

# Ewolucja i aksjologiczne uzasadnienie dla wprowadzenia regulacji deweloperskich w polskim porządku prawnym

## The Evolution and Axiological Justification for the Introduction of Developer Regulations in the Polish Legal System

### Abstract

Contrary to common belief, the origins of development activity in Poland are not directly linked to the enactment of the first normative act regulating the relationship between the developer and the purchaser, namely the Developer Act of 2011. Nevertheless, it is indisputable that the emergence of professional entities currently referred to as developers dates back to the 1980s. Given the close interconnection between developer-specific regulations and other branches of law – particularly construction law, which to a significant extent delineates the direction of the sector's development – this study undertakes an historical analysis of the evolution of legal norms impacting the real estate development sector. Taking into account that the Polish legal system is grounded in unilateral conventional acts established by duly authorized public authorities, it also proves essential to examine the process through which such entities came to recognize the necessity of adopting specific legal provisions governing the developer market. Accordingly, this article seeks to identify the axiological foundations underlying legislative changes and the implementation of new regulatory frameworks in the field of law pertaining to real estate development activity. The principal objective of this article is to demonstrate that the introduction of the first developer-specific regulations in Poland constituted a legislative response to practical issues arising in the performance of developer agreements (including the abuse of dominant positions by developers), rather than a catalyst for the sector's growth.

NATALIA PLISZKA – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Pomorski w Słupsku,  
ORCID: 0000-0002-5359-0505, e-mail: natalia.pliszka@upsl.edu.pl

KEY WORDS: developer law, historical and legal analysis, construction law, separate ownership of premises, development of the real estate market, buyer protection, legal axiology

SŁOWA KLUCZOWE: prawo deweloperskie, analiza historyczno-prawna, prawo budowlane, odrębna własność lokali, rozwój rynku deweloperskiego, ochrona nabywcy, aksjologia prawa

## 1 | Wprowadzenie – pojęcie prawa deweloperskiego

Wyodrębnienie prawa deweloperskiego z innych gałęzi prawa stanowi kluczowe zagadnienie dla problematyki przedmiotowego artykułu. Za podstawową funkcję prawa deweloperskiego należy uznać uregulowanie stosunków występujących pomiędzy uczestnikami procesu deweloperskiego (od deweloperów po nabywców aż przez instytucje finansowe oraz wykonawców robót budowlanych). Swoim zakresem omawiana dziedzina obejmuje tym samym wszystkie akty prawne określające: zasady nabywania nieruchomości (w tym sprzedaży, najmu oraz przebudowy i zabudowy); mechanizmy finansowania inwestycji; procedury administracyjno-prawne (związane z procesem budowlanym) oraz szczególną ochronę praw nabywców przy stosunkach deweloperskich mających za przedmiot świadczenia nieruchomości o przeznaczeniu mieszkalnym.

Należy podkreślić, że obecnie określenie „prawo deweloperskie” nie jest powszechnie stosowane w naukach prawnych. Niemniej jednak wprowadzenie takiej kategorii pojęciowej wydaje się uzasadnione zarówno z perspektywy dogmatycznoprawnej, jak i praktycznej. Termin ten pozwalałby na systematyzację oraz wyodrębnienie norm prawnych odnoszących się do szeroko pojętej działalności deweloperskiej, obejmującej m.in. proces inwestycyjny, obrót nieruchomościami, ochronę nabywców, jak również obowiązki informacyjne oraz formalnoprawne ciążące na deweloperach. Nadanie autonomii pojęciu „prawo deweloperskiego” sprzyjałoby również rozwojowi orzecznictwa i doktryny w tym zakresie, a tym samym przyczyniłoby się do zwiększenia przejrzystości i efektywności stosowania prawa w obrocie nieruchomościami o przeznaczeniu mieszkalnym. Wyodrębnienie prawa deweloperskiego wydaje się zasadne również ze względu na błędne postrzeganie ustawy deweloperskiej jako jedynego aktu prawnego określającego pozycję deweloperów w Polsce. Szczególnie,

iż ustawa reguluje wyłącznie stosunek zachodzący pomiędzy deweloperem a nabywcą nieprofesjonalnym, w którym przedmiotem świadczenia z umowy łączącej strony jest wyłącznie nieruchomość o przeznaczeniu mieszkalnym.

## 2 | Proces kształtowania regulacji wpływających na rozwój prawa deweloperskiego w Polsce

Analiza historyczna przepisów mających wpływ na obecny kształt regulacji deweloperskich w Polsce powinna rozpocząć się od ewolucji aktów prawnych dotyczących budownictwa, które niezmiennie pozostają związane z działalnością deweloperską. W okresie rozbiorów na ziemiach niegdyś należących do Polaków rozwijały się trzy systemy prawne regulujące „rynek nieruchomości”. Odzyskanie niepodległości w 1918 r. zapoczątkowało skomplikowany proces unifikacji prawa, w tym prawa budowlanego. Na skutek ustawy z dnia 3 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej<sup>[1]</sup> powołano Komisję Kodyfikacyjną (dalej: Komisja), której zadaniem stało się ujednolicenie i zmodernizowanie systemu prawnego<sup>[2]</sup>. Dzięki pracy Komisji możliwe było nie tylko dostosowanie obowiązujących systemów prawnych na ziemiach zaborczych, ale pośrednio także, w niezbędnym zakresie, wyrównanie różnic w zakresie podobieństwa technicznego budowy –

[...] chodziło o przepisy regulujące kwestie, które były przedmiotem zainteresowania szerokiej rzeszy ludności, a odrębność warunków ekonomicznych i społecznych w poszczególnych dzielnicach państwa, a także warunki klimatyczne, obfitość lub brak pewnych materiałów budowlanych, rozwój przemysłu w danej miejscowości, liczba i jakość odpowiednich fachowców były poważną przeszkodą<sup>[3]</sup>.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 3 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej (Dz.Pr. z 1919 r. Nr 44, poz. 315).

<sup>2</sup> Leonard Górnicki, „Założenia i koncepcja kodyfikacji prawa w II RP,” *Prawo i Wiąż*, nr 4 (2) (2022): 618 – 649.

<sup>3</sup> Joanna Smarż, „Rys historyczny przepisów prawa budowlanego w Polsce,” *Inżynieria i Budownictwo*, r. 74, nr 7-8 (2018): 420.

Najistotniejsze odmienności w zakresie budownictwa dotyczyły ziem znajdujących się wcześniej we władaniu Prus, tj. województwa poznańskiego i pomorskiego. Tam też infrastruktura, a także sposób budowania domów znacząco odbiegały od pozostałych terenów.

