

# Rozdział I. Wprowadzenie do problematyki działalności deweloperskiej

## § 1. Rozwój budownictwa mieszkaniowego i związanych z nim instrumentów prawnych w Polsce

Działalność deweloperska jest ściśle związana z rozwojem budownictwa mieszkaniowego. Genezę współczesnego mieszkalnictwa w Polsce należy utożsamiać z odrodzeniem państwa polskiego po 123 latach zaborów<sup>1</sup>. W tych czasach przeważał pogląd, iż udostępnienie mieszkalnictwa szerokim masom społeczeństwa przeciwdziałać będzie jego pauperyzacji, a jednocześnie przyczyni się do powstania nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego. Na tym tle powstała jeszcze w okresie międzywojennym idea polskiego osiedla<sup>2</sup>. Koncepcja ta opierała się przede wszystkim na stworzonej przez *Le Corbusiera*<sup>3</sup> koncepcji bloków umieszczonych w otwartym otoczeniu parkowym. Przedstawiciele tej koncepcji (przykładowo *Helena i Szymon Syrkusowie*, *Barbara Bru-*

---

<sup>1</sup> 7.10.1918 r. Rada Regencyjna (utworzona 7.9.1917 r. przez cesarzy Niemiec i Austrii) w obliczu klęsk państw centralnych wydała manifest do narodu polskiego proklamujący „utworzenie niepodległego państwa, obejmującego wszelkie ziemie polskie, z dostępem do morza”, <http://historia-polski.klp.pl/a-6245.html> (dostęp: 20.12.2016 r.). W konsekwencji tego zdarzenia Józef Piłsudski, jako Tymczasowy Naczelnik Państwa ogłosił wobec państw Ententy o powstaniu niepodległego państwa polskiego – o tym m.in., [w:] *Kronika powstań polskich 1794–1944*, praca zbiorowa, Warszawa 1994, s. 333–338.

<sup>2</sup> Tj. koncepcja miasta satelickiego, osiedla oddalonego od centrum miasta itp., charakteryzującego się niską, luźną zabudową, a przede wszystkim znacznym udziałem terenów zielonych (lasów, ogrodów, parków, itp.) w ogólnej powierzchni miasta, [http://www.info24.org.pl/art\\_Miasto-ogr%C3%B3d.asp](http://www.info24.org.pl/art_Miasto-ogr%C3%B3d.asp) (dostęp: 15.8.2015 r.).

<sup>3</sup> *Charles-Édouard Jeanneret-Gris* – architekt, urbanista i designer żyjący w I połowie XX w., <https://www.westwing.pl/le-corbusier/> (dostęp: 22.12.2016 r.).

kalska<sup>4</sup>) uważali, że nowe zasady projektowania mają przełożyć się na nowy sposób życia społecznego. Osiedle miało realizować ideę egalitaryzmu poprzez emancypację kobiet (w czym miało pomóc zakładanie przedszkoli) oraz likwidację podziałów społecznych. Realizacja tej idei znalazła swoje odzworowanie w Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, która zakładała łączenie przemian społecznych ze wzmacnianiem więzi pomiędzy przedstawicielami lokalnej społeczności. W tym wydaniu zatem urbanizm społeczny łączył socjalny reformizm z ideą odbudowy więzi sąsiedzkich<sup>5</sup>.

Po drugiej wojnie światowej początkowo nawiązywano do przedwojennych doświadczeń ruchu spółdzielczego, ale z uwagi na przyjętą w powojennej Polsce zasadę centralnego sterowania gospodarką już z końcem lat 40. XX w. odrzucono koncepcję osiedla społecznego. Początkowo rosnące potrzeby społeczeństwa realizowane były w ramach scentralizowanego systemu budownictwa mieszkaniowego (budownictwo Dyrekcji Budowy Osiedli Robotniczych), niemniej już na początku lat 50. poszukiwano możliwości finansowania tego obszaru gospodarki poza budżetem państwa. Stąd pojawił się pomysł sięgnięcia po środki własne ludności, co uzależniano od powołania określonych typów spółdzielni. Istotne znaczenie w zakresie polityki mieszkaniowej miała uchwała Nr 269 Prezydium Rządu z 8.5.1954 r.<sup>6</sup>. Na postawie tej uchwały umożliwiono powołanie do życia spółdzielni budowlano-mieszkaniowych i spółdzielczych zrzeszeń budowy domów jednorodzinnych, które w różny sposób miały otrzymać wsparcie od państwa. Uruchomienie inwestycji miało nastąpić po wykazaniu przez spółdzielnie zgromadzenia środków własnych, w formie wkładów budowlano-mieszkaniowych członków spółdzielni, w wysokości nie mniejszej jednak niż 30% wartości projektowanego programu budowy. Dlatego też tą formą budownictwa mieszkaniowego byli zainteresowani lepiej sytuowani obywatele, gdyż oni mogli wnieść wkład własny w formie materiałów budowlanych<sup>7</sup>. W 1954 r. ustanowiono dekret, na mocy którego wyłączono spod publicznej gospodarki lokalami zbudowane lub

---

<sup>4</sup> Zob. M. Mostowska, Idea i praktyka w kształtowaniu powojennych osiedli społecznych w Polsce i Holandii, *Kwartalnik Architektury i Urbanistyki: teoria i historia* 2008, Nr 1, s. 46–56.

<sup>5</sup> Por. P. Matczak, A. Figiel, Wspólnoty osiedlowe, a instytucje: funkcjonowanie samorządów pomocniczych w oczach radnych Poznania i Kalisza, [w:] M. Malikowski, S. Solecki (red.), *Przemiany przestrzenne w dużych miastach Polski i Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków 2007, s. 371.

<sup>6</sup> M.P. z 22.6.1954 r., Nr A-59.792.

<sup>7</sup> J. Kujawa, Spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne na przykładzie największych miast województwa bydgoskiego w latach 1956–1970 (część 1), s. 114–115, <http://repozytorium.ukw.edu.pl/handle/item/3415> (dostęp: 22.12.2016 r.).

wyremontowane już po ogłoszeniu uchwały z 8.5.1954 r. domy jednorodzinne, które składały się z nie więcej niż z 4 izb mieszkalnych z kuchnią, i mieszkania z 3 izbami i kuchnią<sup>8</sup>. Dekret ten zastąpiła w 1957 r. ustawa wyłączająca spod publicznej gospodarki lokalami większość mieszkań w domach wielorodzinnych i jednorodzinnych stanowiących własność prywatną lub spółdzielczą<sup>9</sup>. Wyrazem zainteresowania spółdzielczością, jako sposobem na rozwiązanie problemu budownictwa mieszkaniowego było powołanie w 1956 r. Związku Spółdzielni Mieszkaniowych, który miał być finansowany ze składek członkowskich. Co więcej, na mocy uchwały Rady Ministrów Nr 81 z 15.3.1957 r. spółdzielnie mieszkaniowe stały się głównym inwestorem na rynku budownictwa mieszkaniowego i choć mogły liczyć na korzystne warunki kredytowania, to pewną przeszkodą dla rozwoju spółdzielczości były relatywnie wysokie czynsze w stosunku do zarobków obywateli. Z tym problemem ówczesna władza próbowała się uporać poprzez przyznanie (uchwałą Rady Ministrów Nr 59 z 15.3.1958 r.) spółdzielniom prawa do długoterminowego i nieoprocentowanego kredytu bankowego<sup>10</sup>.

Przypięczeniem rozwoju spółdzielczości w powojennej Polsce było uchwalenie 17.2.1961 r. ustawy o spółdzielniach i ich związkach<sup>11</sup>. W tymże akcie prawnym (art. 1 SpółZU) zdefiniowano ogólnie spółdzielnie, jako dobrowolne i samorządne zrzeszenie o nieograniczonej liczbie członków i zmiennym funduszu udziałowym. Istotne było jednak to, że prowadzenie działalności gospodarczej przez spółdzielnie możliwe było tylko w ramach narodowego planu gospodarczego. Nadrzędną reprezentacją ruchu spółdzielczego w Polsce była Naczelna Rada Spółdzielcza, natomiast do organów spółdzielni zaliczono zgodnie z art. 31: Walne Zgromadzenie, Radę, Zarząd i inne organy przewidziane w statucie spółdzielni. Walne Zgromadzenie członków było określone, jako najwyższy organ spółdzielczy, nie było to jednak ciało niezawisłe, gdyż centralne zarządy związków mogły uchylić uchwałę Walnego Zgromadzenia, w związku z naruszeniem zasad gospodarki planowej, dyscypliny finansowej i inwestycyjnej<sup>12</sup>. Tak ukonstytuowany system miał zapewnić ścisłe powiązanie spółdzielczości z władzą państwową, czego wyrazem było uniemożliwie-

---

<sup>8</sup> Dekret z 25.6.1954 r., Dz.U. Nr 31, poz. 120.

<sup>9</sup> Ustawa z 28.5.1957 r. o wyłączeniu spod publicznej gospodarki lokalami domów jednorodzinnych oraz lokali w domach spółdzielni mieszkaniowych, Dz.U. z 1957 r. Nr 31, poz. 131 ze zm.

<sup>10</sup> 50-lecie gdyńskiej spółdzielni mieszkaniowej, <http://www.gdynskasm.pl/userfiles/file/50-lecie-gsm-broszura.pdf> (dostęp: 22.12.2016 r.).

<sup>11</sup> Dz.U. z 1961 r. Nr 12, poz. 61.

<sup>12</sup> Zob. art. 39 § 1 SpółZU.

nie funkcjonowania spółdzielczości poza ustanowionymi strukturami. Ciekawe jest także to, iż zgodnie z art. 135 § 1 SpółZU podzielono spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego na: spółdzielnie mieszkaniowe (lokatorskie), spółdzielnie budowlano-mieszkaniowe (własnościowe) oraz spółdzielcze zrzeszenia budowy domów jednorodzinnych. W uzasadnionej sytuacji poszczególne spółdzielnie mogły się ze sobą łączyć. W ustawie określono m.in. tryb zakładania, rejestrowania i likwidacji spółdzielni oraz prawa nabywania, dziedziczenia i zbywania lokali mieszkaniowych.

Jak już wyżej zaznaczono spółdzielczość w ówczesnej Polsce podlegała ściślejszej kontroli Państwa, wyrazem czego było powołanie na III Krajowym Zjeździe Delegatów Związku Spółdzielni Mieszkaniowych i Budowlanych w czerwcu 1961 r. Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego, który to związek miał wraz z oddziałami terenowymi (zakładanymi w każdym województwie), kontrolować spółdzielczość mieszkaniową w całej Polsce. Struktury te istniały, aż do 1990 r., gdy zgodnie z ustawą o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości<sup>13</sup> zniesiono wszystkie centralne związki spółdzielcze.

W latach 50. i 60. XX w. nowe inwestycje przemysłowe przyczyniły się do rozwoju mieszkalnictwa. Proces cechowała jednak niska progresja środków inwestycyjnych, stąd szukano metod na potaniecie mieszkalnictwa, co wiązało się także ze standaryzacją budownictwa mieszkaniowego niezależnie od miejsca, czasu budowy, czy cech społeczności. Przykładem tego jest uchwała Rady Ministrów Nr 216 z 13.6.1961 r. w sprawie realizacji przykładowego oszczędnego budownictwa mieszkaniowego<sup>14</sup>, która wprowadziła zasady tzw. budownictwa oszczędnościowego. Przedsiębiorstwa państwowe i rady narodowe zostały zobligowane do weryfikacji potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Do przydziału mieszkań spółdzielczych zamierzano kierować oczekujących, których miesięczny dochód na członka rodziny wynosił powyżej 1500 zł. Kolejno Rada i Zarząd Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego uchwałą z 19.9.1961 r. wprowadziła nowe zasady, określając sposób zasiedlania mieszkań spółdzielczych według obowiązujących wytycznych projektowania. Według przyjętych założeń koszt wznoszenia budynku mieszkaniowego powinien być niższy średnio o 20%. W konsekwencji poszukiwano prostych rozwiązań, takich jak modyfikacja wytycznych budowlanych oraz

---

<sup>13</sup> Dz.U. z 1990 r. Nr 6, poz. 36.

