

Cel nabycia nieruchomości jako kryterium różnicowania ochrony nabywcy w ustawie deweloperskiej

The Purpose of Real Estate Acquisition as a Criterion for Differentiating Purchaser Protection under the Developer Act

Abstract

The point of departure for the analysis undertaken in this paper is the observation that the Developer Act does not differentiate between the legal position of natural persons acquiring property in order to satisfy their own housing needs and that of natural persons acquiring property for investment purposes, in particular as a means of capital allocation. In the author's view, such a legal framework may result in the provision of protection that is unjustified or even contrary to the purpose of the Act. The paper seeks to demonstrate that an entity acquiring an additional property for wealth-preservation purposes does not occupy the position of the "weaker party" in a developer relationship and therefore does not require the special, enhanced protection afforded to purchasers under the Developer Act. In particular, the paper examines the merits of amending the Developer Act so as to permit the inclusion in developer agreements of clauses enabling the legal status of the property to be monitored following the transfer of ownership, as well as the possible introduction of a temporary restriction on the purchaser's entitlement to derive financial benefits from the property, for example through a tenancy arrangement. The issues addressed and the proposals advanced are intended to initiate a discussion on the need to restore contractual equilibrium within developer relationships. The paper forms part of a broader strand of analysis highlighting the importance of appropriately designed private-law instruments in the pursuit of public objectives, while emphasising the role of regulation governing developer relationships as one of the factors determining the sustainable development of housing.

SŁOWA KLUCZOWE: ustawa deweloperska, nabywca nieruchomości, ochrona konsumenta, cel nabycia nieruchomości, tezauryzacja mieszkań

KEY WORDS: developer act, property purchaser, consumer protection, purpose of property acquisition, housing hoarding

1 | Uwagi wprowadzające

W dyskursie publicznym utrwalił się obraz dewelopera jako podmiotu nadużywającego swojej pozycji, działającego w sposób sprzeczny z zasadami współżycia społecznego oraz dobrymi praktykami rynkowymi, ukierunkowanego jedynie na maksymalizację zysku. Prawdą jest jednak, że negatywne postrzeganie branży deweloperskiej było w pewnym stopniu konsekwencją licznych nieprawidłowości występujących w okresie poprzedzającym uchwalenie pierwszej ustawy deweloperskiej^[1]. W tamtym czasie umowy deweloperskie funkcjonowały w oparciu o zasadę swobody umów, przy odpowiednim zastosowaniu przepisów kodeksu cywilnego^[2] oraz ustawy o własności lokali^[3], co w praktyce prowadziło do istotnych

¹ W analizowanym okresie potrzebę wzmocnienia ochrony konsumenta jako strony umowy deweloperskiej dostrzegł także Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W raporcie sporządzonym w związku z kontrolą wzorców umownych stosowanych w obrocie deweloperskim wskazano, iż sytuacja konsumentów na rynku usług budowlanych budzi istotne zastrzeżenia. Przeprowadzona analiza wykazała wyraźną dysproporcję w zakresie zabezpieczenia interesów stron stosunku prawnego. UOKiK stwierdził liczne nieprawidłowości obejmujące w szczególności stosowanie postanowień niedozwolonych, redagowanie wzorców umownych w sposób niejednoznaczny i utrudniający ich prawidłową interpretację, a także zawieranie umów deweloperskich z pominięciem formy aktu notarialnego, zob. Departament Polityki Konsumentckiej UOKiK, Raport konsument na rynku deweloperskim (Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów). <https://bi.gazeta.pl/im/6/15368/m15368486,RAPORT-UOKIK.pdf>. [dostęp: 1.5.2026].

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1071, ze zm.), później skróć KC.

³ Doniosłe znaczenie pełnił art. 9 Ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r., poz. 1048). To właśnie w nim ustawodawca po raz pierwszy wskazał, że do powstania odrębnej własności lokalu może dojść w wykonaniu umowy zobowiązującej właściciela gruntu do wybudowania na tym gruncie domu

rozbieżności w kształtowaniu treści stosunku. Ustawa deweloperska z 2011 r. stanowiła odpowiedź ustawodawcy na zidentyfikowane problemy praktyczne, w szczególności na przypadki naruszania interesów nabywców nieprofesjonalnych przez podmioty realizujące przedsięwzięcia deweloperskie^[4].

Wprowadzenie ustawy deweloperskiej (OchrNabU)^[5] w 2011 r. stanowiło również istotny etap harmonizacji krajowego porządku prawnego ze standardami ochrony przyjmowanymi w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Z tego powodu należy przyjąć, że polski proces legislacyjny wpisywał się w szerszy nurt harmonizacji przepisów gwarantujących zabezpieczenie interesów słabszej strony stosunków cywilnoprawnych. W okresie poprzedzającym jej wejście w życie Polska należała do nielicznych państw UE, w których brakowało kompleksowej regulacji dotyczącej stosunku deweloperskiego. W większości państw członkowskich funkcjonowały już ustawowe mechanizmy zabezpieczające interesy nabywców, w szczególności na wypadek niewypłacalności lub upadłości podmiotu profesjonalnego realizującego przedsięwzięcie deweloperskie.

Pierwsza polska ustawa deweloperska stanowiła istotny instrument wzmacniający ochronę interesów nabywcy, który przed 2011 r. nierzadko pozostawał zobowiązany do spełnienia świadczenia pieniężnego w pełnej wysokości jeszcze przed zakończeniem realizacji przedsięwzięcia deweloperskiego. Taki stan rzeczy prowadził do sytuacji, w której podmiot słabszy ekonomicznie ponosił całe ryzyko związane z niewykonaniem przez dewelopera obowiązku przeniesienia prawa do lokalu lub domu, a także ryzyko arbitralnej modyfikacji warunków umowy, w szczególności w zakresie ceny.

Pomimo wprowadzenia wskazanych mechanizmów ochronnych nabywcy ustawa z 2011 r. nie eliminowała w sposób wystarczający zagrożeń związanych z ogłoszeniem upadłości dewelopera. Pozycja nabywcy pozostawała nadal nie w pełni zabezpieczona, co przejawiało się brakiem możliwości uzyskania lokalu będącego przedmiotem umowy albo opóźnieniem jego ukończenia. Stan ten prowadził do osłabienia realnej skuteczności uprawnień wynikających ze stosunku deweloperskiego. W konsekwencji,

oraz ustanowienia – po zakończeniu budowy – odrębnej własności lokalu i przeniesienia tego prawa na drugą stronę umowy lub na inną osobę wskazaną w umowie.

⁴ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 sierpnia 2010 r., S 3/10, *Legalis* nr 279403.

⁵ Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1445).

pod wpływem narastających oczekiwań społecznych^[6] wprowadzono w 2021 r. nową regulację prawną, tj. ustawę o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym^[7].

Jak można zauważyć, wprowadzenie każdej ze wskazanych regulacji deweloperskich w Polsce stanowiło przede wszystkim reakcję ustawodawcy na rzeczywiste problemy ujawniające się w praktyce. Celem tych rozwiązań było przede wszystkim wzmocnienie ochrony nabywcy jako strony słabszej ekonomicznie w relacji z profesjonalnym deweloperem. Kluczowe znaczenie miało w tym zakresie ograniczenie ryzyk towarzyszących realizacji przedsięwzięć deweloperskich poprzez zapewnienie skutecznych instrumentów prawnych służących zabezpieczeniu interesów nabywców.

