



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 1767

Warszawa, 23 września 2025 r.

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy
lokalu mieszkalnego lub domu
jednorodzinnego oraz Deweloperskim
Funduszu Gwarancyjnym.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Kamila Wnuka.

(-) Agnieszka Buczyńska; (-) Elżbieta Burkiewicz; (-) Żaneta Cwalina-Śliwowska; (-) Sławomir Ćwik; (-) Piotr Górnikiewicz; (-) Michał Gramatyka; (-) Paulina Hennig-Kloska; (-) Bożenna Hołownia; (-) Rafał Kasprzyk; (-) Rafał Komarewicz; (-) Aleksandra Leo; (-) Adam Luboński; (-) Joanna Mucha; (-) Maja Ewa Nowak; (-) Barbara Okuła; (-) Barbara Oliwiecka; (-) Łukasz Osmalak; (-) Bartosz Romowicz; (-) Ewa Schädler; (-) Marcin Skonieczka; (-) Piotr Paweł Strach; (-) Ewa Szymanowska; (-) Paweł Śliz; (-) Wioleta Tomczak; (-) Kamil Wnuk.

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym

Art. 1. W ustawie z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 695 oraz z 2025 r. poz. 758, 1077 i 1167) po art. 5 dodaje się art. 5a w brzmieniu:

„Art. 5a. 1. W umowach, o których mowa w art. 2–4, art. 29 ust. 1 i art. 35 ust. 1, cenę lokalu lub domu jednorodzinnego określa się jako iloczyn m^2 powierzchni użytkowej przedmiotu umowy oraz ceny za 1 m^2 powierzchni użytkowej. Powierzchnię użytkową ustala się zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych w budownictwie.

2. W przypadku gdy umowa dotyczy także pomieszczeń przynależnych, praw lub świadczeń, o których mowa w art. 19a ust. 1 pkt 2 i 3, ich cenę określa się odrębnie.

Art. 2. Przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się do umów, o których mowa w art. 5a ustawy zmienianej w art. 1, zawartych od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Projekt ustawy wprowadza dwie istotne z punktu widzenia nabywcy nieruchomości zmiany:

1) bezpośrednio w ustawie o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym stawia wymóg stosowania właściwej Polskiej Normy w celu obliczenia powierzchni użytkowej lokalu lub domu jednorodzinnego.

2) wiąże sposób wyliczenia ceny nabycia praw wynikających z umowy zawieranej w oparciu o przepisy nowelizowanej ustawy z powierzchnią użytkową nieruchomości, nie dopuszczając do stosowania innych sposobów mierzenia powierzchni niż odnosząca się do powierzchni użytkowej obliczonej zgodnie z Polską Normą.

Konieczność ingerencji ustawodawcy wynika z braku jednolitego stosowania przez deweloperów obowiązujących norm prawnych w zakresie obliczania powierzchni użytkowej nabywanej nieruchomości, co przyczyniło się do konieczności dochodzenia praw nabywców na drodze sądowej jak również interwencji Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W piśmie z dnia 4 lipca 2025 r. (RPZ-2.071.9.2025.AM) skierowanym do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, Prezes UOKIK informował, że w 2022 r. w przypadku 5 inwestycji prowadzone były postępowania, które zakończyły się wydaniem decyzji stwierdzających stosowanie przez deweloperów praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, polegające na pomijaniu w kartach lokali mieszkalnych, prezentujących rzuty lokali, informacji o wielkości powierzchni pod ściankami działowymi, która była wliczana do powierzchni lokalu mieszkalnego. Jak wskazano w piśmie zadaniem UOKIKu jest zadbanie o to, aby obowiązki informacyjne i prawidłowe odzwierciedlenie zasad wyznaczania powierzchni przez deweloperów były spełnione zgodnie z prawem. Na problem ze stosowaniem jednakowych reguł zwracała również Polska Federacja Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych w informacji z dnia 10.09.2022 r. Wskazała w rzeczonym piśmie, że ”w tzw. ustawie deweloperskiej tj. w ustawie z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1177) w art. 35 ust. 1 pkt 6 stwierdzono, że umowa deweloperska powinna zawierać „określenie powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego, powierzchni i układu pomieszczeń oraz zakresu i standardu prac wykończeniowych, do których wykonania zobowiązuje się deweloper”. W art. 35 ust. 1 pkt 15 dodano do zakresu umowy deweloperskiej „wskazanie sposobu pomiaru powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego albo

domu jednorodzinnego”. Tym samym na rynku pojawiają się w sprzedaży lokale mieszkalne i domy mieszkalne, których powierzchnia użytkowa jest mierzona w różny sposób”.

Zdaniem projektodawców działania najważniejszego urzędu ochrony praw konsumentów są niewystarczające do pełnej ochrony konsumentów. Stosowanie norm prawa budowlanego wpływających na wysokość świadczeń konsumentów nie powinno zależeć od tego czy konsument zostanie poinformowany o ich stosowaniu lub odstąpieniu od ich stosowania. Odesłanie do nich powinno być wyraźne i niebudzące wątpliwości. Stąd projektodawcy wprost wskazują na Polską Normę dotyczącą określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych w budownictwie jako sposób obmiaru powierzchni lokalu lub domu jednorodzinnego. Podobne rozwiązania zostały przyjęte w art. 2 ust. 2 zd. drugie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz w art. 1a ust. 2 zd. drugie ustawy o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Drugim zaobserwowanym negatywnym zjawiskiem na rynku pierwotnym jest tworzenie odrębnej siatki pojęć na potrzeby wyliczenia ceny za spełnione przez dewelopera świadczenie. Na potrzeby obliczania powierzchni użytkowej, nawet jak jest stosowana prawidłowo Polska Norma, to dla celów wyliczenia ceny za nabywany lokal umowy posługują się pojęciami ”powierzchni użytkowej”, ”powierzchni posprzedażowej”, ”powierzchni rozliczeniowej”. W ten sposób cena za m² powierzchni użytkowej jest odmienna od ceny za m² nabywanej powierzchni.

Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (dalej: „u.o.p.n.f.”) wymienia elementy precyzujące przedmiot świadczenia dewelopera. Wśród nich wymienić należy: określenie powierzchni i stanu prawnego nieruchomości, na której przeprowadzone ma być przedsięwzięcie deweloperskie (art. 35 ust. 1 pkt 3 u.o.p.n.f.), położenie oraz istotne cechy domu jednorodzinnego będącego przedmiotem umowy deweloperskiej lub budynku, w którym ma się znajdować lokal mieszkalny będący przedmiotem tej umowy (art. 35 ust. 1 pkt 4 u.o.p.n.f.), usytuowanie lokalu mieszkalnego w budynku (art. 35 ust. 1 pkt 5 u.o.p.n.f.), określenie powierzchni i układu pomieszczeń oraz zakresu i standardu prac wykończeniowych, do których wykonania zobowiązuje się deweloper (art. 35 ust. 1 pkt 6 u.o.p.n.f.). Ustawodawca wymaga również wskazania sposobu dokonywania pomiaru powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego.

W doktrynie podnosi się, że ”określenie sposobu pomiaru pozwoli uniknąć wątpliwości przy obliczaniu rozmiaru faktycznie zrealizowanego przedmiotu świadczenia. Ustalenie

rzeczywistej powierzchni lokalu mieszkalnego czy domu jednorodzinnego stanowi podstawę dokonania ewentualnych rozliczeń między stronami. Z tego powodu określenie sposobu dokonywania pomiaru powierzchni użytkowej nabiera dużego znaczenia” (A. Goldiszewicz [w:] Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz, Warszawa 2023, art. 35).

W Polsce pomiar powierzchni użytkowej budynków opisywały trzy główne normy , tj.: PN-ISO 9836:1997, PN-ISO 9836:2015-12, PN-ISO 9836:2022-07.

Ich treść zmieniała się na przestrzeni lat, niezmiennie jednak wyłączała powierzchnię pod ścianami działowymi z powierzchni użytkowej lokalu. Choć nie wszyscy deweloperzy się do tego wyłączenia stosowali.

Tematyka obliczania powierzchni i kubatur budynku znajduje się w gestii Komitetu Technicznego 232 ds. Zasad Sporządzania Dokumentacji Projektowej w Budownictwie. W dniu 18 lipca 2022 roku została opublikowana Polska Norma PN-ISO 9836:2022-07 Właściwości użytkowe w budownictwie – Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych.

Polskie Normy są dokumentami technicznymi, które zgodnie z art. 5 ust 3 ustawy z 12 września 2002 r. o normalizacji (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1483) przeznaczone są do dobrowolnego stosowania. Z kolei w myśl ust. 4 Polskie Normy mogą być powoływane w przepisach prawnych po ich opublikowaniu w języku polskim.

Zarówno § 8 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego oraz załącznik do tego rozporządzenia jak i §12 aktualnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego odwoływały się do Polskich Norm w zakresie określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych.

”Jeżeli zatem przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego wprost odsyłały do normy PN-ISO 9836: 1997, to jej zastosowanie było obligatoryjne (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2019 r., II OSK 641/17, Legalis nr 1889827). Co prawda wymóg ten dotyczy bezpośrednio tylko określenia powierzchni użytkowej lokalu w projekcie architektoniczno – budowlanym, jednakże trudno byłoby uznać, że dla celów realizacji umów deweloperskich pozwany mógł od niego całkowicie abstrahować. Załącznikiem do tej umowy był przecież rzut lokalu, który niewątpliwie musiał być zaczerpnięty z części rysunkowej projektu” (tak orzekł Sąd Okręgowy

Warszawa - Praga w Warszawie IV Wydział Cywilny Odwoławczy w wyroku z dnia 24 kwietnia 2024 r., sygn. akt IV Ca 1735/23). Zapoczątkowany sposób wykładni nie stanowi jednak utrwalonej linii orzeczniczej, dlatego zasadnym jest doprecyzowanie tego wprost w ustawie, która najszerzej reguluje prawa nabywcy lokalu mieszkalnego.

Wszystkie dotychczasowe wydania normy PN-ISO 9836, w tym wydanie z 1997 r., 2015 r. i z 2022 r. są uznawane za merytorycznie identyczne w zakresie ustalenia sposobu kwalifikacji powierzchni pod ścianami działowymi, tym samym interpretacja w tym zakresie wydawana przez PKN jest również poprawna dla wszystkich wydań przedmiotowej normy. To znaczy, że celem autorów normy było wyłączenie powierzchni ścian działowych z wliczenia do powierzchni użytkowej lokali, jednakże z uwagi na odrębną praktykę rynkową dążono do doprecyzowania jej treści, by zapewnić jednolite stosowanie normy. W ocenie projektodawców upowszechniła się wśród deweloperów wiedza nt. brzmienia normy obliczeniowej, jednakże konieczne jest wprost wskazanie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, że stosowanie jej ma charakter obligatoryjny. Ocenę tę potwierdził Prezes UOKiKu.

Problem stosowania normy został szeroko opisany i wyjaśniony przez pana Andrzeja Pogorzelskiego, Przewodniczącego Komitetu Technicznego 232, który jest twórcą tej normy prawa budowlanego. Jak wyjaśnił: ” W normie PN-ISO 9836:2022-07, podobnie jak i normach poprzednich, tj. PN-ISO 9836:1997 i PN-ISO 9836:2015-12, nie podano definicji ściany działowej. (...) Z kontekstu zapisów normalizacyjnych wynika, że istotnym elementem charakteryzującym ścianę działową jest funkcja, jaką mają one pełnić w trakcie użytkowania budynku. W efekcie norma odnosi się do dwóch rodzajów ścian działowych projektowanych w budynkach, a mianowicie:

- stałych ścian działowych (p. 5.1.6.1);
- ścian niemających charakteru stałych przegród budowlanych, nazwanych w normie (p. 5.1.5.3) „ścianami działowymi typu przepierzenia”.

