



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 14 kwietnia 2016 r.

**Druk nr 152**

---

**KOMISJA PRAW CZŁOWIEKA,  
PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI**

**Pan  
Stanisław KARCZEWSKI  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 90d ust. 1 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy – Kodeks cywilny.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Robert Mamątow.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji  
(-) Michał Seweryński

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy – Kodeks cywilny**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380) w art. 647<sup>1</sup> § 5 otrzymuje brzmienie:

„§ 5. Zawierający umowę z podwykonawcą oraz inwestor i wykonawca ponoszą solidarną odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę. Inwestor ponosi solidarną odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę, jeżeli wyraził zgodę, o której mowa w § 2, w formie pisemnej pod rygorem nieważności.”

**Art. 2.** Do umów z podwykonawcą, zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się art. 647<sup>1</sup> § 5 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### **1. Cel projektowanej ustawy**

Projekt ustawy stanowi realizację postulatu zawartego w petycji P IX–02/15 skierowanej do Marszałka Senatu w dniu 24 września 2015 r. Autorzy petycji zwrócili się o zmianę art. 647<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny w ten sposób, aby przepis ten jednoznacznie przesądzał, iż do zawarcia umowy o roboty budowlane między wykonawcą a podwykonawcą, niezbędna jest zgoda inwestora wyrażona w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

Zdaniem wnoszących petycję, art. 647<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego implikuje nadmiernie szeroką odpowiedzialność inwestora. Ponosi on, wspólnie z wykonawcą, solidarną odpowiedzialność za zobowiązanie należne podwykonawcy na podstawie dalszej umowy o roboty budowlane, bez względu na to czy wiedział o istotnych postanowieniach takiej umowy, czy też jego wiedza ograniczała się tylko do informacji o obecności podwykonawcy na budowie.

Autorzy petycji podkreślili, że problem solidarnej odpowiedzialności inwestora i wykonawcy za roszczenia wynikające z dalszej umowy o roboty budowlane w sposób szczególny dotyczy spółdzielni mieszkaniowych. Na podstawie art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych, są one obowiązane rozliczyć koszty budowy (zwrócić nabywcom lokali nadwyżkę wpłat nad kosztami inwestycji) w terminie 6 miesięcy od dnia oddania budynku do użytkowania. Stawia to spółdzielnię mieszkaniową w niekorzystnym położeniu, ponieważ wierzytelność podwykonawcy podlega trzyletniemu terminowi przedawnienia (art. 118 Kodeksu cywilnego). W praktyce oznacza to, iż podwykonawca może wystąpić przeciwko spółdzielni z zaległym roszczeniem, na którego pokrycie ta ostatnia nie posiada już środków.

### **2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym**

Projekt ustawy zmierza do zmiany art. 647<sup>1</sup> § 5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny w ten sposób, aby przepis ten jednoznacznie przesądzał, iż inwestor ponosi z wykonawcą solidarną odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę, pod warunkiem wyrażenia przez inwestora pisemnej zgody na zawarcie dalszej umowy o roboty budowlane między wykonawcą a podwykonawcą.

Art. 647<sup>1</sup> § 1 Kodeksu cywilnego stanowi, że w umowie o roboty budowlane zawartej między inwestorem a wykonawcą (generalnym wykonawcą), strony ustalają zakres robót, które wykonawca będzie wykonywał osobiście lub za pomocą podwykonawców.

W świetle § 2 tego przepisu, do zawarcia przez wykonawcę umowy o roboty budowlane z podwykonawcą jest wymagana zgoda inwestora. Jeżeli inwestor, w terminie 14 dni od przedstawienia mu przez wykonawcę umowy z podwykonawcą lub jej projektu, wraz z częścią dokumentacji dotyczącej wykonania robót określonych w umowie lub projekcie, nie zgłosi na piśmie sprzeciwu lub zastrzeżeń, uważa się, że wyraził zgodę na zawarcie umowy.

Z kolei zgodnie z art. 647<sup>1</sup> § 3 do zawarcia przez podwykonawcę umowy z dalszym podwykonawcą jest wymagana zgoda inwestora i wykonawcy, do której stosuje się odpowiednio przepis o zgodzie inwestora na zawarcie przez wykonawcę umowy z podwykonawcą. Dalsza umowa o roboty budowlane (zarówno ta zawarta między wykonawcą a podwykonawcą, jak i między podwykonawcami), powinna być dokonana w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

Zawierający umowę z podwykonawcą oraz inwestor i wykonawca ponoszą solidarną odpowiedzialność za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę (art. 647<sup>1</sup> § 5).

Art. 647<sup>1</sup> § 6 wprowadza jako zasadę, iż odmienne postanowienia umów o roboty budowlane są nieważne.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy zawierającego propozycję dodania do Kodeksu cywilnego art. 647<sup>1</sup>, taki zabieg legislacyjny miał na celu przeciwdziałanie nieprawidłowościom związanym z wykonywaniem umów o roboty budowlane. Często dochodziło bowiem do sytuacji, w których podwykonawcy – zazwyczaj mali przedsiębiorcy, nie otrzymywali w terminie należności za roboty budowlane zlecone im przez wykonawców – na ogół duże podmioty działające w formie spółek kapitałowych.

Wprowadzenie instytucji co najmniej dorozumianej zgody inwestora na zawarcie przez wykonawcę umowy o roboty budowlane z podwykonawcą oraz przyjęcie solidarnej odpowiedzialności inwestora i wykonawcy, miało ograniczyć dotychczasową negatywną praktykę w tej sferze obrotu gospodarczego.

Już w trakcie dyskusji nad projektem ustawy w Sejmie, podnoszono argument dodatkowego ryzyka obciążającego inwestora. Może się zdarzyć, że zapłaci on wykonawcy za całość robót budowlanych, a następnie – po raz drugi – podwykonawcy, który nie otrzymał swej części wynagrodzenia od nieuczciwego wykonawcy. Aby uchronić się przed tego

rodzaju konsekwencjami, inwestor powinien – zdaniem wnioskodawców projektu – czynnie uczestniczyć w procesie budowlanym.

Art. 647<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego wszedł w życie z dniem 24 kwietnia 2003 r., od początku obowiązywania wywołując szereg kontrowersji, dotyczących przede wszystkim koncepcji solidarnej odpowiedzialności inwestora i wykonawcy oraz charakteru zgody inwestora na zawarcie dalszej umowy o roboty budowlane (zgoda milcząca albo czynna).

Ponieważ analizowany przepis nie określa formy prawnej zgody inwestora na zawarcie dalszej umowy o roboty budowlane między wykonawcą a podwykonawcą, przyjęto w orzecznictwie, iż zastosowanie znajduje w tym zakresie ogólna reguła wynikająca z art. 60 Kodeksu cywilnego - wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny (*uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 29 kwietnia 2008 r. sygn. akt III CZP 6/08*).

W konsekwencji Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, wedle którego art. 647<sup>1</sup> nie wiąże ponoszenia przez inwestora solidarnej z wykonawcą odpowiedzialności wobec podwykonawcy z uprzednim przedstawieniem inwestorowi przez wykonawcę umowy z podwykonawcą, ale wiąże tę odpowiedzialność z faktem wykonania robót budowlanych przez podwykonawcę.

Przy czynnej zgodzie brak jest także podstaw do uzależniania jej wyrażenia od przedstawienia inwestorowi umowy oraz od tego, aby zgoda ta musiała być wyrażona uprzednio, tj. przed wykonaniem tej umowy przez podwykonawcę (*wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2015 r. sygn. akt III CSK 370/14*).

Z kolei w wyroku z dnia 30 lipca 2015 r. Sąd Apelacyjny w Łodzi (*sygn. akt I A Ca 143/15*) przyjął, iż aby można było przypisać inwestorowi milczącą zgodę na zawarcie umowy przez wykonawcę z podwykonawcą, konieczne jest łączne wypełnienie wszystkich przesłanek przepisu art. 647<sup>1</sup> KC, to znaczy przedstawienie inwestorowi umowy zawartej z podwykonawcą lub jej projektu wraz ze stosowną częścią dokumentacji, która dotyczy przedmiotu umowy.

Z analizy orzecznictwa wynika więc wniosek, iż zgoda inwestora nie jest przesłanką ważności dalszej umowy o roboty budowlane, ale warunkiem powstania po stronie tego podmiotu solidarnej z wykonawcą odpowiedzialności wobec podwykonawcy.

Według Wnioskodawców niniejszego projektu ustawy, regulacja zawarta w art. 647<sup>1</sup> § 5 KC jest wadliwa, ponieważ w sposób nieuzasadniony narusza równowagę stron stosunku prawnego, istotnie wzmacniając pozycję podwykonawcy robót budowlanych kosztem

inwestora.

Art. 647<sup>1</sup> § 2 w zw. z § 5, interpretowane w opisany wyżej sposób, implikują nadmiernie szeroką odpowiedzialność inwestora. Ponosi on, wspólnie z wykonawcą, solidarną odpowiedzialność za zobowiązanie należne podwykonawcy na podstawie dalszej umowy o roboty budowlane, bez względu na to czy wiedział o istotnych postanowieniach takiej umowy, czy też jego wiedza ograniczała się tylko do informacji o obecności podwykonawcy na budowie.

Proponuje się ograniczyć zakres solidarnej odpowiedzialności inwestora z wykonawcą za wynagrodzenie przysługujące podwykonawcy do sytuacji, w której inwestor wyrazi zgodę na piśmie na zawarcie umowy między wykonawcą a podwykonawcą.

Zaznaczyć należy, że konstrukcja tzw. milczącej zgody na zawarcie dalszej umowy o roboty budowlane między wykonawcą a podwykonawcą (art. 647<sup>1</sup> § 2 zdanie drugie) pozostanie nie zmieniona.

Oznacza to, iż zgoda inwestora na zlecenie przez wykonawcę prac budowlanych podwykonawcy będzie mogła być, tak jak dotychczas, wyrażona w formie ustnej, a nawet w sposób dorozumiany (po upływie 14 dni na wniesienie sprzeciwu lub zastrzeżeń), przy czym w takiej sytuacji odpowiedzialność inwestora za wynagrodzenie przysługujące podwykonawcy zostanie wyłączona.

### **3. Skutki projektowanej ustawy**

Wejście w życie proponowanych zmian nie spowoduje skutków finansowych dla budżetu państwa ani dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Projektowane zmiany nie spowodują konieczności wprowadzenia istotnych zmian w aktach wykonawczych.

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

Przedmiot projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.