

dr inż. Monika Gwóźdź-Lasoń^{1*)}

ORCID: 0000-0002-6602-5601

dr inż. Andrzej Harat¹⁾

ORCID: 0000-0003-3846-4495

Legal and practical aspects of applying buyer protection measures provided for in so-called Developer Act in the investment process

Prawne i praktyczne aspekty stosowania środków ochrony nabywców w procesie inwestycyjnym przewidzianych w ramach tzw. ustawy deweloperskiej

DOI: 10.15199/33.2025.06.12

Abstract. The aim of the article is to analyse the legal and practical aspects related to the protection of residential premises buyers in the context of changes introduced by Developer Acts of 2011 and 2021. The study is based on an analysis of representative data derived from selected case studies, illustrating the practical implementation of the relevant regulations throughout the entire investment process. The results of the causal analysis indicate significant differences in both legislative and practical approaches across the examined legal frameworks, highlighting new challenges for developers and buyers under the current regulatory regime.

Keywords: protection of residential property buyers; Developer Guarantee Fund; comparative analysis of construction investment contracts; legislative and executive analysis.

Streszczenie. Celem artykułu jest analiza prawnych i praktycznych aspektów ochrony nabywców lokali mieszkalnych w kontekście zmian wprowadzonych przez ustawy deweloperskie z 2011 i 2021 r. Praca opiera się na analizie zbioru danych reprezentatywnych z wybranych case studies, obrazujących praktyczne wdrożenie przedmiotowych przepisów w proces inwestycyjny. Wyniki przeprowadzonych analiz przyczynowo-skutkowych potwierdzają istotne różnice w podejściu legislacyjnym i praktycznym dotyczącym badanych przepisów i wskazują nowe wyzwania dla deweloperów i nabywców w świetle obecnie obowiązujących regulacji.

Słowa kluczowe: ochrona nabywców nieruchomości lokality; deweloperski fundusz gwarancyjny; analiza porównawcza kontraktów inwestycji budowlanej; analiza legislacyjna i wykonawcza.

The real estate development industry in our country began in the 1990s. It was the result of economic transformation associated with the gradually decreasing role of housing cooperatives in the construction of multi-family buildings, as well as with the establishment of a number of private entities interested in this type of activity. When undertaking investment activities, these entities signed individual agreements with purchasers of residential premises, on the basis of which they undertook to carry out a specific construction project and, next, transfer ownership of the premises to the buyers. In exchange for that, the latter financed the costs incurred by the entrepreneurs. It is worth emphasizing that initially there were no generally applicable legal provisions that would regulate this type of activity. Such circumstances, associated with the simultaneously limited level of risk for the entity engaged in this activity, as well as the high level of potential profit, led to the dynamic growth of real estate development [1–3]. Over time, however, the lack of legislator's intervention in this area resulted in a number of negative consequences related to the fact that such activity was undertaken by entities that, due to lack of knowledge or experience, were unable to complete the

rozwoj działalności deweloperskiej w naszym kraju rozpoczął się już w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Był on rezultatem transformacji gospodarczej, powiązanej ze stopniowo zmniejszającą się działalnością spółdzielczości mieszkaniowej związanej ze wznoszeniem budynków wielorodzinnych, jak również powstaniem wielu podmiotów prywatnych zainteresowanych prowadzeniem tego typu działalności. Podmioty te, podejmując czynności inwestycyjne, podpisywały indywidualne umowy z nabywcami lokali mieszkalnych, na mocy których zobowiązywały się do realizacji określonego przedsięwzięcia budowlanego, a następnie przeniesienia własności lokali na nabywców, w zamian za sfinansowanie przez nich poniesionych przez przedsiębiorców kosztów. Warto podkreślić, że początkowo nie istniały jakiegokolwiek przepisy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym, które regulowałyby prowadzenie tego typu działalności. Ograniczony poziom ryzyka podmiotu prowadzącego tego typu działalność, a także wysoki poziom potencjalnego zysku doprowadziły do dynamicznego rozwoju firm deweloperskich [1–3]. Brak ingerencji ustawodawcy doprowadził do wielu negatywnych następstw związanych z podejmowaniem działalności przez podmioty, które wskutek braku wiedzy bądź doświadczenia nie były w stanie zrealizować inwestycji, do których się zobowiązały [1, 4]. Należy podkreślić, że ry-

¹⁾ Uniwersytet Bielsko-Bialski, Wydział Inżynierii Materiałowej, Budownictwa i Środowiska

^{*)} Correspondence address: mgwozd@ubb.edu.pl

projects to which they had committed [1, 4]. It should be noted that the risk, which in these conditions was de facto transferred to the buyer, was not only connected with the lack of the investment project itself, but also included the credit risk [1, 2, 4, 5]. In practice, a potential buyer of the premises usually signed two independent agreements: one with the real estate developer implementing the construction project, and the other with the entity financing the investment. Failure to complete the first of the agreements did not, for obvious reasons, release the buyer from the credit obligation. The significant social consequences of the indicated events ultimately resulted in the adoption of the Act of 16 September 2011 on the protection of the rights of the buyer of residential premises or a single-family house (so-called Developer Act – DA) [6], and, next, of so-called New Developer Act (NDA) of 20 May 2021 on the protection of the rights of the buyer of residential premises or a single-family house and on Developer Guarantee Fund, which is currently in force [7]. The aim of this work is to comparatively assess the effectiveness and functioning of the measures aimed at protecting purchasers of residential premises which were introduced under the above acts.

Real estate development projects carried out in the period without buyer protection measures

Real estate development projects implemented in the period preceding the entry into force of the first of the above-mentioned Developer Acts, which took place on 29 April 2012, were not subject to any detailed regulation either within the scope of Polish or Community legal order. Consequently, the obligations of the parties to the agreement were determined on the basis of the principle of freedom of contract indicated in art. 353¹ of the Civil Code. Pursuant to the aforementioned regulation, the parties entering into an agreement may arrange the legal relationship at their own discretion, provided that its content and purpose do not contradict the nature of the relationship, the act or the principles of social coexistence [8]. There is no doubt that such broad implementation of the principle of freedom of contract with regard to agreements related to the construction of residential premises was often extremely disadvantageous to the purchasers of real estate. The literature emphasizes that it was a common practice to formulate contract templates in a way that clearly protected the interests of real estate developers while at the same time lacking any means of protection for purchasers [9]. Additional risks for buyers were also involved in the factual circumstances related to the nature of the real estate development agreement itself. There is no doubt that the agreement concluded between the parties should be considered as bilaterally binding. One of the parties undertook to erect a building, then to separate premises within it and transfer ownership to the buyer. The other party, on the other hand, undertook to pay the agreed purchase price. A specific feature of the concluded agreement must undoubtedly be considered the significant delay in the developer's mutual consideration related to the necessity of carrying out the construction process. These consequences, associated with the high price of the purchased real estate, increased the risk of entrusting

zyko, które w tych warunkach przeniesione było de facto na nabywcę, odnosiło się nie tylko do braku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, ale jednocześnie obejmowało ryzyko kredytowe [1, 2, 4, 5]. Potencjalny nabywca lokalu podpisywał zazwyczaj dwie niezależne umowy. Jedną z deweloperem realizującym zamierzenie budowlane, a drugą z podmiotem finansującym inwestycję. Brak realizacji pierwszej z umów nie zwalniał nabywcy ze zobowiązania kredytowego. Społeczne następstwa wskazanych zdarzeń doprowadziły ostatecznie do przyjęcia ustawy z 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego, tzw. ustawy deweloperskiej (UD) [6], a następnie aktualnie obowiązującej, tzw. nowej ustawy deweloperskiej (NUD) z 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym [7]. Celem pracy zaprezentowanej w artykule jest ocena efektywności i funkcjonowania przepisów ochrony nabywców lokali mieszkalnych, wprowadzonych na mocy wymienionych ustaw.

Przedsięwzięcia deweloperskie realizowane przed wprowadzeniem środków ochrony nabywców

Przedsięwzięcia deweloperskie realizowane w okresie poprzedzającym wejście w życie pierwszej ze wskazanych wyżej ustaw deweloperskich, co nastąpiło 29 kwietnia 2012 r., nie podlegały jakiegokolwiek szczegółowej regulacji zarówno w zakresie polskiego, jak i wspólnotowego porządku prawnego. W konsekwencji podstawę do określenia obowiązków stron umowy stanowiła zasada swobody umów wskazana w art. 353¹ Kodeksu Cywilnego. Zgodnie z treścią przywołanego uregulowania strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny wg własnego uznania, byleby jego treść i cel nie sprzeciwiał się właściwości (naturze) tego stosunku, ustawie oraz zasadom współżycia społecznego [8]. Nie ulega wątpliwości, że taka swoboda kontraktowa dotycząca umów związanych ze wznoszeniem lokali mieszkalnych była niejednokrotnie skrajnie niekorzystna dla nabywców nieruchomości. W literaturze podkreśla się, iż powszechną praktyką było formułowanie umów w sposób jednoznacznie zabezpieczający interesy deweloperów przy jednoczesnym braku jakichkolwiek środków ochrony przysługujących nabywcom [9]. Dodatkowe ryzyko dla nabywców było ponadto związane z okolicznościami faktycznymi wynikającymi z charakteru umowy deweloperskiej. Nie ulega wątpliwości, że umowę zawieraną pomiędzy stronami uznać należało za dwustronnie zobowiązującą. Jedną ze stron zobowiązywała się bowiem do wzniesienia budynku, a następnie do wyodrębnienia w jego ramach lokali oraz przeniesienia własności na nabywcę. Drugą natomiast do zapłaty umówionej ceny kupna. Za specyficzną cechą zawieranej umowy trzeba niewątpliwie uznać znaczne opóźnienie świadczenia wzajemnego dewelopera, związane z realizacją procesu budowlanego. W związku z wysoką ceną nabywanych nieruchomości, zwiększało się ryzyko powierzenia deweloperom olbrzymiej wartości majątkowej na długi czas przed uzyskaniem prawa

another entity with a huge property value for a relatively long time before obtaining the ownership right to the real estate, without any guarantee that it will be received [2, 3, 10].

Another problematic issue for buyers with regard to the enforcement of the developer's obligations were the imprecise provisions of the agreements referring to the subject of the real estate developer's services. This in particular concerned the real estate developer's failure to provide a detailed description of the buildings erected by the developer, separated premises, as well as the technologies and materials used. As a result, it became necessary to undertake legislative work aimed at creating legal instruments for the protection of buyers.

Analyses of the investment process assumed for the studied variants

Research methodology and assumptions. This work presenting the key legislative solutions before and after the entry into force of DA of 2011, followed by its amended version of 2021, was based on the comparative method [11 – 13]. The study was carried out with the use of a method encompassing the analysis of selected development investments implemented in various legal regimes with comparable characteristics in terms of design, implementation, materials and location, including: investment scale, implementation technology, building materials, management method, location, financing model and legal form of the developer. The source material includes the examination and analysis of investment documentation, real estate development agreements, notarial deeds, as well as decisions of common and administrative courts [2, 5, 12]. The methodological goal is not only to compare legal regulations, but above all to indicate to what extent specific buyer protection measures are effective in investment practice and what mechanisms determine investment success or risk in a given state of law. The discussed scheme defines the issue in the backward analysis approach [13 – 14]. The variable parameters influencing the structure and course of the analyzed development projects were consistent, with the exception of the implementation timeframe, and consequently, the applicable legal frameworks corresponding to specific periods of the study. In the research, all selected representative investment cases within the dataset exhibited comparable stage-based schemes and the specific characteristics of the projects undertaken. Moreover, the variables included in the scope of investment security and risk analysis were identical, apart from those resulting from the differing legal foundations under examination.

Scope of research and investment process analysis. The cases were selected purposively, taking into account the diversification of comparable attribute groups, including: the legal framework for comparable locations; the material and design model of the buildings; the financial model of the investment; the types of problems occurring in relation to the primary aspect under analysis – namely, changes in the legal framework.

From the initial phase of the conducted case study analysis based on a dataset of 44 cases, three main subgroups of problems were identified:

1) **bankruptcy of the real estate developer without protection for the buyer** – companies started selling residential

własności nieruchomości i bez jakiegokolwiek zabezpieczenia jego otrzymania [2, 3, 10].

Problematyczne dla nabywców, w kontekście wyegzekwowania zobowiązań dewelopera, były ponadto nieprecyzyjne postanowienia umów. Dotyczyło to przede wszystkim braku szczegółowego opisu budynków wznoszonych przez dewelopera, wyodrębnionych lokali, jak również stosowanych technologii oraz materiałów. W konsekwencji konieczne stało się podjęcie prac legislacyjnych mających na celu stworzenie prawnych instrumentów ochrony nabywców.

Analizy wybranych inwestycji deweloperskich

Metoda badań. Zastosowano metodę porównawczą [11 – 13] kluczowych rozwiązań legislacyjnych przed i po wejściu w życie UD z 2011 r., a następnie jej znowelizowanej wersji z 2021 r. Wykorzystano metodę obejmującą analizę wybranych inwestycji deweloperskich zrealizowanych w różnych reżimach prawnych wg porównywalnych projektów technologii i wykonawczych oraz materiałowych, lokalizacji (skala inwestycji, technologia wykonawcza, materiał budowlany, metoda zarządzania, lokalizacja, model finansowania, forma prawna dewelopera). Materiał źródłowy obejmuje też badanie i analizę dokumentacji inwestycyjnej, umów deweloperskich, aktów notarialnych, a także powszechnego i administracyjnego orzecznictwa sądowego [2, 5, 12]. Celem było nie tylko porównanie przepisów prawa, ale przede wszystkim wskazanie, w jakim stopniu konkretne środki ochrony nabywcy są skuteczne w praktyce inwestycyjnej oraz jakie mechanizmy decydują o powodzeniu lub ryzyku inwestycyjnym w danym stanie prawnym. Omawiany schemat określa zagadnienie w podejściu *backward analysis* [13, 14]. Parametry zmienne, jakie mają wpływ na formę oraz przebieg analizowanych przedsięwzięć deweloperskich, były tożsame, z wyjątkiem podstaw prawnych obowiązujących w określonych przedziałach czasowych badania. Wszystkie wybrane do zbioru danych reprezentatywnych przykłady inwestycyjne miały porównywalne schematy etapowości i specyfikę realizowanej inwestycji. Ponadto zmienne wchodzące w zakres analizy bezpieczeństwa i ryzyka inwestycyjnego były tożsame, z wyjątkiem zmiennych wynikających z badanych podstaw prawnych.

Zakres badania oraz analizy procesu inwestycyjnego. Analizowane inwestycje zostały dobrane w sposób celowy, z uwzględnieniem zróżnicowania grup atrybutów porównywalnych, jakimi są: podstawa prawna w przypadku porównywalnych lokalizacji; model materiałowy i projektowy budynków; model finansowy inwestycji; rodzaj występujących problemów w głównym aspekcie dotyczącym analizowanych zmian podstaw prawnych.

Z pierwszej przeprowadzonej analizy zbioru 44 przypadków wygenerowane zostały trzy główne podgrupy problemowe:

1) **upadłość dewelopera bez ochrony dla nabywcy** – spółki rozpoczynały sprzedaż nieruchomości lokalowych w ramach inwestycji wieloetapowej. Nabywcy wpłacali zaliczki na podstawie umów przedwstępnych lub rezerwacyjnych, a po kilkunastu miesiącach spółki ogłaszały upadłość. Głównym problem w tych przypadkach był brak rachunku powierniczego. Wskutek tego środki klientów znajdowały się na ta-

properties as part of a multi-stage investment. Buyers paid advances based on preliminary or reservation agreements, and after several months the companies declared bankruptcy. The major problem in these cases was the lack of an escrow account. As a result, the clients' funds were in the same bank account as other funds of the company. Additionally, there was no obligation to conclude an agreement in the form of a notarial deed. In consequence, the buyers had no material collateral (claims were not entered in the Land and Mortgage Register). The buyers' money was lost because they did not have a privileged position in bankruptcy proceedings;

2) unfinished investments with no guarantee of completion – in this group, real estate developers sold residential properties at a very early stage of the construction investment, after collecting more than half of the payments. The construction work itself was suspended due to problems with financing. Another issue in this group was also the lack of an escrow account and the possibility of the developer spending the funds for other purposes. However, the buyers could not withdraw from the contract because at that time there were no regulations specifying the conditions for withdrawal in the event of delays. The consequence of the indicated circumstances was the suspension of the investment. The residential properties were never delivered;

3) hidden abusive clauses in contracts – developers concluded contracts that contained provisions including the possibility to unilaterally change the square footage, the completion date and contractual penalties solely to the developer's advantage. Due to the lack of a model contract imposed by the legislator, in practice there was a lot of freedom in the construction of contracts. This limited the buyers' ability to negotiate the terms and resulted in them being bound by unfavourable contracts. Pursuing claims in court was also very problematic due to the length of the proceedings.

The above examples illustrate how the lack of appropriate, coherent and logical legal foundations creates unfavourable and unlawful practices on the real estate market. The introduction of the Real Estate Developer Act (DA) of 16 September 2011 was a breakthrough in Polish law. The adopted regulations revolutionised the principles of real estate developer activity, shifting the focus of protecting interests from the developer to the buyer, perceived as the weaker party in the obligation relationship. The buyers' position was further strengthened as a result of the adoption of the New Real Estate Developer Act (NDA) on 20 May 2021 (table 1).

Cause and effect analysis. The cause and effect analysis, based on the Ishikawa model and chronological analysis, should be considered very useful for assessing the effects of concluded agreements. The activities were carried out in a three-phase system: pre-regulation (until 2011), the period when the first developer act was in force (2011 – 2021) and after the entry into force of the Act of 2021. This research method allows identifying and assessing the mutual relations between factors that influence the course of the investment process, including legal, economic and organizational aspects related to the design, implementation and materials used in selected buildings from a group of 44 representative data. The purpose of applying the cause and effect analysis in this context

kim samym rachunku bankowym, jak inne środki danej firmy. Dodatkowo nie było obowiązku zawierania umowy w formie aktu notarialnego. W rezultacie nabywcy nie mieli zabezpieczenia rzeczowego (roszczenia nie były wpisywane do Księgi Wieczystej). Pieniądze nabywców przepadały, bo nie mieli uprzywilejowanej pozycji w postępowaniu upadłościowym;

2) nieukończone inwestycje z brakiem gwarancji realizacji – w tej grupie deweloperzy sprzedawali nieruchomości lokalowe na bardzo wczesnym etapie realizacji inwestycji budowlanej i po zebraniu ponad połowy wpłat. Prace budowlane zostały wstrzymane z powodu problemów z finansowaniem. W tej grupie problemem był również brak rachunku powierniczego i możliwość wydatkowania środków przez dewelopera na inne cele. Nabywcy nie mogli natomiast odstąpić od umowy, ponieważ wówczas nie było przepisów określających warunki odstąpienia w razie opóźnień. Konsekwencją tych okoliczności było wstrzymanie inwestycji. Nieruchomości lokalowe nie zostały nigdy oddane do użytkowania;

3) ukryte klauzule abuzywne w umowach – deweloperzy zawierali umowy z zapisami m.in. o możliwości jednostronnej zmiany metrażu, terminu oddania oraz karach umownych wyłącznie na korzyść dewelopera. Ze względu na brak wzorca umowy narzuconego przez ustawodawcę, w praktyce występowała dowolność treści umów. Stanowiło to dla nabywców ograniczenie możliwości negocjowania warunków i powodowało związanie ich niekorzystnymi umowami. Bardzo problematyczne, było również dochodzenie roszczeń przed sądami ze względu na długość postępowań.

Wymienione przykłady obrazują, jak brak odpowiednich, spójnych i logicznych podstaw prawnych powoduje niekorzystne praktyki na rynku nieruchomości. Wprowadzenie ustawy UD z 16 września 2011 r. stanowiło przełomowy moment w polskim prawie. Przyjęte regulacje zrewolucjonizowały zasady prowadzenia działalności deweloperskiej, przesuwając punkt ciężkości ochrony interesów z dewelopera na nabywcę, postrzeganego jako słabsza strona stosunku obligacyjnego. Dalsze wzmocnienie pozycji nabywców nastąpiło wskutek przyjęcia NUD 20 maja 2021 r. (tabela 1).

Analiza przyczynowo-skutkowa. Za bardzo użyteczną do oceny skutków zawieranych umów należy uznać analizę przyczynowo-skutkową (ang. *cause-effect analysis*), bazującą na modelu Ishikawy oraz analizie chronologicznej. Działania przeprowadzono w układzie trójfazowym: przedregulacyjnym (do 2011 r.); okresu pierwszej ustawy deweloperskiej (2011 – 2021) oraz po wejściu w życie ustawy z 2021 r. Metoda badawcza pozwala na identyfikację oraz ocenę wzajemnych relacji między czynnikami wpływającymi na przebieg procesu inwestycyjnego, w tym aspektów prawnych, ekonomicznych i organizacyjnych zarówno projektowych, jak i wykonawczych oraz materiałowych wybranych budynków z grupy 44 danych reprezentatywnych. Celem zastosowania analizy przyczynowo-skutkowej jest określenie wpływu zmian legislacyjnych na poziom bezpieczeństwa inwestorów i nabywców, efektywność realizacji inwestycji oraz ograniczenie ryzyka prawnego. Dane do analizy zaczerpnięto z badanych aktów prawnych, raportów UOKiK, danych GUS, analiz rynku nieruchomości oraz orzecznictwa sądowego i opinii eksperckich.

Table 1. Comparison of legal regimes for comparable construction investments in terms of key variables influencing the form, safety and course of the investment for the three analysed variants

Tabela 1. Porównanie reżimów prawnych porównywalnych inwestycji budowlanych w aspekcie kluczowych zmiennych mających wpływ na formę, bezpieczeństwo i przebieg inwestycji w trzech analizowanych okresach

No.	Element	Season		
		before 2011 r. – no developer act	2011 – 2021 – old developer act	after 2021 r. – new developer act
1	Legal basis	Civil Code (CC), no sectoral regulation	Act of 16 September 2011	Act of 20/05/2021
2	Form of agreement	civil law contracts (preliminary, reservation), often only in writing	development agreement in the form of a notarial deed	a development agreement in the form of a notarial deed is required + a reservation agreement can be concluded on the basis of the Act
3	Information obligations	none – no obligation to provide information about the investment	information prospectus – a mandatory annex to the development agreement	extended information prospectus + developer's obligation to update information
4	Buyer payments	discretionary – to the developer's regular bank account	payments made solely to an escrow account (open/closed)	obligation to ensure an escrow account + contribution to the Developer Guarantee Fund (DGF)
5	Buyer's funds security	none – funds exposed to loss in the event of developer bankruptcy	security: escrow accounts, entry of claim in the land and mortgage register, obligation to provide bank/insurance guarantee (optional)	additionally: mandatory contributions to DGF as a form of consumer protection in the event of bankruptcy
6	Legal protection for the buyer	lack of dedicated protection – the need for legal dispute with the developer	possibility of withdrawing from the contract in cases indicated in DA, refund of money	possibility of withdrawing, additional grounds for withdrawal (e.g. failure to provide the prospectus)
7	Supervision over investment implementation	no formal supervision	the bank controls withdrawals from the escrow account – upon the completion of the stages	bank control + obligation to report to DGF + supervision of the Office for Competition and Consumer Protection
8	Time of waiting for refund	long, uncertain, dependent on lawsuits	Refund of money from the escrow account in the event of withdrawal	possibility of faster recovery of funds, additional DGF protection
9	Reservation of the premises	no regulation – arbitrary practice	lack of statutory form – reservation agreements prepared by the developer, frequently discretionary	reservation agreement regulated by law – obligation to provide information, duration, reservation fee max. 1% of the price
10a	Investment risk for the developer	low entry barriers – no supervision, freedom of contract, no security costs – higher margin, high liquidity risk – funds from clients could be used for other purposes, which could result in loss of liquidity and bankruptcy; reputational risk – in the event of failure, loss of trust and inability to continue operations	higher upfront costs (escrow accounts, prospectus) → higher entry barriers lower reputational risk – regulations increase credibility, limited liquidity risk – funds released gradually by the bank	the highest entry costs – the obligation to pay contributions to DGF, detailed information obligations higher level of formalization – requires better organization, designs, reporting lower market risk in the long term – greater customer confidence, easier access to financing
10b	Investment risk for the buyer	very high risk of losing funds – no escrow account, no guarantee lack of investment transparency – unverifiable data on the legal and financial status risk of developer bankruptcy → no apartments, no refund risk of lengthy lawsuits with no guarantee of success	reduced, though not completely eliminated risk of losing funds – limitation of fund protection in the event of bank bankruptcy up to an equivalent of EUR 100,000 limited influence on the content of the contract – established template, which, however, increases security risk of investment delays – the complexity of the process may affect the schedule	the lowest risk of losing funds – the combination of an escrow account and DGF provides double protection price increase risk – transfer of DGF and security costs to customers minimal investment risk – in practice limited to delays, but the funds are safe
11a	Notary costs	None or minimal (preliminary contract)	notarial deed requirement – costs covered by the buyer or shared	Idem – mandatory notarial deed
11b	Information prospectus cost	none	obligation to provide an information prospectus – cost on the developer's side	Idem – greater scope of information → higher cost of preparation
11c	Cost of running a Housing Escrow Account (HEA)	none	bank commission – on the developer's side	Idem + obligation to pay contributions to DGF
11d	Cost of contribution to DGF	none	none	new cost – up to 1% (open account) or 0.1% (closed account) of the gross price of the apartment
11e	Information obligations (brochures, reports)	none	medium – prospectus and attachments	high – obligation to provide updated information, reports for the bank and the Office for Competition and Consumer Protection
11f	Security costs	none	optional bank guarantee or insurance	still optional, but more commonly applied in the case of risky projects
11g	Cost to the buyer (risk of losing funds)	very high	medium – partially protected by HEA. In practice, open HEA is used	low – protected by HEA and DGF

is to determine the impact of legislative changes on the level of security of investors and buyers, the efficiency of investment implementation and the reduction of legal risk.

Data for the analysis were taken from the examined legal acts, reports of the Office for Competition and Consumer Protection, Central Statistical Office data, real estate market analyses and judicial practice available at the time when expert opinions were being prepared.

The implementation of 8 investments before 2011 generates a scheme consisting of the following stages: conclusion of preliminary contracts without a notary; payments into the developer's current account; loss of financial liquidity by the developer; inability to continue the investment; bankruptcy → no refund → buyers without apartments and without money.

This situation results from the lack of supervision over funds, as well as from the freedom to shape contracts and failure to ensure financial and information transparency. The effects of this investment approach include: a vast number of harmed clients, numerous civil lawsuits lasting for years and requiring detailed expert opinions, as well as the lack of residential properties that were the subject of the transaction.

The implementation of the same investments after 2011 generates a scheme consisting of the following stages:

- a) conclusion of a development agreement in the form of a notarial deed;
- b) payments made into an open escrow account in a bank;
- c) division of the investment into stages and control over the implementation by the construction inspector;
- d) the bank pays out tranches only after a given stage has been completed;
- e) transfer of ownership of the premises → final payment;
- f) in the event of bankruptcy → refund of payments by HEA or bank/insurance guarantee.

This system generates other investment effects that minimize investment risks, increase market confidence in the real estate development sector and contribute to the increased security for buyers.

The implementation of the same investments after 2021 generates a more extensive and safer scheme consisting of the stages specified in point 3.3.2, exclusive of the cancelled bank/insurance guarantee institution and additional steps related to:

- a) Developer Guarantee Fund (DGF);
 - b) mandatory contribution to DGF → additional financial buffer for buyers;
 - c) analyses for real estate falling under the extended definition of protected investments, including commercial premises.
- This new system generates investment effects that greatly minimize investment risks and increase market confidence in this type of investment.

Table 2 presents the analyzed data in the form of sequenced models of actions and their consequences across three regulatory phases (Phases I–III). This textual-visual summary, structured similarly to linear diagrams, clearly illustrates how successive legislative changes have influenced the safety and legal security of real estate investments. Each phase represents a qualitatively different regulatory environment, progressively enhancing the instruments of consumer protection and reducing the systemic risk borne by property buyers. The

Realizacja ośmiu inwestycji przed 2011 r. generuje schemat składający się z następujących etapów: zawarcie umów przedwstępnych bez notariusza; wpłaty na rachunek bieżący dewelopera; utrata płynności przez dewelopera; brak możliwości kontynuowania inwestycji; upadłość → brak zwrotu środków → nabywcy bez mieszkań i bez pieniędzy. Taki układ wynika z braku nadzoru nad środkami, a także dowolności w kształtowaniu umów oraz braku transparentności finansowej i informacyjnej. Skutki takiego podejścia inwestycyjnego to: rzesze poszkodowanych klientów; liczne procesy cywilne trwające latami i wymagające szczegółowych opinii biegłych, a także brak nieruchomości lokalowych, które były przedmiotem transakcji.

Realizacja tych samych inwestycji po 2011 r. generuje schemat składający się z etapów:

- a) zawarcie umowy deweloperskiej w formie aktu notarialnego;
- b) wpłaty na otwarty rachunek powierniczy w banku;
- c) podział inwestycji na etapy i kontrola wykonania przez inspektora budowlanego;
- d) bank wypłaca transze deweloperowi tylko po zakończeniu etapu inwestycji;
- e) przeniesienie własności lokalu → wypłata końcowa;
- f) w razie upadłości → zwrot wpłat przez MRP lub gwarancję bankową/ubezpieczeniową.

Taki układ generuje inne skutki inwestycyjne, które minimalizują ryzyko inwestycyjne i zwiększają zaufanie rynku do sektora deweloperskiego, a także powodują zwiększenie bezpieczeństwa nabywców.

Realizacja tych samych inwestycji po 2021 r. generuje bardziej rozbudowany i bezpieczny schemat składający się z etapów z poprzedniego punktu, z pominięciem zlikwidowanej instytucji gwarancji bankowej/ubezpieczeniowej oraz dodatkowych kroków dotyczących uwzględnienia:

- a) Deweloperskiego Funduszu Gwarancyjnego (DFG);
- b) obowiązkowej składki na DFG → dodatkowy bufor finansowy dla nabywców;
- c) analizy dotyczącej nieruchomości wchodzących w rozszerzenie definicji inwestycji objętych ochroną, takich jak m.in. lokale użytkowe.

Nowy stan prawny minimalizuje ryzyko inwestycyjne i zwiększa zaufanie rynku do inwestycji deweloperskich.

Tabela 2 przedstawia przeanalizowane dane w postaci sekwencyjnych modeli działań i ich skutki w trzech fazach regulacyjnych (Faza I–III). To tekstowo-wizualne zestawienie, ustrukturyzowane na wzór diagramów liniowych, wyraźnie ilustruje, w jaki sposób kolejne zmiany legislacyjne wpłynęły na bezpieczeństwo i ochronę prawną inwestycji na rynku nieruchomości. Każda z faz odzwierciedla odmienny reżim regulacyjny, w którym stopniowo wzmacniano instrumenty ochrony konsumenta oraz ograniczano ryzyko systemowe ponoszone przez nabywców nieruchomości. Przejście od rynku nieregulowanego do w pełni instytucjonalnego systemu, charakteryzującego się obowiązkiem stosowania rachunków powierniczych, formalnych struktur umownych oraz mechanizmów nadzoru (kontrola bankowa, Deweloperski Fundusz Gwarancyjny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów [UOKiK]), stanowi istotną zmianę w rozkładzie ryzyka pomiędzy dewelope-

Table 2. Summary of regulatory models – evolution of buyer protection

Tabela 2. Podsumowanie modeli – ewolucja ochrony nabywców

Regulatory Phase/ Faza regulacyjna	Protective Instruments/Instrumenty ochronne	Risk Level/ Poziom ryzyka	Protection Level/ Poziom ochrony
I (until 2011)/I (do 2011)	absence of escrow accounts, lack of institutional oversight/brak rachunku powierniczego, brak nadzoru	● high/wysokie	● no protection/ brak ochrony
II (2011 – 2021)	housing escrow accounts (MRP) + notarized contract + bank supervision/MRP + akt notarialny + kontrola bankowa	● medium/średnie	● partial protection/ częściowa ochrona
III (since 2021)/ III (od 2021)	MRP + Developer Guarantee Fund (DFG) + UOKiK supervision + enhanced oversight/MRP + DFG + UOKiK + rozszerzona kontrola	● low/niskie	● full protection/ pełna ochrona

transition from a deregulated market to a fully institutionalized framework – characterized by mandatory escrow accounts, formal contractual structures, and oversight mechanisms (bank supervision, the Developer Guarantee Fund, and the Office of Competition and Consumer Protection [UOKiK]) reflects a significant shift in the risk distribution between developers and consumers. This progression underscores the legislator's intent to mitigate investment risks and address market failures previously exposed through empirical case analyses.

There is no doubt that the modification of legal regulations has led to numerous beneficial consequences for buyers. These include limiting the principle of freedom of contract and, as a result, replacing the parties' free negotiations with a statutory model, as well as developing strict requirements regarding the content of a development agreement. Additionally, the developer's pre-contractual obligations have been specified, including the need to prepare an information prospectus and provide information on the investment, land and financing. The information prospectus should be considered a tool to reduce the unequal position of the consumer in relation to the developer [15]. It should contain data enabling the purchaser to obtain clear information on the total costs of the future purchase of the premises [12, 16, 18]. It is vitally important to list the purchaser protection measures in the form of the requirement for an investment to be supervised by a bank and persons with a construction licence, as well as the obligation to use an open or closed escrow account. The purpose of the trust agreement is to secure the already existing receivables, while the trustee exercises the entrusted right in their own name but on behalf of another entity [20].

Final conclusions

The results of the analyses confirm the systemic trend, in which each subsequent legislative stage gradually shifts the burden of risk from the consumer to the developer and financial institutions. Such effects are visible in many of the investments subjected to research. The new developer act establishes the most comprehensive system of buyer protection, but increases transaction costs, which may limit the supply or increase the prices of real estate from such contracts. As can be seen in the numerous investments subjected to study, the Developer Act of 2011 fundamentally changed the legal landscape of residential real estate trading in Poland. From the point of view of legal science, this is an example of legislative interventionism in order to protect the weaker party in a civil law relationship (the consumer). In economic terms, however, these changes have re-

rami a konsumentami. Ten proces uwidacznia wolę ustawodawcy do ograniczenia ryzyka inwestycyjnego oraz przeciwdziałania nieprawidłowościom rynkowym, które zostały wcześniej ujawnione w analizach przypadków empirycznych.

Nie ulega wątpliwości, że następstwem modyfikacji przepisów prawnych są liczne, korzystne dla nabywców konsekwencje. Należy do nich zaliczyć ograniczenie zasady swobody umów, a w rezultacie zastąpienie swobodnych negocjacji stron wzorcem ustawowym i opracowanie ścisłych wymagań dotyczących treści umowy deweloperskiej. Dodatkowo wskazano obowiązki przedkontraktowe dewelopera z uwzględnieniem konieczności sporządzenia prospektu informacyjnego oraz udostępnienia informacji o inwestycji, gruncie i finansowaniu. Prospekt informacyjny uznać należy za narzędzie niwelujące nierówną pozycję konsumenta i dewelopera [15]. Powinien on zawierać dane umożliwiające uzyskanie przez nabywcę jednoznacznej informacji o całych kosztach przyszłego nabycia lokalu [12, 16, 18]. Za bardzo ważne należy uznać skatalogowanie środków ochrony nabywców w postaci wymagań nadzoru nad inwestycją przez bank i osoby z uprawnieniami budowlanymi, a także obowiązku stosowania otwartego bądź zamkniętego rachunku powierniczego. Umowa powiernictwa ma na celu zabezpieczenie istniejącej już wiarygodności [19], natomiast powiernik wykonuje i korzysta z powierzonego prawa w imieniu własnym, ale na rzecz innego podmiotu [20].

Wnioski

Wyniki przeprowadzonych analiz potwierdzają trend systemowy, w którym każdy kolejny etap legislacyjny stopniowo przesuwa ciężar ryzyka z konsumenta na dewelopera i instytucje finansowe. Takie skutki są widoczne w wielu przebadanych inwestycjach. Nowa ustawa deweloperska ustanawia najbardziej kompleksowy system ochrony nabywców, lecz podnosi koszty transakcyjne, co może wpłynąć na ograniczenie podaży lub zwiększenie cen nieruchomości z takich kontraktów. Jak wynika z licznych przebadanych inwestycji, ustawa deweloperska z 2011 r. w sposób fundamentalny zmieniła krajobraz prawny obrotu nieruchomościami mieszkaniowymi w Polsce. Z punktu widzenia nauk prawnych, jest to przykład interwencjonizmu ustawodawczego w celu ochrony słabszej strony stosunku cywilnoprawnego (konsumenta), natomiast w ujęciu ekonomicznym – zmiany te ograniczyły ryzyko systemowe w sektorze mieszkaniowym, a także wygenerowały nowe wytyczne, które są bardzo przydatne dla sektora rzeczoznawstwa majątkowego. Analiza przykładów inwestycji budowlanych, prowadzonych postępowań mediacyj-

duced the systematic risk in the housing sector and have generated new guidelines that are very useful for the property valuation sector. An analysis of examples of construction investments, mediation proceedings and lawsuits clearly illustrates the mechanisms that in certain sectors try to create unfair terms of cooperation. Practice shows that mandatory protection measures, such as HEA, bring real effects in the form of a smaller number of bankruptcies resulting in losses for customers. The application of cause-and-effect methodology, supported by empirical case data, provided a solid analytical framework for assessing the impact of regulatory changes in the real estate development sector. This approach made it possible to:

- identify key legal instruments that significantly reduced consumer risk across a representative dataset of 44 development projects, particularly by introducing institutional safeguards such as escrow accounts and formal contractual structures;
- confirm the measurable impact of legislation on market practices and developer behavior, highlighting how regulatory frameworks shape the conduct of private entities;
- demonstrate a clear correlation between increased regulatory formalization – especially the introduction of mandatory disclosures, contractual standardization, and financial oversight – and improved protection for buyers;
- illustrate the progressive transformation of the Polish residential development market, emphasizing the growing alignment with consumer protection principles and the enhancement of legal certainty in property transactions.

This analysis underlines the systemic shift in risk allocation, where successive legislative reforms have gradually transferred investment risks from buyers to developers and financial institutions. It also reflects the effectiveness of public policy interventions in correcting market asymmetries and reinforcing the legal infrastructure of housing investment.

Received: 15.01.2025 r.
Revised: 04.03.2025 r.
Published: 24.06.2025 r.

Literature

- [1] Ramanathan, Cet al., Construction delays causing risks on time and cost – a critical review”, Australasian Journal of Construction Economics and Building. 2012; 12 (1): 37 – 57.
- [2] Basińska-Cedro I, Czajkowska J, Jarzyński P, Jarzyński J, Kalińska K, Kleban B, Rasztorf-Gała M, Szyńska K. Inwestycje budowlane w praktyce. PRAWO W PRAKTYCE, Wolters Kluwer 2022, pp. 1-496, ISBN: 9788382469073.
- [3] Han SH, Diekmann JE, Ock JH. Contractor's risk attitudes in the selection of international construction projects, Journal of Construction Engineering Management. 2005; ASCE, 131 (3): 283 – 292.
- [4] Gwóźdź-Lasoń M. Interdisciplinary risk analysis of construction investment and property value in the areas with mining impact; Acta Scientiarum Polonorum Architectura. 2021. DOI: 10.22630/ASPA. 2021.20.4.342021.
- [5] Wysoczyński H. Kontrakty budowlane. Nowe warunki FIDIC. 2018. Warszawa: Polcen sp. z o.o.
- [6] Ustawa z 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz.U. nr 232 poz. 1377 z późn. zm.).
- [7] Ustawa z 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. poz. 1177).
- [8] Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16 poz. 93 z późn. zm.).
- [9] Gliniecki B. Umowa deweloperska. Konstrukcja prawna i zabezpieczenie wzajemnych roszczeń stron. Wolters Kluwer. 2012.
- [10] Osajda K, Gliniecki B. Ustawa deweloperska. 2024. Komentarz. C. H. Beck.
- [11] Wei XY, Han CF. Comparative Analysis of the development level of United States and Chinese construction industry. Construction Economy. 2002; 239: 19 – 21.

nych oraz pozwów sądowych dobrze obrazuje mechanizmy, które w pewnych sektorach próbują wykreować nieuczciwe warunki współpracy. Praktyka pokazuje, że obowiązkowe środki ochrony, takie jak MRP, przynoszą realne efekty w postaci mniejszej liczby upadłości firm, skutkujących stratami dla klientów. Zastosowanie analizy przyczynowo-skutkowej, bazującej na danych empirycznych, dostarczyło rzetelnych podstaw analitycznych do oceny wpływu zmian regulacyjnych w sektorze deweloperskim. Podejście to pozwoliło na:

- zidentyfikowanie kluczowych instrumentów prawnych, które istotnie zredukowały ryzyko konsumenckie w analizowanym reprezentatywnym zbiorze 44 inwestycji, przede wszystkim dzięki wprowadzeniu instytucjonalnych zabezpieczeń, takich jak mieszkaniowe rachunki powiernicze oraz sformalizowane struktury umowne;
- potwierdzenie mierzalnego wpływu legislacji na praktyki rynkowe i zachowanie deweloperów, co ukazuje, jak ramy regulacyjne kształtują działania podmiotów prywatnych;
- wykazanie wyraźnej korelacji pomiędzy wzrostem poziomu formalizacji regulacyjnej – szczególnie obowiązkiem informacyjnym, standaryzacją umów oraz nadzorem finansowym – a poprawą ochrony interesów nabywców;
- zobrazowanie stopniowej transformacji polskiego rynku mieszkaniowego, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju standardów ochrony konsumenckiej oraz zwiększenia bezpieczeństwa obrotu nieruchomości.

Przeprowadzona analiza uwypukla systemową zmianę w alokacji ryzyka inwestycyjnego, polegającą na jego stopniowym przesuwaniu – w wyniku kolejnych reform legislacyjnych – z konsumentów na deweloperów i instytucje finansowe. Potwierdza to również skuteczność interwencji publicznoprawnych dotyczących korygowania asymetrii rynkowej oraz wzmacniania infrastruktury prawnej inwestycji mieszkaniowych.

Artykuł wpłynął do redakcji: 15.01.2025 r.
Otrzymano poprawiony po recenzjach: 04.03.2025 r.
Opublikowano: 24.06.2025 r.

- [12] Ostrowska T. Informacja prawna jako element informacji zarządczej. In: R. Knosala (Ed.), Komputerowo zintegrowane zarządzanie. 2010; 334-343, Opole: Oficyna Wydawnicza Polskiego Towarzystwa Zarządzania Produkcją.
- [13] Gwóźdź-Lasoń M. Badanie i analiza ZEI – zerowego etapu inwestycji określającego nośność podłoża gruntowego jako atrybutu mającego wpływ na wartość całej inwestycji budowlanej i determinującego istotne czynniki wpływające na strategiczne podejmowania decyzji menedżerskich; rozdział w monografii Zarządzanie przedsiębiorstwem w zmiennym otoczeniu w kontekście zrównoważonego rozwoju; monografia; Wrocław: Exante Training & Consulting. 2016; s. 179-198; ISBN 978-83-65374-09-7.
- [14] Gwóźdź-Lasoń M. Podejście i metoda wyceny rynkowej budynku przeznaczonego do remontu lub modernizacji/Approach and method of valuation of the market value of a building intended for renovation or modernization; Materiały Budowlane. 2022; 11 (603): 70-73, ISSN 0137-2971; e-ISSN 2449-951X; DOI: 10.15199/33.2022.11.19, (2022).
- [15] Kujawa P. Prospekt informacyjny jako przedmiot obowiązku dewelopera udzielania informacji przedkontraktowej [w: Realizacja ochrony prawoprocesowej w ujęciu statycznym i dynamicznym]. Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. 2020; nr 162: 207 – 222.
- [16] Czech T. Ustawa deweloperska. Komentarz. Wolters Kluwer. 2018.
- [17] International Valuation Standards (IVS) London, United Kingdom, ISBN: 978-0-9931513-4-7. (2021).
- [18] Międzynarodowe Standardy Wyceny ISBN 978-83-60231-23-4, KMSW, PFSRM. 2007.
- [19] Kłos A. Umowa powiernictwa w prawie polskim, Państwo i Społeczeństwo, XV, nr 1. 2015.
- [20] Rykowski R. Pojęcie powiernictwa – konstrukcja prawna zarządu powierniczego, C. H. Beck. 2005.