



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DDP-1.054.24.2025

Warszawa, 26 września 2025

Szanowny Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 11556 Posła na Sejm RP Marka Wesołego w sprawie naruszeń procedur i ochrony interesów podwykonawców w ramach kontraktu pn. „Budowa drogi ekspresowej S7 od granicy woj. świętokrzyskiego do Krakowa, odcinek: węzeł Widoma-Kraków (z włączeniem do węzła Nowa Huta)”, realizowanego przez GDDKiA Oddział w Krakowie przy udziale firmy Gülermak jako generalnego wykonawcy, przedstawiam następujące stanowisko.

Na wstępie należy podkreślić, że Minister Infrastruktury nie jest stroną umów na realizację inwestycji na drogach krajowych. Stroną takich umów jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt 1 i art. 20 pkt 3 *ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889)* Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest organem ustawowo umocowanym do wykonywania zarządu drogami krajowymi, w tym do pełnienia roli inwestora w zakresie inwestycji na tych drogach.

Art. 143b ust. 3 *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2019 r. poz. 1843)*, mającej zastosowanie w przedmiotowej sprawie do umowy między zamawiającym a wykonawcą (umowy głównej), precyzuje sytuacje, w których zamawiający jest uprawniony do zgłaszania zastrzeżeń wobec projektów umów podwykonawczych dotyczących robót budowlanych. Dotyczy to przypadków, gdy projekt umowy nie spełnia wymagań określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub przewiduje termin zapłaty wynagrodzenia dłuższy niż wskazany w ust. 2 tego artykułu (30 dni od dnia doręczenia faktury). Ponadto, zgodnie z art. 143b ust. 6 ww. ustawy zamawiający ma prawo zgłoszenia sprzeciwu wobec umowy podwykonawczej, w sytuacjach analogicznych jak w przypadku zgłaszania zastrzeżeń. Wskazane przepisy *ustawy Prawo zamówień publicznych* są zgodne z postanowieniami Warunków Kontraktu (WK), stanowiących integralny załącznik do umowy głównej, co zapewnia spójność proceduralną oraz zgodność działań zamawiającego - GDDKiA z obowiązującym reżimem prawnym. Zgodnie z WK (Subklauzulą 4.4 pkt II ppk 3 i 6 w związku z pkt III) zamawiający ma prawo zgłosić zastrzeżenia/sprzeciw w przypadku gdy projekt umowy podwykonawczej/umowa podwykonawcza, której przedmiotem są roboty budowlane, nie zawiera postanowień dotyczących waloryzacji. Jednakże należy zwrócić uwagę, że zgłoszenie przez zamawiającego zastrzeżeń do projektu umowy podwykonawczej czy sprzeciwu do umowy podwykonawczej nie przesądza o tym, że umowa podwykonawcza w takiej treści nie zostanie przez strony zawarta. Zgodnie bowiem z zasadą swobody umów określoną w art. 353¹ *ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z*

2025 r. poz. 1071) strony mogą kształtować stosunki umowne według własnego uznania, pod warunkiem, że nie naruszają one obowiązujących przepisów, natury stosunku prawnego ani zasady współżycia społecznego.

ZRB Drogi Tyskie Sp. z o.o. zawarła w dniu 18 listopada 2021 r. z konsorcjum Gülermak Sp. z o.o. i Gülermak Ağır Sanayi İnşaat ve Taahhüt A.Ş. oraz Mosty – Łódź S.A. umowę podwykonawczą nr CON-W21003-00022, której przedmiotem były roboty ziemne. Projekt umowy podwykonawczej był weryfikowany przez GDDKiA pod kątem sprawdzenia, czy zawarto postanowienia odnoszące się do waloryzacji wynagrodzenia podwykonawcy. Umowa podwykonawcza zawierała postanowienia dotyczące waloryzacji z uwzględnieniem postanowień Subklauzuli 13.8 WK [Korekty wynikające ze zmian kosztu]. Postanowienia dotyczące waloryzacji stanowiły załącznik nr 8 do umowy podwykonawczej. Jednakże w treści umowy podwykonawczej podwykonawca oświadczył, że zapoznał się z treścią załącznika nr 8 – Klauzula waloryzacyjna i nie wyraża zgody na jego stosowanie wskazując, że określone w umowie wynagrodzenie uwzględnia wszystkie ewentualne zmiany cen materiałów i usług niezbędnych do wykonania w całości przedmiotu umowy. Reasumując umowa podwykonawcza zawierała postanowienia dotyczące waloryzacji ale podwykonawca zapoznał się z tymi postanowieniami i nie wyraził zgody na ich stosowanie.

