

# Dobre Prawo

# Dobre Budownictwo



raport

RED FLAG

z badania otoczenia prawnego sektora  
budownictwa w Polsce

Listopad 2017

# Spis treści

	strona
wstęp	2
podsumowanie	3
metodyka badawcza	4
czerwone flagi	5
procedura sądowa	5
prawo cywilne	6
zamówienia publiczne	9
przepisy administracyjne	11
żółte flagi	12
procedura sądowa	12
rekomendacje	15

# wstęp

Rozwój budownictwa zależny jest od inwestorów komercyjnych i publicznych. Choć obie te gałęzie łączy wspólne otoczenie prawne, to już praktyka wyraźnie różnicuje sposób podejścia do realizacji inwestycji oraz jakość współpracy z samym inwestorem. Niska efektywność pracy w sektorze budowlanym oraz ogromne koszty transakcyjne procesów budowlanych sprawiają, że budownictwo nie wnosi wiele w rozwój PKB, mimo iż stanowi jego 13%. Przyczyny tej sytuacji były już wielokrotnie przez nas diagnozowane i choć w wielu obszarach nastąpił pewien postęp wciąż wiele obszarów wymaga pilnych zmian. Polski sektor budownictwa w połowie wciąż zależny jest od publicznego zamawiającego. To właśnie sektor publiczny ma przemożny wpływ na kondycję branży budowlanej i w zasadzie bezpośrednio wpływa na sytuację wielu przedsiębiorstw działających na tym rynku. Przy okazji jednak ten stan faktyczny daje Ustawodawcy silny mandat do stworzenia narzędzi maksymalizujących efektywność procesów budowlanych. Tysiące sporów o zapłatę, o termin wykonania, o naliczone kary umowne, nie oddane na czas inwestycje, powtórzone przetargi, zatory płatnicze, upadłości - to tylko część niepotrzebnie generowanych kosztów transakcyjnych, które niweczą plany inwestorów, ale też przynoszą straty wykonawcom i dezaktualizują prognozy gospodarcze budownictwa kolejnych ekip rządzących.

Dobra konstrukcja prawa jest nie mniej ważna od jakości opracowań technicznych, czy projektów. Te dwa elementy są nierozdzielnie ze sobą związane. Skutki niskiej jakości dokumentacji technicznej można ograniczać dobrymi zapisami umownymi, jednak w drugą stronę ta zasada się nie sprawdza: zła umowa zawsze skutkuje problemami w trakcie realizacji i to pomimo dobrej dokumentacji technicznej. Dlatego tak ważne jest, aby otoczenie prawne procesu inwestycyjnego odpowiadało praktyce budowlanej i faktycznym problemom przed jakimi stają strony umowy.

W niniejszym raporcie po raz pierwszy szeroko diagnozujemy otoczenie prawne sektora budownictwa i bariery, które stoją na drodze zwiększenia efektywności realizacji oraz ograniczeniu kosztów transakcyjnych procesów budowlanych. Zgromadzenie w jednym miejscu opracowanych wyników ankiety branżowej pozwoli na podjęcie wspólnej decyzji o tym, które z propozycji działań legislacyjnych powinny być podjęte w pierwszej kolejności.

Celem raportu od samego początku miało być zdefiniowanie obszarów wymagających najpilniejszych działań Ustawodawcy. Podjęcie dialogu z Ustawodawcą jest tym bardziej konieczne w momencie, w którym na rynku jest duża ilość zamówień, a cały sektor budownictwa notuje znaczące wzrosty. Problemy w całym procesie realizacji inwestycji są zjawiskiem nieuniknionym, ale warto mieć świadomość, że wiele z nich bierze się nie tylko z przyczyn technicznych ale również z konstrukcji samego otoczenia prawnego. Wiele z tych problemów można wyeliminować, żeby nie powtórzyć bolesnych doświadczeń z lat ubiegłych.

# podsumowanie

Najważniejszą konkluzją płynącą z niniejszego raportu jest **konieczność powołania w sądach odrębnych wydziałów (lub sekcji) do rozpoznawania sporów wynikających z realizacji inwestycji budowlanych**. Pozwoli to na wyłonienie grona sędziów posiadających odpowiednią wiedzę prawniczą uzupełnianą o doświadczenie i wiedzę techniczną niezbędną do szybszego i efektywnego rozstrzygnięcia tego rodzaju sporów. Niedostateczna znajomość realiów budowy i specyficznych problemów z tym związanych oraz zbyt wolne tempo rozstrzygnięcia sporów to jedne z największych hamulców wzrostu efektywności procesów inwestycyjnych.

Kolejną ważną konkluzją, choć diagnozowaną już wcześniej, jest **brak przepisów chroniących wykonawców przed nadmiernym przenoszeniem na nich ryzyk w kontraktach budowlanych**. Obciążanie wykonawców nadmiernymi ryzykami (w tym nieprzewidywalnymi) jest niestety powszechnym zjawiskiem na rynku zamówień publicznych, rzadziej na rynku komercyjnym, co również znalazło potwierdzenie w naszych badaniach. Inwestorzy publiczni wykorzystują swoją dominującą pozycję w przetargu, co nieuchronnie prowadzi do powstawania sporów w trakcie realizacji inwestycji przenoszonych następnie do sądów. W ocenie autorów raportu zjawisko to było jedną z istotnych przyczyn niepowodzeń wielu publicznych inwestycji infrastrukturalnych a także stanowiło źródło problemów finansowych wykonawców i podwykonawców.

Z badania wynika **konieczność poszerzenia możliwości dokonywania zmian umów zawartych w trybie zamówienia publicznego, pozwalających na ich adaptację do zdarzeń występujących w toku realizacji**. Zmiany legislacyjne w tym zakresie (PZP) pozwoliłyby na odpowiednie dostosowanie umów do pojawiających się okoliczności lub wystąpienia nieprzewidywalnych zdarzeń w czasie prowadzenia inwestycji przy zachowaniu należytej ochrony interesów obu stron. **Bardziej efektywne jest odpowiednie dostosowanie umowy w czasie jej realizacji niż prowadzenie wieloletniego i kosztownego sporu sądowego**.

Krytycznie oceniana jest **wielość decyzji administracyjnych (wydawanych przez różne organy) wymaganych dla rozpoczęcia bardziej złożonej inwestycji budowlanej i jej przeprowadzenia**. Znacząco utrudnia to i przedłuża przygotowanie i realizację zadań infrastrukturalnych. Zauważalna jest niespójność i rozbieżne interpretacje niektórych przepisów (np. regulujących tzw. decyzje środowiskowe z innymi decyzjami). Zmiany powinny pójść w kierunku kumulacji kilku decyzji w rękach jednego organu i przyspieszenia oraz uproszczenia procedur.

# metodyka badawcza

Raport opracowano na podstawie dedykowanego badania przeprowadzonego pośród firm budowlanych, inżynierskich oraz projektowych za pomocą narzędzia CAWI (computer assisted web interview). Ankieta skierowana była do członków zarządów, szefów działów prawnych i kierowników projektów. Kanały jej dystrybucji umożliwiły dotarcie do członków PZPB oraz członków organizacji zrzeszonych (łącznie ponad 200 przedsiębiorstw).

Celem naszego badania było uzyskanie informacji z pierwszej ręki o problemach prawnych procesu realizacji inwestycji w Polsce - tak jak są one postrzegane przez osoby zarządzające i prowadzące projekty.

Z założenia przy opracowaniu raportu nie korzystaliśmy ze zbiorczych informacji stowarzyszeń, innych związków pracodawców, czy ekspertów publikowanych wcześniej.

