeniesienia własności, po zawarciu takiej umowy podstawą odpowiedzialności za wady prawne lub fizyczne przedmiotu umowy są ogólne przepisy Kodeksu cywilnego¹ o odpowiedzialności z tytułu nienależytego wykonania umowy (art. 471 i n. k.c.). Jeśli nieruchomość wybudowana w ramach działalności deweloperskiej stanowi przedmiot umowy sprzedaży, do odpowiedzialności dewelopera stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące rękojmi przy sprzedaży. W praktyce – zdaniem Wnioskodawców – oznacza to gorszą sytuację prawną nabywcy w pierwszym z opisanych wariantów. Treścią odpowiedzialności odszkodowawczej jest naprawienie szkody majątkowej, w praktyce w szczególności w drodze świadczenia

¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.).

pieniężnego. Odpowiedzialność z tytułu rękojmi obejmuje uprawnienia do odstąpienia od umowy, żądania obniżenia ceny lub usunięcia wady.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Proponuje się wprowadzenie do ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym² przepisu przesądzającego, że do wszystkich umów, których skutkiem ostatecznym jest przeniesienie własności nieruchomości powstałej w wyniku przedsięwzięcia deweloperskiego, stosuje się przepisy o rękojmi przy sprzedaży.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy wskazują, że nie rozważano rozwiązań alternatywnych.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W zagranicznych porządkach prawnych odpowiedzialność wynikająca z nienależytego wykonania zobowiązania oraz z tytułu rękojmi za wady prawne lub fizyczne przedmiotu umowy jest zazwyczaj uregulowana w kodeksach cywilnych. Przepisy te regulują odpowiedzialność sprzedawcy po przeniesieniu własności. W części państw obowiązują jednocześnie odrębne unormowania odnoszące się do sprzedaży nieruchomości jako rzeczy przyszłej. Zawarcie umowy dotyczącej nieruchomości jako rzeczy przyszłej zwykle poprzedza zawarcie umowy przenoszącej własność; umowa ta może też mieć charakter rozporządzający i stanowić o przeniesieniu własności nieruchomości, która wciąż nie została wybudowana. Powyższe umowy określają zobowiązania stron, w szczególności oznaczenie nieruchomości, ceny i sposobu zapłaty, zasady odstąpienia od umowy.

Jako przykład regulacji zagranicznej warto wskazać uregulowanie omawianego zagadnienia we Francji. Francuski kodeks cywilny przewiduje ogólne zasady odpowiedzialności kontraktowej stanowiąc, że dłużnik jest obowiązany, w razie potrzeby, do zapłaty odszkodowania z tytułu niewykonania zobowiązania albo opóźnienia w jego wykonaniu, o ile nie wykaże, że wykonanie zobowiązania zostało uniemożliwione wskutek siły wyższej (art. 1231-1 kodeksu cywilnego)³. Dłużnik ponosi odpowiedzialność jedynie za szkodę, którą przewidywano lub którą można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy, chyba że niewykonanie zobowiązania

² Dz. U. z 2024 r. poz. 695, dalej: ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub u.o.p.n.

³ *Code civil. La réparation du préjudice résultant de l'inexécution du contrat*,

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000032010123/ [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 10 VI 2025 r.].

wynika z rażącego niedbalstwa lub winy umyślnej (art. 1231-3 kodeksu cywilnego)⁴. Z kolei ogólne zasady dotyczące rękojmi przewidują, że sprzedawca ponosi odpowiedzialność z tytułu rękojmi za wady ukryte rzeczy sprzedanej, które czynią ją niezdatną do użytku, do którego jest przeznaczona, albo które zmniejszają jej użyteczność w takim stopniu, że kupujący nie nabyłby jej lub zapłaciłby za nią niższą cenę, gdyby o nich wiedział (art. 1641 kodeksu cywilnego)⁵.

W kodeksie cywilnym znajdują się uregulowania odnoszące się wprost do odpowiedzialności deweloperów. Zgodnie z art. 1642-1 kodeksu cywilnego, sprzedawca nieruchomości, która znajduje się w trakcie budowy, nie może zostać zwolniony – ani przed odbiorem robót, ani przed upływem miesiąca od chwili objęcia nieruchomości przez nabywcę – z odpowiedzialności za wady konstrukcyjne lub inne niezgodności z umową, które były widoczne; nabywca nie może żądać rozwiązania umowy ani obniżenia ceny, jeżeli sprzedawca zobowiąże się do usunięcia wad⁶. Wykonawca robót budowlanych ponosi wobec inwestora lub nabywcy nieruchomości odpowiedzialność, w tym również za wady, które zagrażają trwałości obiektu lub dotyczą jego elementów konstrukcyjnych albo wyposażenia, czyniąc go niezdatnym do użytkowania zgodnie z przeznaczeniem. Odpowiedzialność ta nie powstaje, jeżeli wykonawca udowodni, że szkody wynikają z przyczyny zewnętrznej (art. 1792 kodeksu cywilnego)⁷. Odpowiedzialność wygasa z upływem dziesięciu lat od dnia odbioru robót (art. 1792-4-1 kodeksu cywilnego)⁸.

Treść i przedmiot umowy deweloperskiej (*Vente en l'état futur d'immeuble à finir*, VEFA; umowa sprzedaży nieruchomości przed jej ukończeniem) regulują przepisy kodeksu cywilnego oraz kodeksu budowlanego i mieszkaniowego. Zgodnie z art. 1603-1 kodeksu cywilnego, umowa sprzedaży nieruchomości przed jej ukończeniem jest umową, na mocy której sprzedawca niezwłocznie przenosi na nabywcę swoje prawa do gruntu oraz własność istniejących już na nim obiektów. Przyszłe elementy budowlane stają się własnością nabywcy w miarę ich wykonywania, a nabywca jest obowiązany do zapłaty ceny proporcjonalnie do postępu prac budowlanych. Sprzedawca zachowuje uprawnienia inwestora do dnia odbioru robót⁹. Do przejścia własności nieruchomości na nabywcę nie wymaga się późniejszego zawarcia odrębnej umowy – umowę deweloperską uznaje się za czynność o skutku rozporządzającym¹⁰. Pozostałe uregulowania dotyczące umowy sprzedaży nieruchomości przed jej ukończeniem określa kodeks budowlany

⁴ Code civil. La réparation du préjudice résultant de l'inexécution du contrat, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000032010127.

⁵ Code civil. De la garantie des défauts de la chose vendue, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006441924.

⁶ Code civil. De la garantie des défauts de la chose vendue, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000020466326.

⁷ Code civil. Des devis et des marchés, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006443502.

⁸ Code civil. Des devis et des marchés, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000019017055.

⁹ Code civil. De la vente d'immeubles à construire, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006441481.

¹⁰ B. Gliniecki, *Umowa deweloperska. Konstrukcja prawna i zabezpieczenie wzajemnych roszczeń stron*, Warszawa 2012, s. 68-72.

i mieszkaniowy. Zgodnie z art. L261-11 kodeksu budowlanego i mieszkaniowego¹¹, umowę należy zawrzeć w formie aktu notarialnego, określając w treści umowy: opis budynku lub lokalu mieszkalnego będącego przedmiotem umowy; cenę i sposób jej zapłaty; termin wydania nieruchomości; gwarancję bankową lub ubezpieczeniową udzieloną sprzedawcy, która stanowi zabezpieczenie na wypadek niewypłacalności, zapewniając nabywcy dokończenie inwestycji lub zwrot wpłaconych środków; warunki i okoliczności umożliwiające zmianę ceny; charakterystykę i parametry techniczne nieruchomości; regulamin wspólnoty mieszkaniowej.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Skutkiem prawnym wejścia w życie projektowanych rozwiązań będzie stosowanie do odpowiedzialności dewelopera za wady rzeczy sprzedanej, w przypadku gdy przeniesienie własności lokalu lub domu jednorodzinnego następuje na skutek wykonania wcześniej zawartej umowy zobowiązującej, przepisów kodeksu cywilnego o rękojmi (art. 556 i n. k.c.). Projekt przewiduje bowiem dodanie do ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego przepisu (art. 41a), który *explicite* odwołuje się w zakresie zasad odpowiedzialności za wady rzeczy sprzedanej do przepisów o rękojmi. Wnioskodawcy wskazują, że brak wyraźnego odesłania w ustawie o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego do przepisów o rękojmi wyłącza możliwość ich stosowania, co powoduje odpowiedzialność dewelopera na zasadach ogólnych (art. 471 i n. k.c.). Jest to sytuacja prawna mniej korzystna dla nabywcy aniżeli odpowiedzialność dewelopera na podstawie rękojmi. Brak wyraźnego odesłania w ustawie o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego do przepisów o rękojmi Wnioskodawcy uznają za lukę prawną, którą projektowana regulacja ma usunąć.