Następnie strony umowy podwykonawczej na wniosek podwykonawcy dokonały zmiany treści umowy podwykonawczej w aneksie nr 2 z dnia 25 kwietnia 2022 r. w ten sposób, iż postanowiły, że waloryzacja będzie miała odpowiednie zastosowanie do przedmiotu umowy podwykonawczej. Strony zmodyfikowały pierwotne postanowienia dotyczące waloryzacji i ograniczyły wzór waloryzacyjny do jednego czynnika uwzględniającego wzrost cen paliwa. Wprowadzono waloryzację według wzoru dostosowanego do aktualnego w tamtym okresie wzrostu cen. Zmiana została dokonana na żądanie podwykonawcy reprezentowanego przez profesjonalnego pełnomocnika w związku z nieprzewidywalnym wzrostem cen materiałów w szczególności paliwa spowodowanym wybuchem wojny na Ukrainie. Powyższe znajduje potwierdzenie w treści aneksu.

W zakresie wprowadzonych przez strony umowy podwykonawczej w aneksie nr 2 postanowień dotyczących waloryzacji należy wskazać, że z WK nie wynika obowiązek wprowadzenia postanowień, które będą dosłownym powtórzeniem treści Subklauzuli 13.8 WK. Zgodnie z Subklauzulą 13.8 WK „*Do umów, których przedmiotem są roboty budowlane, zawartych pomiędzy Wykonawcą a Podwykonawcą lub Podwykonawcą a dalszymi Podwykonawcami, zawartymi na okres dłuższy niż 12 miesięcy, liczony wraz z wszystkimi aneksami zawartymi do umowy, odpowiednie zastosowanie będą mieć postanowienia niniejszej Subklauzuli*”. Odpowiednie zastosowanie oznacza co do zasady, że zapisy przewidziane w umowie głównej mogą zostać zmodyfikowane poprzez dostosowanie ich do konkretnej umowy podwykonawczej. W ramach swobody umów strony dostosowują mechanizm waloryzacji do realiów i charakteru danej umowy podwykonawczej. W przedmiotowej sprawie mechanizm waloryzacyjny został dostosowany do umowy podwykonawczej zgodnie z wolą stron. Wobec powyższego brak jest uzasadnienia do twierdzenia, że firma Gülermak w sposób jednostronny zmieniła mechanizm waloryzacyjny.

Ponadto należy podkreślić, że przewidziana w WK waloryzacja może przybierać wartości zarówno dodatnie jak i ujemne. A zatem w zależności od aktualnej sytuacji gospodarczej

i rynkowej, wskaźnik waloryzacyjny może przyjmować wartości dodatnie powodując zwiększenie wynagrodzenia wykonawcy/podwykonawcy albo wartości ujemne powodując zmniejszenie tego wynagrodzenia. W obecnej sytuacji geopolitycznej trudno przewidzieć, czy w danej perspektywie czasowej waloryzacja przyjmie wartości ujemne czy dodatnie.

