



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Druk nr 452
Warszawa, 5 marca 2002 r.

IV kadencja

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o gwarancji płatności budowlanych.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Zbigniewa Janowskiego.

(-) Barbara Blida; (-) Zbigniew Janowski; (-) Janusz Krasoń; (-) Krystian Łuczak; (-) Tomasz Mamiński; (-) Tadeusz Motowidło; (-) Alicja Murynowicz; (-) Irena Maria Nowacka; (-) Wiesław Okoński; (-) Alfred Owoc; (-) Szczepan Skomra; (-) Ryszard Stanibuła; (-) Marian Stępień; (-) Elżbieta Szparaga; (-) Jan Szware; (-) Jan Szymański; (-) Zygmunt Szymański; (-) Grzegorz Woźny.

Ustawa

z dnia

o gwarancji płatności budowlanych

ART. 1.

Ustawę stosuje się do umów, których przedmiotem jest wykonywanie robót budowlanych w rozumieniu przepisów prawa budowlanego.

ART. 2.

1. Gwarancji płatności budowlanych udziela się w celu zabezpieczenia terminowej zapłaty za wykonanie robót budowlanych.
2. Gwarancją płatności budowlanych jest gwarancja bankowa lub poręczenie banku udzielone wykonawcy robót budowlanych na zlecenie zamawiającego wykonanie tych robót.
3. Gwarancją płatności budowlanych może być także gwarancja Skarbu Państwa udzielona wykonawcy robót budowlanych na warunkach i w trybie przewidzianym dla gwarancji naprawienia szkód powstałych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przez przedsiębiorstwa państwowe, jednostki samorządu terytorialnego, organy administracji państwowej lub podmioty gospodarcze, w których Skarb Państwa posiada większość udziałów lub akcji, umów związanych z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych.
4. Komisja Nadzoru Bankowego określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki udzielania gwarancji płatności budowlanych przez banki.

ART. 3.

1. Nie można przez czynność prawną wyłączyć ani ograniczyć prawa do żądania gwarancji płatności budowlanych.
2. Wypowiedzenie umowy spowodowane żądaniem gwarancji płatności budowlanych jest bezskuteczne.

ART. 4.

1. Wykonawca robót budowlanych może w każdym czasie żądać od zamawiającego gwarancji do wysokości ewentualnego roszczenia z tytułu wynagrodzenia, wynikającego z umowy oraz ze zleceń dodatkowych, powiększonego o 10%.
2. Udzielenie gwarancji nie stoi na przeszkodzie żądaniu dalszych gwarancji do łącznej wysokości określonej w § 1.

3. Koszty udzielonych gwarancji ponosi wykonawca w wysokości powszechnie przyjętej, nie przekraczającej 2% gwarantowanej kwoty, proporcjonalnie do części należnego wynagrodzenia, jaką otrzymał od zamawiającego.

ART. 5.

1. Jeżeli wykonawca nie uzyska wystarczającej gwarancji w odpowiednim, wyznaczonym przez siebie terminie, uprawniony jest do wstrzymania się od wykonywania robót i oddania obiektu zamawiającemu.
2. Po wyznaczeniu na piśmie dodatkowego terminu do udzielenia gwarancji i jego bezskutecznym upływie wykonawca uprawniony jest do odstąpienia od umowy z winy zamawiającego
3. Brak wystarczającej gwarancji stanowi przeszkodę w wykonywaniu robót budowlanych z przyczyn dotyczących zamawiającego i uprawnia wykonawcę do żądania wynagrodzenia na podstawie art. 639 Kodeksu cywilnego.

ART. 6.

Wykonywanie uprawnień przewidzianych przepisami niniejszej ustawy nie narusza przepisów Kodeksu cywilnego o wykonaniu zobowiązań i skutkach ich niewykonania.

ART. 7.