Jeżeli na przykład w projekcie budowlanym zastosowano ściany działowe wydzielające w sposób trwały typowe pomieszczenia (pokoje, kuchnię, łazienkę itp.) tworzące lokal mieszkalny, to wówczas można uznać, że odpowiadają one „stałym ścianom działowym”, o których mowa w p. 5.1.6.1 normy. Do grupy stałych ścian działowych należą w szczególności ściany murowane z elementów drobnowymiarowych (np. z cegieł, bloczków z autoklawizowanego betonu komórkowego, pustaków itp.), czy też ściany szkieletowe gipsowo-kartonowe mocowane na szkielecie drewnianym bądź systemowym metalowym. Jako cechą charakterystyczną dla tych ścian można wskazać konieczność wykonywania typowych robót

budowlanych (w rozumieniu ustawy Prawo budowlane), takich jak uszczelnienia i wylewki w obrębie połączeń z sufitem, podłogą i ścianami prostopadłymi, jak też związanych z ułożeniem różnych rodzajów instalacji (np. instalacji sanitarnych czy elektrycznych). Zgodnie z postanowieniem zawartym w p. 5.1.6.1 normy, powierzchnia (mierzona na poziomie posadzki) zajmowana przez stałe ściany działowe wliczana jest do powierzchni konstrukcji, a nie do powierzchni użytkowej.

„Ściany działowe typu przepierzenia” są to ściany prowizoryczne, tymczasowe, przewidywane – już na etapie projektowania – do łatwego demontażu i ewentualnego przeniesienia w inne miejsce. Ściany takie na rynku budowlanym występują jako rozwiązania systemowe, modułowe, możliwe do wielokrotnego montażu i demontażu lub składania i rozkładania. Wykonywane są na ogół z tworzyw sztucznych, materiałów drewnopochodnych, tkanin, elementów metalowych, czy jako przeszklenia itp. Demontaż i montaż takich ścian (lub ich składanie i rozkładanie), to proste czynności polegające na ustawieniu – za pomocą rozwiązań technicznych określonych przez producenta – tymczasowej przegrody wydzielającej powierzchnię przewidzianą w danym momencie do innego sposobu użytkowania. Ściany takie bardzo rzadko występują w budownictwie mieszkaniowym, w przeciwieństwie do budownictwa biurowego, hotelowego, handlowego, służby zdrowia, magazynowego itp., gdzie dość często zachodzi potrzeba adaptacji znajdujących się tam pomieszczeń stosownie do zmieniających się funkcji. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w wymienionym wyżej p. 5.1.5.3 normy powierzchnia stropu zajmowana przez możliwe do zdemontowania (a więc i ponownego montażu) ściany działowe typu przepierzenia wliczana jest do powierzchni netto, czyli w dalszej konsekwencji do powierzchni użytkowej.”

Autor tłumaczenia normy wyraźnie podkreślił, że ”wprowadzane korekty [do Polskiej Normy PN-ISO 9836] musiały być nieznaczne. Nadrzędnym celem dokonywanych korekt było jednoznaczne wskazanie, że powierzchni zajętej przez stałe ściany działowe nie wlicza się do powierzchni użytkowej, lecz do powierzchni konstrukcji, natomiast w przypadku ścian działowych przystosowanych do demontażu (i ewentualnie do ponownego montażu w tym samym lub innym miejscu), czyli ścian działowych typu przepierzenia, powierzchnię zajęta przez te ściany wlicza się do powierzchni netto, co w rzeczywistości oznacza wliczenie jej do powierzchni użytkowej budynku”.

Uznać należy, że norma nie budzi już wątpliwości.