2 | Nabywca, czyli podmiot szczególnie chroniony w stosunkach deweloperskich

Zgodnie z art. 5 pkt 5 OchrNabDFG nabywcą jest osoba fizyczna, która w celu niezwiązanym bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową zawiera z deweloperem albo przedsiębiorcą innym niż deweloper jedną z umów określonych w OchrNabDFG. W świetle przywołanej definicji za nabywcę może zostać uznany wyłącznie podmiot spełniający określone przesłanki normatywne. Po pierwsze, musi to być osoba fizyczna. Po drugie, chodzi o podmiot występujący w relacji z deweloperem albo innym podmiotem profesjonalnym, który nie mieści się w definicji dewelopera z art. 5 pkt 1 OchrNabDFGU. Po trzecie, status nabywcy związany jest z zawarciem jednej z umów wskazanych w ustawie deweloperskiej, a więc umowy deweloperskiej, o której mowa w art. 5 pkt 6 OchrNabDFG, umowy sprzedaży, o której mowa w art. 3 OchrNabDFG, umowy zawieranej

⁶ Więcej na temat genezy oraz aksjologicznego uzasadnienia wprowadzenia regulacji deweloperskich do polskiego porządku prawnego w: Natalia Pliszka, „Ewolucja i aksjologiczne uzasadnienie dla wprowadzenia regulacji deweloperskich w polskim porządku prawnym” *Prawo i Więź*, nr 5 (58) (2025): 65-85.

⁷ Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (t.j. Dz. U. z 2026 r., poz. 27).

z podmiotem innym niż deweloper, określonej w art. 4 tej ustawy, bądź też umowy zawieranej z deweloperem albo przedsiębiorcą innym niż deweloper, o której stanowi art. 28 ust. 1 OchrNabDFG.

Przy analizie poszczególnych cech nabywcy zbędne wydaje się szczegółowe definiowanie pojęcia osoby fizycznej, skoro w doktrynie i praktyce prawa cywilnego przyjmuje się powszechnie, że jest nią każdy człowiek. Kwestie związane ze zdolnością do czynności prawnych, a tym samym z możliwością dokonywania czynności prawnych, w tym również zawarcia umowy deweloperskiej, regulują natomiast przepisy Kodeksu cywilnego, w szczególności art. 10–22 KC. Jednocześnie warto podkreślić, że ustawa deweloperska nie wyklucza możliwości uzyskania statusu nabywcy przez osobę nieposiadającą obywatelstwa polskiego. W tym zakresie zastosowanie znajdują również przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców^[8]. Dodatkowo nie ma przeszkód, aby po stronie nabywcy występował więcej niż jeden podmiot, np. małżonkowie.

Kolejną cechą definiującą nabywcę jest zawarcie przez niego umów wskazanych w art. 5 pkt 5 OchrNabDFG. Jak już wskazano, nie musi to być wyłącznie umowa deweloperska *sensu stricto*, tj. umowa określona w art. 5 pkt 6 OchrNabDFG. Statusem nabywcy objęty jest również podmiot zawierający tzw. umowę sprzedaży deweloperskiej. Takie rozwiązanie ustawowe pozwoliło rozszerzyć zakres ochrony także na osoby decydujące się na nabycie „gotowego” lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego od dewelopera, a więc po zakończeniu przez niego realizacji przedsięwzięcia deweloperskiego.

Istotnym elementem definiowania nabywcy, szczególnie na tle niniejszego artykułu, pozostaje nieprofesjonalny charakter tej strony stosunku. Wydaje się, że o uznaniu osoby fizycznej za nabywcę decydujący będzie fakt nieprowadzenia przez tę osobę działalności gospodarczej lub zawodowej albo zawarcie umowy bez bezpośredniego związku z taką działalnością. Jednocześnie w doktrynie wskazuje się, że sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej, w tym wpis do CEIDG, a nawet ujawnienie w przedmiocie działalności kodów PKD odnoszących się do obrotu nieruchomościami, najmu lokali czy działalności inwestycyjnej, nie wyklucza *ex lege* uznania danej osoby za nabywcę. Zgodnie z dominującym poglądem decydować

⁸ Ustawa z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2278).

ma przede wszystkim istnienie „bezpośredniego związku”^[9] między konkretną czynnością a prowadzoną działalnością gospodarczą. Co więcej, jako najbardziej racjonalną podstawę ustalenia tego związku wskazuje się oświadczenie samej osoby fizycznej składane w treści umowy^[10]. Nie sposób jednoznacznie przesądzić, czy takie ujęcie „nieprofesjonalnego charakteru” nabywcy pozostaje zgodne z celami prawodawcy przy tworzeniu ustawy deweloperskiej, a w konsekwencji, z założeniami mechanizmów ochrony podmiotu słabszego na rynku nieruchomości. Zasadnicze wątpliwości budzi bezkrytyczne przyjmowanie, że samo ujawnienie w rejestrze przedsiębiorców określonych rodzajów działalności, obejmujących różne formy zarobkowego wykorzystywania nieruchomości, nie wyklucza możliwości uznania danej osoby za nabywcę. Dotyczy to sytuacji, w której nabywca składa w treści umowy oświadczenie o braku bezpośredniego związku danej czynności z prowadzoną działalnością gospodarczą. Okoliczność ta nie powinna pozostawać irrelevantna dla oceny statusu takiego podmiotu na gruncie ustawy deweloperskiej. Wprowadzie wpis określonych kodów PKD nie może być traktowany jako przesłanka wyłączna i samodzielnie rozstrzygająca, jednak niewątpliwie stanowi istotny, obiektywny wskaźnik gospodarczego charakteru podejmowanej aktywności. Pomijanie tej okoliczności prowadzi do nadmiernego osłabienia kryteriów pozwalających odróżnić podmiot rzeczywiście wymagający ochrony od podmiotu uczestniczącego w obrocie w celach zarobkowych.

Pewne wątpliwości budzi także stanowisko, zgodnie z którym o ochronnym statusie nabywcy miałoby przesądzać przede wszystkim oświadczenie samej zainteresowanej osoby co do celu zawarcia umowy. Taki sposób kwalifikacji sprzyja instrumentalnemu wykorzystywaniu mechanizmów ochronnych przez podmioty, które formalnie występują jako osoby fizyczne, lecz w istocie nabywają nieruchomości w ramach szerszej aktywności inwestycyjnej lub zarobkowej. W konsekwencji może dojść do rozszerzenia zakresu ochrony przewidzianej dla strony słabszej również na podmioty, które nie realizują własnych potrzeb mieszkaniowych, lecz uczestniczą

⁹ Bartłomiej Gliniecki, „Komentarz do ustawy deweloperskiej”, [w:] *Ustawa deweloperska. Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz*, red. Bogusław Lackoroński, wyd. 3 (Warszawa: C.H. Beck, 2026); por. także: Ewa Wójtowicz, Krzysztof Kułak, Michał Leśniak, *Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz*, wyd. 1. (Warszawa: C.H. Beck, 2025).

¹⁰ Gliniecki, „Komentarz do ustawy deweloperskiej”.

w obrocie nieruchomościami w sposób zbliżony do profesjonalnego, ograniczając się jedynie do zadeklarowania na etapie zawarcia umowy braku bezpośredniego związku danej czynności z działalnością gospodarczą. Odmienne należałoby ocenić znaczenie takiego oświadczenia, gdyby ustawodawca przewidział skuteczne mechanizmy następczej weryfikacji faktycznego sposobu wykorzystania nabytej nieruchomości. Znaczenie mogłyby mieć w tym zakresie zarówno instrumenty pozwalające na kontrolę rzeczywistego przeznaczenia lokalu lub domu po jego nabyciu, jak i określone rozwiązania fiskalne odnoszące się do nabywania kolejnych nieruchomości przez ten sam podmiot^[11]. Zagadnienia te wymagają jednak odrębnego omówienia i zostaną przedstawione w dalszej części artykułu – 5. Uwagi podsumowujące i postulaty *de lege ferenda*.