<sup>14</sup> M.P. z 1961 r. Nr 63, poz. 269.

zmiana sposobu przydziału mieszkań<sup>15</sup>. Niestety powyższe zabiegi nie przyniosły spodziewanych rezultatów. Powyższe wymusiło na organach państwowych kolejne działania legislacyjne, mające rozwiązać narastające trudności w zakresie mieszkalnictwa uspołecznionego<sup>16</sup>.

Na uwagę zasługują również zarządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 29.5.1965 r.<sup>17</sup>, ponieważ pokazują w istocie, jak funkcjonowało w tym czasie budownictwo mieszkaniowe. Przede wszystkim spółdzielnie mieszkaniowe były uzależnione od organów administracji rządowej. Otóż spółdzielnie budownictwa mieszkaniowego mogły podejmować przedsięwzięcia inwestycyjne wyłącznie na podstawie zatwierdzonych przez organy państwowe (prezydium rad narodowych) planów rzeczowo-finansowych i tzw. spisów zadań inwestycyjnych. Prezydium wojewódzkich rad narodowych otrzymały zadanie dzielenia nakładów i kredytów bankowych przeznaczonych na spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe między poszczególne powiaty i miasta na prawach powiatu. Powyższe przekładało się na preferencję dużych ośrodków przemysłowych z wysokim przyrostem ludności, co w efekcie oznaczało, iż kierowano się interesem preferowanych przez państwo sektorów przemysłu, nie zaś rzeczywistymi potrzebami mieszkaniowymi społeczeństwa.

Jak z powyższego wynika spółdzielnie mieszkaniowe przystępowały do prac projektowych i inwestycyjnych dopiero w ramach otrzymanych środków i kredytów finansowych. Wymogiem formalnym było natomiast posiadanie wkładów własnych w odpowiedniej wysokości oraz dokumentacji formalno-prawnej i projektowej. Projekty planów rzeczowo-finansowych musiały nadto uzyskać akceptację Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego. Z uwagi na fakt, iż Centralny Związek Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego był *de facto* pod częścią aparatu administracji rządowej, dokumentacja przekazana przez spółdzielnie mieszkaniowe była przekaza-

---

<sup>15</sup> J. Kujawa, Spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe, s. 119.

<sup>16</sup> Przykładowo zgodnie z uchwałą Rady Ministrów Nr 122 z 22.5.1965 r. środkiem zaradczym na niewydolność polityki inwestycyjnej miały być kredyty państwowe, nadto podporządkowano spółdzielczość mieszkaniową organom państwowym przez zastosowanie rozwiązań ekonomicznych, czego przykładem były korzystniejsze warunki kredytowe dla budownictwa mieszkaniowego opartego na tzw. standardzie podstawowym. Natomiast w uchwale Rady Ministrów Nr 123 z 22.5.1965 r. ogłoszono rozszerzoną pomoc państwa w budownictwie mieszkaniowym na lata 1966–1970, przy czym osoby, których miesięczny dochód na członka rodziny wynosił ponad 800 zł miesięcznie netto nie mogły w zasadzie otrzymać przydziału mieszkania z dyspozycji rady narodowej; potrzeby mieszkaniowe tych osób miały być zaspokajane przez spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe.

<sup>17</sup> M.P. z 1965 r. Nr 27, poz. 146–151.

zywana dalej właściwemu organowi do spraw gospodarki komunalnej i mieszkaniowej Prezydium Rady Narodowej. Dopiero po pozytywnej weryfikacji zamierzeń inwestycyjnych przez organy nadrzędne oddział Banku Inwestycyjnego przyznawał środki finansowe. Możliwe było także wprowadzenie korekt w już zatwierdzonych spisach zadań inwestycyjnych przez organy administracji terenowej, w tym Wojewódzki Zarząd Dyrekcji Budowy Osiedli Robotniczych z upoważnienia Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej. W tym miejscu nie można nie dodać, że nadrzędny wobec spółdzielczości mieszkaniowej i terenowych organów jednolitej władzy państwowej był Komitet Centralny Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej i jego wojewódzkie struktury<sup>18</sup>.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że choć oficjalnie budownictwo było spółdzielcze, to spółdzielnie mieszkaniowe były *de facto* jedynie z nazwy spółdzielniami. Faktycznie funkcjonowały one w ścisłym powiązaniu z jednostkami państwowymi. Powyższe przekładało się na to, iż spółdzielnie te były inwestorami nie dla swych członków, lecz w rzeczywistości dla jednostek administracji państwowej. Co ciekawe członkowie spółdzielni otrzymywali przeciętnie jedynie 30% budowanych przez spółdzielnię mieszkań, a sama spółdzielnia nie miała nawet wpływu na to, jaki procent z budowanych przez nią mieszkań otrzymają jej członkowie. Finansowanie inwestycji mieszkaniowych pochodziło z 4 źródeł: (i) środków własnych przyszłych mieszkańców, (ii) funduszu mieszkaniowego zakładów pracy, (iii) kredytu bankowego i (iv) budżetu państwowego. Co interesujące, w latach 70. ogółem nakłady inwestycyjne na budownictwo mieszkaniowe wynosiły 5% dochodu narodowego podzielonego<sup>19</sup>.

Z rozwojem budownictwa mieszkaniowego związana była niewątpliwie także duża dynamika demograficzna (w okresie od 1950 r. do 1970 r. przybyło o 1/3 ludności). Potrzeby społeczne w zakresie budownictwa mieszkaniowego nie były jednak w pełni zaspokajane, co nie tyle wynikało ze scentralizowania systemu, który *de facto* był w całości zależny od ówczesnej władzy, lecz miało swoje źródło także w pogarszających się wynikach ekonomicznych w gospodarce narodowej, co skutkowało spadkiem zarówno jakości realizacji, jak i liczby wybudowanych mieszkań. W końcu lat 80. XX w. przemiany

---

<sup>18</sup> J. Kujawa, Spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe, s. 121–122.

