



Podwykonawstwo w zamówieniach publicznych na roboty budowlane

Istota podwykonawstwa w zamówieniach publicznych.

Podwykonawstwo stanowi powszechnie wykorzystywany model realizacji zamówień publicznych, zwłaszcza w sektorze robót budowlanych. Znajduje to odzwierciedlenie zarówno w przepisach ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793), dalej ustawa Pzp – art. 462 ust. 1, które co do zasady dopuszczają powierzanie części zamówienia podwykonawcom, jak i w regulacjach prawa unijnego akcentujących rolę podwykonawstwa w zwiększaniu dostępu przedsiębiorców do rynku zamówień publicznych – motyw 79 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r., dalej dyrektywa klasyczna.

Można wskazać, że podwykonawstwo to jeden z podstawowych mechanizmów realizacji zamówień publicznych, w szczególności w obszarze robót budowlanych. Wynika to z faktu, że inwestycje budowlane mają złożony, wielobranżowy i etapowy charakter, co w praktyce uniemożliwia ich wykonanie przez jeden podmiot w sposób efektywny organizacyjnie i technologicznie. W konsekwencji model oparty na współpracy wykonawcy z podwykonawcami stał się standardem w realizacji zamówień publicznych. Jednocześnie ustawodawca wprowadził szczegółowe regulacje mające na celu zapewnienie przejrzystości tego modelu, ochronę podwykonawców oraz utrzymanie odpowiedzialności wykonawcy za całość świadczenia wobec zamawiającego.

Źródła regulacji podwykonawstwa w zamówieniach publicznych.

Regulacja podwykonawstwa w zamówieniach publicznych opiera się na przepisach prawa krajowego oraz prawa Unii Europejskiej, które wzajemnie się uzupełniają, tworząc spójne ramy prawne korzystania z podwykonawców przy realizacji zamówień publicznych.

Podstawowym aktem prawnym regulującym tę kwestię jest ustawa Pzp, w szczególności:

- **art. 7 pkt 27 ustawy Pzp** – definiujący pojęcie umowy o podwykonawstwo przez co należy rozumieć należy przez to rozumieć umowę w formie pisemnej o charakterze odpłatnym, zawartą między wykonawcą a podwykonawcą, a w przypadku zamówienia na roboty budowlane innego niż zamówienie w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, także między podwykonawcą a dalszym podwykonawcą lub między dalszymi podwykonawcami, na mocy której odpowiednio podwykonawca lub dalszy podwykonawca, zobowiązuje się wykonać część zamówienia;

- **art. 462–465 ustawy Pzp** – regulujące dopuszczalność powierzania części zamówienia podwykonawcom, zasady zawierania i kontroli umów o podwykonawstwo oraz mechanizm bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom.

Regulacje ustawy Pzp uzupełniają przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2026 r. poz. 795), dalej k.c., w szczególności:

- **art. 353¹ k.c.** – określający granice swobody umów;
- **art. 354 k.c.** – regulujący sposób wykonywania zobowiązań oraz obowiązek współdziałania stron;
- **art. 355 k.c.** – definiujący należyta staranność przy wykonywaniu zobowiązań;
- **art. 471 k.c.** – określający odpowiedzialność kontraktowa wykonawcy i podwykonawcy;

- **art. 647¹ k.c.**, – regulujący zasady udziału podwykonawców w realizacji robót budowlanych oraz odpowiedzialność inwestora za zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy.

Na poziomie prawa Unii Europejskiej podstawową regulację stanowi **art. 71** dyrektywy klasycznej, który kompleksowo reguluje kwestie podwykonawstwa, w tym możliwość żądania ujawnienia podwykonawców, wprowadzenia mechanizmu bezpośrednich płatności na ich rzecz oraz kontroli spełniania przez nich wymogów przewidzianych prawem. Regulację tę uzupełniają **motywy 79–82 dyrektywy**, wskazujące na znaczenie podwykonawstwa dla zwiększenia udziału małych i średnich przedsiębiorstw w rynku zamówień publicznych oraz dla zapewnienia właściwej ochrony podwykonawców.

Ponadto od instytucji podwykonawstwa należy odróżnić poleganie na zdolnościach innych podmiotów, uregulowanego w art. 118–123 Pzp. Podmiot udostępniający zasoby nie jest z samego tego tytułu podwykonawcą, jednak w przypadku udostępnienia doświadczenia lub kwalifikacji dotyczących robót budowlanych jest zobowiązany do wykonania robót, do których zdolności zostały udostępnione, co w praktyce oznacza najczęściej udział w realizacji zamówienia jako podwykonawca.

Dopuszczalność powierzenia wykonania części zamówienia podwykonawcy (art. 462 Pzp)

Punktem wyjścia regulacji podwykonawstwa jest art. 462 ust. 1 ustawy Pzp, który stanowi, że wykonawca może powierzyć wykonanie części zamówienia podwykonawcy. Przepis dopuszcza podwykonawstwo jako standardowy sposób realizacji zamówień publicznych. Powierzenie części zamówienia podwykonawcy stanowi uprawnienie wykonawcy, a nie wyjątek wymagający szczególnego uzasadnienia. Co do zasady wykonawca zachowuje swobodę w zakresie korzystania z podwykonawców, przy czym swoboda ta może podlegać ograniczeniom wynikającym z ustawy lub dokumentów zamówienia, w granicach dopuszczonych przepisami ustawy Pzp.

W dyrektywie klasycznej podwykonawstwo uważa się za jedno z narzędzi służących do realizacji celu, jakim jest zwiększenie efektywności wydatków publicznych, poprzez ułatwienie udziału małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych (motyw 2 dyrektywy klasycznej). Jednym z mechanizmów wspierających to narzędzie, a przez to i cel efektywnych wydatków publicznych, jest realne dopuszczenie podwykonawstwa i likwidacja barier z tym związanych, np. brak bezpośrednich płatności na rzecz podwykonawców (motyw 78 dyrektywy klasycznej)

W orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, dalej KIO, przyjmuje się, że art. 462 ust. 1 ustawy Pzp dopuszcza powierzenie podwykonawcom wyłącznie części zamówienia, co oznacza niedopuszczalność przekazania do realizacji 100% jego zakresu. Powierzenie całości zamówienia podwykonawcom prowadziłoby do sytuacji, w której wykonawca nie wykonuje zamówienia, lecz jedynie organizuje lub koordynuje jego realizację przez inne podmioty. Jednocześnie wskazuje się, że ustawodawca nie przesądził, czy pojęcie „części zamówienia” należy odnosić do zakresu przedmiotowego czy wartościowego, pozostawiając w tym zakresie wykonawcom swobodę określenia zakresu podwykonawstwa¹. Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie, który wskazał, że podwykonawstwo całości zamówienia nie jest możliwe. Przyjęcie odmiennej interpretacji dopuściłoby sytuację, w których poprzez zlecenie realizacji całości zamówienia publicznego

¹ Wyroki KIO z 17.04.2023 r. sygn. akt KIO 907/23, z 22.07.2024., sygn. akt KIO 2306/24 oraz z 14.10.2024 r., sygn. akt KIO 3527/24.



podwykonawcy, zamawiający de facto udzielałby zamówienia podwykonawcy, a nie wykonawcy - pomijając w ten sposób regulację prawa zamówień publicznych. Biorąc powyższe pod uwagę, zauważyć należy, że oferta wykonawcy, który oświadczył, że powierzy pełen zakres zamówienia podwykonawcom, jest niezgodna z art. 462 ust. 1 ustawy Pzp i podlega odrzuceniu na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp.²

Na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego znaczenie ma art. 462 ust. 2 ustawy Pzp, przewidujący możliwość zobowiązania do wskazania części zamówienia, których wykonanie zamierza powierzyć podwykonawcom, oraz podania nazw ewentualnych podwykonawców, jeżeli są już znani.

Powyższy przepis ma charakter fakultatywny, co oznacza, że obowiązek przekazania takich informacji powstaje wyłącznie w przypadku przewidzenia go przez zamawiającego w dokumentach zamówienia. Służy to zwiększeniu transparentności procesu udzielania zamówienia oraz zapewnieniu zamawiającemu wiedzy o planowanej realizacji zamówienia. Informacje przekazywane na podstawie tego przepisu mają przede wszystkim charakter informacyjny i umożliwiają zamawiającemu identyfikację zakresu przewidywanego podwykonawstwa już na etapie oceny ofert.

Użyte przez ustawodawcę sformułowania „zamierza powierzyć” oraz „jeżeli są już znani” wskazują, że informacje zawarte w ofercie odzwierciedlają stan wiedzy i zamiary wykonawcy istniejące w chwili jej składania. Z tego względu późniejsze zmiany w zakresie podwykonawstwa nie są co do zasady wykluczone, o ile pozostają zgodne z przepisami ustawy oraz postanowieniami umowy w sprawie zamówienia publicznego. Odnosząc się do powyższego orzecznictwo przedstawia pogląd, że wskazanie przez wykonawcę firm podwykonawców stanowi informację wtórną, gdyż na etapie realizacji zamówienia może dojść do zmiany takiego podmiotu a przepisy nie przewidują żadnych sankcji za brak wskazania podwykonawców w ofercie.³ Potwierdził to Sąd Okręgowy w Warszawie, stwierdzając, że bez znaczenia pozostaje okoliczność, iż wykonawca na etapie składania oferty zadeklarował samodzielne wykonanie zamówienia i dopuszczalne jest skorzystanie przez wykonawcę z podwykonawców już po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego⁴.

Art. 462 ust. 3 ustawy Pzp, odnosi się w szczególności do zamówień na roboty budowlane oraz usługi, które mają być wykonane w miejscu podlegającym bezpośredniemu nadzorowi zamawiającego, zamawiający żąda, aby przed przystąpieniem do wykonania zamówienia wykonawca podał nazwy, dane kontaktowe oraz przedstawicieli, podwykonawców zaangażowanych w takie roboty budowlane lub usługi, jeżeli są już znani. Wykonawca zawiadamia zamawiającego o wszelkich zmianach w odniesieniu do informacji, o których mowa w zdaniu pierwszym, w trakcie realizacji zamówienia, a także przekazuje wymagane informacje na temat nowych podwykonawców, którym w późniejszym okresie zamierza powierzyć realizację robót budowlanych lub usług.

Przepis znajduje szczególne znaczenie w przypadku robót budowlanych, gdzie udział podwykonawców jest powszechny, a identyfikacja podmiotów wykonujących poszczególne części robót ma istotne znaczenie zarówno dla prawidłowej realizacji inwestycji, jak i dla ochrony interesów uczestników procesu budowlanego. Obowiązek informacyjny ma charakter ciągły, co oznacza, że wykonawca powinien przekazywać zamawiającemu również informacje o nowych podwykonawcach zaangażowanych po

² wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 26.02.2025 r., sygn. akt. XXIII Zs 150/24.

³ wyroki KIO z dnia 22 września 2022 r., sygn. akt KIO 2340/22, z dnia 23 maja 2025 r., sygn. akt KIO 1643/25.

⁴ wyrok z 17 marca 2025 r., sygn. akt XXIII Zs 18/25.



zawarciu umowy. Obowiązek ten pozwala także zamawiającemu ustalić, jakie podmioty faktycznie uczestniczą w realizacji zamówienia oraz monitorować zmiany zachodzące w trakcie wykonywania umowy.

Należy zwrócić uwagę, że w ustawie Pzp brak jest podstaw do niedopuszczenia zlecenia podwykonawstwa na etapie realizacji zamówienia w sytuacji, nawet gdy wykonawca na etapie składania ofert zadeklarował samodzielnie wykonanie zamówienia. Możliwość takiego działania została wskazana w wyrokach KIO, w których podkreśla się, że ustawa Pzp nie obliguje wykonawcy, aby na etapie składania ofert wskazać podwykonawców. Co więcej, podkreśla się, że złożone oświadczenie w tym zakresie nie ma charakteru wiążącego.⁵

Art. 462 ust. 4 ustawy Pzp przewiduje możliwość żądania informacji, o których mowa w ust. 3:

- 1) w przypadku zamówień na dostawy oraz zamówień na usługi inne niż dotyczące usług, które mają być wykonane w miejscu podlegającym bezpośredniemu nadzorowi zamawiającego, lub
- 2) dotyczących dalszych podwykonawców, lub
- 3) dotyczących dostawców uczestniczących w wykonaniu zamówienia na roboty budowlane lub usługi.

Powyższy przepis pozwala zamawiającemu do rozszerzenia przedmiotowego (na pozostałe rodzaje zamówień) i podmiotowego (na dalszych podwykonawców lub dostawców uczestniczących w wykonaniu zamówienia na roboty budowlane lub usługi) zakresu wezwania, o którym mowa w art. 462 ust. 3 ustawy Pzp. Zastosowanie przez zamawiającego obligatoryjnego art. 462 ust. 3 ustawy Pzp i fakultatywnego art. 462 ust. 4 ustawy Pzp (w pełnym zakresie) zobowiązuje wykonawcę do informowania zamawiającego (także na etapie realizacyjnym) o podwykonawcach i dalszych podwykonawcach, a także dostawcach uczestniczących w wykonaniu zamówienia na roboty budowlane lub usługi. Rozwiązanie takie pozwala zamawiającemu uzyskać pełniejszy obraz realizacji zamówienia, co ułatwia monitorowanie jego wykonania oraz identyfikację podmiotów faktycznie uczestniczących w wykonywaniu poszczególnych części zamówienia.

Fakultatywny charakter art. 462 ust. 4 ustawy Pzp oznacza, że obowiązek przekazywania wskazanych informacji powstaje wyłącznie wtedy, gdy zamawiający przewidzi go w dokumentach zamówienia. Brak odpowiednich postanowień w SWZ lub projektowanych postanowieniach umowy oznacza, że obowiązek taki nie został ustanowiony. Odmienne wykładnia pozostawałaby w sprzeczności z zasadą przejrzystości postępowania wyrażoną w art. 16 ustawy Pzp, prowadząc do nakładania na wykonawcę obowiązków, które nie były znane na etapie ubiegania się o zamówienie.

Zgodnie z art. 462 ust. 5 w przypadkach, o których mowa w ust. 2 i 3 oraz ust. 4 pkt 1, zamawiający może badać, czy nie zachodzą wobec podwykonawcy niebędącego podmiotem udostępniającym zasoby podstawy wykluczenia, o których mowa w art. 108 i art. 109, o ile przewidział to w dokumentach zamówienia. Wykonawca na żądanie zamawiającego przedstawia oświadczenie, o którym mowa w art. 125 ust. 1, lub podmiotowe środki dowodowe dotyczące tego podwykonawcy.

Weryfikacji na podstawie tego przepisu mogą podlegać wyłącznie:

- 1) podwykonawcy wskazani przez wykonawcę w ofercie (art. 462 ust. 2 ustawy Pzp),

⁵ wyroki KIO z 01.03.2024 r., sygn. akt KIO 484/24, z 20.01.2025 r., sygn. akt KIO 4770/24



2) podwykonawcy (na etapie realizacyjnym) – w przypadku zamówień na roboty budowlane oraz usługi, które mają być wykonane w miejscu podlegającym bezpośredniemu nadzorowi zamawiającego – zaangażowani (lub których wykonawca zamierza zaangażować) w takie roboty budowlane lub usługi (art. 462 ust. 3 ustawy Pzp),

3) podwykonawcy (na etapie realizacyjnym) – w przypadku zamówień na dostawy oraz zamówień na usługi inne niż dotyczące usług, które mają być wykonane w miejscu podlegającym bezpośredniemu nadzorowi zamawiającego – zaangażowani (lub których wykonawca zamierza zaangażować) w takie dostawy lub usługi – (art. 462 ust. 4 pkt 1 ustawy Pzp).⁶

Zgodnie z tym przepisem zamawiający może zażądać od wykonawcy oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu, spełnianiu warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji, w zakresie wskazanym przez zamawiającego (zgodnie z art. 125 ust. 1 ustawy Pzp) lub podmiotowych środków dowodowych dotyczących tego podwykonawcy. Nie jest uprawniony do rozszerzania zakresu badania sytuacji podmiotowej podwykonawców, ponieważ jej granice szczegółowo określone są przez przepisy prawa. Jeżeli przewidzi ewentualność badania podwykonawcy pod kątem braku podstaw do wykluczenia w SWZ, może badać ten podmiot jedynie pod względem obligatoryjnych oraz fakultatywnych przesłanek, jakie określił w dokumentach zamówienia. Uprawnienie to nie daje jednak zamawiającemu możliwości dowolnego rozszerzania zakresu badania sytuacji podmiotowej podwykonawcy. Zakres tej weryfikacji wynika z przepisów ustawy Pzp oraz wymagań określonych przez zamawiającego w dokumentach zamówienia. Jeżeli zamawiający przewidzi w dokumentach zamówienia badanie podwykonawcy pod kątem braku podstaw do wykluczenia, może ono obejmować wyłącznie podstawy wykluczenia określone w ustawie Pzp, w tym obligatoryjne podstawy wskazane w art. 108 ustawy Pzp oraz fakultatywne podstawy z art. 109 ustawy Pzp, jeżeli zamawiający postanowił je zastosować w danym postępowaniu.

Mechanizmy kontroli podwykonawców przewidziane w art. 462 ustawy Pzp nie ograniczają się jednak wyłącznie do możliwości badania istnienia podstaw wykluczenia. Ustawodawca w art. 462 ust. 6 ustawy określił również skutki stwierdzenia takich okoliczności w przypadku, o którym mowa w ust. 5, jeżeli wobec podwykonawcy zachodzą podstawy wykluczenia, zamawiający żąda, aby wykonawca w terminie określonym przez zamawiającego zastąpił tego podwykonawcę pod rygorem niedopuszczenia podwykonawcy do realizacji części zamówienia. Ma to na celu wyeliminowanie z procesu realizacji zamówienia podmiotów, które nie dają rękojmi należytego wykonania zamówienia lub wobec których zachodzą przesłanki wykluczenia określone w ustawie.

Natomiast odrębnie ustawodawca uregulował sytuację podwykonawcy będącego jednocześnie podmiotem udostępniającym zasoby, na którego potencjale wykonawca polegał przy wykazywaniu spełniania warunków udziału w postępowaniu. Zgodnie z art. 462 ust. 7 ustawy Pzp, jeżeli zmiana albo rezygnacja z podwykonawcy dotyczy podmiotu, na którego zasoby wykonawca powoływał się, na zasadach określonych w art. 118 ust. 1 ustawy Pzp, w celu wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu, wykonawca jest obowiązany wykazać zamawiającemu, że proponowany inny podwykonawca lub wykonawca samodzielnie spełnia je w stopniu nie mniejszym niż podwykonawca, na

⁶ H. Nowak, M. Winiarz (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2023, e-Komentarz Pzp, komentarz do art. 462 ust. 5, wersja internetowa



którego zasoby wykonawca powoływał się w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia. Wówczas stosuje się odpowiednio przepis art. 122 ustawy Pzp.