W aktualnym stanie prawnym problematyka reżimu regulującego zasady odpowiedzialności za wady lokalu/domu jednorodzinnego, gdy do przeniesienia własności dochodzi w wykonaniu umowy zobowiązującej, o której mowa w art. 2 ust. 1 i 2 u.o.p.n., wywołuje kontrowersje. Część przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku, że wobec braku wyraźnego odesłania w ustawie o ochronie praw nabywcy lokalu/domu jednorodzinnego do przepisów o rękojmi (tak jak to miało miejsce w już nieobowiązującej ustawie z 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego¹²) odpowiedzialność dewelopera kształtuje się na zasadach ogólnych (art. 471 i n. k.c.)¹³. Część przedstawicieli doktryny prezentuje stanowisko, że w związku z istnieniem w tym zakresie luki prawnej (braku szczególnej regulacji omawianego zagadnienia) możliwe jest

¹¹ *Code de la construction et de l'habitation. Ventes d'immeubles à construire*, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037667798.

¹² Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1445, ze zm.).

¹³ A. Goldszewicz [w:] *Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2023, komentarz do art. 41; K. Osajda [w:] K. Osajda (red.), *Ustawa deweloperska. Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz*, Legalis 2024, komentarz do art. 41.

stosowanie przepisów o rękojmi ¹⁴ . Reprezentowane jest także stanowisko wskazujące, że wybór reżimu prawnego dotyczącego odpowiedzialności za wady należy do nabywcy lokalu/domu jednorodzinnego¹⁵. Z tych względów propozycję zawartą w projekcie należy ocenić pozytywnie, jako wzmacniającą pozycję nabywcy względem dewelopera, a jednocześnie służącą doprecyzowaniu aktualnie obowiązującej regulacji prawnej.

Należy wskazać, że projekt ustawy nie zawiera przepisów przejściowych (regulujących wpływ projektowanej ustawy na stosunki już powstałe). Projektodawcy nie wskazują w części normatywnej projektu, czy nowy reżim odpowiedzialności (w oparciu o przepisy o rękojmi) będzie miał zastosowanie do stosunków prawnych już powstałych (umów już zawartych), czy do tych, które powstaną po wejściu w życie projektowanej regulacji. Natomiast w pkt II DSR projektu wskazano: „W projekcie nie przewidziano przepisów przejściowych. Ustawa będzie stosowana do umów przenoszących własność od wejścia w życie nowelizacji”. Stąd też wydaje się, że intencją Wnioskodawców jest, aby projektowane rozwiązania miały zastosowanie do stosunków prawnych już powstałych, jeżeli przeniesienie własności nastąpiło po wejściu w życie omawianej ustawy. Powinno to jednak znaleźć odzwierciedlenie w treści przepisu przejściowego tak, aby wskazane zagadnienie nie budziło w praktyce wątpliwości.

W świetle przeprowadzonych konsultacji społecznych projektowanej regulacji (zob. pkt VI opinii) dostrzec można duże poparcie społeczne dla projektowanej regulacji, albowiem zmierza ona do zmniejszania asymetrii praw między nabywcą lokalu/domu jednorodzinnego a deweloperem. Wśród przedstawionych uwag znalazły się m.in. propozycja dodania do ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego przepisów przewidujących zwrot przez dewelopera kosztów obsługi kredytu w przypadku odstąpienia od umowy przez nabywcę z powodu wad¹⁶, czy też propozycja objęcia nowych regulacji (wzajemnych sporów między nabywcą lokalu/domu jednorodzinnego a deweloperem) mechanizmem monitorowania przez podmiot publiczny¹⁷. Są to rozwiązania, które wychodzą poza zakres projektu, stąd też ich wprowadzenie (lub nie) winno być przedmiotem odrębnej analizy na etapie prac legislacyjnych.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji (BEOS) Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii

¹⁴ K. Panfil [w:] P. Machnikowski (red.), *Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz* [w:] *Zobowiązania. Tom V. Przepisy pozakodeksowe. Komentarz*, Legalis 2025, komentarz do art. 41.