Przy określaniu problemowych obszarów kierowaliśmy się stopniem zgodności respondentów co do istnienia przeszkody w danej regulacji prawnej. Im wyższy procent respondentów wskazało na tę samą kwestię w danym pytaniu (względnie im więcej było negatywnych ocen danej kwestii), tym większe znaczenie przypisaliśmy danej sprawie. W rezultacie raport podzielono na dwie grupy problemów, które oznaczyliśmy flagami:



Czerwone flagi – obszary o największej doniosłości wymagające pilnej interwencji Ustawodawcy.



Żółte flagi – obszary, które wymagają zmian, możliwych do wprowadzenia w dłuższym czasie

W ramach poszczególnych grup zachowano podział na grupy przepisów, które odpowiadają konstrukcji ankiety odniesionej do kolejnych etapów „cyklu życia” inwestycji – od jej przygotowania (głównie prawo administracyjne), następnie przeprowadzenia przetargu (zamówienia publiczne), aż po okres realizacji (prawo cywilne) oraz spory sądowe (procedura sądowa).

Wyniki ankiety można w naszej ocenie traktować jako uniwersalne wnioski branży o stanie aktualnego otoczenia prawnego.

# czerwone flagi

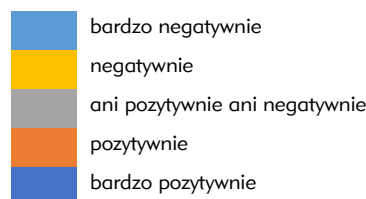
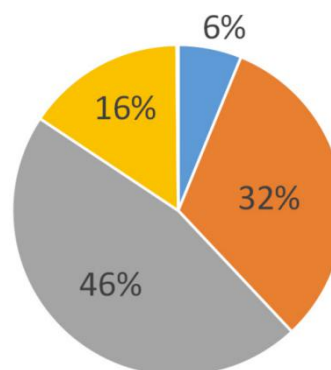
## Procedura sądowa - rozstrzygnięcie sporów budowlanych.

**Powołanie odrębnych wydziałów (lub sekcji) w sądach do rozpoznawania sporów wynikających z realizacji inwestycji budowlanych. Pozwoli to na wyłonienie grona sędziów posiadających odpowiednią wiedzę prawniczą uzupełnianą o doświadczenie i wiedzę techniczną niezbędną przy rozstrzygnięciu tego rodzaju sporów.**

W ramach kilku niezależnych pytań respondenci zgodnie zdefiniowali swój podstawowy zarzut pod adresem obecnej regulacji procedury sądowej. Dotyczy on często występującego w sądach braku znajomości praktyki budowlanej i realiów procesu inwestycyjnego. W ramach samodzielnie uzupełnianych odpowiedzi respondenci ankiety wskazywali, że po stronie prawników występuje specjalizacja w zakresie prowadzenia sporów budowlanych, której wciąż brakuje w sądach, a przecież zwykle sędziowie muszą rozstrzygać w tego typu postępowaniach w składach jednoosobowych. Zdaniem respondentów większa specjalizacja przełożyłaby się również na podniesienie kwalifikacji sędziów i przyspieszenie przebiegu postępowania. Powyższe wynika przede wszystkim z faktu, że wszyscy respondenci opowiedzieli się za powołaniem odrębnych wydziałów (lub sekcji) sądów do rozpoznawania sporów z umów o roboty budowlane. Co istotne, jest to jedyny taki wątek w ankiecie, co potwierdza, iż w tej kwestii potrzebna jest najpilniejsza inicjatywa legislacyjna. W ocenie respondentów utworzenie odpowiednich wydziałów na pewno wzmocniłoby branżę budowlaną, przyspieszyło i polepszyło jakość rozstrzygnięcia sporów budowlanych.

**Krytyczna ocena kompetencji i jakości pracy biegłych sądowych powoływanych w sporach budowlanych.** Wielokrotnie podnoszony problem kompetencji biegłych znalazł swoje potwierdzenie w przeprowadzonych badaniach. Blisko połowa badanych ocenia je jako średnie (ani pozytywne ani negatywne). Niestety 38% badanych kompetencje te oceniło negatywnie, z czego aż 6% bardzo negatywnie.

*Ocena łączna kompetencji i jakości pracy biegłych w badaniu ankietowym.*



Pogłębione pytania wykazały, że najgorzej oceniane są kompetencje biegłych w następujących obszarach:

- Wiedzy projektowej;
- Rozliczania inwestycji budowlanych;
- Znajomości rynku oraz realiów gospodarczych inwestycji budowlanych;
- czasu potrzebnego na sporządzenie opinii;

- 🚩 terminowości sporządzenia opinii.
- Najmniej krytycznie respondenci ocenili kwalifikacje biegłych w obszarze:
- 🚩 wiedzy dot. materiałów budowlanych;
  - 🚩 kosztorysowania robót budowlanych (tyle samo ocen pozytywnych i negatywnych);
  - 🚩 analizy terminowej przebiegu realizacji inwestycji.

## Prawo cywilne



### **Brak przepisów chroniących wykonawcę przed nadmiernym przenoszeniem na niego ryzyk w kontraktach budowlanych.**

Powszechnym problemem sektora budownictwa, głównie publicznego jest delegowanie nadmiernych ryzyk kontraktowych na wykonawcę. Znalazło to wyraz w zgodnych odpowiedziach udzielanych na temat stosowanych w Polsce wzorów kontraktu FIDIC, a w szczególności wpływu jaki na standardowe postrzeganie zakresu praw, obowiązków i ryzyk stron umowy o roboty budowlane miały opracowywane przez największych zamawiających branżowych (m.in. GDDKiA, PKP PLK) Szczególne Warunki Kontraktowe. Inwestorzy publiczni nie potrafią się oprzeć pokusie delegowania na wykonawcę ryzyk, które co do zasady powinny stanowić jego odpowiedzialność. Takim zakusom sprzyja uprzywilejowana pozycja inwestora publicznego, czemu często towarzyszy przyzwolenie na takie praktyki w orzeczeniach Krajowej Izby Odwoławczej

■ Wszystkie odpowiedzi respondentów dotyczące wpływu stosowanych praktyk w zakresie modyfikacji wzoru FIDIC są jednoznacznie negatywne. Powielały się głosy, że w ramach opracowania Szczólnych Warunkach Kontraktu dochodzi do wypaczania koncepcji wzorca FIDIC. Obnaża to główną słabość prawa cywilnego w tym obszarze, choć kwestią dyskusyjną pozostaje, czy konieczna jest tutaj

zmiana prawa, bowiem inwestorzy komercyjni w oparciu o te same przepisy stosują o wiele bardziej zrównoważone warunki umów.

Nie stosowano wzorców FIDIC w ich pierwotnej wersji. Dokonywano zmian, które wzmacniały pozycję Inwestora (wykreślano klauzule korzystne dla Wykonawcy).

*odpowiedź respondenta*

Zdecydowana większość zmian wprowadzanych w Warunkach Szczólnych działa na niekorzyść wykonawcy, w szczególności ogranicza jego uprawnienie do przedłużenia czasu na wykonanie oraz dodatkowego wynagrodzenia/kosztu. Ponadto na wykonawcę przerzucana jest większość ryzyk, które zgodnie z FIDIC stanowią ryzyko zamawiającego.

Brak jest dostosowania FIDIC do polskiego systemu prawa (np. terminy zawite na dochodzenie roszczeń itp.)