Chociaż prawodawca w OchrNabDFG nie posługuje się pojęciem konsumenta, to po części taki zakres pojęciowy wyraża *ratio legis* ustawy, którym stało się zapewnienie skuteczniejszej ochrony tej kategorii podmiotów^[12]. Jednocześnie, pomimo dostrzegalnej inspiracji ustawowym sposobem definiowania konsumenta przy określaniu cech nabywcy, nie sposób uznać, że ustawodawca dokonuje w tym przypadku prostego powtórzenia lub przeniesienia definicji konsumenta na grunt ustawy deweloperskiej. Zasadne było w tym wypadku skonstruowanie przez ustawodawcę autonomicznej definicji legalnej, ukształtowanej z wykorzystaniem określonych elementów właściwych pojęciu konsumenta, lecz zarazem dostosowanej do specyfiki obrotu nieruchomościami na rynku pierwotnym. Za słuszością

¹¹ Inicjatywa Lewicy w zakresie wprowadzenia podatku katastralnego od trzeciego mieszkania zakłada, że w odniesieniu do właścicieli trzeciego i kolejnych mieszkań stawka podatku miałaby wynosić 0,5% wartości nieruchomości rocznie, docelowo wzrastając do poziomu 1,5%; zob. Michał Moskała, „Podatek katastralny w Polsce od 2027 roku – Lewica złożyła projekt. Co oznacza dla właścicieli mieszkań?” *OnGeo.pl*, 23 marca 2026 <https://blog.ongeo.pl/podatek-katastralny-polska-projekt-lewicy-trzecie-mieszkanie>. [dostęp: 30.3.2026]; Paweł Gospodarczyk, „Lewica: projekt podatku katastralnego to kwestia dni” *Money.pl*, 16 marca 2026, <https://www.money.pl/podatki/lewica-projekt-podatku-katastralnego-to-kwestia-dni-7264965887723936a.html>. [dostęp: 30.3.2026]

¹² O tym, że prawodawca, tworząc OchrNabDFG, kierował się wzmocnieniem ochrony strony nieprofesjonalnej, świadczy zmiana zakresu pojęciowego nabywcy, który na gruncie ustawy OchrNabU uznawany był jedynie za „osobę fizyczną, która na podstawie umowy deweloperskiej uprawniona jest do przeniesienia na nią prawa, o którym mowa w art. 1, oraz zobowiązuje się do spełnienia świadczenia pieniężnego na rzecz dewelopera na poczet ceny nabycia tego prawa”, zob. artykuł 3 pkt 4 Ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1445).

stworzenia odrębnej kategorii pojęciowej „nabywcy” przemawia chociażby to, że zabieg ten trafnie oddaje specyfikę rynku nieruchomości oraz charakter umów zawieranych w ramach stosunku deweloperskiego, którego struktura i funkcje wykraczają poza klasyczny model relacji konsumencjonalnej. W ocenie autorki wybór ten pozwala pełniej uchwycić szczególną pozycję prawną podmiotu nabywającego lokal mieszkalny albo dom jednorodzinny w ramach przedsięwzięcia deweloperskiego.

Z całą jednak pewnością nie można pomijać faktu, że definicja nabywcy, zawarta w art. 5 pkt 5 OchrNabDFG, pozostaje w ścisłej relacji z ustawowym pojęciem konsumenta określonym w art. 22¹ KC. Zbieżność tych dwóch kategorii normatywnych nie jest prawnie obojętna, w szczególności z perspektywy zakresu odpowiedzialności dewelopera wobec podmiotu mieszczącego się zarazem w definicji nabywcy i konsumenta. Dotyczy to przede wszystkim odpowiedzialności z tytułu rękojmi za wady oraz mechanizmów ochrony przed klauzulami abuzywnymi, których stosowanie pozostaje wyłączone niezależnie od tego, czy zakaz ten został wyrażony *expressis verbis* w ustawie deweloperskiej.

Na tle problematyki niniejszego opracowania korelacja pojęć „nabywcy” i „konsumenta” zachowuje szczególne znaczenie również dla oceny, czy określone podmiotowi powinna przysługiwać wzmożona ochrona przewidziana w ustawie deweloperskiej, także wówczas, gdy cel nabycia nieruchomości nie był bezpośrednio związany z zaspokajaniem jego własnych potrzeb mieszkaniowych.

Na tle OchrNabDFG szczególne znaczenie ma również objęcie ochroną podmiotu nieprofesjonalnego nabywającego nieruchomości od przedsiębiorcy, który nie mieści się w definicji dewelopera z art. 5 pkt 1 OchrNabDFG, a więc dokonującego nabycia w ramach umowy sprzedaży, o której mowa w art. 4 tej ustawy. W tym kontekście wyjaśnienia wymaga przede wszystkim zakres pojęcia „przedsiębiorcy innego niż deweloper”, zwłaszcza że ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie definicji legalnej. Definiując pojęcie dewelopera, ustawodawca wskazał, że jest nim „przedsiębiorca w rozumieniu art. 43¹ KC, który w ramach prowadzonej działalności gospodarczej realizuje przedsięwzięcie deweloperskie”. Pierwszą cechą tego podmiotu jest zatem jego profesjonalny charakter. Wątpliwości może jednak budzić samo odwołanie się do art. 43¹ KC, skoro w polskim porządku prawnym funkcjonuje regulacja szczególna w postaci ustawy

z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców^[13]. W art. 4 ust. 2 tej ustawy trafnie wskazano, że przedsiębiorcami mogą być również wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Z tego względu za zasadne należy uznać stanowisko, zgodnie z którym deweloperem mogą być także wspólnicy spółki cywilnej^[14]. Nie ulega natomiast wątpliwości, że konstytutywną cechą dewelopera pozostaje prowadzenie działalności gospodarczej oraz realizowanie w jej ramach przedsięwzięcia deweloperskiego. Pod pojęciem przedsięwzięcia deweloperskiego należy rozumieć szczególny rodzaj procesu inwestycyjnego, obejmującego szereg etapów prowadzących do przeniesienia na nabywcę praw wynikających z umowy deweloperskiej albo innych umów wskazanych w ustawie. W doktrynie i orzecznictwie brakuje jednak jednolitego ujęcia tego pojęcia. Sama ustawa wskazuje jedynie, że jest to proces, w wyniku którego na rzecz nabywcy zostają przeniesione prawa wynikające z umowy deweloperskiej albo jednej z umów wymienionych w ustawie, obejmujący w szczególności budowę lub przebudowę, czynności faktyczne i prawne niezbędne do rozpoczęcia oraz zakończenia tych robót, uzyskanie wymaganych zezwoleń administracyjnych, nabycie praw do nieruchomości, przygotowanie projektu budowlanego, nabycie materiałów budowlanych, a także czynności niezbędne do zawierania umów z nabywcami. Należy przy tym zauważyć, że przedsięwzięcie deweloperskie nie jest tożsame z procesem budowlanym ujmowanym wąsko, lecz stanowi pojęcie szersze, zbliżone raczej do procesu inwestycyjno-budowlanego. Obejmuje ono bowiem nie tylko sam etap realizacji robót budowlanych, lecz także wcześniejsze i późniejsze fazy związane z przygotowaniem, organizacją, finansowaniem oraz finalizacją inwestycji. W tym ujęciu można wyróżnić takie etapy, jak analiza opłacalności planowanej inwestycji, ustalenie

¹³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1480 ze zm.).