¹⁵ K. Kułak [w:] K. Kułak, M. Leśniak, E. Wójtowicz, *Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym*, Legalis 2025, komentarz do art. 41; E. Badura, *Ustawa deweloperska. Komentarz*, Legalis 2023, komentarz do art. 41.

¹⁶ ID komentarza: 172532.

¹⁷ ID komentarza: 172733.

Europejskiej¹⁸. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁹.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt:

1. osoby będące stronami umowy deweloperskiej objętej ochroną Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego – obecnie 163 064²⁰ osób (wyłącznie osoby fizyczne);
2. deweloperzy (oraz podmioty niebędące deweloperami prowadzące działalność deweloperską) będący stronami umowy deweloperskiej objętej ochroną Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego – obecnie 5 077²¹ podmiotów.

Nabywcą nieruchomości, który zawiera umowę deweloperską, może być wyłącznie osoba fizyczna. Możliwe jest zawarcie umowy, w ramach której nabywcą jest więcej niż jedna osoba fizyczna (typowym przykładem będą członkowie rodziny lub małżonkowie wspólnie zawierający umowę). Z tego też powodu ochroną Funduszu Gwarancyjnego objęte jest więcej osób (około 163 tysiące) niż umów (około 112 tysięcy).

Deweloperzy (oraz podmioty niebędące deweloperami prowadzące działalność deweloperską) będący stronami umów deweloperskich objętych ochroną Funduszu mogą prowadzić działalność w różnych formach prawnych. Spośród zawartych i objętych ochroną Funduszu umów najczęściej spotykane były te zawierane przez spółki z o.o. (zob. tabela nr 1).

Tabela 1. Deweloperzy według formy prawnej

Forma prawna	Liczba podmiotów	Odsetek
Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	3 423	64,9%
Spółka komandytowa	678	13,5%
Jednoosobowa działalność gospodarcza	561	10,8%

¹⁸ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Kamil Wnuk)*, opinia BEOS z 12 V 2025 r., BEOS-WPEiM-792/25.

¹⁹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Kamil Wnuk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 12 V 2025 r., BEOS-WPEiM-793/25.

²⁰ *Statystyka nabywców chronionych przez DFG*, <https://dfg.ufg.pl/dfg/statystyki>. Większość przywoływanych w tej części opinii danych dotyczących objęcia ochroną przez Deweloperski Fundusz Gwarancyjny pochodzi z infoportalu Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego (tj. ze wspomnianej wcześniej strony), który agreguje dane pochodzące od banków i deweloperów, będącego częścią Systemu DFG, budowanego przy wsparciu finansowym ze środków publicznych: <https://www.gov.pl/web/popcwsparcie/system-deweloperskiego-funduszu-gwarancyjnego>.

²¹ *Statystyka deweloperów*, <https://dfg.ufg.pl/dfg/statystyki>.

Spółka jawna	180	3,7%
Spółka cywilna	155	3,1%
Pozostałe	196	3,8%

Opracowanie własne na podstawie statystyk deweloperów: <https://dfg.ufg.pl/dfg/statystyki>.