Odnosząc się do pytań o waloryzację wykonawcy informuję, że wykonawca otrzymał waloryzację wynagrodzenia na podstawie umowy głównej w wysokości 5% zaakceptowanej kwoty kontraktowej (ZKK) zwiększonej zapisami aneksu nr 1 do 10% ZKK i aneksu nr 3 do poziomu 15% ZKK. Wynagrodzenie wykonawcy określone było na podstawie oferty, w której wykonawca uwzględnił ceny odpowiednie dla I kwartału 2021 r. (data odniesienia). Zatem ceny te nie mogły uwzględniać wzrostu, jaki wystąpił w związku z działaniami wojennymi w Ukrainie, a zwiększenie limitu waloryzacji do 15% ZKK dla umowy głównej nastąpiło właśnie w związku z tymi działaniami. Należy podkreślić, że nałożenie na wykonawcę obowiązku zawarcia postanowień dotyczących waloryzacji wynagrodzenia podwykonawcy nie oznacza, że w przypadku zwaloryzowania wynagrodzenia wykonawcy na podstawie umowy zawartej z zamawiającym automatycznie zostanie zwaloryzowane wynagrodzenie konkretnego podwykonawcy. Istotne w tym przedmiocie są postanowienia waloryzacyjne uzgodnione przez strony w umowie podwykonawczej, okres realizacji umowy, jak również określone w umowie ceny. W przedmiotowej sprawie według informacji przekazanych przez GDDKiA podwykonawca zażądał wprowadzenia odpowiednich zmian do umowy podwykonawczej po inwazji Rosji na Ukrainę i związanym z tym dynamicznym wzrostem cen paliw. Podwykonawca zawierając aneks nr 2 uwzględnił w nim ceny na aktualnym poziomie, tj. ceny uwzględniające już ten największy wzrost po inwazji Rosji na Ukrainę. Późniejszy spadek cen spowodował powstanie waloryzacji ujemnej.

Odnosząc się do kwestii niezapłaconych faktur przez wykonawcę na rzecz podwykonawcy należy wyjaśnić, że powyższe ma związek z narastającą ujemną wartością wynagrodzenia podwykonawcy nie uwzględnioną przez podwykonawcę w wystawionych fakturach. Zgodnie z postanowieniami waloryzacyjnymi określonymi w aneksie nr 2 kwoty płatne na rzecz podwykonawcy w oparciu o faktury wystawiane przez podwykonawcę miały być waloryzowane comiesięcznie.

Ministerstwo Infrastruktury nie posiada wiedzy o innych przypadkach zawarcia w umowach podwykonawczych analogicznych postanowień waloryzacyjnych jak w przedmiotowej sprawie. Poza skargą złożoną przez ZRB Tyskie Drogi Sp. z o.o. ministerstwo nie odnotowało innych skarg podwykonawców w tym przedmiocie. Jednakże mając na względzie aspekt ochrony podwykonawców Ministerstwo Infrastruktury wystąpiło do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad zwracając uwagę na konieczność głębszej analizy umów podwykonawczych w aspekcie ich zgodności z prawem i postanowieniami umów zawieranych pomiędzy GDDKiA i wykonawcami.

Oдноśnie pytań dotyczących systemu ochrony polskich przedsiębiorców i planowanych zmian w tym zakresie, pragnę poinformować, że dokonywane na przestrzeni lat zmiany przepisów zapewniają coraz większą ochronę podwykonawcom. Należy tu wskazać, na przepisy *ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.)*, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2021 r., nakładającej na wykonawcę obowiązek zmiany wynagrodzenia podwykonawcy w sytuacji zmiany wynagrodzenia

wykonawcy. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 439 ust. 5 Pzp „Wykonawca, którego wynagrodzenie zostało zmienione zgodnie z ust. 1-3, zobowiązany jest do zmiany wynagrodzenia przysługującego podwykonawcy, z którym zawarł umowę, w zakresie odpowiadającym zmianom cen materiałów lub kosztów dotyczących zobowiązania podwykonawcy, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki: 1) przedmiotem umowy są roboty budowlane, dostawy lub usługi; 2) okres obowiązywania umowy przekracza 6 miesięcy.”. Przy czym przepisy te nie mają zastosowania do przedmiotowej sprawy. Jednocześnie pragnę podkreślić, że Ministerstwo Infrastruktury nie jest właściwe w zakresie zmian *ustawy prawo zamówień publicznych*, właściwe w przedmiotowych zakresie jest Ministerstwo Rozwoju i Technologii.

Łączę wyrazy szacunku,

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu