

**U C H W A Ł A**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**z dnia 16 lipca 2009 r.**

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarancji zapłaty  
za roboty budowlane**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane.

Jednocześnie upoważnia senatora Marka Trzcńskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Bogdan BORUSEWICZ**

## USTAWA

z dnia

### o zmianie ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane

#### Art. 1.

W ustawie z dnia 9 lipca 2003 r. o gwarancji zapłaty za roboty budowlane (Dz. U. Nr 180, poz. 1758 oraz z 2006 r. Nr 220, poz. 1613) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Gwarancją zapłaty jest gwarancja bankowa lub ubezpieczeniowa, a także akredytywa bankowa lub poręczenie banku udzielone wykonawcy robót budowlanych na zlecenie inwestora.";

2) w art. 3 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Odstąpienie od umowy spowodowane żądaniem gwarancji zapłaty jest bezskuteczne";

3) w art. 4:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Wykonawca robót budowlanych może w każdym czasie żądać od inwestora gwarancji zapłaty do wysokości ewentualnego roszczenia z tytułu wynagrodzenia wynikającego z umowy.",

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Udokumentowane przez inwestora koszty udzielenia gwarancji zapłaty ponoszą w równych częściach inwestor oraz wykonawca robót budowlanych.";

4) art. 5 otrzymuje brzmienie:

"Art. 5. 1. Jeżeli wykonawca nie uzyska gwarancji zapłaty w wyznaczonym przez siebie terminie, nie krótszym niż 30 dni, bądź też gwarancja zostanie udzielona w wysokości niższej niż żądana przez wykonawcę, wówczas jest on uprawniony do wstrzymania się od wykonywania robót i oddania obiektu inwestorowi.

2. Po wyznaczeniu na piśmie dodatkowego, nie krótszego niż 7 dni, terminu do udzielenia gwarancji zapłaty i jego bezskutecznym upływie, wykonawca uprawniony jest do odstąpienia od umowy z winy inwestora.
3. Brak wystarczającej gwarancji zapłaty stanowi przeszkodę w wykonywaniu robót budowlanych z przyczyn dotyczących inwestora i uprawnia wykonawcę do żądania wynagrodzenia na podstawie art. 639 Kodeksu cywilnego."

**Art. 2.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### **1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego**

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2006 r. (sygn. akt K 47/04), stwierdzającego niezgodność art. 4 ust. 4 oraz art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o gwarancji zapłaty za roboty budowlane (Dz. U. Nr 180, poz. 1758 oraz z 2006 r. Nr 220, poz. 1613) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. z 2006 r., Nr 220, poz. 1613 (dzień publikacji wyroku – 1 grudnia 2006 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2006 r., Nr 10A, poz. 153.

### **2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego**

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności z Konstytucją art. 4 ust. 4 oraz art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane.

2.2. Ustawą z dnia 9 lipca 2003 r. do porządku prawnego została wprowadzona instytucja gwarancji zapłaty za roboty budowlane. Zgodnie z wolą ustawodawcy, instytucja gwarancji zapłaty stanowić ma zabezpieczenie roszczeń wykonawcy robót budowlanych w stosunku do inwestora o zapłatę wynagrodzenia z tytułu zrealizowanych robót. Cel wprowadzenia tej instytucji wyrażał się przede wszystkim w dążeniu do wyeliminowania nieuczciwych praktyk stosowanych przez inwestorów, którzy zwlekali z zapłatą za zrealizowane roboty budowlane, co kolei nierzadko prowadziło do utraty płynności finansowej przedsiębiorców świadczących usługi budowlane.

Uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją art. 4 ust. 4 ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane stanowił, że inwestorowi przysługuje od wykonawcy zwrot kosztów udzielonej gwarancji zapłaty za roboty budowlane, w wysokości powszechnie przyjętej, nieprzekraczającej jednak 2% gwarantowanej kwoty. Stwierdzając niezgodność tego

przepisu z Konstytucją Trybunał zakwestionował dopuszczalność posłużenia się w tym przypadku pojęciem „powszechnie przyjętej wysokości kosztów udzielenia gwarancji”. Trybunał wskazał, że instytucja gwarancji zapłaty jest instytucją nową w systemie prawa i nie występuje w tym zakresie żadna powszechnie przyjęta praktyka w zakresie wysokości kosztów udzielenia gwarancji przez bank. Zdaniem Trybunału, określona w powyższy sposób wysokość kosztów podlegających zwrotowi nie spełnia tym samym wymogu dostatecznej określoności przepisów prawnych, co prowadzi do sprzeczności z art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego). Jako niezgodne z Konstytucją Trybunał uznał również ograniczenie maksymalnej wysokości kosztów udzielenia gwarancji, podlegających zwrotowi, do 2% gwarantowanej kwoty. Trybunał wskazał, że w praktyce koszty udzielenia gwarancji wynoszą ok. 4-6% wysokości gwarantowanej kwoty, co oznacza, że koszty udzielenia gwarancji każdorazowo obciążają również inwestora, nawet gdy należycie wywiąże się on ze swoich obowiązków wobec wykonawcy. Prowadzi to, w ocenie Trybunału, do nierównomiernego obciążenia stron umowy kosztami i ryzykiem i jej zawarcia, czyniąc przedmiotową regulację niezgodną z konstytucyjną zasadą państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

2.3. Drugi z przepisów zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny – art. 5 ust. 1-2 ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane – przyznawał wykonawcy możliwość odstąpienia od umowy z winy inwestora w przypadku, gdyby inwestor nie przedstawił w wyznaczonym terminie odpowiedniej gwarancji. Trybunał uznał, że użyte w tym przepisie pojęcia „wystarczająca gwarancja” oraz „odpowiedni termin” są niedookreślone, pozwalając na pełną uznaniowość wykonawcy robót budowlanych tak w przedmiocie określenia wysokości gwarancji, jak i terminu jej udzielenia. Czyni to przedmiotowy przepis niezgodnym z konstytucyjnym nakazem dostatecznej określoności przepisów prawnych (art. 2 Konstytucji).

### **3. Cele i zakres projektowanej ustawy**

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2006 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się wprowadzenie następujących zmian w ustawie z dnia 9 lipca 2003 r. o gwarancji zapłaty za roboty budowlane.

3.1. W odniesieniu do art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane Trybunał Konstytucyjny wskazał na niedopuszczalność posłużenia się w tym przepisie

pojęciem „odpowiedni termin”. Z treści uzasadnienia do wyroku można wyprowadzić wskazówkę, że minimalny termin na złożenie gwarancji zapłaty przez inwestora winien zostać określony w dniach, przy czym termin ten winien uwzględniać możliwość wystąpienia dni wolnych od pracy, świąt itp. W tym kontekście Trybunał wskazał, że 10-dniowy termin może być w wielu przypadkach zbyt krótki. W związku z powyższym projekt, w art. 5 ust. 1, zakłada wprowadzenie 30-dniowego terminu na złożenie gwarancji przez inwestora. Termin ten może być przy tym dłuższy – wyznaczenie terminu dłuższego niż minimalny termin określony w ustawie leży w gestii wykonawcy. Natomiast termin dodatkowy, o którym mowa w art. 5 ust. 2, określono na 7 dni. Długość tego terminu należy uznać za adekwatną jeśli uwzględnić, że termin wyznaczony w art. 5 ust. 1 jest stosunkowo długi.

3.2. W uzasadnieniu do wyroku Trybunał wskazał, że niektóre pojęcia oraz konstrukcje prawne wprowadzone w ustawie o gwarancji zapłaty za roboty budowlane nie są spójne z odnośnymi pojęciami i konstrukcjami występującymi w kodeksie cywilnym. W tym zakresie Trybunał wskazał na następujące kwestie. Po pierwsze, w art. 3 ust. 2 ustawy o gwarancji zapłaty wskazano jako sposób rozwiązania umowy o roboty budowlane wypowiedzenie umowy. Jest to sposób zakończenia stosunków zobowiązaniowych właściwy dla zobowiązań o charakterze ciągłym, w związku z tym Trybunał wskazał, że w przypadku umowy o roboty budowlane sposobem rozwiązania tej umowy powinno być odstąpienie. Stosowna zmiana została wprowadzona w przedłożonym projekcie. Po drugie, art. 4 ust. 1 posługiwał się pojęciem zleceń dodatkowych. Użycie pojęcia zlecenia w tym kontekście Trybunał uznał za niewłaściwe, bowiem zdaje się ono wskazywać, że przedmiotem jest zlecenie w rozumieniu kodeksu cywilnego (art. 734-751). Tymczasem chodzi o wszelkie dodatkowe prace, które nie były objęte pierwotną umową, a do wykonania których wykonawca zobowiązał się już po zawarciu umowy. Mając na względzie, że wszelkie zmiany dokonane w treści pierwotnej umowy o roboty budowlane stają się jej integralną częścią, przez sformułowanie „wykonawca może żądać od zamawiającego gwarancji zapłaty do wysokości roszczenia z tytułu wynagrodzenia, wynikającego z umowy” należy rozumieć zarówno uprawnienie do żądania wynagrodzenia wynikającego z umowy pierwotnej, jak i wynagrodzenia wynikającego ze zmian wprowadzonych w trakcie obowiązywania tej umowy. Stąd w projekcie proponuje się skreślenie w art. 4 ust. 1 słów: „oraz ze zleceń dodatkowych”. Po trzecie, na oznaczenie stron umowy o roboty budowlane kodeks cywilny (art. 647 i n.) używa określeń „wykonawca” i „inwestor”, podczas gdy w ustawie o gwarancji zapłaty za roboty budowlane użyto określeń odpowiednio „wykonawca” i „zamawiający”. W związku z powyższym, w przedkładanym

projekcie pojęcie "zamawiający" zostało zastąpione pojęciem „inwestor” (art. 2 ust. 2, art. 4 ust. 1 i 3, art. 5 ust. 1-3).

#### **4. Konsultacje**

Minister Sprawiedliwości oraz Minister Infrastruktury poinformowali, że administracja rządowa przygotowała projekt nowelizacji kodeksu cywilnego, zastępującej całkowicie ustawę o gwarancji zapłaty za roboty budowlane. Co do zasady zbieżna jest ona z propozycją Komisji Ustawodawczej Senatu. Projekt rządowy jest jednak obecnie na etapie przed uzgodnieniami międzyresortowymi.

W czasie drugiego czytania przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości proponował, by koszty udzielenia gwarancji zapłaty ponosili w równych częściach inwestor oraz wykonawca robót budowlanych (tak sugerował TK w uzasadnieniu wyroku). Zostało to uwzględnione w projekcie.

Polski Związek Pracodawców Budownictwa również zaproponował nowelizację kodeksu cywilnego, jako sposób wykonania wyroku.

Izba Architektów RP zaproponowała, by nowelizację ustawy poszerzyć o przepisy umożliwiające stosowanie tej ustawy również w odniesieniu do projektantów, jako uczestników procesu budowlanego, dzięki czemu projektanci mogliby korzystać z gwarancji zapłaty. Propozycja ta wykraczałaby jednak poza wykonanie orzeczenia Trybunału, w rozumieniu art. 85c Regulaminu Senatu.

#### **5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy**

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

#### **6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.



**URZĄD**  
**KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ**  
SEKRETARZ  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ STANU  
*Mikołaj Dowgielewicz*

Min. MD 409 /09/DP/pr

Warszawa, dnia 20 marca 2009 r.

**Pan Bohdan Paszkowski**  
**Zastępca Przewodniczącego Komisji**  
**Ustawodawczej**  
**Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane (druk senacki nr 404), wyrażona na podstawie art. 9 pkt 3 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494, z późn. zm.) i art. 42 ust. 4 Regulaminu Sejmu przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej Mikołaja Dowgielewicza**

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

W związku z przedłożonym projektem ustawy (pismo z dnia 4 marca 2009 r. druk senacki nr 404) pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

**Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.**

*Z poważaniem,*

Z up. SEKRETARZA  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
PODSEKRETARZ STANU  
  
*Maciej Szpunar*