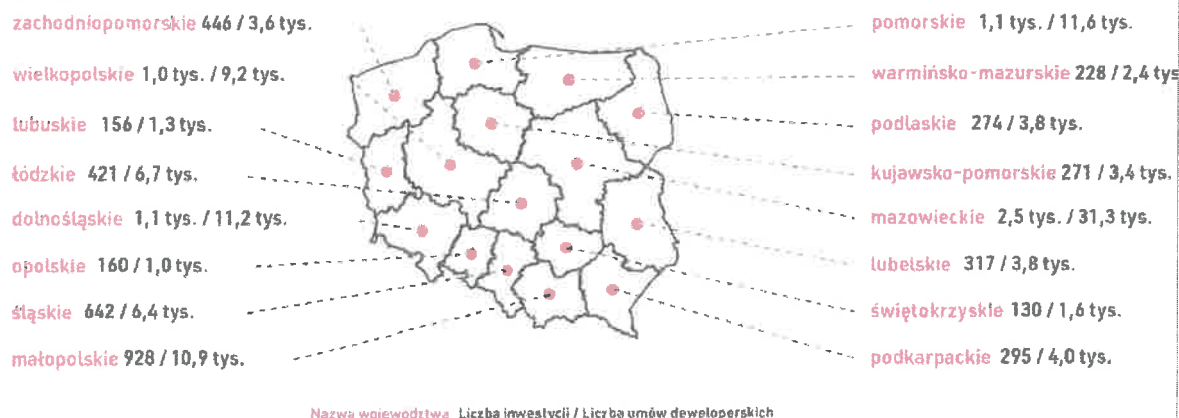
Większość deweloperów to przedsiębiorstwa, które można by określić jako małe i średnie²². Znacząca większość deweloperów prowadzi do ośmiu inwestycji oraz zawarła umowy z co najwyżej dwustoma nabywcami. Jedynie trzydzieści przedsiębiorstw zawarło umowy z większą liczbą nabywców, przy czym jedynie cztery z więcej niż tysiącem nabywców²³.

Co istotne, projektowana zmiana (w zamyśle Wnioskodawców wyrażonym w DSR²⁴) obejmie zawarte już umowy, przy czym jedynie te, w których w momencie wejścia w życie omawianych przepisów nie nastąpiło przeniesienie własności (co oczywiste, zmiana ta obejmie także wszystkie umowy zawierane po wejściu w życie projektowanej regulacji). Znacząco zwiększa to skalę oddziaływania regulacji, która obejmie także istniejące już stosunki prawne.

B. Wpływ na społeczeństwo

Geograficzna dystrybucja podmiotów, które objęte będą oddziaływaniem projektu, nie jest równomierna. Większość umów deweloperskich zawartych i zawieranych w Polsce skoncentrowana jest w kilku województwach – tych, w których znajdują się największe ośrodki miejskie (zob. rysunek nr 1).

Rysunek 1. Liczba inwestycji i umów deweloperskich w podziale na województwa



Źródło: <https://dfg.ufg.pl/dfg/statystyki>.

Rewersem tego zjawiska jest niska liczba umów zawartych w województwach: opolskim, lubuskim, świętokrzyskim. Pewnym wyjątkiem od tej reguły jest województwo podkarpackie, najpewniej za sprawą dynamiki rozwoju jego stolicy, Rzeszowa, który pod względem liczby zawartych umów jest siódmym polskim miastem, tuż za największymi ośrodkami. Najwięcej (zawartych, a jeszcze

²² Nie chodzi tu o spotykane w literaturze wyszczególnienie tzw. sektora MŚP ze względu na ilość zatrudnianych osób, a o porównanie ilości oraz skali prowadzonych inwestycji.

²³ Statystyka deweloperów, <https://dfg.ufg.pl/dfg/statystyki>.