Rolą ustawodawcy jest przesądzenie o obowiązku jej stosowania do wszystkich inwestycji deweloperskich, a tym samym jednolitego ukształtowania praw i obowiązków stron umów zawieranych między deweloperami a nabywcami lokali.

Z kolei zmiana ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym w zakresie obowiązku wyliczenia ceny za lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny w powiązaniu z powierzchnią użytkową wynika z nowej zauważonej na rynku praktyki. Prawdłowo wyliczona zostaje powierzchnia użytkowa lokalu. Jednak cena nabycia jest podawana w oderwaniu od powierzchni użytkowej. Do umów wprowadzane są pojęcia ceny powierzchni sprzedażowej, rozliczeniowej, wykończeniowej. Zaproponowana przez wnioskodawców zmiana uniemożliwia deweloperom stosowanie innych kategorii pojęciowych dla obliczania ceny niż odniesienie do ceny za m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, lokalu użytkowego lub domu jednorodzinnego. Zwiększy to świadomość konsumentów, zapewni prawidłowe porównywanie ceny, uczyni m² powierzchni użytkowej stałym parametrem obliczania ceny lokalu lub domu jednorodzinnego, jednakowym dla wszystkich, zwiększy świadomość konsumentów w zakresie powierzchni nabywanego prawa do lokalu. Jednocześnie przewidziano, że w przypadku gdy umowa dotyczy także pomieszczeń przynależnych, praw lub świadczeń, o których mowa w art. 19a ust. 1 pkt 2 i 3, ich cenę określa się odrębnie. Pozwoli to na pełne rozeznanie o wartości nabywanych poszczególnych składników majątkowych.

Dlatego też niezbędne jest wprowadzenie do u.o.p.n.f przepisów jednoznacznie wskazujących w odniesieniu do wszystkich umów, które zawierane są na jej podstawie, że powierzchnia przedmiotu sprzedaży określana jest jako powierzchnia użytkowa, ustalona zgodnie z obowiązującą Polską Normą dotyczącą określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych w budownictwie. Ponownie wskazać należy, że taka sama reguła wprowadzona została wcześniej w art. 2 ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725) oraz w art. 1a ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 22 czerwca 1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1270).

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) **projektu ustawy**

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

**o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu
jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym**

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Posel Kamil Wnuk

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego i budynku jednorodzinnego to podstawowy parametr decydujący o cenie jaką płacą nabywcy deweloperom. Obecnie część deweloperów stosuje praktyki, która powodują, że nabywcy lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych płacą wyższą cenę za ich nabycie niż wynika to z powierzchni użytkowej ustalonej zgodnie Polską Normą, która jest podstawą ustalenia powierzchni użytkowej na etapie opracowywania obiektu budowlanego.

Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym w art. 35 ust. 1 pkt 6 stanowi, że umowa deweloperska zawiera "określenie powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego, powierzchni i układu pomieszczeń oraz zakresu i standardu prac wykończeniowych, do których wykonania zobowiązuje się deweloper". W art. 35 ust. 1 pkt 15 dodano do zakresu umowy deweloperskiej "wskazanie sposobu pomiaru powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego". Te dwa określenia pozwalają na ustalanie powierzchni użytkowej w różny sposób i w efekcie na rynku pojawiają się w sprzedaży lokale mieszkalne i domy, których powierzchnia użytkowa jest mierzona (podawana) w różny sposób. Istota różnicy występującej w praktyce sprowadza się do tego w jakim zakresie do powierzchni użytkowej zalicza się ściany działowe poszczególnych pomieszczeń.

W przypadku dużych mieszkań i domów jednorodzinnych różnica pomiędzy właściwym zastosowaniem Polskiej Normy dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych a ustaleniem powierzchni użytkowej według kryteriów określonych w umowie deweloperskiej może wynosić nawet kilkadziesiąt tysięcy złotych.

Na tle sporów co do przyjmowania wielkości powierzchni użytkowej przy rozliczeniach deweloperów i nabywców lokali wszczynane są liczne postępowania sądowe.