¹⁴ „Deweloperem może być zatem praktycznie każdy podmiot prowadzący działalność zarobkową, bez względu na formę organizacyjną, o ile z przepisów szczególnych nie wynika niedopuszczalność wykonywania działalności deweloperskiej, co na przykład ma miejsce w przypadku spółki partnerskiej, której celem jest wykonywanie przez wspólników wolnego zawodu (art. 86 KSH). Jest to rozwiązanie odmienne od przyjętego, np. w prawie niemieckim, w którym na mocy przepisów o prowadzeniu działalności gospodarczej (*Gewerbeordnung*) działalność deweloperska wymaga odpowiedniego zezwolenia administracyjnego” – zob. Ryszard Strzelczyk, *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego* (Warszawa: C.H. Beck, 2013); *Ustawa deweloperska. Komentarz*, red. Bartłomiej Gliniecki, Konrad Osajda, wyd. 2 (Warszawa, C.H. Beck, 2024), 137.

uwarunkowań jej realizacji, przygotowanie inwestycji, w tym założenie mieszkaniowego rachunku powierniczego i sporządzenie prospektu informacyjnego, etap budowy, etap odbioru lokalu lub domu przez nabywcę, a ostatecznie także przeniesienie własności na nabywcę. W konsekwencji, poza zakresem pojęcia dewelopera pozostaje przedsiębiorca dokonujący sprzedaży lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego, jeżeli nieruchomości te nie zostały wybudowane w ramach realizowanego przez niego przedsięwzięcia deweloperskiego.

3 | Sytuacja prawna dewelopera w umowach zawieranych z nabywcą w rozumieniu art. 5 pkt 5 OchrNabDFG

Już na etapie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy deweloperskiej wprost wskazywano, że wzmocnienie ochrony nabywcy powinno zostać osiągnięte poprzez nałożenie dodatkowych obowiązków oraz ograniczeń na podmioty profesjonalnie uczestniczące w obrocie nieruchomościami. Jednocześnie projektodawca nie ukrywał, że proponowane rozwiązania będą wiązały się ze wzrostem kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez deweloperów. Podnoszono jednak, że aktualna koniunktura na rynku nieruchomości oraz stabilna sytuacja ekonomiczna sektora deweloperskiego pozwalają na absorpcję nowych obciążeń, zwłaszcza przy uwzględnieniu bieżącej rentowności i dochodowości prowadzonej działalności^[15]. Takie ujęcie problemu prowadzi jednak do istotnych zastrzeżeń natury systemowej. W pierwszej kolejności może ono skutkować pogłębieniem dysproporcji między poszczególnymi kategoriami przedsiębiorców,

¹⁵ „Celem proponowanych rozwiązań nie jest osłabienie branży deweloperskiej, a podniesienie bezpieczeństwa środków nabywców, także w momencie załamania na rynku, którego ze względu na jego cykliczny charakter nie można wykluczyć, a jego skutków bagatelizować. Wiąże się to co prawda z podniesieniem kosztów działalności deweloperów, wydaje się jednak, że obecna sytuacja na rynkach (okres dobrej koniunktury) pozwoli ograniczyć negatywne skutki proponowanych zmian” – zob. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii, Rządowy Projekt Ustawy o ochronie praw nabywcy lub domu jednorodzinnego oraz o Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym, druk nr 985 (Warszawa: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, IX kadencja, 2021), 3, 11. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=985>. [dostęp: 10.4.2026].

którzy funkcjonują na rynku nieruchomości. Przyjęcie jednolitego modelu regulacyjnego, bez uwzględnienia zróżnicowanej skali działalności, struktury kapitałowej oraz faktycznej kondycji finansowej poszczególnych podmiotów, może bowiem w sposób nieproporcjonalny obciążać małych i średnich przedsiębiorców. W konsekwencji może to rodzić wątpliwości z perspektywy konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz zasady równej ochrony działalności gospodarczej.

Zmiany ustawodawcze polegające na przyjęciu, że w roli nabywcy na gruncie stosunku deweloperskiego (którego źródłem jest umowa deweloperska określona w art. 5 pkt 6 OchrNabDFG lub w art. 3 i 4 OchrNabDFG) może występować wyłącznie osoba fizyczna nabywająca nieruchomość o przeznaczeniu mieszkalnym, w istotny sposób wpływają na pogorszenie sytuacji dewelopera (lub podmiotu niemieszczącego się w definicji dewelopera – umowy określone w art. 4 OchrNabDFG). Ograniczenie elastyczności działań dewelopera może wynikać z konieczności spełnienia dodatkowych wymogów prawnych, co utrudnia dostosowywanie się do dynamicznie zmieniających się warunków rynkowych.

3.1 Ochrona nabywcy na tle OchrNabDFG

Zgodnie z OchrNabDFG umowa deweloperska *sensu stricto* (z art. 5 pkt 6 OchrNabDFG) zobowiązuje dewelopera do wybudowania budynku, ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego, a następnie przeniesienia tego prawa, wraz z uprawnieniami niezbędnymi do korzystania z lokalu, na nabywcę. Jednakże poza wskazanym świadczeniem głównym na podmiocie profesjonalnym ciąży również szereg obowiązków dodatkowych, których *ratio legis* sprowadza się do zapewnienia podwyższonego standardu ochrony nabywcy. Do najistotniejszych z nich należy zaliczyć przede wszystkim:

- obowiązki informacyjne obejmujące sporządzenie, doręczenie oraz aktualizację prospektu informacyjnego, jak również przekazywanie innych danych wymaganych ustawą (art. 20 OchrNabDFG),
- obowiązek zapewnienia ochrony środków pieniężnych wpłacanych przez nabywcę poprzez zawarcie umowy mieszkaniowego rachunku powierniczego (art. 6 OchrNabDFG),
- obowiązek uiszczania składek na Deweloperski Fundusz Gwarancyjny (w szczególności art. 46–56 oraz art. 49 OchrNabDFG).

Ponadto deweloper obowiązany jest do przeprowadzenia procedury odbioru lokalu oraz usunięcia wad ujawnionych przy odbiorze w terminach przewidzianych ustawą, terminowego przeniesienia prawa własności na nabywcę, jak również do znoszenia skutków wykonania przez nabywcę ustawowo przyznanego prawa odstąpienia od umowy w przypadkach określonych przez ustawodawcę.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że wskazane obowiązki dewelopera nie mogą zostać wyłączone ani ograniczone w drodze swobody umów, co wynika wprost z art. 42 OchrNabDFG. Przepis ten ustanawia semiimperatywny charakter regulacji deweloperskiej, przesądzając, że postanowienia umowne mniej korzystne dla nabywcy niż rozwiązania ustawowe nie wywołują skutków prawnych, a w ich miejsce stosuje się odpowiednie przepisy ustawy. Należy zarazem podkreślić, że możliwości dewelopera w zakresie kontraktowego kształtowania stosunku prawnego z podmiotem nieprofesjonalnym ulegają istotnemu ograniczeniu, w szczególności z uwagi na treść przywołanego unormowania oraz równoległe zastosowanie przepisów o ochronie konsumenta, w tym regulacji dotyczących klauzul abuzywnych (o czym w poniższych rozważaniach). W praktyce oznacza to, że zakres dopuszczalnych instrumentów służących zabezpieczeniu interesów ekonomicznych dewelopera jest wyraźnie węższy niż w relacjach pomiędzy podmiotami profesjonalnymi. Jedynymi mechanizmami ochrony pozostającymi co do zasady po stronie dewelopera są przede wszystkim ustawowe środki nadzwyczajne, takie jak sądowa waloryzacja świadczenia, zastosowanie klauzuli *rebus sic stantibus*, a także te postanowienia umowne, które nie naruszają ustawowego standardu ochrony nabywcy i nie mogą zostać uznane za niedozwolone postanowienia umowne^[16].