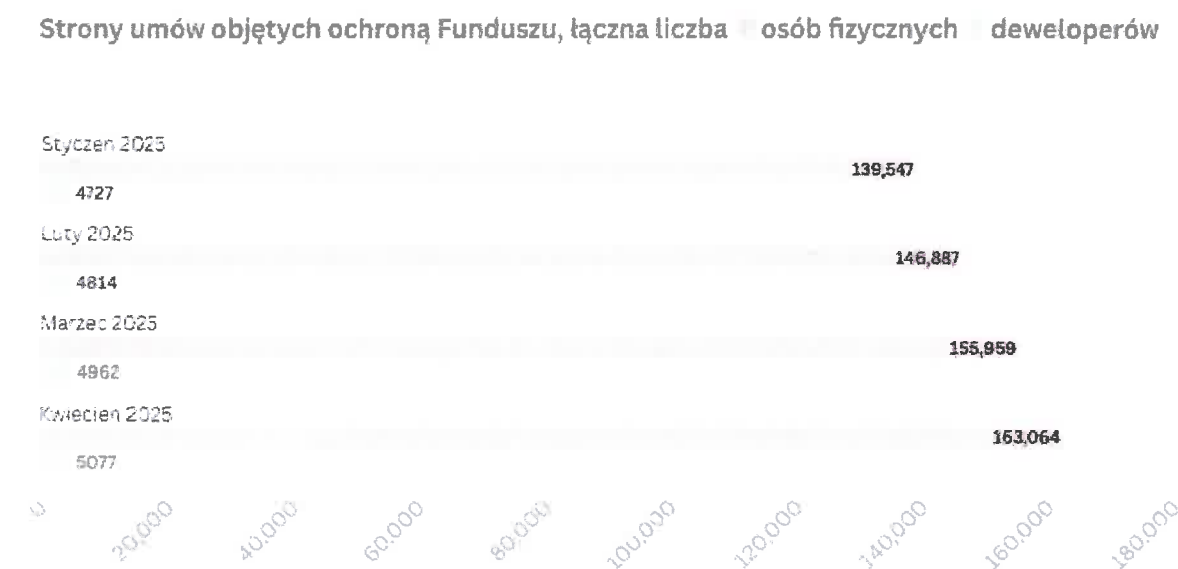
²⁴ Por. pkt V opinii w zakresie regulacji prawnej omawianej kwestii.

niewykonanych) umów deweloperskich jest w Warszawie – blisko 16 tysięcy²⁵. Społeczne skutki projektowanej regulacji będą zatem szczególnie odczuwalne w dużych miastach, w których już obecnie najczęściej stosuje się umowy deweloperskie.

Istotne jest podkreślenie dynamiki omawianego tu zjawiska. Dostępne dane za pierwsze cztery miesiące 2025 roku pokazują, że liczba wykonywanych umów jest niższa od liczby umów zawieranych. Zatem krąg podmiotów, na które wpływ będzie miała omawiana tu regulacja, poszerza się.

W 2025 roku liczba deweloperów, których inwestycje objęto ochroną Funduszu, wzrasta, podobnie jak liczba osób fizycznych będących stronami umowy (zob. wykres nr 1).

Wykres 1. Strony umów objętych ochroną Funduszu w pierwszych miesiącach 2025 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie Statystyki deweloperów oraz Statystyki nabywców chronionych przez DFG, <https://dfg.ufg.pl/dfg/statystyki>.

Rosnąca liczba osób fizycznych i podmiotów gospodarczych jest stronami umów objętych ochroną Funduszu, więcej nowych umów jest zawieranych niż wykonywanych. Można oczekiwać, że tendencja ta utrzyma się, zwłaszcza że widoczna jest w trakcie spowolnienia na rynku nieruchomości²⁶.

Deweloperski Fundusz Gwarancyjny, powołany do życia w 2021 r., nie był dotychczas szeroko wykorzystywanym narzędziem. W 2024 roku nastąpiły pierwsze

²⁵ W dalszej kolejności najwięcej umów zawieranych jest we Wrocławiu i Krakowie, potem w Łodzi, Gdańsku i Poznaniu. Rzeszów „wyprzedza” większe od siebie miasta, takie jak chociażby Lublin, Szczecin, Katowice czy Bydgoszcz – *Top 10 miejscowości wg liczby inwestycji i umów deweloperskich*, <https://dfg.ufg.pl/dfg/statystyki>.

²⁶ *Obrót nieruchomościami w 2023 r.*, GUS, 8 VII 2024 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/obrot-nieruchomosciami-w-2023-roku.8,7.html>; *Budownictwo mieszkaniowe w styczniu 2024 r.*, GUS, 21 II 2024 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/budownictwo/budownictwo-mieszkaniowe-w-styczniu-2024-roku.5,148.html>.

wypłaty środków z Funduszu, dla czterech osób, w łącznej kwocie 2,2 mln złotych²⁷. W skali tysięcy umów o łącznej wartości ponad 92 miliardów złotych jest to kwota niewielka. Dodatkowe obciążenie Funduszu nie powinno spowodować nadmiernego ryzyka finansowego.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że omawiana tu regulacja służy usunięciu wątpliwości dotyczących podstaw i zasad odpowiedzialności za pomocą wprowadzenie szczegółowego uregulowani²⁸. W świetle obecnego stanu prawnego nie ulega wątpliwości, że deweloperzy ponoszą odpowiedzialność prawną za wady nieruchomości, sporne są tylko podstawy prawne tej odpowiedzialności.