Projekt przesądza jednoznacznie o obowiązku stosowania właściwej Polskiej Normy do wszystkich inwestycji deweloperskich, a tym samym jednolitego ukształtowania praw i obowiązków stron umów zawieranych między deweloperami a nabywcami lokali mieszkalnych, lokali użytkowych i domów jednorodzinnych.

Brak interwencji ustawodawczej:

- utrwali niejednolitość praktyki deweloperów,
- pozostawi możliwość nieuzasadnionych zysków deweloperów,
- powodować będzie kolejne pozwy nabywców, którym zaliczono do powierzchni, za którą zapłacili, której Polskie Normy nie pozwalają uznawać za powierzchnię użytkową.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ tak

Rozważano rozwiązania alternatywne, ale ostatecznie uznano że zakładany cel w projekcie można uzyskać jedynie przez zmianę przepisów ustawowych.

Rozważano zmianę rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, która zamiast odwoływać do Polskiej Normy powinna wprost w treści rozporządzenia regulować materię obliczania powierzchni użytkowej. Taka propozycja zmian była podnoszona przez Prezesa UOKiKu. Uznano jednak, że zmiana ta nie rozwiąże problemów nabywców, które aktualnie zdiagnozowane zostały jako posługiwanie się do wyliczenia ceny lokalu pojęciami ustawowo niezdefiniowanymi jak „powierzchnia netto” czy „powierzchnia posprzedażowa”. Wyłącznie zmiany na poziomie ustawowym ograniczą ryzyko wprowadzania nabywców w błąd, a obowiązek stosowania jednolitych zasad wiążących cenę lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego z powierzchnią użytkową liczoną wg Polskiej Normy zapewnią możliwość porównywania cen i bardziej świadome decyzje konsumenckie.

Kwestia liczenia ceny lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego wpływa na sposób kształtowania się warunków umownych obu stron zatem powinna mieć rangę ustawową.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Skutkiem prawnym wejścia w życie ustawy będzie obowiązek stosowania do obliczenia powierzchni użytkowej Polskiej Normy dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych w każdym przypadku, w którym odwołują się do tego pojęcia przepisy ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym celu obliczenia powierzchni użytkowej lokalu lub domu jednorodzinnego.

Projekt przewiduje dodanie art. 5a w nowelizowanej ustawie przesądzającego wprost, że we wszystkich umowach zawieranych na podstawie ustawy cenę przedmiotu umowy w odniesieniu lokali i domów jednorodzinnych ustala się jako iloczyn m² powierzchni użytkowej przedmiotu umowy oraz ceny za 1 m² powierzchni użytkowej. Powierzchnia użytkowa musi być ustalana zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych w budownictwie – obecnie PN-ISO 9836:2022-07. W obecnym stanie prawnym obowiązek stosowania tej normy przy ustalaniu powierzchni użytkowej został wprowadzony w przepisach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane rozporządzeniem Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, co nie daje jednoznacznej podstawy do przyjęcia, że norma jest obligatoryjna dla ustalania powierzchni użytkowej w umowach związanych z przedsięwzięciami deweloperskimi.

Jeżeli umowa przewidywać będzie inne świadczenia pieniężne na rzecz dewelopera (np. cena za pomieszczenia przynależne) związane z nabyciem lokalu lub domu jednorodzinnego, będą one określone odrębnie.

Proponuje się przepis przejściowy przesadzający, że nowelizację ustawą stosuje się do umów, objętych dodawanym art. 5a ustawy, zawartych od dnia wejścia noweli.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, co jest wystarczającym okresem *vacatio legis*, biorąc pod uwagę zakres zmian wprowadzanych nowelizacją.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Projekt będzie miał korzystne skutki społeczne. Nastąpi zwiększenie ochrony nabywców mieszkań i domów powstających w ramach przedsięwzięć deweloperskich. Ograniczone zostanie zjawisko wprowadzania w błąd nabywców lokali, zapewniona zostanie możliwość porównywania cen w oparciu o te same kryteria.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projekt nie wywoła bezpośrednich skutków gospodarczych.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projekt nie wywoła skutków finansowych w sektorze finansów publicznych, w tym w budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ Nie

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ Nie

Warszawa, 30 września 2025 r.