<sup>19</sup> Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej – streszczenie, praca zbiorowa, Warszawa, styczeń 2007, <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/Streszczenie%20Aepdf> (dostęp: 22.12.2016 r.), s. 4.

społeczne<sup>20</sup> i wynikająca z nich dezintegracja struktur państwowych stały się asumptem do poszukiwania metod racjonalizowania procesów inwestycyjnych w gospodarce narodowej, co jednak ostatecznie się nie powiodło, wobec załamania się budownictwa mieszkaniowego na początku lat 90. XX w. Kryzys ten związany był niewątpliwie z trudnością przejścia od systemu nakazowo-rozdzielczego do rynkowego<sup>21</sup>. Jednocześnie zmiany ustrojowe i faktyczna swoboda działalności gospodarczej stały się impulsem do podejmowania przez podmioty prywatne inicjatywy gospodarczej także w dziedzinach do tej pory zdominowanych przez sektor państwowy, czego przykładem było budownictwo mieszkaniowe. Na początku lat 90. XX w. do języka potocznego w Polsce doszło nowe pojęcie tzw. działalności deweloperskiej. Nazwa ta pochodzi od angielskiego słowa „development” oznaczającego postęp, rozwój, rozbudowę. Działalność deweloperska to natomiast działalność polegająca na udoskonalaniu nieruchomości, poprzez zwiększanie jej wartości wskutek uzbrajania terenu, budowy, nadbudowy, rozbudowy obiektów różnego typu<sup>22</sup>.

## **§ 2. Ewolucja działalności deweloperskiej – problem braku regulacji umowy deweloperskiej**

Wraz z rozwojem działalności deweloperskiej w języku prawniczym zaczęło funkcjonować pojęcie umowy deweloperskiej. Pojęcie to funkcjonowało początkowo wyłącznie jako nazwa zwyczajowa dla umowy nienazwanej zawieranej w ramach wyrażonej w art. 353<sup>1</sup> KC zasady swobody umów, a następnie wraz z wejściem w życie ustawy z 24.6.1994 r. o własności lokali<sup>23</sup> pojęcie to zaczęto odnosić do art. 9 WłLokU, zgodnie z którym powstanie odrębnej własności lokalu może być wynikiem wykonania umowy zobowiązującej

---

<sup>20</sup> Dla przemian społecznych największe znaczenie miały obrady tzw. Okrągłego Stołu, które prowadzone były od 6.2.1989 r. do 5.4.1989 r. przez przedstawicieli władz, opozycji solidarnościowej oraz kościelnej (przedstawiciele Kościoła katolickiego i Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego). Od tego wydarzenia zaczęły się przemiany ustrojowe w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w tym częściowo wolne wybory do Sejmu, tzw. wybory czerwcowe, <http://dzieje.pl/aktualnosci/obrad-y-okraglego-stolu> (dostęp: 22.12.2016 r.).

<sup>21</sup> G. *Wojtkun*, Wielorodzinne budownictwo mieszkaniowe w Polsce – w cieniu wielkiej płyty, *Przestrzeń i Forma* 2008, Nr 10, s. 175–192.

<sup>22</sup> J. *Wszolek*, *Umowa deweloperska – zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2013, s. 16.

<sup>23</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 716.

właściciela gruntu do wybudowania na tym gruncie budynku oraz do ustanowienia – po zakończeniu budowy – odrębnej własności lokalu i przeniesienia tego prawa na drugą stronę umowy lub na inną wskazaną w umowie osobę, przy czym ważność tej umowy jest uzależniona od uzyskania przez właściciela gruntu pozwolenia na budowę oraz ujawnienia w księdze wieczystej rozszczenia o ustanowienie odrębnej własności lokalu i o przeniesienie tego prawa. Wraz z zaistnieniem tej regulacji pojawiło się w doktrynie zagadnienie ważności umów, które nie spełniały wszystkich warunków art. 9 WłLokU. Większość doktryny stanęła na stanowisku, że umowa unormowana w art. 9 WłLokU nie stanowi wyłącznej regulacji umów deweloperskich w polskim prawie<sup>24</sup>. W umowach powszechnie stosowanych znajdowało się zobowiązanie do zawarcia umowy sprzedaży wybudowanego lokalu, to jest do zawarcia umowy o podwójnym skutku zobowiązująco – rozporządzająco, a nie wyłącznie do zawarcia umowy przenoszącej własność, jak przewiduje to art. 9 WłLokU. W świetle tego, część doktryny reprezentowała pogląd, iż umowy niespełniające wymogów art. 9 ustawy o własności lokali są ważne<sup>25</sup>. Jednocześnie jednak pojawiały się wątpliwości, co do słuszności takiego stanowiska. Podnoszono bowiem, że taka interpretacja jest sprzeczna z *ratio legis* art. 9 ustawy o własności lokali. Jaki był bowiem sens wprowadzenie tej regulacji, która miała stworzyć prawne bezpieczeństwo dla nabywców lokali, skoro praktyka poszła w kierunku omijania wprowadzonych art. 9 WłLokU rygorów<sup>26</sup>. Do powyższego zagadnienia odnosił się także SN, który w orzeczeniach z 30.6.2004 r.<sup>27</sup> oraz z 29.2.2008 r.<sup>28</sup> wyjaśnił, iż zawarcie umowy o treści odpowiadającej art. 9 ustawy o własności lokali, ale niespełniającej wymogów art. 9 ustawy o własności lokali, oznacza, że przepis ten nie ma zastosowania, a nie, że jest ona nieważna.

W konsekwencji powyższego zarówno umowy zawierane na podstawie KC w ramach swobody kontraktowania wynikającej z art. 353<sup>1</sup> KC, jak i na podstawie art. 9 WłLokU nazywano zamiennie i niejednoznacznie, jako umowy „realizatorskie”, „deweloperskie”, „realizacyjne”, a ich istotnym elementem

---

<sup>24</sup> Tak m.in. I.P. Kunicki, *Umowa deweloperska – charakter prawny i zastosowanie praktyczne*, Warszawa 2014, s. 24–25; R. Strzelczyk, *Umowa deweloperska w systemie prawa prywatnego*, Warszawa 2013, s. 3.

<sup>25</sup> Tak m.in. P. Buczkowski, [w:] *Forma umowy deweloperskiej w rozumieniu art. 9 ust. 1 ustawy o własności lokali – aspekty praktyczne*, PPH 2008, Nr 12, s. 48–52.

<sup>26</sup> J. Wszolek, *Umowa deweloperska*, s. 18–24.

<sup>27</sup> IV CK 521/03, Głosa 2006, Nr 4, s. 10.