Kluczowe znaczenie po odzyskaniu niepodległości pełniło rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli<sup>[4]</sup>. Rozporządzenie jak na tamte czasy wprowadzało nowoczesne regulacje w dziedzinie budownictwa i urbanistyki. Ustanawiało podstawy prawne dla działań związanych z budową i zabudowaniem osiedli, a to w rezultacie spełniało główne założenie aktu, jakim stało się ujednolicenie budownictwa w całym kraju. Istotnym skutkiem wprowadzenia rozporządzenia było także usprawnienie samego procesu budowy. Stało się to możliwe w wyniku określenia wymagań związanych z uzyskaniem pozwolenia na budowę oraz zatwierdzeniem projektu budowlanego, dodatkowo ograniczono również przypadki budowy „nielegalnej” oraz „nieodpowiedzialnej”. Akt prawny obejmował również przepisy dotyczące planowania przestrzennego i zagospodarowania terenów. Dzięki temu możliwe stało się zapobieganie niekontrolowanym rozwojom miast i osiedli oraz ograniczanie skutków urbanizacji dla środowiska naturalnego. Rozporządzenie dodatkowo określiło standardy dotyczące jakości budownictwa i bezpieczeństwa konstrukcji. Takie działania zagwarantowały ochronę życia i zdrowia ludzi oraz uniknięcie katastrof budowlanych. Istotne z perspektywy przedmiotowego artykułu jest również to, że w art. 332 ww. rozporządzenia znajdowały się przepisy regulujące pojęcie „pozwolenia na budowę”, a także podziału prac budowlanych na te, które wymagają uzyskania pozwolenia. Budujący pozostawał zobowiązany do przedstawienia projektu zarówno na wniesienie nowego obiektu i przebudowę, jak i wykonanie stałych ogrodzeń murowanych. Równie istotne były te przepisy rozporządzenia, które dotyczyły odmowy wydania pozwolenia. Wskazano bowiem, że każda odmowa wymaga podania „powodów takiej odmowy”<sup>[5]</sup>. Jak można wywnioskować, wprowadzenie tego rozporządzenia miało istotne znaczenie dla rozwoju polskiego budownictwa w okresie międzywojennym.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (t.j. Dz.U. RP z 17.04.1939 r. Nr 34, poz. 216).

<sup>5</sup> Andrzej B. Nowakowski, „Pierwsze polskie prawo budowlane a prawo współczesne,” *Przegląd Budowlany*, nr 6 (2013): 28 – 31.

Kolejnym z aktów prawnych mających wpływ na ukształtowanie ówczesnego prawa deweloperskiego w Polsce było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o własności lokali<sup>[6]</sup>. W art. 1 przewidziano, że „oddzielne lokale, piętra i części pięter, uznane przez właściwą władzę budowlaną za samodzielne pomieszczenia, mogą stanowić przedmiot odrębnej własności”, wskazując jednocześnie, jakie przestrzenie stanowią wspólną własność wszystkich właścicieli poszczególnych lokali (m.in. podwórza, fundamenty, ogródki, mury zewnętrzne, dachy, strychy, klatki schodowe, piwnice, bramy czy korytarze). Można przyjąć, że poprzez włączenie do nieruchomości wspólnej także tych części budynku, które służyły wyłącznie określonym grupom właścicieli – „murów oddzielających poszczególne wyłączone ze wspólnej własności lokale” – ustawodawca dążył do zachowania jednolitego reżimu prawnego dla całej substancji wspólnej budynku<sup>[7]</sup>. W rozporządzaniu określono również, że formą właściwą (*ad solemnitatem*) dla ustanowienia odrębnej własności lokalu jest akt notarialny, a także, że konieczne jest dokonanie wpisu w księdze wieczystej. Na uwagę zasługuje wprowadzenie w drodze rozporządzenia obowiązku ustanowienia określonych organów odpowiedzialnych za sprawowanie zarządu (a także możliwości powołania komisji rewizyjnej do sprawowania kontroli) – w zakresie części wspólnych nieruchomości. Z kolei „sprawy związane z utrzymaniem i użytkowaniem wspólnej nieruchomości”<sup>[8]</sup> należały do zebrania właścicieli lokali. Omawiane rozporządzenie wywarło istotny wpływ na ukształtowanie współczesnego prawa deweloperskiego, gdyż po raz pierwszy w polskim porządku prawnym kompleksowo uregulowano możliwość nabycia odrębnej własności lokalu mieszkalnego. W konsekwencji stworzono podstawy prawne, które umożliwiły prowadzenie działalności polegającej na sprzedaży pojedynczych lokali, co dziś nierzadko stanowi fundament modelu funkcjonowania deweloperów.

Następne wyzwania w zakresie polskiego budownictwa nastąpiły po zakończeniu II wojny światowej. Infrastrukturę w Polsce w tamtym okresie można określić jako krytyczną, wynikało to z faktu, że wiele miast uległo zniszczeniu. Tym samym konieczna stała się gruntowna odbudowa lub rozbiórka zarówno budynków mieszkalnych, jak i tych o przeznaczeniu

<sup>6</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o własności lokali (Dz.U. z 1934 r. Nr 94, poz. 848).

<sup>7</sup> Agnieszka Żelazna, „Nowe rozporządzenie w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach,” *Nieruchomości*, nr 2 (2022): 9 – 13.

<sup>8</sup> Art. 5 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o własności lokali (Dz.U. z 1934 r. Nr 94, poz. 848).

państwowym. Działania ustawodawcze skoncentrowano na stworzeniu aktów prawnych poświęconych zarówno „ratowaniu” nieruchomości zabudowanych, jak i ewentualnej rozbiórce tych obiektów, których ze względu na ich poziom uszkodzenia „nie dało się uratować”. Istotnym na tamte czasy aktem prawnym stał się dekret z dnia 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny<sup>[9]</sup>.

Zmiany zapoczątkowane po II wojnie światowej, szczególnie te dotyczące przeobrażeń społecznych wynikających z konieczności odbudowy kraju, skutkowały migracją ludności ze wsi do miast. Wtedy też istotne, na poziomie władz centralnych państwa, było zwrócenie uwagi na ewolucję polityki mieszkaniowej. Warto wskazać, że problemy urbanizacyjne nie dotyczyły tylko Polski, migracje ze wsi do miast odbywały się w wielu europejskich państwach. Dla przykładu w Wielkiej Brytanii kluczowe stało się przekształcenie modelu własnościowego mieszkań na system własnościowy oparty na własności publicznej. Wtedy też powstało tam wiele domów komunalnych i mieszkań wynajmowanych przez władze lokalne. W Polsce (choć u nas wynikało to z uwarunkowań ustrojowych PRL) największe znaczenie odgrywały spółdzielnie mieszkaniowe, które działały na podstawie ustawy z dnia 8 maja 1954 r. w sprawie spółdzielni mieszkaniowych i zadań spółdzielczości w zakresie budownictwa mieszkaniowego<sup>[10]</sup>.

Ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków mieszkalnych<sup>[11]</sup> zawierała szereg przepisów związanych z utrzymaniem, modernizacją oraz rozbudową istniejącej infrastruktury mieszkaniowej. W art. 2 i 3 ww. regulacji ustawodawca podkreślił rolę organów gospodarki mieszkaniowej (jak sama nazwa aktu wskazuje) w: odbudowie, remoncie oraz ulepszeniu budynków mieszkalnych. Wymienione działania mogły być podejmowane jedynie w nieruchomościach, w których przynajmniej jedna izba nie była zdalna do użytku. Cel aktu prawnego koncentrował się zarówno na zachowaniu istniejących budynków mieszkalnych w dobrym stanie technicznym, jak i umożliwieniu ich modernizacji i rozbudowy, zgodnie z potrzebami społeczności lokalnych oraz standardami bezpieczeństwa i jakości życia

<sup>9</sup> Dekret z 26 października 1945 r. o rozbiórce i naprawie budynków zniszczonych i uszkodzonych wskutek wojny (Dz.U. z 1945 r. Nr 50, poz. 281).

<sup>10</sup> Uchwała nr 269 Prezydium Rządu z dnia 8 maja 1954 r. w sprawie spółdzielni mieszkaniowych i zadań spółdzielczości w zakresie budownictwa mieszkaniowego (M.P. z 1954 r. Nr 59, poz. 792).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. o remontach i odbudowie oraz o wykańczaniu budowy i nadbudowie budynków mieszkalnych (Dz.U. z 1959 r. Nr 27, poz. 166).

mieszkańców. Ustawa z dnia 22 kwietnia 1959 r. miała kluczowe znaczenie dla regulacji procesów związanych z infrastrukturą mieszkaniową w Polsce.

Na gruncie przedmiotowego artykułu należy wskazać, że w okresie PRL podmioty definiowane dzisiaj jako deweloperzy nie mogły korzystać z wolności działalności gospodarczej. Dodatkowo rynek mieszkaniowy pozostawał pod ścisłą kontrolą państwa. Dlatego też istotnymi regulacjami dotyczącymi rynku nieruchomości były przepisy prawa budowlanego, które pozostawały pod licznymi obostrzeniami ze strony państwa. Większość decyzji w sprawach budowlanych podejmowana była przez władze centralne.

Prawo budowlane w okresie PRL składało się z wielu przepisów, które nie zostały skonkretyzowane w jednym akcie prawnym. Poszczególne regulacje koncentrowały się m.in. na: projektach budowlanych, pozwoleniach na budowę, kontroli jakości budowy, użytkowaniu budynków, jak i przepisach dotyczących ochrony środowiska. W warunkach ustroju komunistycznego reglamentacja działalności budowlanej dawała państwu narzędzie do pełnej kontroli nad procesami inwestycyjnymi, umożliwiając centralne sterowanie rozwojem miast i realizację celów społecznych zgodnych z założeniami władz PRL. Monopol państwowy na grunty sprawiał, że deweloperzy tamtego okresu borykali się z liczną i zawiłą biurokracją<sup>[12]</sup>. Procedury tworzone przez państwo znacząco utrudniały inwestycje budowlane. Dodatkowo działania kontrolne często nadmiernie ingerowały w proces budowy i doprowadzały do opóźnień lub zmian projektów.

Po zakończeniu zimnej wojny i transformacji ustrojowej w Europie Środkowo-Wschodniej wiele krajów przeszło przemianę polityki mieszkaniowej, z wyraźnym ukierunkowaniem na rozwój rynku prywatnego i własności indywidualnej. Obecnie forma własności prywatnej wciąż funkcjonuje w wielu krajach na całym świecie, a uczestnicy porządku prawnego mają możliwość nabywania i posiadania nieruchomości na własność zarówno w sektorze mieszkaniowym, jak i komercyjnym. Rynek mieszkaniowy ukazuje, że wiele państw stara się znaleźć równowagę między zapewnianiem dostępności mieszkań dla różnych grup społecznych a jednocześnie wspieraniem sektora prywatnego w celu inwestowania w rozwój infrastruktury mieszkaniowej.

W wyniku przemian systemowych w Polsce wprowadzono szereg zmian legislacyjnych, które umożliwiły rozwój rynku mieszkaniowego.

---

<sup>12</sup> Jakub Kujawa, "Between Progress and Backwardness. A Look at the Housing Policy of the Period of the People's Republic of Poland from the Social and Economic Perspective After 1989," *Studia Historia Oeconomicae*, vol. 38 (2020): 57 – 80.

Dodatkowo transformacji społeczno-gospodarczej w latach 90. XX wieku towarzyszyło wprowadzenie faktycznej swobody działalności gospodarczej, której kluczowym skutkiem stało się stopniowe przejmowanie działań związanych z realizacją inwestycji mieszkaniowych przez podmioty prywatne funkcjonujące na zasadach wolnorynkowych. Odejście od centralnie sterowanego modelu gospodarczego stworzyło warunki do rozwoju branży, nazywanej współcześnie deweloperską, co w konsekwencji zwiększyło rolę kapitału prywatnego w kształtowaniu rynku mieszkaniowego<sup>[13]</sup>.

Przepisy regulujące wybudowanie, a następnie przeniesienie własności lokali mieszkalnych umożliwiła nowa ustawa o własności lokali z 1994 r.<sup>[14]</sup> Z perspektywy deweloperów należy jednak podkreślić, że we wskazanym akcie prawnym nie dokonano zdefiniowania umowy deweloperskiej. Określono jedynie obowiązki właściciela gruntu, który zobowiązywał się wybudować na danym gruncie lokal mieszkalny, a następnie przenieść jego własność. Oznacza to, że w dalszym ciągu stosunek pomiędzy deweloperem a nabywcą nieruchomości opierał się na zasadzie swobody umów (335<sup>1</sup> k.c.<sup>[15]</sup>), a jedynie pomocniczo wykorzystywał ustawę o własności lokali. W przypadku umowy deweloperskiej, mimo że nazwa ta funkcjonowała powszechnie w obrocie gospodarczym i języku prawniczym, do czasu uchwalenia<sup>[16]</sup> nie została ona użyta przez ustawodawcę ani w ustawie o własności lokali, ani w żadnym innym akcie prawnym. Istotniejszym kryterium decydującym o zaliczeniu danej umowy do umów nazwanych jest jednak to, żeby jej *essentialia negotii* były objęte przepisami ustawy, choćby o charakterze dyspozytywnym<sup>[17]</sup>. Niemniej jednak art. 9 ustawy o własności lokali nie pozostawał bez znaczenia dla deweloperów. Ustawodawca wprowadził wraz z tym aktem prawnym nową umowę nazwaną, której

<sup>13</sup> Ryszard Strzelczyk, *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego* (Warszawa: C.H. Beck, 2013), 5.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r., poz. 1048, z 2023 r., poz. 1688).

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r., poz. 1061, 1237), dalej: k.c.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1445), dalej: *OchrNabywU*, ustawa deweloperska.