W konsekwencji możliwość powoływania się przez nabywcę na przepisy dotyczące klauzul abuzywnych czy normy z art. 42 OchrNabDFG prowadzi niekiedy do sytuacji, w której postanowienia gospodarczo uzasadnione i typowe dla obrotu profesjonalnego oceniane są w oderwaniu od specyfiki przedsięwzięcia deweloperskiego. Dotyczy to zwłaszcza klauzul służących zachowaniu równowagi ekonomicznej kontraktu w długim horyzoncie czasowym. Przedsięwzięcia deweloperskie są przedsięwzięciami długo-terminowymi, podczas gdy umowy deweloperskie *sensu stricto* zawierane

¹⁶ Szerzej na temat ustawowych mechanizmów ochrony dewelopera w relacji z nabywcą zob. Natalia Pliszka, „Ochrona interesu dewelopera przez prawo odstąpienia od umowy deweloperskiej i modyfikację stosunku umownego na podstawie klauzuli *rebus sic stantibus*” *Prawo i Więź*, nr 3 (2024): 233-253.

są często już na początkowym etapie realizacji inwestycji, gdy ostateczny koszt wykonania inwestycji nie jest jeszcze znany. Szczególnego znaczenia nabiera to w warunkach gwałtownych i trudnych do przewidzenia wzrostu cen materiałów budowlanych, kosztów energii, paliwa i usług wykonawczych, a także wzrostu poziomu minimalnego wynagrodzenia za pracę. W takich realiach deweloper zmuszony jest kalkulować rentowność inwestycji z wieloletnim wyprzedzeniem, ponosząc znaczące ryzyko gospodarcze.

Z tego względu zasadne byłoby rozważenie dopuszczenia odpowiednio skonstruowanych klauzul waloryzacyjnych, analogicznych do rozwiązań funkcjonujących w zamówieniach publicznych¹⁷, umożliwiających dostosowanie ceny do obiektywnych zmian kosztów realizacji inwestycji. Podobnie należałoby ocenić możliwość umownego uregulowania skutków rozbieżności pomiędzy deklarowanym a rzeczywistym metrażem lokalu poprzez odpowiednie zwiększenie albo obniżenie ceny. Rozwiązania takie mogłyby w wielu przypadkach lepiej realizować interes obu stron niż korzystanie wyłącznie z sankcji odstąpienia od umowy. Dla nabywcy zasadniczym celem pozostaje bowiem najczęściej uzyskanie lokalu mieszkalnego, zwłaszcza gdy zawarł już umowę kredytu hipotecznego oraz poczynił przygotowania życiowe związane z planowanym nabyciem nieruchomości. Zasadne byłoby zatem rozważenie modelu, w którym nabywca dysponowałby wyborem pomiędzy odstąpieniem od umowy a odpowiednim rozliczeniem finansowym.

Skoro przedmiotem niniejszego opracowania jest cel nabycia nieruchomości jako przesłanka decydująca o objęciu danego podmiotu statusem nabywcy w rozumieniu ustawy deweloperskiej, zasadne pozostaje również przedstawienie sytuacji prawnej dewelopera w relacji z podmiotem niekorzystającym z tego reżimu ochronnego, w szczególności przedsiębiorcą. Taki zabieg pozwala ukazać odmienny zakres ryzyka kontraktowego oraz dostępnych mechanizmów ochrony interesów dewelopera. W umowach zawieranych przez dewelopera z innym przedsiębiorcą nie znajduje zastosowania ustawa deweloperska, co umożliwia znacznie szersze ukształtowanie treści stosunku obligacyjnego. W szczególności dopuszczalne jest zastrzeżenie umownego prawa odstąpienia przysługującego deweloperowi, ograniczenie bądź wyłączenie odpowiedzialności z tytułu rękojmi w granicach przewidzianych w art. 558 § 1 KC, a także ustanowienie kar

¹⁷ Art. 439 Ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 252).

umownych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania przez nabywającego nieruchomość, w tym za opóźnienie w zapłacie ceny lub niestawienie się w wyznaczonym terminie do zawarcia umowy przenoszącej własność nieruchomości w formie aktu notarialnego. Ponadto strony mogą wprowadzić klauzule salwatoryjne przewidujące utrzymanie w mocy pozostałej części umowy w razie nieważności poszczególnych postanowień, umownie uregulować zasady rozliczeń w przypadku rozbieżności pomiędzy deklarowaną a rzeczywistą powierzchnią lokalu poprzez odpowiednią korektę ceny, jak również zmodyfikować zakres odpowiedzialności za działania podwykonawców w granicach dopuszczalnych przez KC.

3.2. Zbieg instrumentów ochrony nabywcy a odpowiedzialność dewelopera

Jak już wskazano, w sytuacji, gdy jedną ze stron umowy deweloperskiej jest nabywca zdefiniowany na gruncie art. 5 pkt 5 OchrNabDFG, dochodzi do rozszerzonego zakresu ochrony na podstawie przepisów ustawy deweloperskiej, kodeksu cywilnego oraz ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, a tym samym znaczącego wzrostu ryzyka dla dewelopera. Poza przepisami OchrNabDFG, które nakładają na dewelopera wskazane powyżej obowiązki, pozycję nabywcy wzmocnią będą przepisy KC. Dla przykładu chodzi o konieczność stosowania art. 385³ KC związanego z klauzulami abuzywnymi czy art. 556² KC wprowadzającego domniemanie istnienia wady w chwili przejścia niebezpieczeństwa na kupującego przy sprzedaży konsumenckiej. W kontekście ustawy o prawach konsumenta należy podkreślić, że chociaż art. 4 omawianego aktu wyłącza stosowanie przepisów ustawy do umów dotyczących ustanawiania, nabywania i przenoszenia własności nieruchomości lub innych praw do nieruchomości mieszkalnych, przewiduje on wyjątek w postaci konieczności stosowania rozdziału 2 ustawy o prawach konsumenta do takich stosunków. Tym samym regulacje poświęcone obowiązkom przedsiębiorcy z art. 8-11 ustawy o prawach konsumenta mają zastosowanie na gruncie stosunku między deweloperem a nabywcą z art. 5 pkt 5 OchrNabDFG (o ryzyku, jakie ponosi deweloper przy stosunku zawartym z tego typu nabywcą w późniejszych rozważaniach).

Charakterystyczną cechą umów konsumenckich jest możliwość odejścia od rozwiązań ustawowych, o ile służy to wzmocnieniu ochrony strony nieprofesjonalnej. Przejawem tej ochrony na gruncie stosunków

deweloperskich jest art. 42 OchrNabDFG (wcześniej art. 28 z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego). Należy podkreślić, że skutki prawne naruszenia art. 42 OchrNabDFG nie są tożsame z konsekwencjami wynikającymi z art. 384 KC. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego postanowienie wzorca umownego pozostające w sprzeczności z ustawą dotknięte jest sankcją nieważności. W konsekwencji art. 385¹ KC nie może być interpretowany jako przepis przewidujący odmienny skutek w rozumieniu art. 58 § 1 *in fine* KC, w szczególności poprzez automatyczne zastąpienie nieważnego postanowienia odpowiednimi normami ustawowymi. Przyjęcie przeciwnego stanowiska prowadziłoby bowiem do niespójności systemowej, polegającej na tym, że w ramach abstrakcyjnej kontroli wzorca identyczne postanowienie mogłoby zostać jedynie uznane za niedozwolone, natomiast po wprowadzeniu go do konkretnej umowy podlegałoby sankcji nieważności na podstawie art. 58 § 1 i 3 KC^[18]. *A contrario* należy przyjąć, że zgodnie z treścią art. 42 OchrNabDFG w miejsce postanowień umownych mniej korzystnych dla nabywcy zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy ustawy deweloperskiej. Regulacja ta nie ustanawia zatem sankcji bezwzględnej nieważności całego stosunku prawnego, lecz prowadzi do bezskuteczności tych postanowień umowy, które pogarszają sytuację nabywcy względem ustawowego standardu ochrony. Jednocześnie wskazana regulacja nie pozbawia nabywcy uprawnienia do podważania treści umowy w oparciu o przepisy dotyczące niedozwolonych postanowień umownych. Odnosi się to do przypadków, w których postanowienie wzorca, pomimo zachowania formalnej zgodności z ustawą, prowadzi do ukształtowania praw i obowiązków konsumenta w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami oraz rażąco godzący w jego interesy.