<sup>28</sup> II CSK 463/07, M.P. 2008, Nr 7, s. 341.



stało się zobowiązanie nabywcy do zapłaty całej ceny z góry, tzn. przed przeniesieniem na jego rzecz własności lokalu i przed jego wybudowaniem<sup>29</sup>. Taki stan prawny nie gwarantował dostatecznego bezpieczeństwa nabywcy lokalu. W szczególności brakowało regulacji prawnych, jakie zabezpieczyłyby nabywców przed skutkami upadłości deweloperów, w sytuacji gdy inwestycje nie były zrealizowane, pomimo dokonanych wpłat przez nabywców. Powyższe obrazuje dobrze wystąpienie z 7.11.2003 r. Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast do Marszałka Senatu zgodnie z którym: „Prezes UMIRM podjął próbę wykreowania norm powszechnie obowiązujących, które rozwiązałyby trudne kwestie związane z kupnem lokalu mieszkalnego od dewelopera, który jako podmiot działający na rynku może borykać się z problemami finansowymi. (...) Głównym celem proponowanych przepisów ustawy o ochronie nabywcy w umowach deweloperskich jest zwiększenie bezpieczeństwa obrotu – głównie z punktu widzenia konsumenta, ale również deweloperów”<sup>30</sup>. W wyniku prac, o których mowa w wyżej cytowanym wystąpieniu został opracowany już w 2003 r. projekt ustawy autorstwa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast<sup>31</sup>. Ten projekt nie zmieniał w znaczącym stopniu ustawy o własności lokali, ale w ustawie definiował podstawowe pojęcia m.in. dewelopera (dość szeroko, uwzględniającą swoim zakresem także osoby fizyczne), nabywcy oraz „przedsięwzięcie budowlane” jako proces, w wyniku którego zostaje na rzecz nabywcy przekazane prawo odrębnej własności lokalu, obejmujący czynności faktyczne i prawne niezbędne do rozpoczęcia budowy i oddania budynku do korzystania. Projekt ustawy w ramach przedsięwzięcia budowlanego wyodrębnił „zadanie inwestycyjne” jako odrębny wielomieszkańkowy budynek lub grupę budynków mających być wykończonymi w tym samym czasie. Definicja ta dotyczyła zamierzenia inwestycji, które miały być oddawane w kolejnych etapach, co wskazywało na zbliżenie przepisów do praktyki obrotu. W 2003 r. w toku konsultacji społecznych nie udało się jednak osiągnąć consensusu w środowisku deweloperów oraz bankowców. W związku z tym prace zakończono, podjęto je wprawdzie na nowo w 2007 r., jednakże ponownie napotkały one przeszkodę w postaci braku porozumienia, co skutkowało tym, że Minister Budownictwa podjął decyzję o zaprzestaniu dalszych prac i wycofaniu się z projektu. Uzasadnieniem takiej decyzji była niechęć do ustalania ko-

---

<sup>29</sup> R. Strzelczyk, *Umowa deweloperska*, s. 3.

<sup>30</sup> Źródło: <http://ww2.senat.pl/k5/dok/sten/oswiad/smoktuno/4601o.htm> (dostęp: 17.8.2015 r.).

<sup>31</sup> J. Kosińska, [w:] *Nabycie lokalu lub domu od dewelopera*, s. 368.

lejných ustawowych mechanizmów ograniczających swobodę działalności gospodarczej, co uznano za niecelowe i pozostające w sprzeczności z dążeniem do deregulacji i liberalizacji rynku. Wskazano również, że ochrona nabywców lokali jest już realizowana przez właściwe organy i instytucje na podstawie przepisów o ochronie konsumentów oraz, że kolejne instytucje zabezpieczające interes nabywców najpewniej przyczynią się do wzrostu cen mieszkań, co przy obecnym poziomie cen jest wysoce niepożądane<sup>32</sup>.

Dopiero TK w orzeczeniu z 2.8.2010 r.<sup>33</sup> zwrócił w sposób dobitny uwagę na brak kompleksowej regulacji prawnej umów deweloperskich. Zgodnie ze stanowiskiem TK ten stan rzeczy oznaczał lukę prawną, której usunięcie było niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny zwrócił także uwagę, iż cechą charakterystyczną umów deweloperskich jest dysproporcja pozycji stron, w której po jednej stronie występuje nabywca mieszkania – konsument, a po drugiej deweloper, czyli profesjonalny uczestnik obrotu gospodarczego. Jednocześnie TK mocno zaakcentował, że Polska jest jednym z ostatnich państw UE, w którym relacja między klientem a deweloperem nie jest regulowana żadnymi przepisami.

Potrzeba podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie regulacji stosunków między stronami umowy deweloperskiej w celu zapewnienia ochrony praw nabywców mieszkań niewątpliwie istniała z uwagi na przewlekłość braku kompleksowej regulacji dotyczącej umów deweloperskich<sup>34</sup>. W szczególności w doktrynie podkreślano, że Trybunał Konstytucyjny stosunkowo rzadko odnosi się do tej sfery stosunków społecznych jaką jest płaszczyzna swobody kontraktowej, a zatem fakt sygnalizacji problemu związanego z niedostatkiem regulacji prawnych dotyczących relacji nabywca–deweloper może świadczyć o wadze i dojrzałości tego problemu. Pomimo ogólnej aprobaty stanowiska TK pojawiło się jednak zastrzeżenie dotyczące wskazania kręgu podmiotów zasługujących, zdaniem TK, na objęcie ochroną. Otóż TK koncentrował się przede wszystkim na nabywcach będących konsumentami, nawiązując do obowiązku zapewnienia im należytej ochrony w myśl art. 76 Konstytucji. Stanowisko to było wprawdzie zrozumiałe z tego względu, że konsumenci nabywają lokale na własne potrzeby mieszkaniowe, niemniej wyjęcie spod ochrony podmiotów nabywających lokale na inne cele niż mieszkaniowe, nie wydawało się słuszne

---

<sup>32</sup> J. Wszolek, Porzucony projekt ustawy deweloperskiej i jego postanowienia, *Nieruchomości* 2011, Nr 2, s. 1921.

<sup>33</sup> 3/10, OTK 2010, Nr 6, poz. 407.

<sup>34</sup> R. Strzelczyk, *Umowa deweloperska*, s. 6.

bez wcześniejszej dogłębnej analizy problemu, w szczególności iż konsumenci zawierający umowy deweloperskie nie zawsze realizując swoje potrzeby mieszkaniowe, podlegaliby ochronie niezależnie od celu, w jakim chcą nabyć lokal (a więc np. także w celu późniejszej odsprzedaży czy wynajęcia). Nadto wyrażony został w doktrynie pogląd, iż w aspekcie prawno-porównawczym uchwalenie przepisów obejmujących także nabywców, którzy nie są konsumentami miałyby ten walor, że polska ustawa nie byłaby jedynie kopią wybranych instrumentów zastosowanych w obcych systemach prawnych, lecz w atrakcyjny sposób rozszerzałaby zakres ochrony ponad standardy przyjęte w większości państw<sup>35</sup>. Podobnie nie można było zgodzić się ze stwierdzeniem TK, iż ochrona nabywców w umowach deweloperskich stanowi ochronę konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, gdyż nie jest to adekwatne do całości sformułowanego przez TK postulatu, a to z tego względu, że upadłość dewelopera trudno uznać za nieuczciwą praktykę rynkową. Uzasadniona przez TK potrzeba legislacyjna wynikała przede wszystkim z konieczności ochrony słabszej strony stosunku zobowiązaniowego, nie będąc realizacją polityki mieszkaniowej przez państwo (art. 75 Konstytucji)<sup>36</sup>.

Pomimo powyższych wątpliwości, co do kręgu podmiotów jakie powinny zostać objęte ochroną TK spotkało się co do zasady z pozytywnym odzewem środowiska prawniczego. W doktrynie podkreślano, że TK przypominał, że zgodnie z art. 75 Konstytucji do zadań władz publicznych należy zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli, który to obowiązek polega na popieraniu działań obywateli zmierzających do nabycia własnego mieszkania. W konsekwencji państwo powinno kształtować taki system prawa, który będzie wspierający dla obywateli zmagających z problemem mieszkaniowym. W zakresie tak ukształtowanych obowiązków państwa mieści się również konieczność kreowania spójnych przepisów chroniących klientów deweloperów. Dodatkowo TK słusznie zauważył, że art. 76 Konstytucji nakłada na władze publiczne obowiązek podejmowania działań mających na celu ochronę

---

<sup>35</sup> Co istotne zgodnie z realizowaną polityką UE wyrażoną przykładowo w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z 15.5.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.Urz. UE L Nr 173, s. 349) ochrona klienta nie dotyczy wyłącznie konsumentów i choć jest zróżnicowana w zależności od statusu klienta to stwarza możliwość objęcia ochroną także mikroprzedsiębiorców, nadto zastrzega brak możliwości wyłączenia podstawowych przepisów tej dyrektywy bez względu na status klienta – o tym B. Gnela, [w:] M. Fras, P. Ślęzak (red.), *Prawo prywatne wobec wyzwań współczesności*. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Leszkowi Ogiegle Warszawa 2017, s. 96–97.

<sup>36</sup> B. Gliniecki, *Głosa do postanowienia TK z 2.8.2008 r.*, S 3/10, PiP 2012, Nr 3, s. 130–135.

konsumentów przed nieuczciwymi praktykami podmiotów wykorzystujących swą dominującą pozycję rynkową, a dotychczasowy brak regulacji chroniącej prawa nabywców lokali mieszkalnych w transakcjach deweloperskich pozostawał w sprzeczności z obowiązkami władz publicznych wynikającymi z Konstytucji<sup>37</sup>. Niemniej jednak pojawiały się także głosy, że pomimo słuszności, co do zasady stanowiska TK, nie można nie zwrócić uwagi, iż brak ochrony nabywców lokalu może wynikać także z innych przyczyn, nie tylko z braku regulacji prawnych, ale także ze stanu rynku nieruchomości, z czego należałoby wnioskować, że sytuacja jest bardziej złożona, ponieważ na ówczesny stan wpływało wiele czynników, zarówno zależnych, jak i niezależnych od deweloperów<sup>38</sup>. Niezależnie jednak od tych zastrzeżeń niewątpliwie doktryna zauważała potrzebę legislacyjną w zakresie uregulowania stosunków pomiędzy deweloperem, a nabywcą lokalu mieszkalnego, czy domu jednorodzinnego<sup>39</sup>.

Wyrok TK niewątpliwie dał asumpt do rozpoczęcia prac legislacyjnych w przedmiocie uregulowania stosunków prawnych pomiędzy deweloperem, a nabywcą. Zgodnie z dominującym wówczas przekonaniem istniejąca dysproporcja pozycji stron determinowała konieczność takiego ukształtowania postanowień umowy deweloperskiej, które zapewni maksymalną ochronę słabszej stronie stosunku umownego. Usunięcie tej luki prawnej w postaci przyjęcia przepisów regulujących zasady funkcjonowania umowy deweloperskiej stało się zatem niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej i realizacji wartości konstytucyjnych wyrażonych w art. 76 Konstytucji, przysznającej konsumentom, użytkownikom i najemcom ochronę ze strony władz publicznych przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi<sup>40</sup>.

W toku prac ustawodawczych podnoszono, iż charakterystyczne dla stosunków deweloperskich jest wykorzystywanie środków finansowych nabywców już w trakcie przedsięwzięcia deweloperskiego. W praktyce oznaczało to zwiększone ryzyko po stronie nabywcy. Powyższe miało tym większe znaczenie, że tzw. umowy deweloperskie nie zawsze były zawierane w formie aktu no-

---

<sup>37</sup> Tak R. Strzelczyk, Komentarz do art. 9 ustawy o własności lokali, [w:] R. Strzelczyk, A. Turlej (red.), *Własność lokali. Komentarz*, Warszawa 2015, Nb 12, Legalis.

<sup>38</sup> Por. E. Śleszyńska, O umowie deweloperskiej po postanowieniu sygnalizacyjnym TK, *Krakowski Rynek Nieruchomości*, 2011, Nr 1, [https://dwutygodnik.krn.pl/artykuly/artikul/o\\_umowie\\_deweloperskiej\\_po\\_postanowieniu\\_sygnalizacyjnym\\_tk\\_1076.html](https://dwutygodnik.krn.pl/artykuly/artikul/o_umowie_deweloperskiej_po_postanowieniu_sygnalizacyjnym_tk_1076.html) (dostęp: 11.8.2017 r.).

<sup>39</sup> B. Gliniecki, Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego, s. 130–135.

<sup>40</sup> Opinia prawna o zgodności poselskiego projektu ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Aldona Młyniczak) z prawem Unii Europejskiej, Biuro Analiz Sejmowych, znak: BAS-WAPEiM-1471/11, Warszawa 2011, s. 7.

tarialnego. Oznaczało to, że część nabywców była pozbawiona możliwości dochodzenia roszczenia o ustanowienie odrębnej własności lokalu i przeniesienie jej na nabywcę na drodze postępowania sądowego (w oparciu o art. 64 KC w zw. z art. 1047 KPC<sup>41</sup>). Niemniej jednak nawet w przypadku uzyskania korzystnego rozstrzygnięcia nabywca nie zawsze mógł zrealizować roszczenia o przeniesienie własności lokalu. Otóż, w sytuacji gdy budowa nie została faktycznie rozpoczęta albo została przerwana, nie istniał lokal jaki miał być przedmiotem transakcji. W konsekwencji prace legislacyjne zmierzały do wprowadzenia takich mechanizmów ochronnych, które pozwoliłyby na wyrównanie pozycji nabywcy w stosunku do dewelopera. Projekt ustawy określał prawa i obowiązki stron umowy deweloperskiej, środki ochrony nabywców lokalu w danym przedsięwzięciu deweloperskim. W szczególny sposób ustawodawca koncentrował się na kwestii zabezpieczenia środków pochodzących od nabywcy. Projekt przewidywał nadzór nad dysponowaniem przez dewelopera powierzonymi mu środkami, poprzez zobowiązanie go do zapewnienia nabywcom danego przedsięwzięcia, co najmniej jednej z następujących środków ochrony: zamknięty mieszkaniowy rachunek powierniczy, otwarty mieszkaniowy rachunek powierniczy i umowę ubezpieczeniową, otwarty rachunek powierniczy i gwarancję bankową. Na rachunkach powierniczych miały być gromadzone środki na budowę lokalu. Środki te, w przypadku ogłoszenia upadłości dewelopera, miały tworzyć (wraz z prawem własności lub prawem użytkowania wieczystego nieruchomości, na której prowadzone jest przedsięwzięcie deweloperskie) odrębną masą majątkową, która w pierwszej kolejności służyłaby zaspokojeniu roszczeń nabywców przyszłych nieruchomości lokalowych realizowanych w ramach danego przedsięwzięcia deweloperskiego. Powyższe rozwiązanie nie naruszałoby praw przysługujących wierzycielom rzeczowym, których prawa zostałyby ujawnione w księdze wieczystej lub w rejestrze zastawów<sup>42</sup>.

W opinii Krajowej Rady Sądownictwa<sup>43</sup> przewidziany w projekcie ustawy nowy rodzaj postępowania upadłościowego wywoływał wątpliwości, co do równego traktowania kontrahentów dewelopera. Powyższa konstatacja wynikała z niedostatecznej regulacji w zakresie zabezpieczenie nabywców w przypadku ustanowienia hipoteki na rzecz banku (innych hipotek), albowiem po

---

<sup>41</sup> T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 155 ze zm.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 22–25.

<sup>43</sup> Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 22.7.2011 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, źródło: <http://www.krs.pl/admin/files/200913.pdf> (dostęp: 17.8.2015 r.).

przeprowadzeniu egzekucji z zabezpieczenia rzeczowego nie pozostanie nic w masie upadłościowej. Kolejno, postępowanie to nie dawało możliwości zaspokojenia innym wierzycielom dewelopera, głównie wykonawcom i dostawcom, ale też wierzycielom publicznym takim jak Skarb Państwa. Jednocześnie Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła zastrzeżenia do art. 4 projektowanej ustawy. Otóż w myśl projektowanego art. 4, do otwartego rachunku powierniczego należy dołączyć polisę ubezpieczeniową i to zakład ubezpieczeń ponosi ryzyko zwrotu wpłaconych już sum, a nie bank, który prowadzi rachunek. W projekcie nie było natomiast żadnej regulacji przewidującej, że to bank ponosi odpowiedzialność za działania swoje i dewelopera, za to projekt przenosił ciężar ryzyka na zakłady ubezpieczeń. Zastrzeżenia budziło ubezpieczenie rachunku powierniczego przez przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe, chociażby z uwagi na fakt niemożności oszacowania ryzyka. Poza tym, bez względu na to kto miałby opłacać polisę koszty takiego ubezpieczenia ponosiłby ostatecznie nabywca.

Także w przyjętym przez Radę Ministrów stanowisku<sup>44</sup> zgłoszono zastrzeżenie do art. 4 projektowanej ustawy o poszerzeniu katalogu środków ochrony o otwarty rachunek powierniczy, przy czym ten środek ochrony mógłby występować wyłącznie wraz z gwarancją bankową albo ubezpieczeniową. Jednocześnie Rada Ministrów postulowała rezygnację z nienazwanej umowy ubezpieczenia, a w jej miejsce wprowadzenie gwarancji ubezpieczeniowej, jako bardziej adekwatnego środka ochrony interesów nabywców lokali. Ponadto wskazywano, iż z projektu ustawy nie wynika jednoznacznie co stanie się ze środkami zgromadzonymi na rachunku powierniczym, gdy roszczenie nabywcy zostanie zaspokojone z tytułu gwarancji bankowej albo ubezpieczeniowej.

Jednocześnie, obok zabezpieczeń o charakterze finansowym, projekt ustawy zakładał wprowadzenie ustawowego obowiązku dewelopera do wyczerpującego informowania nabywcy o okolicznościach mających wpływ na wywiązanie się dewelopera ze zobowiązania wzniesienia budynku, wyodrębnienia lokal oraz przeniesienia jego własności na nabywcę. W tym celu deweloper miał być zobowiązany do przekazania osobom zainteresowanym zawarciem umowy deweloperskiej prospektu informacyjnego, który powinien

---

<sup>44</sup> Stanowisko rządu do poselskiego projektu ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (druk sejm. Nr 4349, 4482, 4482-A), Warszawa 31.8.2011 r., źródło: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0778253D7D69B591C12578FE003773B6/\\$file/4349-s.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0778253D7D69B591C12578FE003773B6/$file/4349-s.pdf) (dostęp: 17.8.2015 r.).

był przyjąć postać formularza informacyjnego, określonego w akcie wykonawczym do ustawy. Prospekt ten miał się składać z dwóch części tj. (i) ogólnej zawierającej dane dotyczące dewelopera i jego sytuacji prawno-finansowej oraz informacje dotyczące przedsięwzięcia budowlanego i (ii) szczególnej, której charakter byłby zindywidualizowany i odnosiłby się do konkretnego lokalu. Nadto obligatoryjnie komponentami prospektu informacyjnego miały być dokumenty potwierdzające informacje wskazane w prospekcie jak np. odpis z Krajowego Rejestru Sądowego, czy odpis z księgi wieczystej, o ile dla danej nieruchomości została założona. Niezwykle ważnym założeniem był również wymóg zawierania umów deweloperskich w formie aktu notarialnego, przy czym co ciekawe wynagrodzenie notariusza oraz koszty sądowe miały obciążać wyłącznie nabywcę. Z tego prawdopodobnie względu wynagrodzenie notariusza miało być jednak stałe i wynosić 1/4 minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu<sup>45</sup>. Projekt ustawy przewidywał także ujawnienie roszczenia nabywcy (z umowy deweloperskiej) w księdze wieczystej prowadzonej dla nieruchomości na jakiej było realizowane przedsięwzięcie deweloperskie, jednocześnie miało zostać ujawnione w księdze roszczenia banku, który udzielił nabywcy kredytu na finansowanie budowy lokalu lub domu jednorodzinnego o ustanowienie hipoteki na tym lokalu lub domu jednorodzinnym równocześnie z ustanowieniem i przeniesieniem odrębnej własności lokalu lub przeniesieniem własności domu jednorodzinnego na nabywcę<sup>46</sup>.

Krajowa Rada Sądownictwa odnosząc się do problematyki obowiązków informacyjnych dewelopera wyraziła następujące zastrzeżenia<sup>47</sup>. Po pierwsze wskazała na nieracjonalność doręczania każdemu zainteresowanemu nabyciem nieruchomości, na jego żądanie, prospektu informacyjnego w formie papierowej, z uwagi na wymóg załączenia każdemu chętnemu do prospektu bardzo obszernego projektu budowlanego. Kolejno, sygnalizowano dodanie w art. 17 ust. 1 pkt 3 OchrPU, jako kolejnej z informacji o nieruchomości: mapy geodezyjnej działki i odpisu księgi wieczystej, w której będzie figurował wpis dotyczący nieruchomości, jak również pozwolenia na budowę i wskazania ter-

---

<sup>45</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 847 ze zm.

<sup>46</sup> Opinia prawna o zgodności poselskiego projektu ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (przedstawiciel wnioskodawców: poseł *Aldona Młyńczak*) z prawem Unii Europejskiej.

<sup>47</sup> W cyt. już opinii KRS z 22.7.2011 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, źródło: <http://www.krs.pl/admin/files/200913.pdf> (dostęp: 17.8.2015 r.).

minu, do którego ma być założona księga wieczysta dla danej nieruchomości przed rozpoczęciem dokonywania wpłat. W opinii Rady prospekt informacyjny nie powinien być doręczany przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, bowiem oferować można coś, co posiada uregulowaną sytuację prawną. Krajowa Rada Sądownictwa zwróciła także uwagę na dyskryminujący dla deweloperów rozpoczynających działalność charakter przepisu art. 17 ust. 1 pkt 16 OchrPU z uwagi na wymóg podania informacji o co najmniej 3 ukończonych przedsięwzięciach deweloperskich. Krajowa Rada Sądownictwa podkreślała także, że w art. 17 OchrPU powinien być także usytuowany obowiązek podania informacji o obciążeniach hipotecznych dewelopera oraz planowanych inwestycjach budowlanych. Niepotrzebny natomiast wydawał się wymóg dostarczenia aktualnego odpisu z ksiąg wieczystych w świetle zagwarantowanej prawem jawności ksiąg wieczystych, skoro znając jej numer, można przeglądać ją w systemie elektronicznym. Niejasny w opinii Rady był także sam zwrot „aktualny odpis księgi wieczystej” użyty w projektowanej ustawie, bowiem nie do końca wiadomo, czy chodzi o aktualny stan nieruchomości, czy też o datę wydania odpisu z księgi wieczystej. Istotną kwestią na jaką zwróciła uwagę Rada była niedopuszczalność i zbędność projektowanego art. 19 ust. 2 OchrPU, zgodnie z którym deweloper miał obowiązek podania kosztów inwestycji i poszczególnych jej etapów. W tej kwestii wystarczającym wydawało się podanie procentowego podziału kosztów na poszczególne etapy. Rada wskazała także na niezgodność projektowanego art. 23 ze znowelizowanym art. 76 KWiHU<sup>48</sup>, z uwagi na akcesoryjny charakter instytucji hipoteki pozostającej w ścisłym związku z wierzytelnością, którą zabezpiecza. Hipoteka nie może powstać bez wierzytelności i nie może być bez tej wierzytelności przeniesiona.

Krajowa Rada Sądownictwa zwróciła także uwagę na konieczność doprecyzowania art. 26 OchrPU w zakresie zróżnicowania czynności odstąpienia i wypowiedzenia oraz odpowiedzialności za poniesioną szkodę, wywołaną zmianą wartości nabywanego lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. W przypadku odstąpienia od umowy – umowa uznana byłaby za niezawartą, co powoduje komplikacje prawne, gdyż strony w trakcie trwania umowy jednak dokonały na swoją rzecz wzajemnych świadczeń. Z kolei jeśli dopuszczona zostałaby możliwość wypowiedzenia umowy, to zdaniem Rady powinna zostać wprowadzona gwarancja uzyskania odszkodowania od dewelopera.

---

<sup>48</sup> T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1007 ze zm.