W związku z powyższym ewentualny wpływ projektowanej regulacji w wymiarze społecznym będzie ograniczony.

C. Konsultacje społeczne

Konsultacje społeczne projektu cieszyły się sporym zainteresowaniem. W ich trakcie złożone zostało 369 ankiet i 144 komentarze. Prawie wszystkie zgłoszone komentarze odnoszą się do projektu pozytywnie, akcentując zmniejszenie nierównowagi stron oraz uspołnienie zasad odpowiedzialności w zakresie ochrony konsumentów (nabywców lokali/domów jednorodzinnych): „Zmiana ta wzmacnia ochronę nabywców, eliminując dotychczasowe wątpliwości co do zakresu odpowiedzialności dewelopera za wady. To istotny krok w kierunku ujednolicenia standardów ochrony konsumenckiej w relacjach z deweloperami.”²⁹

Komentujący zwracali także uwagę na pośrednie skutki projektowanej regulacji:

- „Ustawa wpłynie również na kancelarie prawne zajmujące się obsługą transakcji deweloperskich, notariuszy oraz sądy rozpatrujące spory z deweloperami – uproszczenie podstaw prawnych i ujednolicenie odpowiedzialności może zmniejszyć liczbę sporów interpretacyjnych. Skorzystają także wspólnoty mieszkaniowe, które będą mogły łatwiej dochodzić napraw części wspólnych objętych wadami wykonawczymi.”³⁰;
- „Myślę że to kaskada odpowiedzialności, która może i zwiększy koszty podwykonawców, ale zdecydowanie obciąży ich powinnością, jaka być powinni obciążeni od początku”³¹;
- „Podwykonawcy i generalni wykonawcy budowlani, wspólnoty mieszkaniowe oraz ubezpieczyciele również odczują skutki ustawy. Będzie to jednak wpływ pozytywny, gdyż podnosi poziom odpowiedzialności w procesie deweloperskim”³².

Warto zaznaczyć, że wspomniane w powyższych wypowiedziach pośrednie oddziaływanie stanowi szerszy kontekst projektowanej regulacji, ale jest trudne,

²⁷ Pierwsze wypłaty z Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego, <https://bank.pl/pierwsze-wypłaty-z-deweloperskiego-funduszu-gwarancyjnego/>.

²⁸ J. Pisuliński, *Odpowiedzialność dewelopera za wady lokalu lub budynku* [w:] A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek (red.) *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, Warszawa 2012, s. 430-450.

²⁹ ID ankiety: 32208.

³⁰ ID ankiety: 33128.

³¹ ID ankiety: 31811.

³² ID ankiety: 32607.

a w zasadzie niemożliwe do liczbowego określenia (np. jak zmieni się liczba zleceń dla prawników w przypadkach sporów kupujących z deweloperami).

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W DSR Wnioskodawcy wskazali, że projekt nie wywoła bezpośrednich skutków gospodarczych.

Należy kierunkowo zgodzić się z tą oceną. Doprecyzowanie zasad odpowiedzialności za wady fizyczne i prawne lokali mieszkalnych, domów jednorodzinnych i lokali użytkowych poprzez przyznanie ich nabywcom jednolitych – bez względu na typ umowy zawartej z deweloperem – uprawnień z tytułu rękojmi za wady jest korzystne dla konsumentów, gdyż m.in. ograniczy ich koszty związane z postępowaniami sądowymi dotyczącymi nieruchomości z wadami fizycznymi lub prawnymi. Będą oni mogli zatem przeznaczyć zaoszczędzone w ten sposób środki na inne cele.

