



SĄD NAJWYŻSZY

Rzeczypospolitej Polskiej

Do druku nr 1185

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia 24 stycznia 2017 r.

BSA I-021-8/17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 25.01.2017

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 3 stycznia 2017 r., GMS-WP-173-3/17 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności*.

Z wyrazami szacunku



Warszawa, dnia 24 stycznia 2017 r.

BSA I-021-8/17

UWAGI

do rządowego projektu ustawy

o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności

Przedmiotem niniejszej opinii jest rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (druk sejmowy nr 1185).

Projekt zawiera propozycje regulacji, modyfikujących dotychczasowe unormowania, które zarówno z legislacyjnotechnicznego, jak i z merytorycznego, punktu widzenia nie stanowią podstaw do wyrażenia oceny negatywnej. Mimo to uznano za celowe sformułowanie uwag krytycznych odnośnie do tych z proponowanych zmian, na podstawie których orzekają sądy (art. 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym).

1. Art. 1 – nowe brzmienie art. 647¹ Kodeksu cywilnego

Autorzy projektu proponują nowelizację przepisów regulujących odpowiedzialność inwestora za wypłatę wynagrodzenia podwykonawcy wykonującego prace z zakresu robót budowlanych. Zasadniczo zmiana polega na rezygnacji z wymogu uzyskania przez wykonawcę i podwykonawcę zgody inwestora na zawarcie umowy oraz na wprowadzeniu jednolitych wymogów formalnych.

Art. 647¹ § 1 k.c. w nowym brzmieniu regulować będzie jedynie kwestię odpowiedzialności solidarnej inwestora (odmiennie niż art. 647¹ § 2 k.c. w obecnym brzmieniu). W myśl projektowanego § 1 inwestor odpowiada solidarnie z wykonawcą (generalnym wykonawcą) za zapłatę wynagrodzenia należnego podwykonawcy z tytułu wykonanych przez niego robót budowlanych. Przesłanką powstania tej odpowiedzialności jest uprzednie zgłoszenie inwestorowi szczegółowego przedmiotu robót przez wykonawcę lub podwykonawcę. Zgłoszenie nie jest wymagane, jeśli szczegółowy przedmiot robót

budowlanych wykonywanych przez podwykonawcę został określony w umowie zawartej w formie pisemnej pod rygorem nieważności między inwestorem a wykonawcą (§ 2). Również zgłoszenie z § 1 wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności (§ 3).

Proponowane zmiany mają na celu wyważenie interesów inwestora i podwykonawców przez ograniczenie odpowiedzialności tego pierwszego. Projektodawcy proponują wydłużenie terminu na ewentualny sprzeciw inwestora z 14 do 30 dni. Dodatkowo, kwotowe ograniczenie odpowiedzialności z projektowanego § 3 jednoznacznie ogranicza ryzyko inwestora wynikające z jego odpowiedzialności *in solidum*, zapobiegając nieplanowanemu wzrostowi kosztów robót budowlanych podwykonawcy.

Jak się wydaje, motywem zmian legislacyjnych jest wzmocnienie pozycji inwestora przez uniknięcie sytuacji, gdy ponosi on koszty nieuczciwości (generalnego) wykonawcy. Osiągnięcie tego skutku wraz z uproszczeniem regulacji możnaby osiągnąć za pomocą ustawowej modyfikacji reżimu odpowiedzialności inwestora/wykonawcy w myśl konstrukcji odpowiedzialności subsydialnej typu gwarancyjnego, znanej prawu polskiemu (por. art. 22 §2 i art. 31 §1 Kodeksu spółek handlowych), tak aby roszczenie podwykonawcy kierowane było do inwestora jedynie wobec bezskuteczności zaspokojenia własnej wierzytelności z majątku wykonawcy (generalnego).

Wedle projektowanych przepisów, zawarcie umowy między wykonawcą a podwykonawcą nie będzie już więcej uzależnione od uzyskania zgody inwestora. Jest ona dorozumiana, skoro zawiera on umowę, w której oznaczono osobę podwykonawcy. Zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 647¹ k.c. wykonawca nie musi również przedkładać inwestorowi projektu umowy z podwykonawcą. Zmiany wychodzą naprzeciw potrzebom obrotu oraz zagadnieniom rozważanym dotychczas w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Należy jednak dostrzec istotne zagrożenie dla płynności finansowej podwykonawców. Jak wspomniano, sprzeciw inwestora w odniesieniu do wykonywania robót budowlanych przez oznaczonego podwykonawcę, wyklucza bowiem powstanie solidarnej odpowiedzialności za wypłatę wynagrodzenia, ale nie wpływa w żaden sposób na ważność zawartej uprzednio między wykonawcą a podwykonawcą umowy o roboty budowlane. Jednocześnie, wbrew postulatowi sformułowanemu w motywach projektu (Uzasadnienie, s. 47), zawiadomienie inwestora o podwykonawcy może nastąpić po podpisaniu umów: inwestora z wykonawcą oraz wykonawcy z podwykonawcą. Jest to sytuacja analogiczna do tej,

jaka może mieć miejsce w aktualnym stanie prawnym w przypadku braku zgody inwestora na zawarcie umowy z podwykonawcą lub zgody wyrażonej z naruszeniem przepisów o formie czynności prawnej. Obecnie wymóg wyrażenia zgody na umowę generalnego wykonawcy z podwykonawcą (mieszczącej się treściowo w zakresie robót z § 1) oraz wymóg wyrażenia zgody przez inwestora i generalnego wykonawcę na zawarcie umowy 1. podwykonawcy z 2. i dalszymi podwykonawcami (por. wyrok SN z 29.04.2008, III CZP 6/08, OSNC 2008, nr 11, poz. 121), jakkolwiek nie wpływa na skuteczność takich umów *inter partes*, to jednak ma charakter istotny dla określenia zakresu odpowiedzialności z art. 647¹ § 5 k.c.. Jest zatem możliwe, że w świetle projektowanych zmian podwykonawca będzie mimo sprzeciwu wykonywał prace, za które zapłaty może domagać się jedynie od swojego kontrahenta – czyli wykonawcy (generalnego). Wydłużenie terminu na sprzeciw inwestora do 30 dni wydaje się zwiększać prawdopodobieństwo urzeczywistnienia się takiego scenariusza. Przedstawiony mechanizm prowadzić może do wyzyskiwania słabszych podmiotów procesu budowlanego – podwykonawców – w ten sposób, że będą obowiązani wykonywać prace zakontraktowane w zawartej uprzednio umowie, będąc narażeni na ryzyko niewypłacalności wykonawcy (generalnego). Wydaje się zasadne, aby doprowadzić do wzmocnienia pozycji podwykonawcy przez uzależnienie ważności zawartej między wykonawcą a podwykonawcą umowy od odpowiedniego oświadczenia woli inwestora. W przeciwnym razie może się okazać, że wysiłek legislacyjny nie przełoży się na realne zmiany w otoczeniu prawnym przedsiębiorców budowlanych.

Wypada także zauważyć, że w Senacie trwają równoległe prace legislacyjne nad senackim projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (druk sejmowy nr 152), w którym postuluje się ograniczenie odpowiedzialności inwestora przez zmianę brzmienia § 5 (forma pisemna *ad solemnitatem* zgody inwestorskiej pod rygorem braku odpowiedzialności solidarnej).

2. Art. 2 – zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego

Nie kwestionując celowości zmian w Kodeksie postępowania cywilnego, należy zauważyć, że mogą one doprowadzić do znaczącego wzrostu liczby spraw rozpatrywanych przez sądy powszechne w postępowaniu uproszczonym – jak się wydaje – wbrew intencjom autorów projektu (Uzasadnienie, s. 2). Projekt ustawy modyfikuje bowiem właściwość rzeczową (podniesienie progu kwotowego w art. 505¹ pkt 1 k.p.c. z 10 do 20 tys. PLN).

Podobny skutek odniesie wprowadzenie nowych obowiązków dokonywania przez sądy z urzędu wpisów do ksiąg wieczystych dot. zakazu zbywania lub obciążania nieruchomości albo spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (projektowane art. 754¹ oraz 756³⁻⁴ k.p.c.), które z pewnością wpłyną na wydłużenie czasu trwania spraw sądowych.