BEOS-WPEiM-1904/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.282.7.2025

Data wpływu01.10.2025.....

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

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)

Na podstawie art. 34 ust. 9 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:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projektodawcy proponują nowelizację ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym¹, dalej jako „ustawa”. Nowelizacja wprowadza do ustawy art. 5a, który ustanawia obowiązek jednolitego określania przez deweloperów cen sprzedawanych lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych. Zgodnie z projektowanym przepisem cena nabycia nieruchomości będzie musiała być ustalana jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni użytkowej oraz ceny za 1 m² tej powierzchni.

Projektowany art. 5a ustawy przesądza również, że powierzchnia użytkowa sprzedawanych nieruchomości będzie ustalana wyłącznie zgodnie z obowiązującą Polską Normą dotyczącą określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych w budownictwie. Dodatkowo art. 5a ustawy nałoży na deweloperów obowiązek odrębnego określania ceny dla pomieszczeń przynależnych oraz innych praw i świadczeń związanych z nabyciem lokalu lub domu, takich jak miejsca postojowe czy komórki lokatorskie.

Przepisy art. 5a ustawy mają znaleźć zastosowanie do umów sprzedaży zawieranych od dnia wejścia w życie nowelizacji.

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

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

2.1. Z uwagi na przedmiot projektu ustawy należy uwzględnić dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 695.

w sprawie praw konsumentów, zmieniającą dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającą dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady², dalej jako „dyrektywa 2011/83/UE”. Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy poprzez osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony konsumentów dyrektywa ta ma przyczyniać się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego w drodze zbliżenia niektórych aspektów przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących umów zawieranych między konsumentami a przedsiębiorcami³. Dyrektywa ta ma zapewniać konsumentom prawo dostępu do jasnych i zrozumiałych informacji przed zawarciem umowy. Dotyczy to zwłaszcza umów zawieranych na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa. Informacje takie muszą obejmować m.in. główne cechy produktu lub usługi, cenę całkowitą, w tym podatki i dodatkowe opłaty, dane sprzedawcy, warunki dostawy i płatności oraz prawo do odstąpienia od umowy w ciągu 14 dni. W art. 3 ust. 3 dyrektywy 2011/83/UE zostały określone przypadki, do których nie ma ona zastosowania. W myśl art. 3 ust. 3 lit. e tej dyrektywy nie ma ona zastosowania do umów ustanawiania, nabywania i przenoszenia własności nieruchomości lub praw do nieruchomości.

2.2. Przedmiot projektu ustawy wymaga również uwzględnienia dyrektywy 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniającej dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady⁴, dalej jako „dyrektywa 2005/29/WE”. Dyrektywa ta odnosi się do działań przedsiębiorców związanych z promocją, sprzedażą lub dostawą produktów do konsumentów i chroni interesy konsumentów przed, w trakcie i po przeprowadzeniu sprzedaży. Definiuje nieuczciwe praktyki handlowe stosowane przez przedsiębiorców wobec konsumentów, których wykorzystywanie jest zakazane w UE, oraz zakazuje sprzedawcom przedstawiania klientom wprowadzających w błąd informacji o produktach i usługach. Wymaga też, aby reklamy i oferty promocyjne były rzetelne i zgodne z rzeczywistością.

Dyrektywa 2005/29/WE ma zastosowanie do sprzedaży nieruchomości, za czym przemawia jej art. 2 lit. c definiujący pojęcie produktu, który oznacza każdy towar lub usługę, w tym nieruchomości. W sprawach związanych ze sprzedażą nieruchomości dyrektywa 2005/29/WE ustanawia minimalny standard ochrony

² Dz. Urz. UE L 304 z 22.11.2011, s. 64.