<sup>17</sup> Dorota Ewa Kurek, „Ustawa o własności lokali (wyciąg),” w *Prawo rynku nieruchomości. Prawo budowlane. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Ustawa deweloperska. Własności lokali. Ochrona praw lokatorów. Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*, red. Dariusz Okolski (Warszawa: C.H. Beck, 2023), 990.

istotą stało się przeniesienie własności lokalu po jego wybudowaniu przez właściciela gruntu na nabywcę. Kluczowe dla tego stosunku pozostawało zobowiązanie się nabywcy do zapłaty przedsiębiorcy całej ceny, jeszcze przed dokonaniem przeniesienia prawa własności, a czasem także jeszcze przed ukończeniem procesu budowy. Ten szczególny tryb zawierania umowy o budowę lokalu stanowił pierwowzór dla późniejszej umowy deweloperskiej, która to dopiero od dnia 29 kwietnia 2012 r. stała się powszechnie wykorzystywanym rozwiązaniem na gruncie prawa deweloperskiego<sup>[18]</sup>.

Przed uchwaleniem pierwszej ustawy deweloperskiej z 2011 r. działalność deweloperów w Polsce podlegała jedynie fragmentarycznej regulacji, co sprzyjało licznym nadużyciom ze strony nierzetelnych przedsiębiorców oraz znacząco utrudniało skuteczną ochronę praw nabywców lokali mieszkalnych. Obowiązująca wówczas ustawa z 1994 r. okazała się instrumentem niewystarczającym do zapewnienia należytego poziomu ochrony interesów konsumentów na rynku nieruchomości. W konsekwencji w kolejnych latach ustawodawca stopniowo wprowadzał nowe rozwiązania normatywne mające na celu usprawnienie obrotu nieruchomościami (w tym m.in. ustawę o gospodarce nieruchomościami<sup>[19]</sup>).

### 3 | Ustawa deweloperska

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej (dalej: UE) w 2004 r. zapoczątkowało szereg zmian legislacyjnych, obejmujących wiele obszarów życia gospodarczego i społecznego. Jednym z nich był rynek nieruchomości, który wymagał dostosowania regulacji prawnych do unijnych standardów prawa do mieszkania<sup>[20]</sup> i ochrony konsumenta<sup>[21]</sup>. Z tego też powodu

<sup>18</sup> Kurek, „Ustawa o własności lokali (wyciąg),” 965 – 999.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741).

<sup>20</sup> Więcej o międzynarodowych standardach ochrony prawa do mieszkania w: Agata Hauser, „Międzynarodowe standardy w zakresie prawa do mieszkania,” *Prawo i Wiąż*, nr 5 (52) (2024): 329 – 346.

<sup>21</sup> „Ochrona konsumentów jest zadaniem priorytetowym UE, bowiem przyczynić się ma do poprawy warunków życia obywateli Wspólnoty, dlatego też od wielu lat można obserwować właśnie rozwój polityki konsumenckiej” – Sylwia Kaczorowska i Agnieszka Kurzyńska-Lipniewicz, *Prawne aspekty ochrony konsumenta*

proces tworzenia pierwszej ustawy deweloperskiej stał się odpowiedzią na potrzebę zapewnienia większego bezpieczeństwa nabywców mieszkań oraz ujednolicenia zasad nabywania nieruchomości. W latach 2007–2008 podjęto intensywne prace legislacyjne nad reformą prawa deweloperskiego zmierzające do opracowania ustawy mającej na celu poprawę sytuacji osób fizycznych nabywających nieruchomości mieszkalne od podmiotów profesjonalnie działających na rynku. Jednym z najważniejszych aktów prawnych, które wprowadziły zmiany w prawie deweloperskim w Polsce, była ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Ustawa przewidywała szereg rozwiązań prawnych, których celem (zgodnie z intencją ustawodawcy) było wzmocnienie pozycji nabywców lokali mieszkalnych. Do najważniejszych mechanizmów realizujących ten cel należy zaliczyć m.in.: obowiązek zawierania umów deweloperskich w formie aktu notarialnego, zobowiązanie deweloperów do gromadzenia środków wpłacanych przez nabywców na wyodrębnionych rachunkach bankowych, ustawowe prawo odstąpienia od umowy, mechanizm zastępowania niekorzystnych postanowień umownych przepisami ustawy (art. 28 OchrNabywU), a także przyznanie nabywcom określonych uprawnień wynikających z gwarancji. Wspomniane sposoby zabezpieczenia interesu nabywcy przyczyniły się do poprawy sytuacji prawnej konsumentów nabywających nieruchomości oraz dostosowania polskiego prawa do standardów unijnych<sup>[22]</sup>.

Jak wskazano, zasadniczym celem wprowadzenia pierwszej ustawy deweloperskiej była potrzeba zapewnienia skutecznej ochrony interesów nabywców nieruchomości mieszkalnych. W realiach poprzedniego stanu prawnego, tj. przed wejściem w życie ustawy deweloperskiej, brak kompleksowych i jednolitych rozwiązań odnoszących się do umów deweloperskich stanowił istotną lukę systemową. Okoliczność ta skłoniła Trybunał Konstytucyjny (dalej: TK) do zasygnalizowania Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz Radzie Ministrów konieczność podjęcia inicjatywy legislacyjnej ukierunkowanej na uregulowanie stosunków prawnych pomiędzy stronami takich umów, z uwzględnieniem potrzeby zagwarantowania należytego poziomu ochrony praw nabywców lokali mieszkalnych.

---

w Polsce i w Unii Europejskiej (Legnica: Wydawnictwo Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, 2009), 5.

<sup>22</sup> O stosunku deweloperskim przed wprowadzeniem ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego w: Arkadiusz Mróz, "Umowy deweloperskie zawierane przed wejściem w życie ustawy deweloperskiej z 2011 r.," *Nieruchomości*, nr 7 (2022): 9.

W postanowieniu z dnia 2 sierpnia 2010 r. TK wyraźnie wskazał na istnienie luki prawnej, której usunięcie uznał za niezbędne dla zachowania spójności oraz wewnętrznej koherencji systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej<sup>[23]</sup>. Jak można zauważyć, TK dążył do zwrócenia uwagi prawodawcy na konieczność uregulowania relacji prawnej łączącej nieprofesjonalnego nabywcę z przedsiębiorcą dostarczającym nieruchomości mieszkalne, podkreślając, że jest to konieczne na gruncie obowiązku państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli<sup>[24]</sup>. Zgodnie bowiem z art. 75 Konstytucji RP (który to kreuje obowiązek władz RP do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli) konieczne stało się wprowadzenia ustawy deweloperskiej z 2011 r. Należy podkreślić, iż prawo do mieszkania, wynikające z art. 75 Konstytucji RP, stanowi nie tylko wyraz implementacji europejskich standardów ochrony praw człowieka, lecz także pełni funkcję normatywnego drogowskazu dla ustawodawcy, wskazując system wartości, który powinien być uwzględniany przy konstruowaniu niezbędnych w danym porządku prawnym regulacji. Analizując rolę TK w procesie wprowadzania ustawy mającej na celu ochronę nabywców nieruchomości mieszkalnych, należy zwrócić uwagę na orzecznictwo dotyczące zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, które odwołuje się do zasady racjonalnego ustawodawcy oraz do faktycznych i prawnych obowiązków państwa w tym zakresie. W wyroku z dnia 12 stycznia 2000 r.<sup>[25]</sup> TK scharakteryzował minimalny poziom ochrony praw obywatelskich w zakresie prawa do mieszkania. Zdaniem TK najistotniejsze pozostawało to, aby państwo stwarzało warunki dla rozwoju polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności prowadziło działania zmierzające do zminimalizowania bezdomności. Omawiany wyrok TK, chociaż w swej istocie dotyczy bezpośrednio zasadności podnoszenia czynszu przy umowie najmu, może być interpretowany jako próba zharmonizowania interesów właścicieli nieruchomości z potrzebami społecznymi, a także roli państwa w harmonizowaniu polityki mieszkaniowej.