Zmiany w postępowaniu zabezpieczającym, nakładające na sądy obowiązek wpisu z urzędu ostrzeżeń o zakazie zbywania lub obciążania nieruchomości albo spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu powinny dodatkowo wpłynąć na pewność prawa. Obowiązany z tytułu postanowienia, o którym mowa w projektowanych art. 752³ § 1 oraz art. 754¹ k.p.c. będzie miał ograniczoną możliwość dokonania sprzecznej z ww. postanowieniami czynności prawnej; a ona sama będzie, wobec braku księgi wieczystej dla danej nieruchomości lub sprzeczności z wydanym zakazem, obarczona sankcją nieważności (projektowane art. 752^{3a} i 756³ k.p.c.).

Częściowo krytycznie należy ocenić proponowaną regulację art. 752³ § 4 oraz art. 756³ § 4 k.p.c. w części, w jakiej posługują się zwrotem niedookreślonym „czynności zmierzające do zbycia” regulując odpowiedzialność spółdzielni mieszkaniowej za szkodę. W doktrynie sformułowano na gruncie obowiązującego stanu prawnego zastrzeżenia co do rozumienia aktualnie stosowanego pojęcia „czynności umożliwiających zbycie”. Krytykowane jest ono za niejasność co do tego, na czym miałyby polegać „umożliwianie zbycia” w sytuacji, gdy obowiązany z tytułu postanowienia o zabezpieczeniu właściciel spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu może swobodnie zbyć swoje prawo bez udziału spółdzielni (A. Zieliński, w: A. Zieliński [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2016, Art. 752³ Nb 5). Jak wskazuje się w doktrynie, spółdzielnia mogłaby „umożliwić” zbycie jedynie przez wydanie zaświadczenia potrzebnego do sporządzenia aktu notarialnego względnie przez przyjęcie nabywcy w poczet członków (art. 17¹ ust. 6 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych). Wydaje się zatem, że zaproponowane sformułowanie „czynności zmierzające do zbycia” w żaden sposób nie przyczynia się do rozwiania wątpliwości powstałych na gruncie obowiązującego stanu prawnego. Zakres zastosowania przepisu wyznaczają czynności prawne zbywające dot. nieruchomości lub praw, które posiadają własne księgi wieczyste, w których sąd nie zdążył jeszcze ze wpisem z urzędu ostrzeżeń, o których mowa w przepisach.

Pozostałe zmiany w przepisach o postępowaniu zabezpieczającym zmierzają do poprawy pozycji prawnej wierzyciela przez wydłużenie terminów (np. art. 747 pkt 1, 6; 754¹ § 2; 757 k.p.c.). Wypada zaznaczyć, że są to terminy instrukcyjne o charakterze fakultatywnym, które mogą one zostać zastąpione przez inne terminy wskazane przez przepisy szczególne lub wyznaczone przez sąd (W. Broniewicz, *Postępowanie cywilne w zarysie*, wyd. 9, Warszawa 2006, s. 88).

3. Art. 9 – zmiany w ustawie o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym

Projekt ustawy zdecydowanie poszerza zakres normowania ustawy z 17.12.2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (Dz.U. z 2010 r., nr 7, poz. 44 z późn. zm.): jej regulacją objęte zostaną roszczenia z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania i z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia oraz szeroko rozumiane sprawy konsumenckie (projektowany art. 1 ust. 2). Ograniczono wyłączenie dochodzenia roszczeń z tytułu naruszenia dóbr osobistych, (por. uzasadnienie, s. 60-65). Ujednolicenie wysokości dochodzonych roszczeń (projektowany art. 2 ust. 1; nowy ust. 4), jak również pozostałe przepisy zmieniające ustawę należy uznać za skutecznie upraszczające postępowanie grupowe. Wypada na koniec uczynić zastrzeżenie, że ujednolicenie roszczeń członków grupy prowadzi do uproszczenia jedynie w kontekście procesowym, podczas gdy kontrowersja co do wpływu ujednolicenia wysokości roszczeń na możliwość późniejszego indywidualnego ich dochodzenia w innej kwocie – a zatem obowiązywania zasady *res iudicata pro veritate accipitur* (art. 366 k.p.c.) dla orzeczeń, które w niepełny sposób skompensowały szkodę – pozostaje bez zmian (por. M. Niedużak, *Postępowanie grupowe. Prawo i ekonomia*, Warszawa 2014, s. 97-100).