Nie można określić, w jakim stopniu projektowana regulacja wpłynie na wyniki finansowe i/lub dalszą działalność deweloperów: zależy to od ilości wad budynków i decyzji nabywców, w jaki sposób będą chcieli korzystać z uprawnień z tytułu rękojmi. Projektowane rozwiązanie, doprecyzowujące podstawy odpowiedzialności deweloperów za wady budynków, powinno także pozytywnie wpłynąć na jakość stosowanych materiałów budowlanych, nadzór nad podwykonawcami, efektywność zarządzania i procesy w przedsięwzięciach deweloperskich, co w rezultacie powinno zmniejszyć liczbę oferowanych przez deweloperów nieruchomości z wadami fizycznymi lub prawnymi. Na tę kwestię zwrócono także uwagę w trakcie konsultacji społecznych³³.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa ani jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ nie wymaga dodatkowych nakładów finansowych. W związku z powyższym Wnioskodawcy nie przedstawili w DSR szacunków kosztów wejścia w życie proponowanych przepisów.

Zważywszy, że projekt zakłada ujednolicenie reżimu prawnego odpowiedzialności za wady w związku z umową o przeniesieniu własności, to reguluje on stosunek prawny między deweloperem a nabywcą lokalu/domu jednorodzinnego. Oznacza to, iż proponowane zmiany dotyczą jedynie rozwiązań prawnych i nie wymagają żadnych dodatkowych nakładów finansowych.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych nie wskazano żadnych opinii dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów dla sektora finansów publicznych.

³³ ID ankiet: 31791, 31951, 31820, 32269, 32463, 32599 i 33128.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja nie prowadzi do powstania dodatkowych obciążeń administracyjnych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkiem prawnym wejścia w życie projektowanych rozwiązań będzie stosowanie do odpowiedzialności dewelopera za wady rzeczy sprzedanej, w przypadku gdy przeniesienie własności lokalu/domu jednorodzinnego następuje na skutek wykonania wcześniej zawartej umowy zobowiązującej, przepisów o rękojmi (art. 556 i n. k.c.). Ze względu na brak wyraźnej regulacji ustawowej omawianej kwestii, istnieją rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczące stosowania przepisów Kodeksu cywilnego o rękojmi za wady lub przepisów ogólnych Kodeksu cywilnego o odpowiedzialności cywilnej. Propozycja zawarta w projekcie wzmacnia pozycję prawną nabywcy wobec dewelopera, stanowiąc doprecyzowanie obowiązującej regulacji prawnej.

2. Skutki społeczne: Projektowana regulacja będzie wpływać na deweloperów i osoby nabywające od deweloperów lokale i domy jednorodzinne. Zmiana obejmie zarówno liczne zawarte (a jeszcze nie wykonane) umowy, jak też umowy zawierane w przyszłości. Wpływ na społeczeństwo będzie szczególnie widoczny w dużych ośrodkach miejskich, gdzie najczęściej zawierane są umowy deweloperskie. Jasne i jednolite zasady odpowiedzialności deweloperów powinny sprzyjać stabilności obrotu, co może mieć pozytywny wpływ na stosowanie instytucji umowy deweloperskiej.

3. Skutki gospodarcze: Projektowane rozwiązanie będzie miało pozytywny wpływ na konsumentów. Nie można określić w jakim stopniu projektowana regulacja wpłynie na wyniki finansowe i/lub dalszą działalność deweloperów: zależy to od ilości wad budynków i decyzji nabywców, w jaki sposób będą chcieli korzystać z uprawnień z tytułu rękojmi.

4. Skutki finansowe: Projektowana ustawa nie wywoła dodatkowych nakładów finansowych dla sektora finansów publicznych.

5. Rozwiązania zagraniczne: W analizowanych zagranicznych porządkach prawnych unormowania dotyczące odpowiedzialności dewelopera są rozproszone – regulują ją przepisy prawa cywilnego dotyczące odpowiedzialności kontraktowej,

odpowiedzialności z tytułu rękojmi, a także odrębne unormowania odnoszące się do sprzedaży nieruchomości jako rzeczy przyszłej.

Autorzy:

Bartosz Pawłowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Łukasz Żołądek, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

Ilona Szczepańska-Kulik, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

Marcin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

Krzysztof Wołowicz, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/