Przepisy te mają znaczenie z punktu widzenia zachowania ciągłości spełniania warunków, które stanowiły podstawę dopuszczenia wykonawcy do udziału w postępowaniu. Ustawodawca nie określił przyczyny zmiany podwykonawcy lub rezygnacji z podwykonawcy, co oznacza, że należy za taką przyczynę uznać każdą okoliczność (obiektywną lub subiektywną), która uniemożliwi lub utrudni wykonanie przez podwykonawcę części zamówienia (np. upadłość dotychczasowego podwykonawcy, ale i brak współpracy wykonawcy z podwykonawcą, która może rzutować na prawidłowość wykonywanych prac). Obowiązkiem wykonawcy jest wykazanie zamawiającemu, że proponowany inny podwykonawca samodzielnie spełnia warunki udziału w postępowaniu w stopniu nie mniejszym niż podwykonawca, na którego zasoby wykonawca powoływał się w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia.⁷

Ponadto art. 462 ust. 8 ustawy Pzp przewiduje, że powierzenie wykonania części zamówienia podwykonawcom nie zwalnia wykonawcy z odpowiedzialności za należyte wykonanie tego zamówienia. Wykonawca ponosi więc pełną odpowiedzialność za realizację zamówienia, także w zakresie powierzonym podwykonawcom. Regulacja ta koresponduje z art. 474 k.c. i opiera się na założeniu, że wykonawca jako strona umowy z zamawiającym ponosi ryzyko związane z wyborem podwykonawców oraz skutkami ich działań lub zaniechań. Celem przepisu jest zapewnienie zamawiającemu możliwości dochodzenia roszczeń wyłącznie od wykonawcy, bez konieczności angażowania się w relacje prawne istniejące pomiędzy wykonawcą a podwykonawcami.

Niedozwolone postanowienia umowy o podwykonawstwo (art. 463 ustawy Pzp)

Jednym z podstawowych instrumentów ochrony podwykonawców uczestniczących w realizacji zamówień publicznych jest rozwiązanie przewidziane w art. 463 ustawy Pzp. W przeciwieństwie do przepisów regulujących dopuszczalność korzystania z podwykonawstwa oraz obowiązki informacyjne wykonawcy wobec zamawiającego, przepis ten ingeruje bezpośrednio w treść stosunku prawnego łączącego wykonawcę z podwykonawcą. Celem ustawodawcy jest zapobieganie sytuacjom, w których wykonawca, wykorzystując swoją silniejszą pozycję negocjacyjną, kształtowałby postanowienia umowy o podwykonawstwo w sposób mniej korzystny niż warunki, na jakich sam realizuje zamówienie wobec zamawiającego.

Zgodnie z tym przepisem umowa o podwykonawstwo nie może zawierać postanowień kształtujących prawa i obowiązki podwykonawcy w zakresie kar umownych oraz postanowień dotyczących warunków wypłaty wynagrodzenia w sposób dla niego mniej korzystny niż prawa i obowiązki wykonawcy ukształtowane postanowieniami umowy zawartej między zamawiającym a wykonawcą. Oznacza to, że wykonawca nie może przenosić na podwykonawcę ryzyko kontraktowych w szerszym zakresie, niż sam ponosi wobec zamawiającego. Punktem odniesienia dla oceny zgodności postanowień umowy o podwykonawstwo jest zatem treść umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Zakres zastosowania art. 463 ustawy Pzp ogranicza się do dwóch kategorii postanowień umownych. Pierwszą z nich są postanowienia dotyczące kar umownych, drugą natomiast regulacje odnoszące się do warunków wypłaty wynagrodzenia podwykonawcy. W pozostałym zakresie strony umowy

⁷ H. Nowak, M. Winiarz (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz, op. cit., art. 462 ust. 7.



o podwykonawstwo korzystają z zasady swobody umów wynikającej z art. 353¹ k.c., z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających z przepisów ustawy Pzp oraz właściwości stosunku prawnego. Nie oznacza to jednak pełnej dowolności w kształtowaniu treści umowy. Postanowienia dotyczące kar umownych oraz zasad rozliczeń powinny pozostawać proporcjonalne do obowiązków podwykonawcy oraz odpowiadać standardowi ochrony przewidzianemu dla wykonawcy w umowie zawartej z zamawiającym.

Szczególne znaczenie art. 463 ustawy Pzp ujawnia się w zamówieniach na roboty budowlane. To właśnie w tego rodzaju zamówieniach wykonanie znacznej części robót powierzane jest wyspecjalizowanym podwykonawcom, którzy z ekonomicznego punktu widzenia pozostają zazwyczaj słabszą stroną stosunku prawnego. W praktyce ryzyko kontraktowe związane z realizacją inwestycji mogłoby zostać w całości przeniesione na podwykonawców poprzez zastrzeganie wygórowanych kar umownych, wydłużonych terminów płatności lub uzależnianie zapłaty wynagrodzenia od okoliczności pozostających poza kontrolą podwykonawcy, dlatego przepis ten przeciwdziała takim praktykom, ustanawiając minimalny standard ochrony podwykonawcy.

Należy podkreślić, że przepis nie oznacza obowiązku zachowania pełnej tożsamości postanowień obu umów. Dopuszczalne pozostaje dostosowanie treści umowy o podwykonawstwo do zakresu robót powierzonych podwykonawcy oraz charakteru wykonywanych przez niego prac. Niedopuszczalne jest natomiast ukształtowanie sytuacji prawnej podwykonawcy w sposób mniej korzystny niż sytuacja wykonawcy wynikająca z umowy zawartej z zamawiającym. Ocena ta powinna być dokonywana z uwzględnieniem całokształtu praw i obowiązków stron oraz ekonomicznych skutków poszczególnych postanowień umownych.

Weryfikacja umów o podwykonawstwo przez zamawiającego (art. 464 ustawy Pzp)

Art. 464 ustawy Pzp pełni istotną funkcję w zakresie kontroli podwykonawstwa w zamówieniach publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem zamówień na roboty budowlane. Przepis ten uzupełnia art. 463 ustawy Pzp, określający standard ochrony podwykonawcy w zakresie kar umownych oraz warunków wypłaty wynagrodzenia, poprzez przyznanie zamawiającemu określonych uprawnień związanych z kontrolą treści umów o podwykonawstwo zawieranych w toku realizacji zamówienia. Celem tej regulacji jest zapewnienie, aby umowy podwykonawcze były zawierane z zachowaniem wymagań określonych w ustawie Pzp oraz aby zamawiający posiadał możliwość reagowania w przypadkach przewidzianych przepisami.

Znaczenie art. 464 ustawy Pzp jest szczególnie widoczne w przypadku zamówień na roboty budowlane, których realizacja często wymaga udziału wielu podmiotów wykonujących poszczególne zakresy robót. W odniesieniu do takich zamówień ustawodawca przewidział kontrolę umów o podwykonawstwo już na etapie poprzedzającym ich zawarcie, poprzez obowiązek przedłożenia zamawiającemu projektu umowy, a następnie możliwość kontroli zawartych umów w zakresie określonym w ustawie. Rozwiązanie to pozwala zamawiającemu uzyskać informacje o podmiotach uczestniczących w realizacji zamówienia oraz sprawdzić, czy treść umów nie narusza wymagań wynikających z przepisów ustawy Pzp.

Zakres zastosowania art. 464 ustawy Pzp obejmuje przede wszystkim umowy o podwykonawstwo dotyczące robót budowlanych, natomiast w ograniczonym zakresie odnosi się również do umów dotyczących dostaw lub usług realizowanych w ramach zamówienia na roboty budowlane. Zakres uprawnień zamawiającego jest w tych przypadkach odmienny. Przy robotach budowlanych obejmuje on możliwość kontroli projektu umowy przed jej zawarciem oraz zgłoszenia zastrzeżeń w przypadkach



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



przewidzianych ustawą. W odniesieniu do dostaw i usług ustawodawca ograniczył natomiast obowiązki związane z podwykonawstwem przede wszystkim do przekazywania informacji o zawartych umowach oraz zapewnienia przestrzegania ustawowych wymagań dotyczących terminów zapłaty.

Zgodnie z art. 464 ust. 1 ustawy Pzp wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca zamówienia na roboty budowlane zamierzający zawrzeć umowę o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, jest obowiązany, w trakcie realizacji zamówienia, do przedłożenia zamawiającemu projektu tej umowy, przy czym podwykonawca lub dalszy podwykonawca jest obowiązany dołączyć zgodę wykonawcy na zawarcie umowy o podwykonawstwo o treści zgodnej z projektem umowy. Przepis ustanawia obowiązek przedłożenia zamawiającemu projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane. Obowiązek ten powstaje przed zawarciem umowy pomiędzy wykonawcą a podwykonawcą albo pomiędzy podwykonawcą a dalszym podwykonawcą. Przyjęte rozwiązanie umożliwia zamawiającemu zapoznanie się z treścią projektowanej umowy oraz zgłoszenie zastrzeżeń w zakresie przewidzianym ustawą przed powstaniem stosunku prawnego pomiędzy stronami umowy podwykonawczej. Obowiązek przedłożenia projektu umowy obejmuje wykonawcę, podwykonawcę oraz dalszego podwykonawcę. Oznacza to, że regulacja nie ogranicza się wyłącznie do podstawowej relacji wykonawca-podwykonawca, lecz obejmuje również dalsze etapy podwykonawstwa.

Jeżeli projekt umowy przedkłada podwykonawca albo dalszy podwykonawca, do projektu należy dołączyć zgodę wykonawcy na zawarcie umowy o treści zgodnej z przedstawionym projektem. Rozwiązanie to wynika z pozycji wykonawcy jako strony umowy zawartej z zamawiającym oraz podmiotu ponoszącego odpowiedzialność za należyte wykonanie całego zamówienia, także w zakresie części zamówień powierzonych podwykonawcom (art. 462 ust. 8 ustawy Pzp). Przedłożenie projektu umowy stanowi pierwszy etap „kontroli” przewidzianej w art. 464 ustawy Pzp. Dopiero uzyskanie informacji o planowanej treści umowy umożliwia zamawiającemu skorzystanie z dalszych uprawnień, w szczególności zgłoszenia zastrzeżeń przewidzianych w art. 464 ust. 3 ustawy Pzp. Obowiązek ten stanowi instrument umożliwiający zamawiającemu zapoznanie się z treścią umów o podwykonawstwo, ocenę ich postanowień z perspektywy wymagań ustawy Pzp oraz podjęcie działań przewidzianych przepisami prawa.

Istotnym przepisem w ustawie Pzp, ustanawiającym termin zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy jest art. 464 ust. 2 ustawy Pzp., zgodnie z którym termin ten nie może być dłuższy niż 30 dni od dnia doręczenia wykonawcy, podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy faktury lub rachunku. Termin zapłaty podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy zamówienia na roboty budowlane ma zastosowanie do umów o podwykonawstwo niezależnie od ich rodzaju, tj. dotyczących robót budowlanych, dostaw lub usług. Przepis ten służy przede wszystkim zapewnieniu prawidłowego i terminowego rozliczania umów o podwykonawstwo. Ma on na celu zwiększenie przewidywalności rozliczeń oraz ograniczenie ryzyka, że opóźnienia lub problemy w finansowaniu realizacji zamówienia przez wykonawcę będą skutkowały naruszeniem interesów podwykonawców.

Zamawiający na podstawie art. 464 ust. 3 ustawy Pzp, w terminie określonym zgodnie z art. 437 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, zgłasza w formie pisemnej, pod rygorem nieważności, zastrzeżenia do projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, w przypadku, gdy:

- 1) nie spełnia ona wymagań określonych w dokumentach zamówienia;



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



2) przewiduje ona termin zapłaty wynagrodzenia dłuższy niż określony w ust. 2;

3) zawiera ona postanowienia niezgodne z art. 463.

Zamawiający wnosi zastrzeżenie w terminie przez siebie określonym w projekcie umowy o zamówienie publiczne na roboty budowlane, zgodnie z art. 437 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp. Ustawodawca pozostawił zamawiającemu swobodę w zakresie wskazania tego terminu. Termin ten powinien być odpowiedni, to znaczy z jednej strony ma pozwolić zamawiającemu na rzetelną ocenę projektu umowy, z drugiej zaś nie wpłynąć dezorganizująco na wykonywanie zamówienia.

Celem zgłoszenia zastrzeżeń jest wyeliminowanie jeszcze przed zawarciem umowy takich postanowień, które mogłyby naruszać prawa podwykonawcy albo pozostawać w sprzeczności z wymaganiami określonymi przez zamawiającego w dokumentach zamówienia. Dzięki temu ewentualne nieprawidłowości mogą zostać usunięte przed rozpoczęciem wykonywania robót przez podwykonawcę, co ogranicza ryzyko powstania sporów w toku realizacji zamówienia. Zgłoszenie zastrzeżeń nie oznacza zakazu korzystania z podwykonawcy, ale stanowi wezwanie do dostosowania projektu umowy do wymagań wynikających z ustawy Pzp oraz dokumentów zamówienia. Dopiero usunięcie wskazanych przez zamawiającego nieprawidłowości umożliwia zawarcie umowy zgodnej z wymaganiami ustawy Pzp oraz dokumentów zamówienia.

Zgodnie z art. 464 ust. 4 ustawy Pzp niezgłoszenie zastrzeżeń, o których mowa w art. 464 ust. 3 ustawy Pzp, do przedłożonego projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, w terminie określonym zgodnie z art. 437 ust. 1 pkt 2, uważa się za akceptację projektu umowy przez zamawiającego. Powyższe zapewnia sprawny przebieg realizacji zamówienia oraz ogranicza możliwość przewlekłego pozostawiania przez zamawiającego w bezczynności. Upływ terminu bez zgłoszenia zastrzeżeń powoduje bowiem skutek w postaci akceptacji projektu umowy. Należy zauważyć, że akceptacja ta oznacza jedynie brak zastrzeżeń zamawiającego do projektu umowy z punktu widzenia wymagań wynikających z ustawy Pzp i dokumentów zamówienia, nie oznacza natomiast, że zamawiający staje się stroną tej umowy lub ponosi odpowiedzialność za jej wykonanie.

Art. 464 ust. 5 ustawy Pzp wprowadza dla wykonawcy, podwykonawcy lub dalszego podwykonawcy obowiązek poinformowania zamawiającego o zawarciu umowy o podwykonawstwo dotyczącej robót budowlanych poprzez przekazanie jej kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem w terminie 7 dni od dnia jej zawarcia. Obowiązek ten stanowi kolejny etap weryfikacji podwykonawstwa przez zamawiającego, następujący już po zawarciu umowy pomiędzy wykonawcą a podwykonawcą albo pomiędzy podwykonawcą a dalszym podwykonawcą.

W przypadku gdy zawarta umowa o podwykonawstwo narusza wymagania określone w ustawie Pzp lub dokumentach zamówienia, zamawiający może skorzystać z uprawnienia przewidzianego w art. 464 ust. 6 ustawy Pzp i zgłosić sprzeciw wobec tej umowy w przypadkach, o których mowa w art. 464 ust. 3 ustawy Pzp. Skutkiem sprzeciwu jest brak akceptacji umowy o podwykonawstwo w przedstawionym zamawiającemu kształcie. Sprzeciw może zostać oparty wyłącznie na przesłankach wskazanych w ustawie Pzp, a zamawiający nie może odmówić akceptacji umowy wyłącznie z powodu samego faktu korzystania przez wykonawcę z podwykonawcy.

Przewidziany w art. 464 ust. 7 ustawy Pzp przepis wskazuje, że niezgłoszenie sprzeciwu do przedłożonej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, w terminie określonym zgodnie



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



z art. 437 ust. 1 pkt 2, uważa się za akceptację umowy przez zamawiającego. Tym samym wykonawca, podwykonawca i dalszy podwykonawca uzyskują pewność co do sytuacji prawnej związanej z zawarciem i realizacją tej umowy w ramach zamówienia publicznego.

Art. 464 ust. 8 ustawy Pzp wskazuje, że w przypadku umów, których przedmiotem są roboty budowlane, wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca przedkłada zamawiającemu poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię zawartej umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są dostawy lub usługi, w terminie 7 dni od dnia jej zawarcia. Wyłączeniu podlegają umowy o podwykonawstwo o wartości mniejszej niż 0,5% wartości umowy oraz umowy o podwykonawstwo, których przedmiot został wskazany przez zamawiającego w dokumentach zamówienia. Wyłączenie, o którym powyżej mowa nie dotyczy umów o podwykonawstwo o wartości większej niż 50 000 złotych. Zamawiający może określić niższą wartość, od której będzie zachodził obowiązek przedkładania umowy o podwykonawstwo.

Przekazanie kopii zawartej umowy umożliwia zamawiającemu uzyskanie informacji o podmiotach uczestniczących w realizacji zamówienia oraz o zakresie świadczeń powierzonych podmiotom wykonującym część zamówienia. Ma to szczególne znaczenie w przypadku dalszego podwykonawstwa, gdy realizacja określonych części zamówienia odbywa się przy udziale kolejnych podmiotów, pozostających poza bezpośrednim stosunkiem umownym z zamawiającym. W przypadku, gdy przedkładającym kopię umowy jest podwykonawca lub dalszy podwykonawca, zobowiązani są oni na podstawie art. 464 ust. 9 ustawy Pzp przekazać kopię umowy także wykonawcy. Natomiast w przypadku, o którym mowa w art. 464 ust. 8 ustawy Pzp zgodnie z art. 464 ust. 10 ustawy Pzp jeżeli po przedłożeniu zamawiającemu kopii takiej umowy okaże się, że przewidziany w niej termin zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy jest dłuższy niż 30 dni od dnia doręczenia wykonawcy, podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy faktury lub rachunku, zamawiający informuje o tym wykonawcę i wzywa go do doprowadzenia do zmiany tej umowy pod rygorem wystąpienia o zapłatę kary umownej.

Następny przepis – art. 464 ust. 10 ustawy Pzp wskazuje, że w przypadku, o którym mowa w ust. 8, jeżeli termin zapłaty wynagrodzenia jest dłuższy niż określony w ust. 2, zamawiający informuje o tym wykonawcę i wzywa go do doprowadzenia do zmiany tej umowy, pod rygorem wystąpienia o zapłatę kary umownej.

Zgodnie z art. 464 ust. 11 ustawy Pzp przepisy art. 464 ust. 1–10 stosuje się odpowiednio do zmian umów o podwykonawstwo. W konsekwencji zmiana takiej umowy może wiązać się z koniecznością ponownego zastosowania obowiązków związanych z jej przedłożeniem oraz czynnościami przewidzianymi w art. 464 ustawy Pzp, jeżeli wynika to z charakteru dokonanej zmiany. Zapobiega to sytuacji, w której zmiana postanowień umowy prowadziłaby do ukształtowania stosunku podwykonawczego w sposób niezgodny z wymaganiami ustawy Pzp lub dokumentów zamówienia. Odpowiednie stosowanie przepisów pozwala zachować spójność zasad dotyczących zawierania oraz modyfikowania umów o podwykonawstwo przez cały okres realizacji zamówienia.

Bezpośrednia zapłata wynagrodzenia podwykonawcy (art. 465 ustawy Pzp)

Art. 465 ustawy Pzp stanowi jeden z podstawowych instrumentów ochrony podwykonawców uczestniczących w realizacji zamówień publicznych na roboty budowlane. Powiązany jest on z regulacjami zawartymi w art. 463 i 464 ustawy Pzp, których zastosowanie służy zapewnieniu ochrony



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



podmiotów wykonujących część zamówienia. O ile art. 463 ustawy Pzp określa minimalny standard ochrony treści umów o podwykonawstwo, a art. 464 ustawy Pzp odnosi się do kwestii związanych z ich przedkładaniem oraz czynnościami zamawiającego przewidzianymi ustawą, o tyle art. 465 ustawy Pzp odnosi się do sytuacji, w której pomimo istnienia obowiązku zapłaty po stronie wykonawcy, podwykonawca lub dalszy podwykonawca nie otrzymuje należnego wynagrodzenia.

Bezpośrednia zapłata wynagrodzenia należnego podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy służy ograniczeniu ryzyka przenoszenia problemów finansowych wykonawcy na podmioty faktycznie realizujące część zamówienia publicznego na roboty budowlane. W przypadkach określonych w ustawie zamawiający dokonuje wypłaty należnego wynagrodzenia, a kwota przekazana podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy podlega potrąceniu z wynagrodzenia należnego wykonawcy. Ma to charakter wyjątkowy, ponieważ ingeruje w typowy model rozliczeń występujący w procesie realizacji zamówienia publicznego. Co do zasady zamawiający nie jest stroną stosunku prawnego pomiędzy wykonawcą a podwykonawcą i nie ponosi odpowiedzialności za ich wzajemne rozliczenia. Bezpośrednia zapłata stanowi jednak ustawowo przewidziany wyjątek, którego celem jest zapewnienie realnej ochrony podmiotów uczestniczących w wykonaniu zamówienia.

Art. 465 ust. 1 ustawy Pzp przewiduje w przypadku umów, których przedmiotem są roboty budowlane dokonanie przez zamawiającego bezpośredniej zapłaty wymagalnego wynagrodzenia przysługującego podwykonawcy albo dalszemu podwykonawcy, który zawarł zaakceptowaną przez zamawiającego umowę o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane lub który zawarł przedłożoną zamawiającemu umowę o podwykonawstwo, której przedmiotem są dostawy lub usługi, w przypadku uchylecia się od obowiązku zapłaty odpowiednio przez wykonawcę, podwykonawcę lub dalszego podwykonawcę.

Bezpośrednia zapłata wymagalnego wynagrodzenia przysługującego podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy stanowi szczególny instrument ich ochrony. Co do zasady obowiązek zapłaty wynagrodzenia obciąża wykonawcę albo odpowiednio podwykonawcę, który zawarł umowę z dalszym podwykonawcą. Zamawiający nie jest stroną umów o podwykonawstwo i nie odpowiada za wykonanie zobowiązań wynikających z tych umów. Art. 465 ust. 1 ustawy Pzp wprowadza jednak wyjątek od tej zasady, dopuszczając możliwość dokonania przez zamawiającego bezpośredniej zapłaty wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcy albo dalszemu podwykonawcy w przypadkach określonych w ustawie.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 465 ust. 2 powyższe wynagrodzenie dotyczy wyłącznie należności powstałych po zaakceptowaniu przez zamawiającego umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub po przedłożeniu zamawiającemu poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są dostawy lub usługi. Akceptacja umów o podwykonawstwo, których przedmiotem są roboty budowlane następuje, gdy nie zostaną zgłoszone przez zamawiającego w przewidzianym terminie pisemne zastrzeżenia do projektu umowy (art. 464 ust. 4 ustawy Pzp) lub sprzeciw do tej umowy (art. 464 ust. 7 ustawy Pzp).

W art. 465 ust. 3 ustawy Pzp ustawodawca określił zakres należności, które mogą zostać objęte bezpośrednią zapłatą przez zamawiającego na rzecz podwykonawcy albo dalszego podwykonawcy. Zgodnie z tym przepisem bezpośrednia zapłata obejmuje wyłącznie należne wynagrodzenie, z wyłączeniem odsetek należnych podwykonawcy albo dalszemu podwykonawcy.



Obowiązek dokonania zapłaty przez zamawiającego na podstawie przepisów art. 465 ust. 1-3 może nastąpić wyłącznie w przypadku spełnienia warunków:

- 1) zgłoszenia zamawiającemu przez podwykonawcę lub dalszego podwykonawcę żądania wypłaty przysługującego mu wynagrodzenia, które musi zostać wykazane przy pomocy środków dowodowych, m.in. takich jak umowa o podwykonawstwo, protokoły zdawczo-odbiorcze, faktury, wyciągi z kont bankowych, itp.;
- 2) wymagalności wynagrodzenia – definiowanego jako „ostatnia chwila, gdy dłużnik, (tutaj odpowiednio: wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca) powinien spełnić swoje świadczenie zgodnie z treścią zobowiązania”⁸ Wynagrodzenie dotyczyć może wyłącznie należności powstałych po zaakceptowaniu przez zamawiającego umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub po przedłożeniu zamawiającemu poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są dostawy lub usługi (art. 465 ust. 2 ustawy Pzp);
- 3) umowa o podwykonawstwo może stanowić tytuł do zapłaty wymagalnego wynagrodzenia przez zamawiającego wyłącznie, gdy została zawarta w ramach zamówienia na roboty budowlane. Natomiast przedmiotem umów o podwykonawstwo stanowiących tytuł do zapłaty wymagalnego wynagrodzenia mogą być zarówno roboty budowlane, dostawy jak i usługi, jeżeli treść zawartej umowy została zaakceptowana przez zamawiającego – w przypadku umowy o podwykonawstwo na roboty budowlane lub umowa została przedłożona zamawiającemu – w przypadku umowy o podwykonawstwo na dostawy lub usługi.

Ponadto należy dodać, że tytułu do bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia przez zamawiającego nie stanowią:

- a) umowy z podwykonawcami, o zawarciu których zamawiający nie został poinformowany (art. 465 ustawy Pzp),
- b) umowy o podwykonawstwo na roboty budowlane, których treść nie została zaakceptowana przez zamawiającego (art. 464 ust. 1–7 ustawy Pzp),
- c) umowy o podwykonawstwo na dostawy lub usługi, których treść nie została zaakceptowana przez zamawiającego (art. 464 ust. 2, 8–10 ustawy Pzp),
- d) umowy o wartości poniżej granic wskazanych w art. 464 ust. 8 ustawy Pzp

4) uchylania się od obowiązku zapłaty wymagalnego wynagrodzenia odpowiednio przez wykonawcę – własnemu podwykonawcy, podwykonawcę – dalszemu podwykonawcy lub dalszego podwykonawcę – również dalszemu podwykonawcy. „Uchylanie się” od wymagalnej zapłaty wynagrodzenia należy rozumieć jako niedokonanie zapłaty w wymagalnym terminie – nie musi ono oznaczać bezpośredniej odmowy zapłaty wynagrodzenia, lecz może wynikać z okoliczności i z zachowania (działań lub zaniechań) wykonawcy⁹. Bezpośrednia zapłata obejmować może wyłącznie należne wynagrodzenie, bez odsetek, należnych podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy (art. 465 ust. 3 ustawy Pzp).

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że zgodnie z art. 647¹ § 3 k.c. zamawiający nie ponosi odpowiedzialność za zapłatę podwykonawcy wynagrodzenia w wysokości ustalonej w umowie między podwykonawcą a wykonawcą, w przypadku, gdy ta wysokość przekracza wysokość wynagrodzenia należnego wykonawcy za roboty budowlane, których szczegółowy przedmiot wynika z umowy.

⁸ wyrok KIO z 23 stycznia 2025 r., sygn. akt KIO 4942/24.

⁹ por. wyrok KIO z dnia 17 marca 2016 r., sygn. akt KIO 311/16.



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Wówczas odpowiedzialność zamawiającego za zapłatę podwykonawcy wynagrodzenia jest ograniczona do wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy za roboty budowlane wynikające z umowy. Pomimo braku powyższej literalnej regulacji w przepisach ustawy Pzp to na podstawie art. 465 ust. 8 ustawy Pzp przepisy te mają zastosowanie do zasad odpowiedzialności zamawiającego, wykonawcy, podwykonawcy oraz dalszego podwykonawcy z tytułu wykonanych robót budowlanych.

W art. 465 ust. 4 ustawy Pzp ustawodawca określił obowiązki zamawiającego poprzedzające dokonanie bezpośredniej zapłaty na rzecz podwykonawcy albo dalszego podwykonawcy. Przepis ten wprowadza obowiązek umożliwienia wykonawcy zgłoszenia uwag dotyczących zasadności dokonania takiej zapłaty. Przed dokonaniem bezpośredniej zapłaty zamawiający jest obowiązany umożliwić wykonawcy o zgłoszenie, pisemnie, uwag dotyczących zasadności bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy. Zamawiający informuje o terminie zgłaszania uwag nie krótszym niż 7 dni od dnia doręczenia tej informacji. W uwagach nie można powoływać się na potrącenie roszczeń wykonawcy względem podwykonawcy niezwiązanych z realizacją umowy o podwykonawstwo. Przyjęte w art. 465 ust. 4 ustawy Pzp rozwiązanie zapewnia wykonawcy możliwość przedstawienia argumentów dotyczących istnienia oraz wysokości należności przysługującej podwykonawcy albo dalszemu podwykonawcy przed dokonaniem zapłaty przez zamawiającego. Umożliwienie wykonawcy zgłoszenia uwag nie oznacza jednak, że zamawiający jest związany ich treścią, lecz pozwala mu dokonać oceny zasadności zgłoszonego żądania bezpośredniej zapłaty z uwzględnieniem stanowiska wykonawcy. Jednocześnie ustawodawca ograniczył zakres dopuszczalnych uwag wykonawcy, wskazując, że nie mogą one opierać się na potrąceniu roszczeń wykonawcy względem podwykonawcy, jeżeli roszczenia te nie pozostają w związku z realizacją umowy o podwykonawstwo. Ograniczenie to zapobiega sytuacji, w której wykonawca mógłby kwestionować zasadność bezpośredniej zapłaty poprzez powoływanie się na wzajemne rozliczenia niezwiązane z wykonaniem świadczeń objętych umową o podwykonawstwo.

Kolejny etap postępowania w zakresie bezpośredniej zapłaty został określony w art. 465 ust. 5 ustawy Pzp. Przepis ten reguluje sposób postępowania zamawiającego w przypadku zgłoszenia przez wykonawcę uwag dotyczących zasadności bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy albo dalszemu podwykonawcy.

Po dokonaniu oceny zgłoszonych uwag zamawiający podejmuje decyzję co do dalszego sposobu postępowania. Jeżeli wykonawca wykaże niezasadność bezpośredniej zapłaty, zamawiający może nie dokonać bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy albo dalszemu podwykonawcy. W przypadku, gdy zamawiający poweźmie zasadniczą wątpliwość co do wysokości należnego wynagrodzenia albo podmiotu uprawnionego do jego otrzymania, może złożyć do depozytu sądowego kwotę potrzebną na pokrycie wynagrodzenia podwykonawcy albo dalszego podwykonawcy. Rozwiązanie to znajduje zastosowanie w sytuacjach, w których dokonanie bezpośredniej zapłaty mogłoby prowadzić do spełnienia świadczenia na rzecz niewłaściwego podmiotu albo w niewłaściwej wysokości. Natomiast, jeżeli podwykonawca lub dalszy podwykonawca wykaże zasadność takiej zapłaty zamawiający może dokonać bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy.

Rozwiązania przewidziane w art. 465 ust. 4 i 5 ustawy Pzp służą umożliwieniu zamawiającemu dokonania oceny zasadności bezpośredniej zapłaty z uwzględnieniem uwag zgłoszonych przez wykonawcę. Przepis ten zapewnia równowagę pomiędzy ochroną podwykonawców a koniecznością dokonania zapłaty



wyłącznie w sytuacji, gdy istnieje podstawa do jej dokonania. W przepisach tych ustawodawca wprowadził sformalizowany mechanizm zawieszający konieczność zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy, którego stosowanie w założeniu ma gwarantować usunięcie ryzyka dokonania przez zamawiającego podwójnej zapłaty lub innej nienależnej zapłaty podwykonawcy. Istota rozwiązania z art. 465 ust. 4 ustawy Pzp sprowadza się do obligatoryjnego umożliwienia wykonawcy zajęcia stanowiska w przedmiocie roszczenia podwykonawcy względem zamawiającego.¹⁰

W art. 465 ust. 6 ustawy Pzp ustawodawca określił sposób rozliczenia przez zamawiającego kwoty wynagrodzenia wypłaconej podwykonawcy albo dalszemu podwykonawcy w przypadku dokonania bezpośredniej zapłaty. Zgodnie z tym przepisem w przypadku dokonania bezpośredniej zapłaty zamawiający potrąca kwotę wypłaconego wynagrodzenia z wynagrodzenia należnego wykonawcy.

Potrącenie, o którym mowa w art. 465 ust. 6 ustawy Pzp, stanowi konsekwencję dokonania przez zamawiającego bezpośredniej zapłaty na rzecz podwykonawcy albo dalszego podwykonawcy i służy rozliczeniu kwoty wypłaconego wynagrodzenia z wynagrodzeniem należnym wykonawcy. Potrącenie to nie stanowi potrącenia w rozumieniu przepisów k.c., lecz szczególny sposób rozliczenia przewidziany bezpośrednio w ustawie Pzp. Uregulowanie to zapobiega sytuacji, w której zamawiający byłby zobowiązany do ponownego spełnienia świadczenia odpowiadającego temu samemu wynagrodzeniu, tym razem na rzecz wykonawcy i zapewnia prawidłowe rozliczenie pomiędzy zamawiającym a wykonawcą w przypadku dokonania bezpośredniej zapłaty na rzecz podwykonawcy albo dalszego podwykonawcy. Dokonanie bezpośredniej zapłaty nie prowadzi bowiem do zwiększenia wynagrodzenia należnego z tytułu realizacji zamówienia, lecz powoduje, że w odpowiednim zakresie świadczenie zostaje spełnione na rzecz podwykonawcy albo dalszego podwykonawcy zamiast wykonawcy.

Kolejny skutek związany z koniecznością dokonywania przez zamawiającego bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcom albo dalszym podwykonawcom został przewidziany w art. 465 ust. 7 ustawy Pzp. Przepis ten przyznaje zamawiającemu uprawnienie do odstąpienia od umowy w przypadku wystąpienia określonych w nim przesłanek związanych z dokonywaniem bezpośredniej zapłaty.

Uprawnienie do odstąpienia od umowy może zostać zrealizowane w dwóch przypadkach. Pierwszy z nich zachodzi w sytuacji, gdy występuje konieczność wielokrotnego dokonywania przez zamawiającego bezpośredniej zapłaty wynagrodzenia podwykonawcy albo dalszemu podwykonawcy. Drugi przypadek dotyczy sytuacji, w której łączna wartość dokonanych bezpośrednich zapłat przekroczy 5% wartości umowy. Przesłanki te mają charakter alternatywny, co oznacza, że wystąpienie którejkolwiek z nich może stanowić podstawę do skorzystania przez zamawiającego z uprawnienia do odstąpienia od umowy. Wystąpienie powyższych okoliczności nie powoduje automatycznego odstąpienia od umowy przez zamawiającego, ale przyznaje zamawiającemu możliwość podjęcia decyzji o odstąpieniu od umowy, jeżeli wystąpi jedna ze wskazanych przesłanek. Przewidziana możliwość odstąpienia od umowy ma chronić interes zamawiającego w sytuacji, gdy powtarzająca się konieczność dokonywania bezpośrednich zapłat wynagrodzenia podwykonawcom albo dalszym podwykonawcom może wskazywać na nieprawidłowości w realizacji obowiązków wykonawcy związanych z rozliczeniami z tymi podmiotami. Wówczas przepis ten umożliwia zamawiającemu zakończenie stosunku umownego w sytuacji, gdy skala lub częstotliwość dokonywanych bezpośrednich zapłat uzasadnia skorzystanie z tego uprawnienia.

¹⁰ wyrok KIO z dnia 23.01.2025, sygn. akt KIO 4942/24.



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Odesłanie w art. 465 ust. 8 ustawy Pzp do przepisów k.c. oznacza, że w zakresie zasad odpowiedzialności związanej z wykonanymi robotami budowlanymi zastosowanie znajdują przepisy tego Kodeksu, jeżeli ustawa Pzp nie zawiera w tym zakresie odmiennych uregulowań. Zakres tego odesłania obejmuje odpowiedzialność wszystkich podmiotów wskazanych w przepisie, tj. zamawiającego, wykonawcy, podwykonawcy oraz dalszego podwykonawcy, w zakresie związanym z wykonaniem robót budowlanych. Oznacza to, że kwestie nieuregulowane w ustawie Pzp podlegają ocenie na podstawie właściwych przepisów k.c., w szczególności dotyczących wykonywania zobowiązań oraz odpowiedzialności za ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie. Zastosowanie przepisów k.c. ma więc charakter uzupełniający, gdyż pierwszeństwo mają regulacje ustawy Pzp.

Cywilnoprawne aspekty podwykonawstwa w robotach budowlanych

Przepisy ustawy Pzp dotyczące podwykonawstwa w robotach budowlanych nie tworzą pełnej autonomicznej regulacji wszystkich aspektów stosunków podwykonawczych. Określają one szczególne zasady udziału podwykonawców w realizacji zamówienia publicznego oraz wprowadzają rozwiązania służące ochronie ich interesów, w szczególności w zakresie ujawniania podwykonawców, akceptacji umów o podwykonawstwo oraz zapewnienia zapłaty należnego wynagrodzenia. Nie wyczerpują jednak wszystkich zagadnień związanych z wykonywaniem umów o podwykonawstwo. W konsekwencji ocena praw i obowiązków zamawiającego, wykonawcy, podwykonawcy oraz dalszego podwykonawcy wymaga uwzględnienia również przepisów k.c. Jak wskazano wcześniej, zależność pomiędzy ustawą Pzp a przepisami k.c. znajduje wyraz również w art. 465 ust. 8 ustawy Pzp.

Omówienie cywilnoprawnych aspektów podwykonawstwa jest niezbędne dla pełnego zrozumienia konstrukcji prawnej stosunków podwykonawczych w zamówieniach publicznych na roboty budowlane. Dopiero łączne uwzględnienie przepisów ustawy Pzp oraz k.c. pozwala na właściwe określenie wzajemnych praw i obowiązków uczestników procesu inwestycyjnego oraz zasad ich odpowiedzialności związanych z realizacją robót budowlanych. W zakresie podwykonawstwa w zamówieniach publicznych na roboty budowlane istotne znaczenie mają w szczególności przepisy dotyczące zasady swobody umów, obowiązku współdziałania stron przy wykonywaniu zobowiązania, należytej staranności, odpowiedzialności kontraktowej oraz odpowiedzialności za działania osób, z których pomocą zobowiązanie jest wykonywane. Duże znaczenie ma również art. 647¹ k.c., określający przesłanki solidarnej odpowiedzialności inwestora i wykonawcy za zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy z tytułu wykonanych robót budowlanych.

Zasada swobody umów w stosunkach podwykonawczych (art. 353¹ k.c.)

Zasada swobody umów stanowi jedną z podstawowych zasad prawa zobowiązań i znajduje zastosowanie również do stosunków prawnych powstających pomiędzy wykonawcą a podwykonawcą w związku z realizacją robót budowlanych. Zgodnie z art. 353¹ k.c. strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swojego uznania, pod warunkiem, że jego treść lub cel nie sprzeciwiają się właściwości stosunku prawnego, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. W odniesieniu do podwykonawstwa w robotach budowlanych przepis ten oznacza, że wykonawca oraz podwykonawca mają co do zasady możliwość samodzielnego określenia treści łączącej ich umowy, w szczególności w zakresie zakresu powierzonych robót, sposobu ich wykonania, terminów realizacji, zasad odbioru, wynagrodzenia oraz wzajemnych obowiązków związanych z realizacją zobowiązania. Umowa o podwykonawstwo pozostaje bowiem stosunkiem cywilnoprawnym, którego treść jest kształtowana przede wszystkim przez zgodne



oświadczenia woli stron. Swoboda kształtowania stosunku podwykonawczego podlega jednak ograniczeniom wynikającym z przepisów szczególnych. W przypadku zamówień publicznych na roboty budowlane wykonawca i podwykonawca są zobowiązani uwzględnić wymagania określone w ustawie Pzp, które dotyczą w szczególności zasad zawierania i wykonywania umów o podwykonawstwo. Obejmują one m.in. obowiązek przekazywania informacji o podwykonawcach, zasady akceptacji umów o podwykonawstwo oraz mechanizmy ochrony wynagrodzenia podwykonawców przewidziane w art. 462–465 ustawy Pzp.

Oznacza to, że art. 353¹ k.c. znajduje zastosowanie do stosunków podwykonawczych w zakresie, w jakim przepisy ustawy Pzp nie określają odmiennych zasad. Strony mogą zatem swobodnie kształtować treść umowy o podwykonawstwo, z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających z bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa, w szczególności przepisów ustawy Pzp regulujących zasady podwykonawstwa przy realizacji zamówień publicznych.

Należyte wykonania zobowiązania i współdziałanie stron w stosunkach podwykonawczych (art. 354 k.c.)

Art. 354 k.c. określa zasady wykonywania zobowiązań, wskazując zarówno sposób działania dłużnika, jak i obowiązek współdziałania wierzyciela przy wykonywaniu zobowiązania. § 1 tego przepisu wskazuje, że dłużnik powinien wykonać zobowiązanie zgodnie z jego treścią oraz w sposób odpowiadający jego celowi społeczno-gospodarczemu, zasadom współżycia społecznego, a także ustalonym zwyczajom. Natomiast § 2 stanowi, że w taki sam sposób wierzyciel powinien współdziałać przy wykonaniu zobowiązania. Powyższy przepis znajduje zastosowanie również do stosunków prawnych powstających pomiędzy wykonawcą a podwykonawcą oraz pomiędzy podwykonawcą a dalszym podwykonawcą w związku z realizacją robót budowlanych. Wynika z niego obowiązek wykonywania zobowiązań zgodnie z ich treścią oraz obowiązek współdziałania stron przy wykonaniu umowy, co powinno sprzyjać prawidłowej realizacji umowy i osiągnięciu celu, dla którego została zawarta. W odniesieniu do podwykonawcy oraz dalszego podwykonawcy obowiązek wynikający z art. 354 § 1 k.c. oznacza konieczność wykonania zobowiązania zgodnie z treścią zawartej umowy, obejmującą między innymi postanowienia dotyczące sposobu realizacji powierzonych robót. Z kolei wykonawca jako podmiot zobowiązany wobec zamawiającego do wykonania zamówienia publicznego, powinien zapewnić odpowiednią organizację i koordynację robót realizowanych przez podwykonawców jak i dalszych podwykonawców oraz podejmować działania niezbędne do prawidłowej współpracy z nimi. Prawidłowa realizacja robót budowlanych wymaga zatem nie tylko wykonania obowiązków wynikających z zawartej umowy, ale również wzajemnego współdziałania stron zgodnie z celem łączącego je stosunku prawnego.

Należyta staranność przy wykonywaniu umów o podwykonawstwo (art. 355 k.c.)

Wykonywanie zobowiązań wynikających z umów o podwykonawstwo w robotach budowlanych wymaga zachowania należytej staranności ocenianej według kryteriów określonych w art. 355 k.c. Zgodnie z § 1 tego przepisu dłużnik jest zobowiązany do zachowania staranności ogólnie wymaganej w stosunkach danego rodzaju, natomiast § 2 stanowi, że należyta staranność dłużnika w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej określa się z uwzględnieniem zawodowego charakteru tej działalności. W przypadku stosunków prawnych pomiędzy wykonawcą a podwykonawcą oraz podwykonawcą a dalszym podwykonawcą oznacza to konieczność oceny sposobu realizacji zobowiązania z uwzględnieniem profesjonalnego charakteru uczestników procesu inwestycyjnego. Prawidłowe



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



wykonanie umowy o podwykonawstwo nie ogranicza się wyłącznie do realizacji obowiązków wynikających z jej postanowień, lecz obejmuje także podejmowanie działań odpowiadających wymaganiom wynikającym z wiedzy technicznej, doświadczenia zawodowego oraz zasad organizacji procesu budowlanego.

Należyta staranność, o której mowa w art. 355 k.c., stanowi zatem podstawowe kryterium oceny prawidłowości wykonywania zobowiązań w stosunkach podwykonawczych. W połączeniu z art. 354 k.c., dotyczącym sposobu wykonania zobowiązania i obowiązku współdziałania stron, a także z art. 471 k.c. regulującym odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania, przepis ten określa standard należytej staranności wymagany od wykonawcy i podwykonawcy jako dłużników w łączących ich stosunkach zobowiązaniowych.

Odpowiedzialność kontraktowa wykonawcy i podwykonawcy (art. 471 k.c.)

Odpowiedzialność kontraktowa stanowi podstawową instytucję prawa zobowiązań służącą ochronie wierzyciela w sytuacji niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków wynikających ze stosunku zobowiązaniowego. Jej ogólne zasady zostały określone w art. 471 k.c., zgodnie z którym dłużnik jest zobowiązany do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że wykaze, iż nastąpiło to wskutek okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności. Konstrukcja odpowiedzialności przewidziana w tym przepisie zakłada odpowiedzialność dłużnika za skutki naruszenia zobowiązania, przy czym ciężar wykazania okoliczności wyłączających odpowiedzialność spoczywa na nim. Art. 471 k.c. znajduje zastosowanie również do stosunków prawnych łączących wykonawcę z podwykonawcą przy realizacji robót budowlanych. Umowa o podwykonawstwo stanowi źródło wzajemnych obowiązków stron, a ich naruszenie może prowadzić do powstania obowiązku naprawienia szkody. Dla powstania odpowiedzialności konieczne jest wykazanie naruszenia zobowiązania, szkody pozostającej w normalnym związku przyczynowym z tym naruszeniem, natomiast dłużnik może uwolnić się od odpowiedzialności, jeżeli wykaze istnienie okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności.

Podwykonawca może ponosić odpowiedzialność wobec wykonawcy w szczególności w przypadku wykonania robót niezgodnie z umową, dokumentacją projektową lub wymaganiami technicznymi, a także w razie takiej organizacji lub realizacji powierzonych robót, która prowadzi do nienależytego wykonania zobowiązania i powstania szkody. Wówczas wykonawca może dochodzić naprawienia poniesionego uszczerbku na zasadach określonych dla odpowiedzialności kontraktowej.

Powierzenie części robót podwykonawcy nie wyłącza odpowiedzialności wykonawcy wobec zamawiającego, ponieważ wykonawca odpowiada również za działania i zaniechania osób, którymi posługuje się przy wykonywaniu zobowiązania, zgodnie z art. 474 k.c. Przepis Art. 471 k.c. wyznacza zatem ogólne ramy odpowiedzialności wykonawcy i podwykonawcy za skutki naruszenia zobowiązań związanych z realizacją robót budowlanych. W powiązaniu z art. 355 k.c. określającym kryteria oceny należytej staranności dłużnika oraz art. 474 k.c., dotyczącym odpowiedzialności za osoby, z których pomocą wykonywane jest zobowiązanie, stanowi podstawę oceny odpowiedzialności stron stosunków podwykonawczych.



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Odpowiedzialność inwestora za zapłatę wynagrodzenia podwykonawcy (art. 647¹ § 1 k.c.)

W przypadku realizacji robót budowlanych z udziałem podwykonawców ustawodawca przewidział szczególne zasady odpowiedzialności mające na celu ochronę podwykonawców w zakresie zapłaty należnego im wynagrodzenia. Odpowiedzialność ta wykracza poza stosunek zobowiązaniowy łączący wykonawcę i podwykonawcę, ponieważ obejmuje również inwestora, który co do zasady nie jest stroną umowy o podwykonawstwo. W konsekwencji art. 647¹ k.c. wprowadza szczególną konstrukcję solidarnej odpowiedzialności inwestora i wykonawcy (generalnego wykonawcy) za zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy z tytułu wykonanych robót budowlanych.

Zgodnie z art. 647¹ § 1 k.c. inwestor odpowiada solidarnie z wykonawcą (generalnym wykonawcą) za zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy z tytułu wykonanych przez niego robót budowlanych, których szczegółowy przedmiot został zgłoszony inwestorowi przez wykonawcę lub podwykonawcę przed przystąpieniem do wykonywania tych robót, chyba że inwestor złożył podwykonawcy i wykonawcy sprzeciw wobec wykonywania tych robót przez podwykonawcę. Sprzeciw inwestora wobec wykonywania zgłoszonych robót przez podwykonawcę stanowi przesłankę wyłączającą powstanie jego odpowiedzialności na podstawie art. 647¹ § 1 k.c. Skorzystanie z tego uprawnienia wymaga w szczególności złożenia sprzeciwu w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia inwestorowi zgłoszenia, o którym mowa w tym przepisie. Termin na wniesienie sprzeciwu zapewnia inwestorowi możliwość dokonania oceny zakresu zgłoszonych robót oraz podjęcia decyzji co do akceptacji ich wykonywania przez podwykonawcę. W realiach zamówień publicznych termin ten umożliwia zamawiającemu kontrolę zakresu robót budowlanych powierzanych podmiotom trzecim oraz ocenę ryzyka powstania odpowiedzialności za zapłatę wynagrodzenia podwykonawców uczestniczących w realizacji inwestycji. Niewniesienie skutecznego sprzeciwu w ustawowym terminie, przy spełnieniu przesłanek określonych w art. 647¹ § 1 k.c., powoduje objęcie inwestora solidarną odpowiedzialnością z wykonawcą za zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy. Zarówno zgłoszenie jak i sprzeciw o których mowa w art. 647¹ § 1 k.c., zgodnie z art. 647¹ § 4 k.c. wymagają zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności. Niedochowanie tej formy powoduje bezskuteczność czynności, a tym samym brak możliwości wywołania skutków prawnych przewidzianych w art. 647¹ k.c.

Ponadto zgodnie z art. 647¹ § 1¹ k.c. inwestor i wykonawca mogą zastrzec w umowie krótszy termin na złożenie sprzeciwu. Rozwiązanie to umożliwia dostosowanie procedury zgłaszania podwykonawców do specyfiki konkretnej inwestycji, przy czym ustalenia stron nie mogą pozbawiać inwestora rzeczywistej możliwości zapoznania się ze zgłoszeniem oraz wykonania przysługującego mu uprawnienia do wniesienia sprzeciwu. Natomiast art. 647¹ § 1² k.c. określa zasady dotyczące terminu na wniesienie sprzeciwu wobec wykonywania robót przez podwykonawcę w dalszych stosunkach podwykonawczych, wskazując, że termin na złożenie sprzeciwu zastrzeżony w umowie wykonawcy z podwykonawcą albo w umowie podwykonawcy z dalszym podwykonawcą nie może być krótszy niż termin określony w umowie zawartej pomiędzy inwestorem a wykonawcą (generalnym wykonawcą).

Wyjątek od obowiązku zgłoszenia inwestorowi szczegółowego przedmiotu robót wykonywanych przez podwykonawcę określony został w art. 647¹ § 2 k.c. i zachodzi w przypadku, gdy inwestor i wykonawca już w umowie zawartej w formie pisemnej pod rygorem nieważności określili szczegółowy przedmiot robót budowlanych wykonywanych przez oznaczonego podwykonawcę. Zastosowanie tego rozwiązania wymaga wskazania konkretnego podwykonawcy oraz precyzyjnego określenia robót, które mają zostać



przez niego wykonane, zaś samo ogólne postanowienie przewidujące możliwość korzystania z podwykonawców nie prowadzi do wyłączenia obowiązku zgłoszenia przewidzianego w art. 647¹ § 1 k.c. Ma też znaczenie praktyczne w przypadku zamówień publicznych na roboty budowlane, w których udział określonych podwykonawców oraz zakres powierzanych im prac mogą zostać ustalone już na etapie zawierania umowy pomiędzy zamawiającym a wykonawcą. W takim przypadku zamawiający posiada wiedzę zarówno o osobie podwykonawcy, jak i o zakresie powierzonych mu robót, co uzasadnia wyłączenie obowiązku odrębnego zgłoszenia podwykonawcy przewidzianego w art. 647¹ § 1 k.c.

Zgodnie z art. 647¹ § 3 k.c. inwestor ponosi odpowiedzialność za zapłatę podwykonawcy wynagrodzenia w wysokości ustalonej w umowie między podwykonawcą a wykonawcą, chyba że ta wysokość przekracza wysokość wynagrodzenia należnego wykonawcy za roboty budowlane, których szczegółowy przedmiot wynika odpowiednio ze zgłoszenia albo z umowy, o których mowa w § 1 albo 2. W takim przypadku odpowiedzialność inwestora za zapłatę podwykonawcy wynagrodzenia jest ograniczona do wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy za roboty budowlane, których szczegółowy przedmiot wynika odpowiednio ze zgłoszenia albo z umowy, o których mowa w § 1 albo § 2. Co do zasady inwestor odpowiada za wynagrodzenie podwykonawcy w wysokości wynikającej z umowy zawartej pomiędzy wykonawcą a podwykonawcą. Ograniczenie tej odpowiedzialności wynika jednak z konieczności powiązania jej z wartością robót powierzonych wykonawcy. Jeżeli wynagrodzenie określone w umowie podwykonawczej przewyższa kwotę należną wykonawcy za odpowiadający zakres robót budowlanych, inwestor odpowiada jedynie do wysokości wynagrodzenia przysługującego wykonawcy. Przepisy te chronią zarówno wobec podwykonawcę, jak i inwestora. Podwykonawca zachowuje możliwość dochodzenia wynagrodzenia od inwestora w granicach ustawowo określonej odpowiedzialności solidarnej, natomiast inwestor nie ponosi ryzyka zapłaty kwot wyższych niż wartość świadczenia przewidzianego na rzecz wykonawcy za dany zakres robót. Przepis ten nie wpływa przy tym na zakres zobowiązania wykonawcy wobec podwykonawcy, lecz wyznacza maksymalny poziom obciążenia inwestora.

Zgodnie z art. 647¹ § 5 k.c. przepisy art. 647¹ § 1-4 stosuje się odpowiednio do solidarnej odpowiedzialności inwestora, wykonawcy i podwykonawcy, który zawarł umowę z dalszym podwykonawcą, za zapłatę wynagrodzenia dalszemu podwykonawcy. Oznacza to, że również w odniesieniu do dalszego podwykonawcy konieczne jest zachowanie wymogów warunkujących powstanie tej odpowiedzialności, w szczególności dotyczących zgłoszenia szczegółowego przedmiotu robót oraz możliwości wniesienia sprzeciwu. Przepis chroni dalszego podwykonawcy, umożliwiając mu dochodzenie wynagrodzenia nie tylko od podmiotu, z którym zawarł umowę, lecz również od inwestora i wykonawcy – w granicach określonych w art. 647¹ k.c. Odpowiedzialność tych podmiotów jest jednak uzależniona od spełnienia ustawowych przesłanek, w szczególności od prawidłowego określenia zakresu robót wykonywanych przez dalszego podwykonawcę oraz zachowania zasad dotyczących zgłoszenia i możliwości wniesienia sprzeciwu.

Przepis art. 647¹ § 6 k.c. wprowadza sankcję nieważności postanowień umownych sprzecznych z zasadami odpowiedzialności przewidzianymi w § 1–5. Przepis uniemożliwia takie kształtowanie stosunków umownych pomiędzy uczestnikami procesu budowlanego, które prowadziłyby do wyłączenia lub niedopuszczalnego ograniczenia ustawowej ochrony podwykonawców oraz dalszych podwykonawców.



Pomoc Techniczna
dla Funduszy Europejskich



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Podsumowanie

Podwykonawstwo stanowi istotny element realizacji zamówień publicznych na roboty budowlane, umożliwiając wykonawcom korzystanie z potencjału wyspecjalizowanych podmiotów oraz sprawną realizację inwestycji. Jednocześnie ustawodawca dostrzegł potrzebę zapewnienia odpowiedniej ochrony podwykonawców, których sytuacja prawna i ekonomiczna jest zazwyczaj słabsza niż wykonawcy będącego stroną umowy z zamawiającym. Z tego względu przepisy ustawy Pzp przewidują szereg instrumentów mających na celu zapewnienie przejrzystości relacji podwykonawczych, terminowego regulowania należności oraz umożliwienie zamawiającemu weryfikacji zgodności umów o podwykonawstwo z wymaganiami ustawowymi.

Szczególne znaczenie mają regulacje dotyczące obowiązków informacyjnych wykonawcy, zasad przedkładania projektów i zawartych umów o podwykonawstwo, a także uprawnień zamawiającego do zgłaszania zastrzeżeń lub sprzeciwu w przypadkach przewidzianych ustawą. Rozwiązania te nie prowadzą do ingerencji zamawiającego w stosunki cywilnoprawne łączące wykonawcę z podwykonawcą, lecz służą zapewnieniu zgodności tych stosunków z wymogami ustawy oraz ochronie interesów uczestników procesu realizacji zamówienia.

Należy również podkreślić, że regulacje ustawy Prawo zamówień publicznych nie wyczerpują problematyki podwykonawstwa. W zakresie nieuregulowanym przepisami ustawy Pzp zastosowanie znajdują odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego, w szczególności regulujące umowę o roboty budowlane, w tym art. 647¹ k.c. dotyczący odpowiedzialności inwestora za zapłatę wynagrodzenia podwykonawcy. Przepisy ustawy Pzp oraz Kodeksu cywilnego tworzą komplementarny system regulacji, którego celem jest zapewnienie sprawnej realizacji zamówień publicznych przy jednoczesnym zagwarantowaniu odpowiedniej ochrony uczestnikom procesu budowlanego.

Obowiązujące regulacje zmierzają do zachowania równowagi pomiędzy swobodą wykonawcy w organizacji procesu realizacji zamówienia a koniecznością zapewnienia skutecznej ochrony podwykonawców i dalszych podwykonawców oraz prawidłowego wydatkowania środków publicznych. Prawidłowe stosowanie przepisów dotyczących podwykonawstwa ma zatem istotne znaczenie zarówno dla sprawnej realizacji zamówień publicznych na roboty budowlane, jak i dla zapewnienia bezpieczeństwa obrotu oraz realizacji podstawowych zasad systemu zamówień publicznych.