



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny **(860)**

Wspólne posiedzenie
Komisji Gospodarki Narodowej (133.)
oraz Komisji Ustawodawczej (184.)
w dniu 22 kwietnia 2009 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane (druk senacki nr 404).

(Początek posiedzenia o godzinie 8 minut 38)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Ustawodawczej Piotr Zientarski)

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Otwieram posiedzenie połączonych komisji: Komisji Gospodarki Narodowej i Komisji Ustawodawczej.

Przedmiotem naszego posiedzenia jest pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o gwarancji za roboty budowlane; druk senacki nr 404.

Serdecznie witam na naszym posiedzeniu pana Olgierda Dziekońskiego, ministra z Ministerstwa Infrastruktury, pana Dariusza Kaniaka z Ministerstwa Sprawiedliwości, panią Dorotę Kramarczyk z Ministerstwa Sprawiedliwości oraz pana Zdzisława Rodaka z Ministerstwa Infrastruktury.

(Głos z sali: Panią.)

Panią Zdzisławę Rodak. Bardzo przepraszam.

Serdecznie witam przedstawicieli naszego Biura Legislacyjnego.

Udzielam głosu panu mecenasowi. Proszę o zreferowanie projektu.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Maciej Telec:**

Dziękuję bardzo.

Projekt ustawy przedłożony Wysokiej Komisji stanowi dostosowanie ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2006 r., w którym Trybunał stwierdził niezgodność art. 4 ust. 4 oraz art. 5 ust. 1 i 2 tej ustawy z art. 2 konstytucji.

Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o gwarancji zapłaty za roboty budowlane wprowadziła do polskiego porządku prawnego instytucję gwarancji zapłaty za roboty budowlane, która ma służyć zabezpieczeniu roszczeń wykonawcy robót budowlanych w sytuacji, gdy inwestorzy zwlekają z zapłatą za zrealizowane roboty. 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. Trybunał Konstytucyjny uznał, że posłużenie się w tym przepisie określeniem „powszechnie przyjętej wysokości kosztów udzielenia gwarancji” narusza art. 2 konstytucji, to znaczy zasadę dostatecznej określoności przepisów prawnych, ponieważ instytucja gwa-

rancji zapłaty jest instytucją nową w systemie prawnym i nie ma jeszcze żadnej praktyki, którą można by stosować do wysokości kosztów udzielenia gwarancji.

Ponadto Trybunał uznał, że niezgodne z konstytucją jest również ograniczenie maksymalnej wysokości kosztów udzielenia gwarancji podlegających zwrotowi do 2% gwarantowanej kwoty, ponieważ w praktyce koszty udzielenia gwarancji wynoszą zwykle 4–6% wysokości gwarantowanej kwoty, a to oznacza, że koszty udzielenia gwarancji każdorazowo obciążą inwestora także wówczas, gdy należycie wywiąże się on z obowiązków wobec wykonawcy.

Art. 5 ust. 1 i 2 to kolejne przepisy uznane za niekonstytucyjne. Przyznawały one wykonawcy możliwość odstąpienia od umowy z winy inwestora w przypadku, gdyby inwestor nie przedstawił w wyznaczonym terminie odpowiedniej gwarancji. Trybunał uznał, że określenie „wystarczająca gwarancja” oraz „odpowiedni termin” są niedookreślone i tym samym naruszają nakaz dostatecznej określoności przepisów prawnych wynikających z art. 2 konstytucji.

W ramach wykonania tego wyroku Biuro Legislacyjne przygotowało projekt ustawy, który ma usunąć stan niekonstytucyjności.

Jeżeli chodzi o art. 5 ust. 1 i 2 ustawy o gwarancji zapłaty za roboty budowlane, to Trybunał wskazał, że niedopuszczalne jest posłużenie się w tym przepisie zwrotem „odpowiedni termin”. W związku z tym w projekcie zaproponowano, aby wprowadzić trzydziestodniowy termin na złożenie gwarancji przez inwestora oraz dodatkowo termin siedmiodniowy, po upływie którego wykonawca byłby uprawniony do odstąpienia od umowy z winy inwestora.

Poza usunięciem stanu niekonstytucyjności w ustawie wprowadzono kilka zmian wynikających z uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał wskazał między innymi, że niektóre pojęcia używane w ustawie o gwarancji zapłaty za roboty budowlane nie są spójne z systemem prawa i konstrukcjami tego typu przyjętymi w kodeksie cywilnym. Po pierwsze, wskazane w ustawie o gwarancji zapłaty za roboty budowlane wypowiedzenie umowy jako sposób rozwiązania umowy o roboty budowlane jest niewłaściwe, ponieważ wypowiedzenie umowy jest rozwiązaniem umowy charakterystycznym dla stosunków zobowiązaniowych o charakterze ciągłym, zaś w tym przypadku powinno się stosować odstąpienie od umowy. Po drugie, ustawa posługuje się określeniami „wykonawca” i „zamawiający”, podczas gdy kodeks cywilny w przepisach dotyczących umowy o roboty budowlane używa określeń „wykonawca” i „inwestor”. W związku z tym w projekcie ustawy zaproponowano dostosowanie przepisów ustawy o gwarancjach za roboty budowlane również do tych uwag Trybunału Konstytucyjnego. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo panu mecenasowi.

Czy ktoś z zaproszonych gości chce zabrać głos?

Pan minister Dziekoński, bardzo proszę.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury
Olgierd Dziekoński:**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Problem gwarancji za roboty budowlane był wielokrotnie dyskutowany w środowiskach związanych z procesem budownictwa z Polskim Związkiem Pracodawców Budownictwa. Głos w tej sprawie zabierała również Polska Izba Przemysłowo-Handlowa Budownictwa. Ta kwestia była również przedmiotem kilku dyskusji w trakcie prac Zespołu do spraw Budownictwa Komisji Trójstronnej, któremu współprzewodniczę razem z przedstawicielami strony pracodawców i strony pracobiorców. Również Związek Zawodowy „Budowlani” wyrażał zainteresowanie tą problematyką. W wyniku przeprowadzonych w zeszłym roku, a właściwie w końcu 2007 r. i na początku zeszłego roku, uzgodnień z ministrem sprawiedliwości uznano, że najwłaściwszym rozwiązaniem tego problemu będzie zmiana kodeksu cywilnego, co zresztą jest w jakimś sensie wskazane czy też rekomendowane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego tej problematyki. Ten projekt jest obecnie w daleko zaawansowanej fazie. Ja poproszę, jeżeli pan przewodniczący pozwoli, o zabranie głosu w tej sprawie panią dyrektor, przedstawiciela Ministerstwa Sprawiedliwości.

Tak że trudno nam się odnieść w tej chwili, jako przedstawicielom ministra infrastruktury, do przedłożonej propozycji Senatu, ponieważ nie mieliśmy szansy opiniowania tego projektu senackiego we wcześniejszej fazie. Chciałbym tylko zwrócić uwagę na to, że prowadzone są prace nad rozwiązaniem tego problemu, ale w nieco innej formie prawnej. Jeżeli pan przewodniczący pozwoliłby, to prosiłbym o wyjaśnienie panią dyrektor, w jakiej formie prawnej.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo panu ministrowi.

Bardzo proszę panią dyrektor z Ministerstwa Sprawiedliwości.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości**

Dorota Kramarczyk:

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Projekt senacki był przedmiotem opinii ministra sprawiedliwości wydanej w dniu 19 marca bieżącego roku. W opinii wskazywano, że kierunek zmian przyjętych w projekcie senackim jest zasadniczo zgodny z postulatami zawartym w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Niemniej jednak jeden z tych postulatów w postaci kompleksowej regulacji problematyki robót budowlanych, w tym gwarancji zapłaty, powinien... Jeden z tych postulatów polega na tym, że kompleksowa regulacja powinna znaleźć się w kodeksie cywilnym. W związku z tym Ministerstwo Sprawiedliwości po zaopiniowaniu projektu przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego skierowało ten projekt do uzgodnień międzyresortowych i do konsultacji społecznych w dniu 24 marca bieżącego roku. Napływają uwagi od podmiotów, które biorą udział w uzgodnieniach i mniej więcej około 10 maja bieżącego roku jest przewidywana konferencja uzgodnieniowa w tej sprawie.

Jest jeszcze dodatkowy problem, który podniósł między innymi Związek Rzemiosła Polskiego i którego nie rozwiązuje projekt senacki, ale który rozwiązuje nowelizacja kodeksu cywilnego przygotowana w Ministerstwie Sprawiedliwości. Chodzi o równomierne rozłożenie kosztów gwarancji na strony w procesie inwestycyjnym.

Wszystkie kwestie szczegółowe zostały omówione przez przedstawiciela Biura Legislacyjnego. Jeżeli będą pytania, chętnie na nie odpowiem. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo za informację.

Czy ktoś z państwa senatorów chciałby zabrać głos?

Pan senator Trzeciński, bardzo proszę.

Senator Marek Trzeciński:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Projekt ustawy proponuje rozwiązania związane z gwarancją zapłaty za roboty budowlane, które dotyczą relacji między wykonawcą a inwestorem. Chciałbym zauważyć, że proces budowlany jest dość złożonym działaniem, w którym oprócz inwestora i wykonawcy występują również inni uczestnicy: generalny wykonawca, podwykonawca czy inne podmioty. Chciałbym zapytać przedstawicieli ministerstwa, czy nie byłoby wskazane, aby w miejsce pojęcia „inwestor” wprowadzić pojęcie „zamawiający”, pod którym może się kryć inwestor, ale również i generalny wykonawca lub podwykonawca. Wówczas ustawa zabezpieczałaby zapłatę w znacznie lepszym stopniu i jednocześnie w tym procesie związanym z zabezpieczeniem zapłaty występowałyby faktycznie te podmioty, które uczestniczą w procesie budowlanym. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Proszę bardzo.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Dorota Kramarczyk:**

Jeśli chodzi o pytanie pana senatora, to chciałabym zwrócić uwagę na to, że ten błąd w postaci nazwania strony zamawiającym występował w ustawie w przepisach uchylonych wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego. Kodeks cywilny zawiera umowę nazywaną umową o roboty budowlane, której stroną jest inwestor. Zatem w nowelizacji kodeksu cywilnego proponowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości stosuje się nazwę spójną systemowo: „inwestor”. Rzeczywiście wprowadza się pojęcia „wykonawcy” i „generalnego wykonawcy”, tudzież przewiduje się stosowanie przepisów regulujących tę gwarancję do umów zawartych pomiędzy generalnym wykonawcą a dalszymi wykonawcami, czyli podwykonawcami. I wydaje się, że takie rozwiązanie gwarantuje objęcie regulacją wszystkich stosunków prawnych, które potencjalnie mogłyby zaistnieć. Dziękuję.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Pan przewodniczący Wyrowiński prosi o głos.

Bardzo proszę.

Senator Jan Wyrowiński:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo! Panie Ministrze!

Widzę tutaj zasadniczą rozbieżność, jeżeli chodzi o filozofię, dlatego że strona rządowa podjęła działania, które zmierzają w kierunku nowelizacji kodeksu cywilnego, a propozycja Senatu ma nieco inny charakter. I chciałbym po prostu znać państwa opinię. Czy to, co my proponujemy, jest gorsze od tego, co państwo proponujecie, a jeżeli tak, to dlaczego? Bo nie ma sensu, jak sądzę, w przypadku dobrej woli obydwu stron, kontynuowanie prac zmierzających w dwóch rozbieżnych kierunkach, chyba że one nie są rozbieżne, tylko w którymś momencie się spotkają. Po co marnotrawić energię i podejmować wysiłki, które w przypadku prac senackich w ostateczności mogą doprowadzić do jakiegoś być może ułomnego legislacyjnie efektu? Sądzę, że nie ma sensu podejmować takich działań. I tu chciałbym znać państwa wyraźną opinię. Czy państwo akceptujecie... Czy w państwa opinii to, co proponuje Senat, jest dobre, czy też z punktu widzenia zasad legislacji i w ogóle jest złe? Proszę odpowiedzieć.

**Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego
w Ministerstwie Sprawiedliwości
Dorota Kramarczyk:**

W opinii ministra sprawiedliwości regulacje proponowane w projekcie senackim merytorycznie nie są sprzeczne z projektem, który jest przygotowany przez ministra sprawiedliwości. Zawierają się one w nim, gdyż projekt Ministerstwa Sprawiedliwości idzie nieco dalej, jeśli chodzi o pewne rozwiązania. Zasadnicza różnica polega na tym, jaką ustawą próbujemy uregulować te sporne zagadnienia. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem od strony legislacyjnej i z punktu widzenia odbiorcy stosującego prawo jest regulacja tego w kodeksie cywilnym, ponieważ kodeks cywilny zawiera już postanowienia dotyczące umowy o roboty budowlane. Zatem wydaje się, że wszystkie kwestie prawne związane z tą umową nazwaną przez kodeks cywilny winny być regulowane w tym samym akcie normatywnym. Nie możemy oczywiście zaprzeczać... W przypadku, gdyby Wysoka Izba zechciała przedłożyć swój projekt nowelizacji tej ustawy, nie możemy twierdzić, że takie rozwiązanie jest jakoś w oczywisty sposób wadliwe. Wydaje się, że po prostu ekonomia stosowania i tworzenia prawa przemawia za tym, żeby te regulacje znalazły się w kodeksie cywilnym. Dziękuję. Może pan minister...

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękuję bardzo.

Dla informacji podam, że mamy już pewnego rodzaju doświadczenie, jeśli chodzi o wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Przyjmujemy zasadę, że pracujemy w ramach Regulaminu Senatu, czyli ograniczamy się tylko do wykonania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w zakresie niekonstytucyjności i wprowadzamy ewentualnie niezbędne konsekwencje wynikające z tego rozstrzygnięcia. Nie wychodzimy poza przyjęty przez nas regulamin, zgodnie z którym umożliwiamy wprowadzenie oprócz tych innych inicjatyw ustawodawczych, które mogą się przecieżyć spotkać z tymi i doprowadzić do szerszej nowelizacji. Tak że skoro tutaj idea, że tak powiem, jest właściwa, to jest to dla nas istotna informacja.

Chciałbym poinformować państwa, że Komisja Ustawodawcza w porozumieniu z Komisją Gospodarki Narodowej zwróciła się do kilku instytucji, między innymi do Business Centre Club, Konfederacji Pracodawców Polskich, Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”. Niestety, nie otrzymaliśmy żadnej odpowiedzi. Uważamy, że sugestia pana ministra jest bardzo cenna, i konieczne wydaje się wystąpienie do Ministerstwa Infrastruktury o opinię. Myślę, że powinniśmy również zasięgnąć opinii Polskiego Związku Pracodawców Budownictwa, bo to jest bardzo branżowy związek, i Polskiej Izby Przemysłowo-Handlowej Budownictwa. Tak że sugestia nasza jest taka, żeby przerwać dzisiejsze posiedzenie i żebyśmy – tym bardziej że z panem marszałkiem mamy uzgodniony termin do 30 maja – po otrzymaniu opinii tę sprawę kontynuowali. To tyle informacji ogólnych.

Pan minister Dziekoński chce jeszcze zabrać głos.
Bardzo proszę.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury
Olgierd Dziekoński:**

Bardzo dziękuję.

Panie Przewodniczący! Szanowna Komisjo!

Wydaje się, że do tej listy instytucji, o których pan przewodniczący wspomniał, warto dołączyć jeszcze Izbę Projektowania Budowlanego, ponieważ jest to też szczególna kategoria podwykonawców, którzy zajmują się projektowaniem, a w związku z tym, już tak dla porządku, również izby zawodowe: Polską Izbę Inżynierów Budownictwa oraz Krajową Izbę Architektów Rzeczypospolitej Polskiej.

Przewodniczący Piotr Zientarski:

Dziękujemy za tę cenną uwagę. Wystąpimy do tych instytucji o opinie.

Czy są inne uwagi czy propozycje? Nie ma.

Informuję, że w maju będziemy kontynuowali prace nad tym projektem.

Dziękuję bardzo.

Zamykam dzisiejsze posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 8 minut 58)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 6 egz.

ISSN 1643-2851