*odpowiedź respondenta*



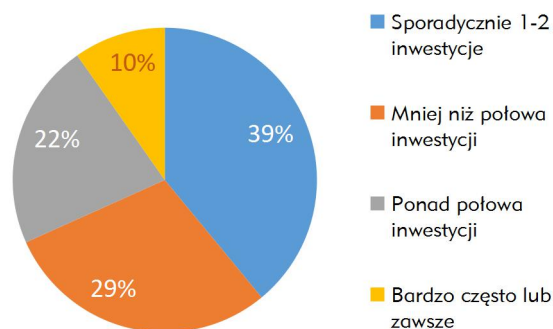
**Brak pełnej regulacji przesłanek i skutków odbioru robót budowlanych.**

**Nieprecyzyjne określanie przez zamawiających zakresu prac i standardu wykonania prac, co stanowi przyczynę licznych sporów sądowych.** Nieodzownym elementem każdej inwestycji jest jej odbiór, stąd bardzo istotne było dla autorów raportu ustalenie kluczowych problemów pojawiających się w jego trakcie. Obecna regulacja odbioru w Kodeksie cywilnym jest bardzo ograniczona, a wręcz szczątkowa. Najwięcej negatywnych głosów zebrali następujące problemy wynikające z aktualnej regulacji odbiorów. Po pierwsze, jako problem odbiorów respondenci wskazywali nieustalenie przez inwestora w SIWZ jednoznacznego standardu wykonania robót. Na występowanie tego problemu częściej niż jednostkowo wskazało 60% respondentów, z czego ponad 11% wskazało na występowanie bardzo często lub zawsze. Taka postawa inwestora w trakcie odbiorów prowadzi zwykle do formułowania przez inwestorów żądań, które nie mają pokrycia w umowie, a jeżeli pojawiają się na etapie odbiorów to albo istotnie je przedłużają, albo niezasadnie obciążają wykonawcę kosztem ponownego wykonania robót, które były wykonane prawidłowo. Po drugie, jako istotny problem wskazano żądanie przez inwestora bezusterkowego odbioru, a więc dokonywania odmowy odbioru nawet ze względu na kwestie czysto estetyczne. Mimo, iż Sąd Najwyższy i Sądy poszczególnych Apelacji wydały już bardzo dużo orzeczeń w tego typu sprawach, to inwestorzy wciąż próbują nadużywać swojej pozycji jako dysponenta płatności do wymuszania na wykonawcy usuwania również usterek czysto estetycznych. Najczęściej łączy się to z przedłużaniem okresu naliczania kary umownej za zwłokę.

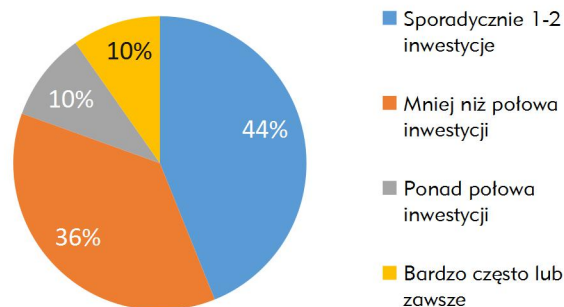
*Odpowiedzi respondentów.*

*Proszę określić jak często (w przypadku ilu inwestycji) poniższe problemy dotyczące regulacji prawnych odbioru robót budowlanych utrudniły Państwu przeprowadzenie odbioru zrealizowanej inwestycji.*

**■ Żądanie przez inwestora odbioru bezusterkowego i przedłużanie okresu naliczania kar umownych**



**■ Nieustalenie w SIWZ/umowie klarownego standardu wykonania robót i żądanie przez inwestora podwyższenia standardu wykonanych robót**



**Brak odpowiednich regulacji dotyczących korzystania przez zamawiających (inwestorów) z gwarancji należytego wykonania umowy (brak ochrony przed nadużyciami w tym zakresie).**

Kolejnym wątkiem, w którym odpowiedzi respondentów wskazują na pilną potrzebę podjęcia działań regulacyjnych jest kwestia gwarancji należytego wykonania umowy i jej nadużywania przez inwestorów. Odpowiedzi