Ustawa deweloperska z 2011 r. sprawiła, że od 29 kwietnia 2012 r. zaczęły obowiązywać jednolite przepisy dotyczące stosunków między deweloperem

<sup>23</sup> Strzelczyk, *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego*, 5.

<sup>24</sup> Paweł Jurczyński, "Instrumenty ochrony nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego na wypadek niewykonania zobowiązania przez dewelopera z umowy deweloperskiej w umówionym terminie," *Prawo i Więź*, nr 4 (42) (2024): 225.

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, Legalis nr 46357.

a nabywcą. Należy zaznaczyć, iż uchwalenie przedmiotowej regulacji wprowadziło ramy normatywne dla prawidłowego kształtowania wzajemnych obowiązków i zachowań stron oraz precyzyjnie określiło dopuszczalne sposoby, formy i tryby zawierania umów w obrocie deweloperskim z nabywcą nieprofesjonalnym (przy umowach mających za przedmiot świadczenia nieruchomości mieszkalną). Jak wskazywali wtedy przedstawiciele doktryny, w obowiązującym stanie prawnym umowa deweloperska została zakwalifikowana jako umowa nazwana (*contractus nominatus*). Warto jednak podkreślić, że samo pojęcie „umowy nazwanej” należy do języka prawniczego, a nie prawnego, co w praktyce, wobec braku ustawowej definicji, prowadzi do jego niejednolitej interpretacji. Niemniej, zgodnie z dominującym stanowiskiem doktryny oraz orzecznictwa, ustawowe określenie treści umowy deweloperskiej, połączone z nadaniem jej definicji normatywnej, przesądza o konieczności zaliczenia jej do kategorii pozakodeksowych umów nazwanych. Nie można jej utożsamiać z umową sprzedaży, choćby z tego względu, że nie wywołuje ona skutku rozporządzającego w postaci przeniesienia własności lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego na nabywcę, skutek ten powstaje dopiero w wyniku zawarcia odrębnej umowy sprzedaży<sup>[26]</sup>.

Powyższe rozważania pozwalają stwierdzić, że wprowadzenie ustawy deweloperskiej w 2011 r. było kluczowe dla dostosowania polskiego porządku prawnego do standardów europejskich. Działania naszego prawodawcy były szczególnie istotne, zważywszy na fakt, że Polska jako jedno z nielicznych państw w tamtym okresie nie posiadała szczególnej regulacji dotyczącej relacji pomiędzy deweloperem a nabywcą nieprofesjonalnym. Wtedy w znaczącej większości krajów członkowskich UE istniały już mechanizmy ochrony nabywcy nieruchomości o przeznaczeniu mieszkalnym. Dotyczyły one przede wszystkim regulacji prawnych mających na celu ograniczenie ryzyka nabywcy w przypadku upadłości podmiotu profesjonalnego<sup>[27]</sup>.

---

<sup>26</sup> Ryszard Strzelczyk, *Prawo nieruchomości* (Warszawa: C.H. Beck, Warszawa, 2019), 393.

<sup>27</sup> „We Francji już od 1954 r. obowiązuje regulacja, zgodnie z którą deweloper może finansować inwestycję ze środków klientów po uprzednim przeniesieniu na nich udziału we własności gruntu, na którym ma powstać inwestycja. W Niemczech deweloperowi wolno przyjmować zaliczki tylko wraz z postępem inwestycji. Klienci wpłacają pieniądze na rachunek powierniczy w banku, a dzięki gwarancji bankowej mają pewność, że odzyskają wpłacone zaliczki w razie niepowodzenia inwestycji. Natomiast w Danii i Szwecji zakazana jest sprzedaż mieszkań

Wraz z upływem czasu praktyka pokazała, że pierwsza ustawa deweloperska okazała się niewystarczająca dla skutecznej ochrony interesów nabywcy. Odpowiedzią na te problemy miała okazać się ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (dalej: OchrNabDFGU)<sup>[28]</sup>. W uzasadnieniu do projektu ustawy podkreślano, że: „W wyniku oceny funkcjonowania u.o.p.n. ustalono, że cele, które powinna realizować zmieniona regulacja, to: 1) poprawa skuteczności ochrony nabywców lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego; 2) poprawa bezpieczeństwa obrotu prawnego; 3) wzrost poziomu akceptacji regulacji po stronie przedsiębiorców”<sup>[29]</sup>. Analiza *ratio legis* wspomnianej ustawy prowadzi do jednoznacznego wniosku, iż jej zasadniczym celem było ograniczenie niepożądanych praktyk deweloperów wobec nabywców nieprofesjonalnych. Przedstawiciele doktryny wskazywali, że nowa ustawa deweloperska ma przede wszystkim służyć wzmocnieniu pozycji niedoszłych nabywców w postępowaniu upadłościowym<sup>[30]</sup>. Słusznie zważono, że ustawa z 2011 r. nie zapewniała wystarczających mechanizmów ochrony w przypadku upadłości dewelopera. OchrNabDFGU miała wpisywać się w nowy „nurt ustawodawstwa” ukierunkowanego na wzmocnioną ochronę konsumentów<sup>[31]</sup>. Warto w tym miejscu podkreślić,

---

w inwestycji, która dopiero się rozpoczęła. Sprzedaż obejmuje wyłącznie gotowe mieszkania i domy, a dla pełnego bezpieczeństwa klientów deweloperów uregulowano nawet sam moment przeniesienia własności i gwarancji ceny” – Anna Hrycaj, Andrzej Jakubecki i Aleksander J. Witosz, *Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe. System Prawa Handlowego* (Warszawa: C.H. Beck, 2019): 1374.

<sup>28</sup> Ustawa 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).

<sup>29</sup> Rządowy projekt ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz o Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym, Druk nr 985, Uzasadnienie do ustawy, 3, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=985>.

<sup>30</sup> Obok powyższych powodów wprowadzenia nowej ustawy deweloperskiej w uzasadnieniu projektu zwrócono także uwagę na przepisy egzekucyjne. „Rozwiązania prawne dotyczące postępowania upadłościowego wobec deweloperów wprowadzone do ustawy z dnia 28 lutego 2003 r.” – Prawo upadłościowe, zwaną dalej: „ustawą – Prawo upadłościowe”, przez ustawę z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, zwaną dalej: „ustawą – Prawo restrukturyzacyjne”, które weszły w życie dnia 1 stycznia 2016 r., przyznają nabywcom lokalu lub domu pozycję analogiczną do sytuacji wierzycieli zabezpieczonych rzeczowo.

