



Warszawa. 5 lipca 2007 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-562607-V-DZ/07

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan
Andrzej Aumiller
Minister Budownictwa

Na tle wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich skarg od obywateli poszkodowanych wskutek działań firm deweloperskich oraz informacji pojawiających się cyklicznie w środkach masowego przekazu, wskazujących na coraz powszechniejsze wymuszanie przez firmy deweloperskie na swoich klientach dopłaty do ustalonej ceny lub rozwiązywanie zawartych umów w celu ponownej sprzedaży mieszkań po nowej - znacznie wyższej cenie, wyłonił się problem braku regulacji prawnych, których celem byłoby zapewnienie ochrony interesów obywateli będących klientami firm deweloperskich w procesie inwestycyjnym. Problem ten zyskał na aktualności obecnie, gdy wzrost cen nieruchomości oraz materiałów budowlanych i kosztów robocizny wywołany wciąż rosnącym popytem na mieszkania powoduje pojawienie się wielu negatywnych zjawisk na rynku nieruchomości, w tym podejmowanie przez deweloperów działań niezgodnych z dobrymi obyczajami w celu maksymalizacji zysku.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich obowiązujące przepisy prawa w sposób dalece niewystarczający chronią interesy obywateli będących klientami firm deweloperskich. W obecnym stanie prawnym umowa, której przedmiotem jest zobowiązanie dewelopera do wybudowania mieszkania w celu odpłatnego przekazania go nabywcy, może zostać ujęta w formie umowy przedwstępnej uregulowanej w art. 389 Kodeksu cywilnego albo umowy uregulowanej w art. 9 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.) lub innej umowy nienazwanej.

Wprawdzie zgodnie z zasadą swobody umów strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się wartościom określonym w art. 353¹ k.c., w praktyce jednak nabywcy są słabszą stroną umowy w porównaniu z

deweloperem. Nabycie lokalu wiąże się z reguły z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych, dlatego nabywcą jest zwykle osoba fizyczna, nie działająca w celu bezpośrednio związanym z działalnością zawodową lub gospodarczą (konsument). Natomiast deweloper, który - w związku z zawodowym charakterem prowadzonej działalności - jest profesjonalistą, dysponuje przewagą negocjacyjną w stosunku do nabywców, dlatego może doprowadzić do ukształtowania treści umowy zawieranej z nabywcą w sposób zabezpieczający wyłącznie jego interesy. Zjawisko to szczególnie widoczne stało się obecnie, gdy wciąż rosnący popyt na mieszkania, znacznie przewyższający ich podaż na rynku, spowodował, że prawo konsumenta do negocjowania warunków umowy stało się w zasadzie iluzoryczne.

Należy ponadto zwrócić uwagę, iż charakterystyczne dla stosunków deweloperskich jest wykorzystanie środków finansowych nabywców już w trakcie prowadzenia procesu inwestycyjnego. W praktyce na podstawie umowy zawartej z deweloperem nabywca zobowiązuje się do zapłaty całego wynagrodzenia deweloperowi jeszcze przed ukończeniem procesu inwestycyjnego i przed przeniesieniem na niego własności zamówionego lokalu, a zatem ponosi zwiększone ryzyko umowne. W przypadku zawarcia umowy w formie aktu notarialnego sytuacja prawna nabywcy lokalu kształtuje się korzystniej; zachowanie tej formy skutkuje bowiem powstaniem roszczenia nabywcy o ustanowienie odrębnej własności lokalu, które może być przymusowo dochodzone na drodze sądowej w trybie art. 64 k.c. w zw. z art. 1047 k.p.c. Roszczenie to może zostać ujawnione w księdze wieczystej nieruchomości ze skutkiem z art. 17 ustawy z dnia 6 lipca 1982r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2001r. Nr 124, poz. 1361 ze zm.). Nadal jednak zachwiana jest ekwiwalentność świadczeń stron umowy, gdyż jedynie w razie całkowitego wykonania inwestycji i bezpodstawnego uchylania się dewelopera od zawarcia umowy przyrzeczonej roszczenie nabywcy o przeniesienie na niego własności wybudowanego mieszkania może zostać rzeczywiście zrealizowane. Jeżeli natomiast budowa zostanie przerwana albo nie dojdzie do jej rozpoczęcia, zachowanie tej formy umowy i ujawnienie roszczenia w dziale III księgi wieczystej nieruchomości może okazać się nieprzydatne dla skutecznej realizacji tego roszczenia. W praktyce jednak znaczna większość umów deweloperskich zawierana jest w zwykłej formie pisemnej, przy czym deweloperzy posługują się opracowanymi przez siebie wzorcami umów.

W związku ze skargami konsumentów Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zlecił delegaturom UOKiK dokonanie analizy wzorców umownych stosowanych przez deweloperów. Wyniki tej kontroli zostały przedstawione w Raporcie na temat ochrony praw konsumentów na rynku obrotu nieruchomościami w czerwcu 2003r. dostępnym na stronie WWW.uokik.gov.pl. Z raportu tego wynika m.in., iż w obrocie deweloperskim stosowanych jest

bardzo wiele rodzajów wzorców umownych. Zastrzeżenia UOKiK wzbudziły przede wszystkim zawarte we wzorcach umów regulacje określające wzajemne prawa i obowiązki stron umowy. W większości badanych przypadków były one kształtowane w sposób nieproporcjonalny, w szczególności przez nakładanie na konsumentów obowiązków zapłaty rażąco wygórowanych kar umownych, czy też formułowania utrudnień w zakresie możliwości odstąpienia od umowy przez konsumenta. Zastrzeżenia UOKiK dotyczyły również zawartych we wzorcach umów regulacji dotyczących sposobu ustalania ceny przedmiotu umowy (mylące i nieprecyzyjne), a także brak wyraźnego wskazania w umowach obowiązku dewelopera do przeniesienia na nabywcę własności wybudowanego lokalu. W Raporcie zwraca się też uwagę na utrudnienia stosowane przez deweloperów przy zawieraniu umów przedwstępnych w formie aktu notarialnego, której niezachowanie powoduje istotne ograniczenie praw konsumentów w kontekście przysługujących roszczeń.

Doniesienia pojawiające się aktualnie w środkach masowego przekazu potwierdzają fakt, że uwagi zawarte we wspomnianym Raporcie nie straciły na aktualności.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich konieczne wydaje się zatem wprowadzenie regulacji prawnych, których celem byłaby ochrona interesów obywateli będących klientami firm deweloperskich inwestujących w budowę lokali mieszkalnych, w szczególności określających wzajemne prawa i obowiązki stron umowy, sposób jej wykonania czy odpowiedzialność stron w razie niewykonania lub nienależytego wykonania takiej umowy, a także jej formę.

Próba stworzenia regulacji prawnych zabezpieczających interesy konsumentów w procesie inwestycyjnym została podjęta przez Ministra Infrastruktury, który w 2002r. opracował projekt ustawy o zasadach finansowania inwestycji mieszkaniowych, zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W projekcie tym uregulowana została m.in. kwestia istotnych postanowień umowy zawieranej między nabywcą a deweloperem, rachunku powierniczego służącego finansowaniu przedsięwzięć budowlanych realizowanych przez deweloperów, a także sposobu zabezpieczenia praw nabywców w razie wszczęcia przeciwko deweloperowi postępowania egzekucyjnego czy ogłoszenia upadłości dewelopera. Prace nad tym projektem zostały jednak przerwane.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2001r. Nr 14, poz. 147) Rzecznik zdecydował się przedstawić Panu Ministrowi ten ważny społecznie problem z prośbą o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych w celu ochrony praw nabywcy lokalu i zabezpieczenia jego interesów w

omawianym zakresie. Będę wdzięczny za poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o stanowisku Pana Ministra zajęтым w tej sprawie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich