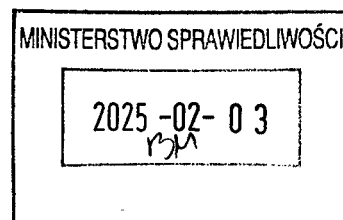


Warszawa, dnia 22 stycznia 2025 roku



Sz. P. Minister Dariusz Klimczak

Ministerstwo Infrastruktury

ul. Chałubińskiego 4/6

00-928 Warszawa

Sz. P. Minister Krzysztof Paszyk

Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Pl. Trzech Krzyży 3/5

00-507 Warszawa

Sz. P. Minister Adam Bodnar

Ministerstwo Sprawiedliwości

Al. Ujazdowskie 11

00-950 Warszawa

Sz. P. Minister Andrzej Domański

Ministerstwo Finansów

ul. Świętokrzyska 12

00-916 Warszawa



RPW/42355/2025 P
Data: 2025-02-03

PETYCJA
o podjęcie inicjatywy ustawodawczej
w zakresie prawnego uregulowania statusu i formy
kaucji gwarancyjnych
w umowach o roboty budowlane

My, niżej podpisani _____ oraz _____,
działający jako członkowie Zarządu _____, niniejszym
zwracamy się z uprzejmą prośbą o podjęcie przez Radę Ministrów przysługującej jej na
podstawie art. 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej inicjatywy ustawodawczej celem
wprowadzenia zmian do ustawy z dnia z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny
poprzez uchwalenie przepisów mających na celu prawne uregulowanie
(w szczególności charakter i formę) kaucji gwarancyjnych występujących w umowach
o roboty budowlane.

UZASADNIENIE

I. Informacje o Wnioskodawcy

Na wstępie pragniemy wskazać, że _____,
które mamy zaszczyt reprezentować, jest organizacją zrzeszającą siedemnastu
przedsiębiorców zajmujących się robotami budowlanymi w zakresie kompleksowego
wykonywania elewacji na inwestycjach zarówno prywatnych, jak i deweloperskich.
Przedsiębiorcy Ci są specjalistami w swojej dziedzinie i prężnie działają na rynku
warszawskim (i ogólnopolskim) od kilkudziesięciu lat..

Działalność statutowa _____ ukierunkowana jest w szczególności na
wypracowania i powszechne stosowanie jednolitych, wysokich standardów wykonawstwa
robót budowlanych w zakresie wykonywania elewacji. Przychylenie się do przekazanego
wniosku zapewni możliwie najwyższą jakość usług i uczciwe traktowanie podmiotów,

w tym osób fizycznych, na rzecz których świadczone są tego typu usługi, jak również pozwoli na wyeliminowanie nieuczciwych praktyk rynkowych. Co więcej, prowadzi również działalność oświatową w zakresie upowszechniania nowych technologii, nowoczesnych metod organizacji, finansowania i realizacji projektów inwestycyjnych w dziedzinie związanej z wykonawstwem robót budowlanych w zakresie elewacji, w tym również w zakresie termomodernizacji budynków, a także popularyzatorską w zakresie upowszechniania, ujednolicania i powszechnego stosowania norm branżowych i polskich norm związanych z wykonawstwem robót budowlanych w zakresie elewacji.

II. Problematyka kaucji gwarancyjnej w robotach budowlanych

Wieloletnie doświadczenie członków i podmiotów z nimi współpracujących wskazuje jednoznacznie, że jednym z czołowych problemów, z którymi wielu przedsiębiorców musi mierzyć się w swojej działalności (nie tylko w zakresie kompleksowego wykonania elewacji budynków), jest występujące niemalże w każdej umowie o roboty budowlane zabezpieczenie wykonania robót budowlanych, udzielanych przez Generalnego Wykonawcę na rzecz Inwestora, a także przez Podwykonawcę na rzecz Generalnego Wykonawcy, zwane kaucjami gwarancyjnymi. Pomimo faktu, iż zabezpieczenia te od lat funkcjonują w tego typu stosunkach prawnych do dnia dzisiejszego nie zostały one w należyty sposób uregulowane ustawowo, pozostawiając całkowitą dowolność w ich kreowaniu.

W praktyce najczęściej spotykaną formą „uiszczenia” kaucji gwarancyjnej jest comiesięczne potrącanie przez Inwestora części wynagrodzenia należnego Generalnemu Wykonawcy na poczet prawidłowego wykonania robót budowlanych (sytuacja wygląda analogicznie w relacji Generalny Wykonawca – Podwykonawca). Kaucje te, po zakończeniu robót i dokonaniu końcowego odbioru prac jest następnie przetrzymywana przez znaczny okres czasu, który często wynosi nawet 5 lat.

Obecny stan prawny i opisana powyżej praktyka prowadzą do skrajnie niesprawiedliwego nadużycia pozycji dominującej przez Inwestora/Generalnego Wykonawcę wobec podmiotu przyjmującego zlecenie wykonania. Problem ten w szczególności dotyczy Podwykonawców, jako podmioty najmniejsze, o najsłabszej pozycji negocjacyjnej.

Zarówno wysokość kaucji, jak i okres, na który są one zatrzymywane, są de facto odgórnie narzucane przez Inwestora/Generalnego Wykonawcę.

Co przy tym istotne Wykonawca/Podwykonawca jest de facto pozbawiony w sposób przymusowy wynagrodzenia w pełnej wysokości – co miesiąc bowiem traci on część zarobku na poczet rzeczoney kaucji, kwoty te zaś opiewają na dziesiątki tysięcy złotych. Taki stan rzeczy niejednokrotnie znacząco wpływa na zdolność finansową i wizerunkową Wykonawcy/Podwykonawcy, uniemożliwiając terminowe regulowanie zobowiązań czy zakup materiałów wymaganych do ukończenia zleconych prac – co z kolei skutkować może nieterminowym wykonaniem robót, czego konsekwencją są kolejne obciążenia finansowe w postaci kar umownych.

Równolegle podmiot, na rzecz którego kaucji „udzielono”, znajduje się w uprzywilejowanej sytuacji - uzyskuje bowiem de facto czasowo dodatkowe środki finansowe, noszące wprost znamiona nieoprocentowanej pożyczki, którymi aktywnie obraca i wykorzystuje do własnych inwestycji, aż do dokonania ich zwrotu na rzecz Wykonawcy/Podwykonawcy. Zwrot ten jednakże następuje dopiero po kilku latach i – najczęściej - w pełnej wysokości (przy czym Inwestorzy/ Generalni Wykonawcy maksymalnie przedłużają terminy przekazania środków). W praktyce bowiem rzadko zdarza się, aby zaszły wynikające z umowy okoliczności uzasadniające zatrzymanie kaucji gwarancyjnej na zasadzie potrącenia z uwagi na wystąpienie koniecznych do poprawy niedoróbek, usterek czy też nałożenia na zleceniobiorcę kar umownych. Taka forma kaucji gwarancyjnej jest więc co do zasady bezzasadna.

Co również istotne, stosowana forma zabezpieczenia wykonania robót budowlanych prowadzi do sytuacji, w której Wykonawca/Podwykonawca otrzymuje de facto niższe wynagrodzenie, aniżeli wynikające z umowy. Oczywiście – kwotowo ilość wypłaconych i zwróconych środków pokrywa się z danymi wynikającymi z umowy. Na uwadze należy mieć jednak istotny czynnik, jakim jest postępująca rokrocznie inflacja, a tym samym – spadek wartości pieniądza. Gdyby Wykonawca/Podwykonawca kwoty te otrzymał w trakcie trwania umowy, miałyby one znacznie wyższą wartość niż w sytuacji, w której Wykonawca/ Podwykonawca otrzymuje te środki dopiero po kilku latach.

Na marginesie wskazać należy, że kwoty zatrzymane na poczet kaucji gwarancyjnej nie są w żaden sposób waloryzowane, chociażby w formie odsetek.

Ponadto podkreślenia wymaga, że pomimo zatrzymania kaucji i faktycznego braku uzyskania środków przez podmioty realizujące pracę, zatrzymana kaucja rozliczana jest księgowo jako zysk. Stwarza to więc obowiązek podatkowy po stronie Wykonawcy/Podwykonawcy jeszcze przed faktycznym uzyskaniem tej części dochodu – podmioty te uiszczają podatek od dochodu, który otrzymają de facto np. za pięć lat. Wykonawca/Podwykonawca tym samym zawsze pozostaje stratny, zaś Inwestor/Generalny Wykonawca uzyskuje nieuzasadnioną niczym korzyść.

III. Konieczność wprowadzenia przepisów o kaucji gwarancyjnej. Propozycja rozwiązań.

Mając na uwadze powyższe zasadnym i koniecznym jest wprowadzenie przepisów w Kodeksie Cywilnym regulujących kwestię kaucji gwarancyjnych w robotach budowlanych. Zdaniem istnieją dwa obiektywnie słuszne i bezpieczne rozwiązania tej kwestii, które z jednej strony nie naruszałoby ewentualnych uprawnień Inwestora/Generalnego Wykonawcy, z drugiej zaś chroniłyby prawa i interes Wykonawcy/Podwykonawcy jako niewątpliwie słabszej strony stosunku prawnego. Jednocześnie istotnym jest, aby te rozwiązania były jedynymi prawnie dopuszczalnymi formami kaucji gwarancyjnej i całkowicie, a przynajmniej w sytuacji, w której stronami umowy są wyłącznie przedsiębiorcy, wyeliminowały jej dotychczasową, nieuczciwą formę.

Pierwszą proponowaną przez formą kaucji gwarancyjnej jest udzielanie gwarancji ubezpieczeniowej przez Wykonawcę/Podwykonawcę na rzecz Inwestora/Generalnego Wykonawcy. Wprowadzenie takiego rozwiązania eliminowałoby sytuacje, w których Zleceniobiorca pozbawiany jest na długi czas należnych mu środków, zaś Zleceniodawca środkami tymi by obracał i używał na swoją dodatkową korzyść. Inwestor/Generalny Wykonawca w dalszym ciągu posiadałby stosowne zabezpieczenie wykonania umowy o roboty budowlane, jednakże to Wykonawca/Podwykonawca byłby we władaniu należnego mu wynagrodzenia, zapewniając sobie stabilność finansową, środki na uiszczanie bieżących należności (w tym związanych bezpośrednio z realizowaną umową), a także możliwości inwestycyjne.

stoi na stanowisku, że wprowadzenie zaproponowanych powyżej rozwiązań prawnych jest nie tylko w pełni zasadne, ale i konieczne. Dopiero ustawowe uregulowanie sposobu udzielania kaucji gwarancyjnych pozwoli na zaprzestanie nieuczciwych praktyk i faktyczną ochronę słabszych podmiotów, jakimi są Wykonawcy i Podwykonawcy.

W tym stanie rzeczy wnosi o uchwalenie przepisów wprowadzających proponowane powyżej regulacje lub przyjęcie innych, adekwatnych i konkretnych rozwiązań, spełniających tożsamy cel jak proponowane powyżej.