<sup>31</sup> Bartłomiej Gliniecki, „Zamach na swobodę umów czy lepsze zabezpieczenie interesów klientów,” *Edukacja Prawnicza*, nr 4 (133) (2012): 3.

że chociaż ustawa z 2021 r. nie posługuje się pojęciem „konsumenta”, to z całą pewnością art. 5 pkt 5 OchrNabDFGU koresponduje z art. 22<sup>1</sup> k.c. Przyczyny, dla których odstąpiono od nazywania wprost nabywcy „konsumentem”, nie są bezpośrednio wskazywane. Niemniej należy przyznać słuszność prawodawcy przy posługiwaniu się pojęciem „nabywcy”, a nie „konsumenta” na tle ustawy deweloperskiej chociażby z uwagi na fakt, że wprowadzenie odrębnej, dostosowanej kategorii pojęciowej dla tej strony stosunku deweloperskiego usuwa potencjalne wątpliwości interpretacyjne wynikające z odmiennego definiowania pojęcia „konsumenta” w innych aktach prawnych.

Jak już wskazano, jednym z podstawowych założeń ustawy deweloperskiej było ograniczenie ryzyka utraty środków pieniężnych wpłacanych przez nabywców na poczet ceny, gromadzonych na tzw. mieszkaniowych rachunkach powierniczych. Ryzyko to miało istotne znaczenie praktyczne, ponieważ same rachunki powiernicze nie stanowiły wystarczającego zabezpieczenia interesów nabywców – brakowało dodatkowych mechanizmów ochronnych, takich jak gwarancje bankowe czy ubezpieczenia. Wprowadzenie ustawy miało na celu identyfikację oraz minimalizację wspomnianych zagrożeń, a w konsekwencji – zapewnienie nabywcom nieruchomości mieszkalnych większego bezpieczeństwa finansowego.

Równocześnie ustawodawca dążył do wyeliminowania z obrotu podmiotów o wątpliwej kondycji finansowej, tj. deweloperów realizujących inwestycje w przeważającej mierze lub wyłącznie ze środków pochodzących z przedpłat klientów. Nowe regulacje miały sprzyjać zwiększeniu wiarygodności deweloperów, którzy powinni legitymować się stabilną pozycją rynkową oraz odpowiednim zapleczem kapitałowym. W rezultacie nabywcy mieli zyskiwać pewność, że zawierają umowy z partnerem gospodarczym godnym zaufania

Wśród najistotniejszych przejawów wzmocnienia ochrony nabywcy w OchrNabDFGU (obok ww.) należy zaliczyć również rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy na umowy inne niż deweloperska *sensu stricto* (z art. 5 pkt 6 OchrNabDFGU), dla których OchrNabDFGU nakazuje stosować część przepisów ustawy (w tym do umowy sprzedaży z art. 3 OchrNabDFGU, zawieranej między nabywcą a deweloperem, oraz do umowy określonej w art. 4 ustawy deweloperskiej, zawieranej przez nabywcę z podmiotem nienależącym do definicji dewelopera w rozumieniu art. 5 pkt 1 OchrNabDFGU), czy rozszerzenie uprawnień banku lub SKOK<sup>[32]</sup>

32 Spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa

w zakresie przeprowadzania kontroli w związku z umową mieszkaniowego rachunku powierniczego, a także rozszerzenie sytuacji, w których nabywca będzie uprawniony do odstąpienia od umowy.

## 4 | Aksjologiczne przyczyny wprowadzenia pierwszej ustawy deweloperskiej w Polsce

Rozpoczynając analizę aksjologicznych przesłanek wprowadzenia pierwszej ustawy deweloperskiej w Polsce, należy zauważyć, że we współczesnych systemach prawnych wyróżnia się dwie formy tworzenia prawa, tj. poprzez jednostronne akty konwencjonalne upoważnionych przez państwo organów władz publicznych oraz w oparciu o praktyki prawotwórcze, czyli prawo zwyczajowe i precedensowe. „Stanowienie prawa jako akt jednostronny kompetentnego organu państwa odpowiada koncepcji władczego systemu prawa, w którym wyraźnie ujawnia się stosunek podporządkowania między stanowiącym prawo a adresatem norm”<sup>[33]</sup>. Proces stanowienia prawa w Polsce realizowany jest w ramach dynamicznego ciągu działań organizacyjnych, obejmującego kolejno: etap inicjacji prawodawczej, przygotowanie projektu normatywnego, wniesienie go pod obrady organu ustawodawczego oraz – w końcowej fazie – ogłoszenie ustawy w Dzienniku Ustaw. Dla analizy aksjologicznych podstaw wprowadzenia ustawy deweloperskiej kluczowe znaczenie ma szczególnie pierwszy etap, czyli okres formułowania przekonania o konieczności uchwalenia nowego aktu lub nowelizacji obowiązującej od 2011 r. ustawy.

Stadium to rozpoczyna się wyartykułowaniem określonych interesów społecznych, gospodarczych, politycznych, a kończy z momentem roboczego ustalenia (w stosownym organie państwa lub samorządu terytorialnego), że rysuje się potrzeba legislacji<sup>[34]</sup>.

<sup>33</sup> Jolanta Jabłońska-Bonca, *Wstęp do nauk prawnych* (Poznań: Wydawnictwo Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars Boni et aequi, 1996), 31.

<sup>34</sup> Ibidem, 29 – 30.

Aksjologia prawa jest dziedziną badawczą koncentrującą się na zależnościach między wartościami społecznymi a systemem normatywnym prawa<sup>[35]</sup>. Słusznie się podkreśla, że aksjologii prawa nie można przypisać charakteru nauki praktycznej<sup>[36]</sup>. Jednocześnie trafne jest stwierdzenie, że w jej normatywnym ujęciu zakłada się możliwość szerokiego wykorzystania wyników jej badań w praktyce. W ramach aksjologii analizuje się, które idee mają priorytetowe znaczenie dla społeczeństwa oraz w jaki sposób prawo może je uwzględnić i skutecznie chronić. Właśnie z tego powodu wyniki badań aksjologicznych powinny określać sposób podejmowania decyzji prawnych – zarówno przy tworzeniu, jak i stosowaniu prawa.

Aksjologia prawa na gruncie stosunku deweloperskiego będzie dotyczyła filozoficznych i etycznych aspektów związanych z umowami zawieranymi między deweloperem a nabywcą, mającymi za przedmiot świadczenia nieruchomości o przeznaczeniu mieszkalnym. Należy jednak zaznaczyć, że aksjologiczne przyczyny wprowadzania zmian lub nowych rozwiązań prawnych są zróżnicowane i mają charakter wielowymiarowy, obejmując zarówno ochronę interesów nabywców, jak i zapewnienie bezpieczeństwa i przejrzystości obrotu na rynku nieruchomości.