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

UZASADNIENIE

PROJEKTU USTAWY O GWARANCJI PŁATNOŚCI BUDOWLANYCH

Celem ustawy jest wyeliminowanie nieuczciwych praktyk występujących na rynku usług budowlanych, polegających na powszechnym i permanentnym uchylaniu się od terminowego regulowania płatności za wykonane usługi. Praktyki te powodują narastanie zjawiska tzw. zatorów płatniczych, które uniemożliwiają prawidłowe funkcjonowanie przedsiębiorstw budowlanych, prowadząc do utraty ich płynności finansowej. Zjawisko to jest szczególnie groźne dla małych i średnich przedsiębiorstw, które nie dysponują wystarczającym kapitałem, umożliwiającym „kredytowanie” nieuczciwego kontrahenta. Dla nich zwłoka poważnego inwestora oznacza często widmo bankructwa.

Ochrona wykonawców budowlanych przewidziana przez obowiązujące przepisy okazuje się w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych niewystarczająca. Z ekonomicznego punktu widzenia wysokość odsetek ustawowych w zestawieniu z ceną kredytu nie zniechęca do pozostawania w zwłoce. Z uwagi na niezbędne dla uzyskania kredytu przedstawienie odpowiedniego zabezpieczenia spłaty zwłoka okazuje się niekiedy wręcz korzystniejsza od kredytu. Dlatego koniecznym działaniem uzupełniającym dla niniejszego projektu ustawy jest podniesienie nominalnej stopy odsetek ustawowych, bądź też określenie ich w sposób relatywny, w odpowiedniej wysokości ruchomej, np. wyższej o kilka punktów procentowych od stopy dyskonta. To ostatnie, niewątpliwie bardziej nowoczesne i elastyczniejsze rozwiązanie znajduje aktualnie powszechne zastosowanie w krajach Unii Europejskiej.

Przysługujące wykonawcy w obowiązującym stanie prawnym roszczenie o zapłatę zaległych należności może być zrealizowane jedynie na drodze sądowej. Doprowadzenie do egzekucji z majątku dłużnika wiąże się z niewspółmiernym nakładem środków i czasu, a ponadto okazuje się w praktyce mało skuteczne. Zmusza to przedsiębiorców budowlanych do zawierania porozumień z nieuczciwymi kontrahentami, w których rezygnują z części należnego im wynagrodzenia w zamian za bezzwłoczne uiszczenie reszty. Tego typu sytuacje świadczą o zaburzeniu podstawowej przesłanki właściwego funkcjonowania prawa cywilnego, jaką jest równorzędność stron stosunku prawnego. W porównaniu do surowej odpowiedzialności za jakość wykonanej usługi lub dzieła, odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia pozostaje iluzoryczna. Z uwagi na przyjętą zasadę zapłaty po wykonaniu dzieła lub usługi pozycja zamawiającego jest silniejsza, ponieważ do końca wykonania umowy, wraz z ewentualnymi poprawkami, dysponuje on wystarczającym środkiem nacisku na wykonawcę w postaci groźby odmowy uiszczenia wynagrodzenia za nienależyte wykonanie umowy.

Ratio legis ustawy jest dostarczenie przedsiębiorcy budowlanemu instrumentu prawnego, który przywracałby naruszoną równowagę stron, a zarazem uniemożliwiałby nadużywanie przez zamawiającego swojej dominującej pozycji przetargowej. W obecnych warunkach gospodarczych przedsiębiorca budowlany nie jest w stanie uzyskać korzystnego dla siebie zabezpieczenia właściwego wykonania umowy przez zamawiającego na etapie negocjacji i zawierania kontraktu. Dlatego uprawnienie do żądania gwarancji budowlanej wprowadza się jako prawo bezwzględnie obowiązujące */ius cogens/*, stanowiące wyjątek od zasady swobody umów, czyli prawo niezależne od woli stron. Nie wyklucza ono rzecz jasna możliwości porozumienia się pomiędzy stronami umowy co do innych form zabezpieczenia zapłaty należności; służy przede wszystkim wzmocnieniu pozycji przetargowej wykonawcy. Względ na obowiązek ustanowienia gwarancji płatności budowlanej na każde żądanie wykonawcy z pewnością wpłynie na uelastycznienie postawy zamawiającego i znacząco utrudni mu jednostronne narzucanie warunków umowy.

O sile instrumentu prawnego przesądza jego praktyczna skuteczność. Dlatego gwarancja płatności budowlanej została ściśle zdefiniowana i odniesiona do już istniejących rozwiązań prawnych. Spośród nich projekt wskazuje na najbardziej skuteczne dla inwestycji budowlanych formy zabezpieczenia, jakimi są gwarancja bankowa i poręczenie bankowe oraz w węższym zakresie gwarancja Skarbu Państwa. Banki i Skarb Państwa należą do tych instytucji, które na wolnym rynku dają należytą gwarancję zapłaty określonej należności. Odpowiednie przepisy wykonawcze, wydane przez Komisję Nadzoru Bankowego, uregulują szczegółowo ustanawianie gwarancji płatności budowlanych we właściwym trybie i w formie zapewniającej należyte zabezpieczenie terminowej zapłaty za wykonanie robót budowlanych, zgodnie z art. 2 ust. 1 projektu ustawy.

Gwarancja płatności budowlanych ma za zadanie nie tylko poprawę sytuacji przetargowej wykonawcy i zdjęcie z niego ryzyka niewypłacalności zamawiającego, ale także dostarczenie mu narzędzia ochrony przed nieuczciwymi kontrahentami. Według oceny stopnia ryzyka oraz solidności kontrahenta wykonawca decyduje o chwili żądania i wysokości gwarancji. Możliwość wystąpienia z żądaniem o każdym czasie pozwala wykonawcy pominąć kwestię gwarancji na etapie negocjacji kontraktu i reagować stosownie do okoliczności. Określenie wysokości gwarancji ma umożliwić wykonawcy uzyskanie wystarczającego zabezpieczenia kwoty wynagrodzenia i ewentualnych kosztów związanych z jego dochodzeniem.

Z drugiej strony uprawnienie wykonawcy do jednostronnego decydowania o czasie i wysokości gwarancji nie powinno prowadzić do żądań wygórowanych i niczym nieuzasadnionych. Temu ma zapobiec ustanowienie limitu gwarancji oraz obciążenie wykonawcy zwrotem kosztów gwarancji w części, w jakiej otrzymał należne wynagrodzenie. Należy domniemywać, że przy obciążeniu kosztami innych zabezpieczeń, jakich zazwyczaj domaga się od wykonawcy zamawiający, perspektywa dodatkowego ponoszenia kosztów gwarancji płatności budowlanych, będzie zapobiegać przedwczesnemu bądź zbędnemu szafowaniu żądaniami gwarancji. Zwrot kosztów w powszechnie przyjętej wysokości ma uniezależnić obciążenie wykonawcy od indywidualnych właściwości bądź działań zamawiającego, mających wpływ na koszty gwarancji.

„Egzekucja” obowiązku ustanowienia gwarancji płatności budowlanych pozostaje w rękach wykonawcy. Podstawowym uprawnieniem wykonawcy w razie braku żądanej gwarancji jest wstrzymanie się od wykonywania robót i oddanie obiektu, co zwalnia go od konieczności ponoszenia odpowiedzialności z tytułu ryzyka za szkody wynikłe na terenie budowy. Następnie wykonawca może domagać się zapłaty wynagrodzenia w trybie art. 639 KC, bądź odstąpić od umowy. W obu przypadkach brak gwarancji stanowi okoliczność, za którą odpowiada zamawiający, co umożliwia wykonawcy zarówno dochodzenie wynagrodzenia, jak i odszkodowania.