Powyższe zagadnienia wymagają zbadania wzajemnej relacji pomiędzy ustawami służącymi ochronie nabywcy, który jednocześnie posiada status konsumenta. Zgodnie z obowiązującą regułą kolizyjną *lex specialis derogat legi generali* pierwszeństwo stosowania należy przyznać ustawie deweloperskiej jako regulacji szczególnej względem ogólnych przepisów dotyczących ochrony konsumenckiej. Wprawdzie OchrNabDFG nie określa wprost swojej relacji do przepisów kodeksu cywilnego, jednak nie budzi wątpliwości, że znajdują one zastosowanie w zakresie spraw nieuregulowanych w tej ustawie. W poprzednim stanie prawnym, obowiązującym pod

¹⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 stycznia 2011 r., III CZP 119/10, Legalis nr 284858.

rządami OchrNabU, ustawodawca wyraźnie przesądził tę kwestię w art. 27 ust. 6, wskazując na konieczność stosowania przepisów kodeksu cywilnego w odniesieniu do rękojmi: „W zakresie nieuregulowanym w przepisach ust. 1-5 do odpowiedzialności dewelopera za wady fizyczne i prawne lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – kodeks cywilny o rękojmi”. W OchrNabDFG ustawodawca odstąpił od powtórzenia wskazanego unormowania. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy, pominięcie tego przepisu motywowano stanowiskiem, że regulacja deweloperska w sposób wystarczający normuje kwestie odpowiedzialności dewelopera za wady¹⁹. Nie budzi jednak wątpliwości, że po przeniesieniu własności nieruchomości nabywcy przysługują uprawnienia z tytułu rękojmi przewidziane w kodeksie cywilnym, skoro ustawa deweloperska nie ustanawia w tym zakresie odrębnego reżimu prawnego. Reasumując, zgodnie z zasadą jedności prawa cywilnego, wedle której kodeks cywilny stanowi podstawowy akt normatywny systemu prawa prywatnego, pozostałe regulacje cywilnoprawne, w tym ustawa deweloperska, pozostają z nim funkcjonalnie powiązane i znajdują oparcie w jego rozwiązaniach w zakresie spraw nieuregulowanych odmiennie.

Analizując możliwość zastosowania przepisów KC dotyczących ochrony konsumenta na gruncie stosunku deweloperskiego, należy zauważyć, że OchrNabDFG w sposób kompleksowy reguluje obowiązki dewelopera względem nabywcy. Ustawa ta zawiera ponadto rozbudowany katalog powinności ciążących na deweloperze jeszcze przed zawarciem umowy, w szczególności w zakresie obowiązków informacyjnych. Z tego względu należy ją traktować jako regulację szczególną (*lex specialis*) względem ogólnych przepisów prawa konsumenckiego. Na tle przepisów kodeksu cywilnego, z perspektywy dewelopera zawierającego umowę z nabywcą będącym konsumentem, istotne znaczenie ma możliwość posługiwania się wzorcami umownymi, stosownie do art. 384 KC. Korzystanie przez podmiot profesjonalny z tego rodzaju instrumentów stanowi przejaw zasady swobody umów oraz racjonalizacji procesu kontraktowania. Choć mogłoby

¹⁹ „Ponadto z uwagi na fakt, iż zawarta w art. 40 projektu procedura odbioru, zgłaszania i usuwania wad ma charakter kompletny, projekt nie zawiera odesłania do przepisów KC dotyczących rękojmi. Przepisy KC dotyczące rękojmi znajdują natomiast zastosowanie do wad zgłaszanych po przeniesieniu własności na nabywcę” – zob. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii, *Rządowy Projekt Ustawy o ochronie praw nabywcy lub domu jednorodzinnego oraz o Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym*, druk nr 985 (Warszawa: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, IX kadencja, 2021), 3, 11. <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=985>. [dostęp: 10.4.2026].

się wydawać, że ograniczony zakres negocjacji przy wykorzystaniu wzorca osłabia pozycję strony nieprofesjonalnej, nie sposób pominąć, iż wzorce umowne pełnią istotną funkcję gospodarczą, przyczyniając się do standaryzacji stosunków prawnych, usprawnienia procesu zawierania umów oraz przyspieszenia obrotu na rynku.

4 | Ochrona słabszej strony stosunku deweloperskiego a cel nabycia nieruchomości przez nabywcę

Zgodnie z założeniami prawodawcy OchrNabDFG ma na celu wzmocnienie ochrony podmiotu nieprofesjonalnego w relacji z przedsiębiorcą-deweloperem. Tym samym nabywca, aby korzystać z mechanizmów przypisanych mu na mocy OchrNabDFG, musi nabyć nieruchomość w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, a nie w celach inwestycyjnych. *A contrario*, jeśli nabywca kupuje lokal mieszkalny z zamiarem jego wynajmu lub dalszej odsprzedaży, wówczas posiada cechy przedsiębiorcy, a tym samym nie spełnia definicji konsumenta na gruncie KC. Jednak w jaki sposób deweloper może pozyskać informacje o dążeniach nabywcy w zakresie sprzedawanej nieruchomości? Ustawa nie wprowadza mechanizmów ochrony podmiotu profesjonalnego przy takich działaniach ze strony nabywcy. Oznacza to, że po przeniesieniu własności nieruchomości z umowy deweloperskiej nabywca ma prawo swobodnie dysponować swoją nieruchomością, w tym wynajmować ją lub odsprzedać z zyskiem. Ustawodawca zapewnił mu na gruncie OchrNabDFG znacznie większą ochronę pomimo tego, że jego nieruchomość była „tylko z nazwy” nieruchomością przeznaczoną na cele mieszkalne, a on sam przypisywał sobie status prawny konsumenta. Ciekawym rozwiązaniem na tle powyższych rozważań mogłaby okazać się klauzula umowna przewidująca możliwość kontrolowania sytuacji prawnej nieruchomości objętej umową deweloperską^[20]. Deweloperowi

²⁰ Zob. Jennifer Park, Kyra Kim, „Understanding Restrictive Covenant in Real Estate” *Realty Care Law*. <https://www.realtycarelaw.com/blog/understanding-restrictive-covenant-in-real-estate>. [dostęp: 19.4.2026]. Wskazywany artykuł określa poszczególne rodzaje klauzul *restrictive covenants*, które deweloperzy

przysługiwałoby w razie naruszenia klauzuli zakazującej wynajmu lub dalszej odsprzedaży przez określony czas, pod rygorem skorzystania przez dewelopera z prawa odkupu^[21]. Oczywiście, takie zagadnienie budziłoby szereg kontrowersji i wymagałoby dokładnego przeanalizowania, czy zysk z najmu lub dalszej odsprzedaży pozostaje związany z działalnością gospodarczą prowadzoną przez nabywcę nieruchomości. Należy zauważyć, że nie tylko w Polsce dostrzegalne są na tym polu liczne ryzyka. Zachowania nabywców oddziałują na rynek nieruchomości od wzrostu cen mieszkań, przez wzrost czynszów najmu, po wykupywanie zasobów oferowanych zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym. Zjawisko to, w ocenie potencjalnych indywidualnych nabywców lokali mieszkalnych, wywołuje niekorzystne skutki w postaci ograniczenia podaży mieszkań dostępnych do nabycia przez osoby fizyczne. Wskazuje się również, że znaczący napływ kapitału inwestycyjnego przyczynia się do wzrostu cen nieruchomości mieszkalnych. W konsekwencji coraz mniejsza liczba osób dysponuje zdolnością finansową pozwalającą na zakup własnego lokalu, przez co zwiększa się grupa osób zmuszonych do korzystania z najmu. Rosnący popyt na lokale wynajmowane, przy jednoczesnym niewystarczającym wzroście ich podaży, prowadzi natomiast do podwyższenia stawek czynszowych^[22].

