



Gdańsk, 10 września 2025 r.

**Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców  
Prawnych w sprawie projektu ustawy  
o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego  
lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu  
Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw**

(numer w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów UD110, druk sejmowy nr 1638)

1. Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw przede wszystkim przewiduje utworzenie tzw. Portalu DOM, stanowiącego bazę danych o cenach transakcyjnych lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych zbywanych na pierwotnym oraz wtórnym rynku nieruchomości.
2. Zgodnie z projektem gromadzone w Portalu DOM dane mają w szeroki sposób odzwierciedlać rzeczywiste uzgodnione pomiędzy stronami umowy ceny nieruchomości mieszkaniowych, zarówno zbywanych przez deweloperów, jak i przez inne podmioty. Projekt przewiduje także, że na potrzeby gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych w Portalu DOM za czynności prawne (transakcje) uwzględniane w tej bazie danych będą uznawane także te dokonywane z innymi osobami niż osoby fizyczne dokonujące nabycia nieruchomości mieszkaniowej w celu niezwiązanym z prowadzoną działalnością gospodarczą lub zawodową.
3. Temu celowi służy rozszerzenie pojęcia „nabywca” definiowanego przez art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym na każdy podmiot, w tym osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, w szczególności spółki handlowe, fundacje, stowarzyszenia czy związki religijne (projektowany art. 56b ust. 2 ustawy deweloperskiej<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym.



4. **Krytycznie** należy się odnieść do sposobu realizacji jednego z założeń projekt ustawy, zgodnie z którym dane pozyskiwane w bazie danych Portalu DOM powinny w możliwie szerokim spektrum odzwierciedlać umowy zawierane w odniesieniu do lokali mieszkalnych i domów jednorodzinnych. W tym celu będą one obejmowały również umowy mające za przedmiot lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, które zostaną zawarte pomiędzy **przedsiębiorcą innym niż deweloper** jako sprzedającym a dowolnym nabywcą (umowy, o których mowa w art. 4 pkt 1 ustawy deweloperskiej). Jakkolwiek to założenie jest słuszne, to w celu jego realizacji projektodawca przewidział niewłaściwy i nieproporcjonalny środek polegający na zobowiązaniu **przedsiębiorcy innego niż deweloper** do przekazywania danych do Portalu DOM za pośrednictwem prowadzonego przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny systemu teleinformatycznego niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia zawarcia umowy, której te dane lub informacje dotyczą (projektowany art. 56c pkt 2 ustawy deweloperskiej). Ponadto niewykonanie tego obowiązku lub niewłaściwe jego wykonanie zostało zagrożone sankcjami karnymi przez trzy przepisy – projektowane art. 60a, art. 60b oraz art. 60c ustawy deweloperskiej.
5. Nietrudno jest zauważyć, że w zakresie obowiązku przekazywania informacji do Portalu DOM oraz ponoszenia odpowiedzialności karnej za nieprzekazanie lub niewłaściwe przekazanie tych informacji przedsiębiorcy inni niż deweloperzy zostali przez projektodawcę zrównani z przedsiębiorcami będącymi deweloperami. Tymczasem w praktyce przedsiębiorcami innymi niż deweloperzy, które sprzedają nieruchomości mieszkaniowe na podstawie art. 4 pkt 1 ustawy deweloperskiej, są najczęściej podmioty, które **nie zajmują się profesjonalnym obrotem nieruchomościami**, a transakcji zbycia lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego dokonują **jednostkowo i sporadycznie**.
6. Przykładami takich przedsiębiorców są np. osoby zajmujące się najmem lokali mieszkalnych, osoby prowadzące w takim lokalu działalność gospodarczą lub zawodową (np. gabinet medyczny, gabinet kosmetyczny lub biuro rachunkowe) czy podmioty, które zakupiły od dewelopera lokal mieszkalny w celu ulokowania kapitału. Nie zajmują się one sprzedażą nieruchomości mieszkaniowych w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, a zostały objęte niektórymi przepisami ustawy deweloperskiej tylko dlatego, że kupiły lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny od dewelopera, są przedsiębiorcami i chcą sprzedać ten lokal nabywcy, który jest osobą fizyczną. Taka sytuacja nie ma nic wspólnego z profesjonalną sprzedażą nieruchomości mieszkaniowych, którą zajmują się deweloperzy.