Wynik analizy historyczno-prawnej pozwala zauważyć, że pierwsze ustawy dotyczące działalności deweloperskiej zaczęły powstawać dopiero po uregulowaniu sytuacji mieszkaniowej w Polsce. W początkowym okresie po odzyskaniu niepodległości ustawodawca koncentrował się przede wszystkim na ujednoliceniu zasad dotyczących warunków technicznych i bezpieczeństwa budowlanego, natomiast w okresie powojennym priorytetem była odbudowa zniszczonych obszarów. Dopiero w trakcie transformacji systemowej po 1989 r. rozpoczęto proces dostosowywania polskiego prawa do zasad gospodarki rynkowej.

W wyniku omawianych przemian ewoluowała również aksjologia umowy deweloperskiej, która obecnie koncentruje się przede wszystkim na ochronie praw nabywców. Początkowo umowę deweloperską traktowano w praktyce jako jedną z form umowy przedwstępnej lub rezerwacyjnej, w obrocie prawnym występowała zatem jako umowa nienazwana, oparta na zasadzie swobody umów. Jak wskazywano wtedy w orzecznictwie – umowa

<sup>35</sup> Więcej na temat aksjologii prawa w: Krzysztof Pałeczki, "O przedmiocie socjologii prawa, raz jeszcze," w *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. Grażyna Skąpska (Kraków: Adam Marszałek, 1992).

<sup>36</sup> Anna Kociołek-Pęksa i Mateusz Stępień, *Leksykon socjologii prawa* (Warszawa: C.H. Beck, 2013), 1.

deweloperska nienazwana powstała w wyniku specyficznego połączenia czynności realizowanych w ramach procesu inwestycyjnego, z docelowym zamiarem przekazania inwestycji – budynku lub lokalu – drugiej stronie umowy. Umowa ta ma charakter właściwy, a nie przedwstępny i niezależnie od formy, w jakiej została zawarta, skutkuje dla danej strony umowy powstaniem roszczenia odszkodowawczego *ex contractu* w przypadku jej niewykonania lub niewłaściwego wykonania<sup>[37]</sup>.

W kontekście aksjologicznym prawodawca przy tworzeniu ustawy deweloperskiej uwzględnił oczekiwania społeczne, które na tamten moment skoncentrowane były wokół konieczności wprowadzenia szczególnych mechanizmów umożliwiających nabywcom ochronę na wypadek ogłoszenia przez dewelopera upadłości. Zwrócono także uwagę na dysproporcję ryzyka występującego pomiędzy stronami umowy. W obowiązującym ówczesnie systemie prawnym nabywca zobowiązany był do całkowitej zapłaty ceny nieruchomości jeszcze przed zakończeniem procesu inwestycyjnego przez dewelopera. W rezultacie narażony był na ryzyko związane z niewykonaniem przez dewelopera zobowiązań umownych, co mogło przejawiać się w zwłoce lub nawet niezrealizowaniu inwestycji. Tak ukształtowana pozycja nabywcy rodziła zagrożenia związane z utratą poniesionych środków finansowych, brakiem możliwości uzyskania zamówionego mieszkania lub jego ukończenia w terminie. W rezultacie unieвозмоżliwiało to realizację jego uprawnień ze stosunku deweloperskiego.

Na gruncie aksjologii umowy deweloperskiej warto również zauważyć, że uchwalenie Konstytucji RP z 1997 r. zagwarantowało w polskim systemie ochronę i gwarancję prawa do mieszkania<sup>[38]</sup> jako prawa podstawowego o charakterze socjalnym. W związku z tym szczególnego znaczenia nabrało wprowadzenie zmian legislacyjnych w zakresie działalności deweloperskiej. Można przyjąć, że uchwalenie przepisów dotyczących działalności deweloperskiej odpowiadało potrzebom społecznym, w szczególności poprzez: zwiększenie dostępności mieszkań o wysokim standardzie budowlanym, zapewnienie przejrzystości procedur związanych z nabyciem nieruchomości od podmiotów profesjonalnych oraz ograniczenie praktyk powszechnie uznawanych za niedozwolone.

<sup>37</sup> Wyrok SO w Poznaniu – II Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 19 marca 2021 r., II Ca 83/21, Legalis nr 2576241.

<sup>38</sup> Piotr Polak, "Konstytucyjne źródła «prawa do mieszkania»: Rekonstrukcja uprawnień składających się na prawa mieszkaniowe," *Prawo i Więź*, nr 5 (52) (2024): 383 – 398.

Zauważając związek pomiędzy możliwością realizacji fundamentalnych praw i wolności (np. prawa do zdrowia czy prywatności) a dostępem do własnej przestrzeni bytowej, ustawodawcy ponadnarodowi zdecydowali się wprowadzić prawne mechanizmy ochrony mieszkania jako prawa podstawowego. W ramach rozwoju ochrony mieszkania zwrócono uwagę na ściśle powiązanie między mieszkaniem a życiem rodzinnym. Jak wskazano w Komentarzu nr 4<sup>[39]</sup>, prawo do mieszkania przysługuje nie tylko każdemu człowiekowi, ale także rodzinie. Podobnie Rekomendacja Nr R (81)15 Rady Europy z 1981 r.<sup>[40]</sup> podkreśla konieczność nadania normatywnego wymiaru prawu małżonków do mieszkania rodzinnego oraz wspólnego korzystania z przedmiotów gospodarstwa domowego. Zmiany zachodzące w strukturze i funkcjonowaniu rodzin odzwierciedlają się w charakterze kultury mieszkaniowej. Warto wskazać, że aksjologicznym uzasadnieniem dla powstania przepisów deweloperskich mogły być także dążenia władz państwowych do stałego przyrostu naturalnego. Takie działania mieszczą się również w treści art. 18 Konstytucji RP oraz pkt 16 Europejskiej Karty Społecznej<sup>[41]</sup>.

Należy zaznaczyć, że relacja występująca pomiędzy dostępem do mieszkania a decyzjami rodzinnymi nie jest zagadnieniem pomijanym w naukach socjologicznych. Badania wskazują, że posiadanie własnego domu odgrywa kluczową rolę w procesie tworzenia rodziny. Przyjmuje się, że decyzję o założeniu rodziny często poprzedzają działania zmierzające do zapewnienia własnej przestrzeni bytowej, w której możliwe będzie wychowanie dzieci. Zwrócono również uwagę, że pary planujące powiększenie rodziny dążą do zwiększenia swoich zasobów mieszkaniowych już na etapie planowania potomstwa, a nie dopiero po narodzinach dziecka<sup>[42]</sup>. Dodatkowo nie kwestionuje się związku między potrzebami rodzinnymi a dostępem do mieszkania, zauważa się jednak, że w Polsce rośnie liczba gospodarstw jednoosobowych. Zmiany w modelu życia małżeńsko-rodzinnego, widoczne w strukturze gospodarstw domowych, przekładają

<sup>39</sup> Komentarz Ogólny nr 4: Prawo do odpowiedniego mieszkania (art. 11 ust. 1 Paktu). Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (CESCR), 1991, dokument ONZ: E/1992/23.

<sup>40</sup> Rekomendacja nr R (81)15 w sprawie praw małżonków do zajmowania mieszkania rodzinnego oraz korzystania z przedmiotów gospodarstwa domowego przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 16 października 1981 r.