³ Konsumentem, w rozumieniu tej dyrektywy, jest każda osoba fizyczna, która w umowach objętych tą dyrektywą działa w celach niezwiązanych z działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą ani wykonywaniem wolnego zawodu. Natomiast przedsiębiorcą – każda osoba fizyczna lub osoba prawna, niezależnie od tego, czy jest to podmiot publiczny czy prywatny, która działa, w tym również za pośrednictwem każdej innej osoby działającej w jej imieniu lub na jej rzecz, w celach związanych z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wykonywaniem wolnego zawodu, w związku z umowami objętymi zakresem tej dyrektywy (art. 2 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/83/UE).

⁴ Dz. Urz. UE L 149 z 11.06.2005, s. 22.

konsumentów, dopuszczający dalej idące wymogi przyjęte na poziomie krajowym państw członkowskich. Zgodnie z motywem 9 preambuły tej dyrektywy, z uwagi na złożoność dziedziny nieruchomości i związane z nią poważne ryzyko, niezbędne jest ustanowienie szczegółowych wymogów, w tym nałożenie na przedsiębiorców pozytywnych obowiązków. Z tego względu, jak określono w przywołanym motywie preambuły, w dziedzinie nieruchomości, dyrektywa 2005/29/WE pozostaje bez uszczerbku dla prawa państw członkowskich do wyjścia poza zawarte w niej przepisy, w celu ochrony interesów gospodarczych konsumentów. Z postanowieniem tym koreluje art. 3 tej dyrektywy, określający zakres jej zastosowania. W myśl art. 3 ust. 9 dyrektywy 2005/29/WE w odniesieniu do nieruchomości państwa członkowskie mogą nakładać wymogi o charakterze bardziej restryktywnym lub nakazowym niż wymogi nałożone przez tę dyrektywę w objętej nią dziedzinie zbliżania ustawodawstw.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Zgodnie z art. 3 ust. 3 lit. e dyrektywy 2011/83/UE nie ma ona zastosowania do umów ustanawiania, nabywania i przenoszenia własności nieruchomości lub praw do nieruchomości. Przepis ten nie wyłącza jednak tej dyrektywy w obszarze regulowanym w projekcie ustawy, który dotyczy wcześniejszego etapu, poprzedzającego zawarcie umowy sprzedaży nieruchomości, gdy nabywca jest informowany przez dewelopera o warunkach jej nabycia, w tym cenie powierzchni użytkowej.

W świetle postanowień dyrektywy 2011/83/UE i dyrektywy 2005/29/WE można uznać, że zaproponowane w projekcie ustawy przepisy nakładające na deweloperów obowiązki ustalania cen powierzchni użytkowej sprzedawanych nieruchomości nie są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Justyna Łacny
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 30 września 2025 r.

BEOS-WPEiM-1905/25

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-III.020.282.8.2025
Data wpływu 01.10.2025

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

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

Projektodawcy proponują nowelizację ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym¹, dalej jako „ustawa”. Nowelizacja wprowadza do ustawy art. 5a, który ustanawia obowiązek jednolitego określania przez deweloperów cen sprzedawanych lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych. Zgodnie z projektowanym przepisem cena nabycia nieruchomości będzie musiała być ustalana jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni użytkowej oraz ceny za 1 m² tej powierzchni.

Projektowany art. 5a ustawy przesądza również, że powierzchnia użytkowa sprzedawanych nieruchomości będzie ustalana wyłącznie zgodnie z obowiązującą Polską Normą dotyczącą określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych w budownictwie.

Dodatkowo art. 5a ustawy nałoży na deweloperów obowiązek odrębnego określania ceny dla pomieszczeń przynależnych oraz innych praw i świadczeń związanych z nabyciem lokalu lub domu, takich jak miejsca postojowe czy komórki lokatorskie.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 695.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Justyna Łacny
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/