7. Adresowanie do przedsiębiorców innych niż deweloperzy, którzy zawierają umowy, o których mowa w art. 4 pkt 1 ustawy deweloperskiej, takich samych obowiązków i zagrożonych taką samą odpowiedzialnością, co w przypadku deweloperów, jawi się jako **nadmierne i niczym nieuzasadnione** obciążenie, które dotyczyć będzie głównie podmioty będące **mikro- i małymi przedsiębiorcami**.
8. W związku z powyższym można wyrazić propozycję, aby źródłem informacji przekazywanych o umowach zawieranych przez przedsiębiorców innych niż deweloper był **Szef Krajowej Administracji Skarbowej**.
9. Alternatywą, lecz również pożądaną zmianą, byłoby zawężenie pojęcia „przedsiębiorca inny niż deweloper”, które używane jest w przepisach ustawy deweloperskiej, wyłącznie do przedsiębiorców należących do grupy kapitałowej w rozumieniu art. 4 pkt 14 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, w której znajduje się deweloper. Taka interwencja ustawodawcy definitywnie ograniczy nadmiernie szerokie rozciągnięcie niektórych przepisów ustawy deweloperskiej na tych przedsiębiorców, którzy nie zajmują się profesjonalnie sprzedażą nieruchomości mieszkaniowych, nie mają często nic wspólnego z budową nieruchomości lub obrotem nieruchomościami, a są traktowani w zakresie obowiązków informacyjnych czy przekazywania danych na równi z deweloperami.
10. Przedmiotem krytyki powinno być również posługiwanie się przez projektodawcę pojęciem „**pokoł**” w odniesieniu do lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (projektowane art. 50 ust. 2 pkt 5 lit. l oraz art. 56b ust. 3 pkt 2 lit. g ustawy deweloperskiej, projektowany art. 72 ust. 6 pkt 7a lit. d ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu). Słowo „pokoł” nie zostało normatywnie zdefiniowane, a jego rozumienie opiera się przede wszystkim na znaczeniu powszechnie uznawanym w języku polskim<sup>2</sup>. Z tego względu można mieć obawy co do jednoznacznego rozumienia tego pojęcia przez podmioty, na których ciążył będzie obowiązek przekazywania informacji do Portalu DOM. W szczególności można wyrazić wątpliwości co do łatwości w jednoznacznym kwalifikowaniu jako „pokoju” takich części lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych jak pomieszczenia funkcjonalnie nazywane jako spiżarnie, schowki, poddasza, garderoby, wiatrołapy czy jadalnie. Wymagałoby przemyślenia czy podawanie takiej informacji rzeczywiście jest istotne i niezbędne

---

<sup>2</sup> Według Słownika Języka Polskiego PWN: «część domu, mieszkania, hotelu, biura itp., oddzielona ścianami od innych pomieszczeń, niewyposażona w kuchenkę i urządzenia sanitarne» (źródło: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/pokoł.html>)



w kontekście celu realizowanego przez ustawę. Jeśli rezygnacja z podawania tej informacji byłaby możliwa, wówczas należałoby zdefiniować pojęcie „pokoju” w lokalu mieszkalnym albo domu jednorodzinnym bądź użyć innego, bardziej jednoznacznego określenia ukorzonego normatywnie np. „izba” lub „pomieszczenie przeznaczone do wykorzystywania na cele mieszkalne”.

11. Na koniec wypada zauważyć, że wnioski wynikające z danych gromadzonych, przetwarzanych i udostępnianych przez Portal DOM mogą zostać w pewnym stopniu zaburzone z uwagi na przyjęty przez projektodawcę zakres danych. Obejmuje on ceny lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych. Nie uwzględnia on jednocześnie cen **lokali niemieszkalnych lub udziałów w lokalach niemieszkalnych sprzedawanych razem z lokalami mieszkalnymi** (art. 2 ust. 2 ustawy deweloperskiej). W praktyce chodzi najczęściej o lokale niemieszkalne będące **halami garażowymi lub garażami** w budynkach wielorodzinnych. Ich cena wynosi obecnie **co najmniej kilkadziesiąt tysięcy złotych** (w zależności od liczby nabywanych miejsc postojowych oraz ewentualnie innych powierzchni jak komórka lokatorska, schowek itd.). W przypadku lokali mieszkalnych sprzedawanych w budynkach, w których hala garażowa stanowi część nieruchomości wspólnej, wartość prawa do wyłącznego korzystania z miejsca postojowego wliczana jest do ceny lokalu mieszkalnego.
12. Tymczasem, jeśli deweloper przewiduje, że hala garażowa stanowić będzie lokal niemieszkalny, wówczas jego cena **nie jest wliczana w cenę lokalu mieszkalnego**, lecz wykazywana jest oddzielnie – a tym samym nie podlega raportowaniu i gromadzeniu przez Portal DOM. W efekcie może doprowadzić do **potencjalnie wprowadzającej w błąd** różnicy podawanej wysokości cen lokali mieszkalnych – porównywalnych co do lokalizacji, powierzchni użytkowej czy standardu – na poziomie **kilkudziesięciu lub nawet ponad 100 000 zł**, co nie będzie uzasadnione czynnikami rynkowymi, a jedynie ustalonym przez dewelopera zakresem nieruchomości wspólnej oraz przyjętym sposobem gromadzenia danych przez Portal DOM.

Autor opinii: dr hab. Bartłomiej Gliniecki, prof. UG