<sup>41</sup> Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

<sup>42</sup> Magdalena Witkowska, *Uwarunkowania prokreacji w rodzinach wielodzietnych. Studia i Monografie* (Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2022), 167.

się również na przeobrażenia instytucji mieszkania. Mieszkanie zaczęło pełnić funkcję mechanizmu, za pomocą którego jednostka manifestuje swoją pozycję społeczną<sup>[43]</sup>.

Jak wynika z powyższych rozważań, realizacja prawa do mieszkania przez władze państwowe sprzyja także realizacji założeń polityki prorodzinnej. Dostęp do mieszkania zapewnia rodzinom podstawę egzystencji każdej jednostki, a przestrzeń mieszkalna jest niezbędna do wychowywania dzieci i planowania założenia rodziny. Ponadto mechanizmy państwowe ukierunkowane na politykę prorodzinną często współdziałają z szerszym dostępem do mieszkalnictwa. Rządowe programy wsparcia przy zakupie mieszkania bywają często bardziej preferencyjne dla osób z dziećmi lub dla tych, którzy mogą mieć trudności z zapewnieniem sobie odpowiednich warunków mieszkaniowych.

## 5 | Zakończenie

Podsumowując, ewolucja polskich regulacji deweloperskich odzwierciedla zarówno praktyczne potrzeby rynku, jak i aksjologiczne przesłanki związane z ochroną praw jednostki. Wprowadzenie regulacji deweloperskich w Polsce należy postrzegać przede wszystkim jako reakcję ustawodawcy na realne problemy praktyczne związane z realizacją stosunku deweloperskiego, a nie jako instrument stymulujący rozwój sektora mieszkaniowego.

Analiza aksjologiczna wskazuje, że działania ustawodawcze w zakresie prawa deweloperskiego odpowiadają również potrzebom społecznym związanym z prawem do mieszkania i jego powiązaniem z życiem rodzinnym. Dostęp do własnej przestrzeni bytowej sprzyja realizacji praw jednostki, a także nie pozostaje obojętny z perspektywy planowania rodziny. W tym kontekście przepisy deweloperskie można postrzegać jako instrument wspierający politykę prorodzinną, harmonizującą prawa jednostki z wartościami społecznymi, takimi jak bezpieczeństwo, stabilność i dobrostan rodzin.

---

<sup>43</sup> Aleksander Lipski, "Rola mieszkania w obliczu nowoczesnych form życia rodzinnego," *Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje*. PAN. Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej, t. 11 (2009): 30.

## Bibliografia

- Białko, Mikołaj. "Potrzeby mieszkaniowe współczesnych społeczeństw." *Przestrzeń i Forma*, nr 19 (2013): 66 – 79.
- Blicharz, Rafał. "Ważenie wartości w publicznym prawie gospodarczym." W *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powałowski, 21 – 43. Warszawa: C.H. Beck, 2022.
- Gliniecki, Bartłomiej. "Zamach na swobodę umów czy lepsze zabezpieczenie interesów klientów." *Edukacja Prawnicza*, nr 4 (133) (2012): 3 – 7.
- Górnicki, Leonard. "Założenia i koncepcja kodyfikacji prawa w II RP." *Prawo i Więź*, nr 4 (42) (2022): 618 – 661. <https://doi.org/10.36128/priw.vi42.578>.
- Hauser, Agata. "Międzynarodowe standardy w zakresie prawa do mieszkania." *Prawo i Więź*, nr 5 (52) (2024): 329 – 346. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI52.1040>.
- Hrycaj, Anna, Andrzej Jakubecki i Antoni Witosz. *Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe. System Prawa Handlowego*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Jabłońska-Bonca, Jolanta. *Wstęp do nauk prawnych*. Poznań: Wydawnictwo Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars Boni et aequi, 1996.
- Jurczyński, Paweł. "Instrumenty ochrony nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego na wypadek niewykonania zobowiązania przez dewelopera z umowy deweloperskiej w umówionym terminie." *Prawo i Więź*, nr 4 (42) (2024): 222 – 251. <https://doi.org/10.36128/priw.vi42.517>.
- Kociołek-Pęksa, Anna i Mateusz Stępień. *Leksykon socjologii prawa*. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Kujawa, Jakub. "Between Progress and Backwardness. A Look at the Housing Policy of the Period of the People's Republic of Poland from the Social and Economic Perspective After 1989." *Studia Historiae Oeconomicae*, vol. 38 (2020): 57 – 80. <https://doi.org/10.2478/sho-2020-0003>.
- Kurek, Dorota. "Ustawa o własności lokali (wyciąg)." W *Prawo rynku nieruchomości. Prawo budowlane. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Ustawa deweloperska. Własności lokali. Ochrona praw lokatorów. Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*, red. Dariusz Okolski, 965 – 999. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Kurzyńska-Lipniewicz, Agnieszka. *Prawne aspekty ochrony konsumenta w Polsce i w Unii Europejskiej*. Legnica: Wydawnictwo Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Witelona w Legnicy, 2009.
- Lipski, Aleksander. "Rola mieszkania w obliczu nowoczesnych form życia rodzinnego." *Problemy Polityki Społecznej*, t. 11 (2009): 15 – 35.

- Mróz, Arkadiusz. "Umowy deweloperskie zawierane przed wejściem w życie ustawy deweloperskiej z 2011 r." *Nieruchomości*, nr 7 (2022): 9 – 15. <http://dx.doi.org/10.32027/NIER.22.7.2>
- Nowakowski, Andrzej B. "Pierwsze polskie prawo budowlane a prawo współczesne." *Przegląd Budowlany*, nr 6 (2013): 28 – 31.
- Okolski, Dariusz. *Prawo rynku nieruchomości. Prawo budowlane. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Ustawa deweloperska. Własności lokali. Ochrona praw lokatorów. Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2023.
- Pałeczki, Krzysztof. "O przedmiocie socjologii prawa, raz jeszcze." W *Prawo w zmieniającym się społeczeństwie*, red. Grażyna Skąpska, 30 – 31, Kraków: Adam Marszałek, 1992.
- Polak, Piotr. "Konstytucyjne źródła «prawa do mieszkania»: Rekonstrukcja uprawnień składających się na prawa mieszkaniowe." *Prawo i Więzy*, nr 5 (52) (2024): 383 – 398. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI52.1036>.
- Smarż, Joanna. "Rys historyczny przepisów prawa budowlanego w Polsce." *Inżynieria i Budownictwo*, r. 74, nr 7–8 (2018): 420 – 423.
- Strzelczyk, Ryszard. *Prawo nieruchomości*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Strzelczyk, Ryszard. *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego*. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Witkowska, Magdalena. *Uwarunkowania prokreacji w rodzinach wielodzietnych. Studia i Monografie*. Warszawa: Wydawnictwo Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2022.
- Żelazna, Agnieszka. "Nowe rozporządzenie w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach." *Nieruchomości*, nr 2 (2022): 9 – 13. <https://doi.org/10.32027/NIER.22.2.6>.