Zaproponowane w projekcie ustawy uregulowania zostały oparte w pewnej mierze na rozwiązaniach przyjętych w niedawnej nowelizacji niemieckiego Kodeksu Cywilnego (BGB). Założenia projektu są ponadto zbieżne z aktualnym kierunkiem prawodawstwa Unii Europejskiej (por. dyrektywa Rady Unii Europejskiej z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnionych płatności w obrocie handlowym [2000/30/EC]).

Proponowane rozwiązania nie pociągają za sobą skutków finansowych dla budżetu państwa.

Projekt ustawy został oparty na postulatach przedstawionych przez uczestników spotkania Społecznego Zespołu Konsultacyjnego ds. Usprawnienia Płynności Rozliczeń Finansowych w Budownictwie przy Biurze Poselskim Zbigniewa Janowskiego i wypracowany w trybie merytorycznych konsultacji. Wraz z projektem zmia-

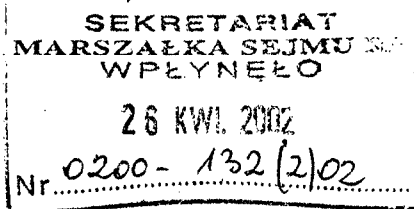
ny rozporządzenia dotyczącego wysokości odsetek ustawowych ma stanowić pakiet działań legislacyjnych, służących likwidacji syndromu tzw. „zatorów płatniczych” w budownictwie.



POSEŁ NA SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zbigniew Janowski

BP/421/2002



Pan

Tomasz NAŁĘCZ

Wicemarszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

W odpowiedzi na pismo z dnia 16 kwietnia br. (znak: KCS-65-P/2002) uprzejmie wyjaśniam:

1. Uzasadnienie projektu nie wskazuje źródeł finansowania skutków finansowych ustawy, ponieważ projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego, co wyraźnie zostało zaznaczone w ostatnim zdaniu projektu. Pozostałe skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne zostały wyczerpująco przedstawione w treści uzasadnienia. Nie widzę więc potrzeby ich powtarzać. Przypomnę tylko, że podstawowym skutkiem ma być likwidacja zjawiska „zatorów płatniczych” w budownictwie, co spowoduje:
 - a) w sferze społecznej - terminowe wypłaty wynagrodzeń dla pracowników i indywidualnych wykonawców oraz podwykonawców budowlanych,
 - b) w sferze gospodarczej – poprawę kondycji małych i średnich przedsiębiorstw oraz przewyciężenie monopolistycznych praktyk inwestorów,
 - c) w sferze finansowej – usprawnienie płynności rozliczeń finansowych w budownictwie,
 - d) w sferze prawnej – przywrócenie równowagi stron zakłóconej dominującą pozycją inwestorów na rynku budowlanym.
2. Jedynym aktem wykonawczym, jaki przewiduje projekt ustawy, jest upoważnienie Komisji Nadzoru Bankowego do szczegółowego określenia warunków udzielania gwarancji płatności budowlanych przez banki. Wprowadzenie nowego rodzaju obligatoryjnej gwarancji będzie tego wymagać. Jako że Komisja Nadzoru Bankowego uregulowała już zarządzeniem nr 4/98 z 30 czerwca 1998 r. szczegółowe warunki udzielania przez banki gwarancji bankowych i poręczeń [Dz. Urz. NBP Nr 18, poz. 39] może to odbyć się poprzez wprowadzenie zmiany do wyżej przytoczonego zarządzenia bądź też przez wydanie nowego. W każdym razie akt wykonawczy może opierać się na założeniach obowiązującego zarządzenia z zastrzeżeniem uwzględnienia szczególnych cech gwarancji płatności budowlanych, określonych w projekcie ustawy.

3. W uzasadnieniu wyraźnie zaznaczono, że projekt został oparty na rozwiązaniach niemieckiego kodeksu cywilnego (BGB), które są zbieżne z aktualnym kierunkiem prawodawstwa Unii Europejskiej, dotyczącego zwalczania opóźnień płatności w obrocie gospodarczym. Natomiast sam przedmiot regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Proszę o zarządzenie druku projektu.

Z wyrazami szacunku

Włodzisław Jędrzejko

Warszawa, 22 kwietnia 2002

Warszawa, dnia 25 marca 2002 r.

Pan
Marek Borowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności poselskiego projektu ustawy o gwarancji płatności budowlanych z prawem Unii Europejskiej

Na podstawie art. 31 ust. 7 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu (M.P. z 1998 r. Nr 44, poz. 618 z późniejszymi zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Przedmiotem projektu ustawy o gwarancji płatności budowlanych, zwanego dalej projektem, jest wprowadzenie instrumentu prawnego pozwalającego wykonawcy na żądanie od inwestora w każdym czasie gwarancji płatności za wykonanie robót budowlanych. Celem projektu jest zapobieżeniu powstawaniu opóźnień w płatnościach za roboty budowlane.

2. Stan prawa wspólnotowego materii objętej projektem

Europejski ustawodawca od kilku lat dostrzega problem opóźnień płatności w transakcjach handlowych, czego dowodem są liczne dokumenty zarówno Komisji Europejskiej, jak i Parlamentu Europejskiego, na czele z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/35/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. o zwalczaniu opóźnionych płatności w transakcjach handlowych (w uzasadnieniu projektu błędnie podano numer 2000/30/WE). Dyrektywa ta reguluje kwestie odsetek od opóźnionych płatności, zachowywania przez wierzyciela tytułu do towarów, za które nie otrzymał zapłaty oraz procedur odzyskiwania wierzytelności. Dyrektywa 2000/35/WE nie zawiera przepisów

dotyczących gwarancji płatności, jednak przepis artykułu 6 ustęp 2 dyrektywy zezwala państwom członkowskim na utrzymanie lub wprowadzenie przepisów korzystniejszych dla wierzycieli, niż te przez nią wymagane.

3. Układ Europejski

Układ ustanawiający stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, zwany dalej Układem Europejskim, nie reguluje kwestii objętych zakresem opiniowanego projektu. Układ Europejski w artykule 68 zawiera jednak generalne zobowiązanie Polski do dostosowania swojego obecnego i przyszłego prawa do *acquis communautaire*.

4. Analiza przepisów projektu

Projekt przewiduje wzmocnienie pozycji wykonawców robót budowlanych wobec inwestorów, poprzez przyznanie tym pierwszym prawa do żądania w każdym czasie gwarancji płatności za wykonywane prace. Prawo do żądania gwarancji nie mogłoby być ograniczane, zaś spowodowane takim żądaniem wypowiedzenie umowy przez inwestora byłoby bezskuteczne. Brak gwarancji uprawniałby wykonawcę do wstrzymania robót a w dalszej perspektywie do odstąpienia od umowy z winy inwestora.

Proponowane rozwiązanie niewątpliwie lepiej zabezpieczyłoby wykonawców robót budowlanych przed ryzykiem występowania opóźnień płatności. Opiniowany projekt idzie dalej, niż wymaga tego prawo wspólnotowe, jest to jednak dozwolone przez przywołany w punkcie 2 niniejszej opinii przepis artykułu 6 ustęp 2 dyrektywy 2000/35/WE.

5. Konkluzje

Poselski projekt ustawy o gwarancji płatności budowlanych jest zgodny z obowiązującym prawem Unii Europejskiej i postanowieniami Układu Europejskiego.

Opracował: Zespół Integracji Europejskiej

Akceptował: Dyrektor Biura Studiów i Ekspertyz

Wiesław Stańkiewicz

Deskryptory bazy REX: budownictwo, płatność, przedsiębiorca, Unia Europejska

12

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 8 maja 2002 r.

Cena 0,57 zł + 22% VAT