Tezauryzacja oznacza nabywanie, kumulowanie oraz przechowywanie składników majątkowych w celu zachowania zawartej w nich wartości ekonomicznej albo osiągnięcia korzyści majątkowej w przyszłości poprzez

mogą wprowadzać do swoich umów. Dla przykładu *restriction on leasing* polega na ograniczaniu możliwości wynajmu nieruchomości, przez ściśle wskazany czas.

²¹ Klauzule ograniczające albo wyłączające możliwość wynajmowania nieruchomości są stosowane w wielu porządkach prawnych, zwłaszcza w regulaminach wspólnot mieszkaniowych, spółdzielni oraz strukturach *condominium*. Ich podstawowym celem jest przeciwdziałanie najmom krótkoterminowym realizowanym za pośrednictwem platform cyfrowych, takich jak Airbnb, w szczególności w segmentach nieruchomości o wyższym standardzie. Jako potwierdzenie wskazać można, że w praktyce regulaminy *condominium* często przewidują minimalny dopuszczalny okres najmu, przykładowo sześć albo dwanaście miesięcy, bądź wprost zakazują „transient or hotel-like use”, czyli użytkowania o charakterze hotelowym lub przejściowym – zob. Fletcher Tilton PC, „Airbnb Rentals Pose Novel Issues for Condominium Associations and Unit Owners”, *Fletcher Tilton PC* 24 października 2024. <https://www.fletchertilton.com/airbnb-rentals-pose-novel-issues-for-condominium-associations-and-unit-owners/>. [dostęp: 28.4.2026].

²² Aleksandra Wilk, „Nabywanie lokali w celach inwestycyjnych – uwagi de lege lata i de lege ferenda”, [w:] *Nabywanie lokali. Teraźniejszość i perspektywy*, red. Elżbieta Badura, Anna Kaźmierczyk (Warszawa: C.H. Beck, 2024), 181.

ich zbycie z zyskiem^[23]. Analizując sytuację prawną dewelopera i nabywcy nieruchomości w celach tezauryzacji majątku, należy zaznaczyć, że ustawa deweloperska nie wskazuje wprost, że nabywający (w rozumieniu, np. art. 5 pkt 5 OchrNabDFG) musi nabyć nieruchomość w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Jednakże, mając na względzie wcześniej przywołane *ratio legis* ustawy deweloperskiej oraz zasadę wykładni celowościowej, przepisy ustawy deweloperskiej powinny odnosić się wyłącznie do podmiotu nabywającego nieruchomość w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Prawodawca powinien dążyć do większej przejrzystości OchrNabDFG. Obecnie ustawa deweloperska nie wyłącza z definicji nabywcy podmiotów, które nabywają kolejną nieruchomość mieszkalną. Tak ukształtowana regulacja sprawia, że zapewnia się nienależytej (sprzecznej z celem ustawy) ochrony prawnej tylko z tego powodu, że nabywca jest osobą fizyczną, a lokal lub dom jednorodzinny spełnia ustawowy wymóg nieruchomości mieszkalnej. Podmiot, który nabywa kolejną nieruchomość w celach tezauryzacji majątku, nie znajduje się w pozycji „słabszej strony”, a tym samym nie wymaga szczególnej ochrony.

5 | Uwagi podsumowujące i postulaty *de lege ferenda*

Rozszerzenie zakresu ochrony nabywcy ponad ogólny standard ochrony konsumenckiej, w szczególności poprzez szczegółowe unormowanie umów deweloperskich oraz odpowiedzialności za jakość świadczenia, należy postrzegać jako instrument służący urzeczywistnianiu prawa do mieszkania. Umowa deweloperska powinna być bowiem ujmowana jako szczególny stosunek obligacyjny, którego funkcją jest zapewnienie równowagi kontraktowej pomiędzy stronami. Jednocześnie już sama nazwa ustawy regulującej tę materię wskazuje, że zasadniczym założeniem ustawodawcy stało się wzmocnienie pozycji strony nieprofesjonalnej. Ukształtowanie ustawy deweloperskiej jako kolejnego aktu prawnego koncentrującego się przede wszystkim na ochronie konsumenta doprowadziło do marginalizacji tego, że deweloper pełni zarazem istotną funkcję gospodarczą i społeczną, uczestnicząc w realizacji konstytucyjnego obowiązku władz

²³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 maja 2017 r., I SA/Po 1426/16, Legalis nr 1635284.

publicznych ukierunkowanego na wspieranie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli. Dodatkowo dostrzegalna jest tendencja legislacyjna zmierzająca do dalszego rozszerzania zakresu ochrony konsumenta kosztem innych wartości podlegających ochronie prawnej, w tym wolności działalności gospodarczej oraz zasady swobody umów.

Mając na uwadze przedstawione rozważania, zasadne wydaje się rozważenie nowelizacji ustawy deweloperskiej poprzez wprowadzenie zróżnicowanego modelu ochrony osób fizycznych w zależności od celu nabycia nieruchomości. W szczególności odmiennie powinien zostać ukształtowany zakres ochrony podmiotów realizujących konstytucyjnie gwarantowane prawo do mieszkania oraz podmiotów dokonujących nabycia w celach inwestycyjnych bądź kapitałowych. Autorka ma świadomość, że ustalenie motywacji nabywcy wiąże się z istotnymi ograniczeniami natury dowodowej, a w realiach obrotu prawnego często nie poddaje się jednoznacznej weryfikacji na etapie zawierania umowy deweloperskiej. Skoro jednak *ratio legis* szczególnej ochrony przewidzianej w ustawie deweloperskiej pozostaje w ścisłym związku z zabezpieczeniem potrzeb mieszkaniowych osoby fizycznej, przesłanka ta powinna mieć relewantne znaczenie dla określenia zakresu przyznawanych uprawnień ochronnych. W konsekwencji należałoby rozważyć wprowadzenie rozwiązań normatywnych umożliwiających uwzględnienie celu nabycia również po przeniesieniu prawa własności lokalu, w tym poprzez dopuszczenie postanowień umownych pozwalających na weryfikację statusu prawnego nieruchomości w oznaczonym okresie po przeniesieniu własności, przy zachowaniu zasady proporcjonalności oraz poszanowaniu autonomii woli stron.

Jak wskazano, aktualny model regulacyjny w sposób istotny ogranicza możliwość umownego zarządzania ryzykiem przez dewelopera. W relacji z osobą fizyczną spełniającą kryteria nabywcy deweloper pozostaje związany bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustawy deweloperskiej, które w znacznym zakresie wyłączają swobodę kształtowania treści stosunku prawnego w sposób uwzględniający jego interes prawny. Jednocześnie pojęcie nabywcy odpowiada definicji konsumenta, co prowadzi do objęcia tego podmiotu równoległym reżimem ochrony konsumenckiej. W konsekwencji dochodzi do kumulacji mechanizmów ochronnych po stronie osoby fizycznej, przy jednoczesnym ograniczeniu dopuszczalności stosowania umownych instrumentów zabezpieczających interes dewelopera. Stan ten prowadzi do wyraźnej asymetrii praw i obowiązków stron stosunku deweloperskiego.

Skoro w praktyce występują przypadki, w których nabywca po nabyciu nieruchomości wykorzystuje ją w celach zarobkowych, w szczególności przeznacza ją na najem, co w istocie potwierdza jej inwestycyjny charakter, zasadne pozostaje rozważenie odpowiednich rozwiązań legislacyjnych. Jednym z możliwych kierunków zmian mogłoby być wprowadzenie czasowego ograniczenia uprawnienia nabywcy do oddawania nieruchomości w najem lub czerpania z niej innych korzyści majątkowych. Mechanizm ten mógłby zostać oparty na konstrukcji zbliżonej do tej, którą przyjęto w art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych^[24], poprzez ustanowienie określonego okresu kwalifikowanego przeznaczenia nieruchomości na cele mieszkaniowe jako przesłanki zachowania statusu nabywcy. W razie naruszenia wskazanego okresu deweloperowi mogłyby przysługiwać określone świadczenia kompensacyjne, przykładowo zryczałtowane odszkodowanie odpowiadające ryzykom i obciążeniom ponoszonym uprzednio w związku z koniecznością zapewnienia podwyższonego standardu ochrony prawnej nabywcy. Rozwiązania tego rodzaju mogłyby prowadzić do częściowego przywrócenia równowagi kontraktowej, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady proporcjonalności ingerencji w sferę praw konsumenta.

Rozważania poczynione w niniejszym artykule prowadzą do wniosku, że kwalifikacja danego podmiotu jako nabywcy nie powinna opierać się wyłącznie na formalnych kryteriach sprowadzających się do posiadania statusu osoby fizycznej oraz złożenia oświadczenia o niezwiązaniu transakcji z działalnością gospodarczą. Z perspektywy dewelopera rozstrzygnięcie to ma bowiem doniosłe znaczenie prawne i ekonomiczne, gdyż determinuje zakres ciążących na nim obowiązków ustawowych, poziom ryzyka kontraktowego oraz intensywność odpowiedzialności względem drugiej strony. Objęcie szczególnym reżimem ochronnym osób nabywających nieruchomości faktycznie w celach inwestycyjnych lub zarobkowych prowadzi do sytuacji, w której instrumenty przewidziane dla ochrony strony słabszej stosowane są wobec podmiotów niewymagających tak daleko idącej ingerencji ustawodawczej. W konsekwencji deweloper ponosi zwiększone koszty oraz ograniczenia regulacyjne także w relacjach, które gospodarczo mają charakter inwestycyjny, a nie konsumencki.

Należy przy tym ponownie wskazać, że zasadniczym celem ustawy deweloperskiej było zapewnienie szczególnej ochrony osobom fizycznym

²⁴ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1366).

nabywającym nieruchomości w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, a więc podmiotom, dla których nabywany dom stanowi przestrzeń życiową, a nie instrument lokowania kapitału. Taki kierunek regulacji pozostaje ściśle związany z realizacją prawa do mieszkania oraz potrzebą zabezpieczenia uczestników rynku znajdujących się w słabszej pozycji negocjacyjnej wobec profesjonalnego dewelopera. Osoby fizyczne, które dokonują nabycia nieruchomości w celach inwestycyjnych, nie pozostają jednak pozbawione ochrony prawnej, gdyż nadal korzystają z ogólnych instrumentów przewidzianych w kodeksie cywilnym, w szczególności dotyczących odpowiedzialności kontraktowej, rękojmi, wad oświadczeń woli czy niedozwolonych postanowień umownych, o ile występują jako konsumenci. Trudno zatem uznać za w pełni racjonalne tak szerokie ujmowanie pojęcia nabywcy w ustawie deweloperskiej, które pozwala korzystać ze szczególnego reżimu ochronnego również podmiotom faktycznie niewystępującym jako strony słabsze w stosunku prawnym.

Z tego względu zasadne byłoby bardziej precyzyjne badanie rzeczywistego celu nabycia nieruchomości, obejmujące ocenę całokształtu okoliczności danej transakcji, a nie poprzestawanie wyłącznie na kryteriach formalnych. Takie podejście sprzyjałoby trafniejszemu kierowaniu ochrony ustawowej do podmiotów rzeczywiście jej wymagających, a zarazem ograniczałoby nadmierne obciążenia regulacyjne po stronie deweloperów. W szerszej perspektywie mogłoby to również wspierać bardziej proporcjonalne kształtowanie polityki mieszkaniowej państwa, opartej na równoważeniu interesów publicznych i prywatnych oraz zwiększaniu realnej dostępności mieszkań.

Bibliografia

- Departament Polityki Konsumenckiej UOKiK, Raport konsument na rynku deweloperskim. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 2014. <https://bi.gazeta.pl/im/6/15368/m15368486,RAPORT-UOKIK.pdf>.
- Fletcher Tilton, „Airbnb Rentals Pose Novel Issues for Condominium Associations and Unit Owners” *Fletcher Tilton PC*. 24 października 2024. <https://www.fletchertilton.com/airbnb-rentals-pose-novel-issues-for-condominium-associations-and-unit-owners/>.
- Gliniecki Bartłomiej, „Komentarz do ustawy deweloperskiej”, [w:] *Ustawa deweloperska. Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz*, red. Bogusław Lackoroński. wyd. 3. Warszawa: C.H. Beck, 2026.
- Gospodarczyk Paweł, „Lewica: projekt podatku katastralnego to kwestia dni” *Money.pl*. 16 marca 2026. <https://www.money.pl/podatki/lewica-projekt-podatku-katastralnego-to-kwestia-dni-7264965887723936a.html>.
- Moskała Michał, „Podatek katastralny w Polsce od 2027 roku – Lewica złożyła projekt. Co oznacza dla właścicieli mieszkań?” *OnGeo.pl*, 23 marca 2026. <https://blog.ongeo.pl/podatek-katastralny-polska-projekt-lewicy-trzecie-mieszkanie>.
- Park Jennifer, Kyra Kim „Understanding Restrictive Covenant in Real Estate” *Realty Care Law*. <https://www.realtycarelaw.com/blog/understanding-restrictive-covenant-in-real-estate?>.
- Pliszka Natalia, „Ewolucja i aksjologiczne uzasadnienie dla wprowadzenia regulacji deweloperskich w polskim porządku prawnym” *Prawo i Więź*, nr 5 (2025): 65-85.
- Pliszka Natalia, „Ochrona interesu dewelopera przez prawo odstąpienia od umowy deweloperskiej i modyfikację stosunku umownego na podstawie klauzuli rebus sic stantibus” *Prawo i Więź*, nr 3 (2024): 233-253.
- Strzelczyk Ryszard, *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego*. Warszawa: C.H. Beck, 2013.
- Ustawa deweloperska. Komentarz*, red. Bartłomiej Gliniecki, Konrad Osajda, wyd. 2. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Wilk Aleksandra, „Nabywanie lokali w celach inwestycyjnych – uwagi de lege lata i de lege ferenda”, [w:] *Nabywanie lokali. Teraźniejszość i perspektywy*, red. Elżbieta Badura, Anna Kaźmierczyk. 181. Warszawa: C.H. Beck, 2024.
- Wójtowicz Ewa, Krzysztof Kułak, Michał Leśniak, *Ustawa o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym. Komentarz*. wyd. 1. Warszawa: C.H. Beck, 2025.