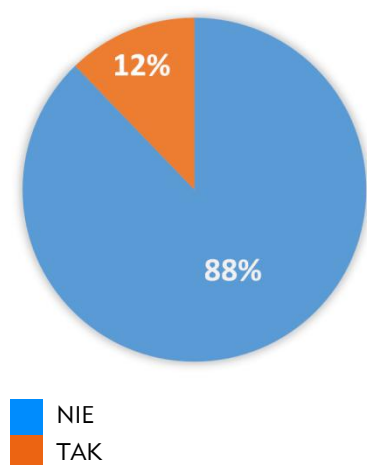


respondentów potwierdziły powszechną opinię na rynku, gdyż ponad 87% nie zgodziło się ze stwierdzeniem, że aktualna regulacja odpowiednio balansuje interesy wykonawcy i inwestora. W tej grupie osób opowiadających się za koniecznością zmiany tej regulacji, zdecydowana większość osób podziela stanowisko, że istnieje potrzeba wprowadzenia regulacji prawnych zabezpieczających wykonawców przed bezprawnymi działaniami inwestorów. Konieczne jest więc podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu wprowadzenia odpowiedniego narzędzia prawnego dla wykonawców.

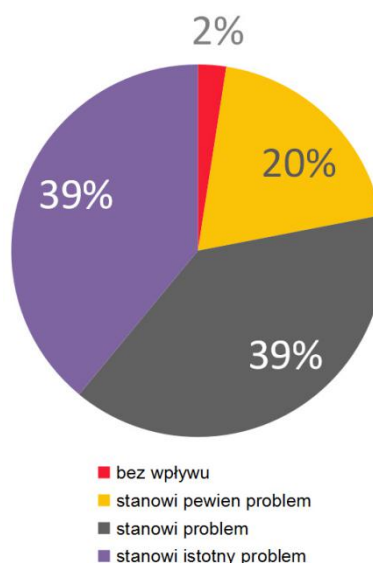
Warto przy tym odnotować, że orzecznictwo sądów powszechnych w zakresie możliwości i zasadności złożenia wniosku o zabezpieczenie przed wypłatą środków z gwarancji jest bardzo rozbieżne. Z drugiej strony często wykonawca nie ma już czasu na przygotowanie wniosku i uzyskanie zabezpieczenia przed dokonaniem wypłaty przez gwaranta.

*Odpowiedzi respondentów.*

*Czy obecny model gwarancji należytego wykonania umowy jest właściwy?*



*Jakie znaczenie dla wykonawców ma problem nadużywania egzekucji gwarancji przez inwestorów na płynność i wyniki finansowe przedsiębiorstwa?*



**Brak konstrukcji prawnej odpowiednio dopasowanej do roszczeń wykonawców o zapłatę wynagrodzenia za wykonane roboty dodatkowe, co utrudnia wykonawcom dochodzenie ich roszczeń.** Interesujące wyniki przyniosły odpowiedzi na pytanie dotyczące problemów, które stają na drodze wykonawców do dochodzenia roszczeń o zapłatę za wykonane roboty dodatkowe.



■ **Żądanie przez niektóre Sądy przedstawienia kompletnej dokumentacji kosztowej dla umożliwienia dochodzenia kosztów robót dodatkowych.** Prawie połowa respondentów zgłosiła problem związany z uprawnieniem do dochodzenia wynagrodzenia za roboty dodatkowe ze względu na konieczność zgromadzenia dokumentacji na poniesione koszty. Niewątpliwie biorąc pod uwagę wolumen tego typu spraw związany często z nie najlepszym przygotowaniem przez zamawiającego inwestycji, połączony z rozpoznawaniem tego typu spraw najczęściej tak jak zwykłych roszczeń o bezpodstawne wzbogacenie, należy poddać pod rozwagę ustawodawcy wprowadzenie wyraźnej regulacji, że wystarczające powinno być

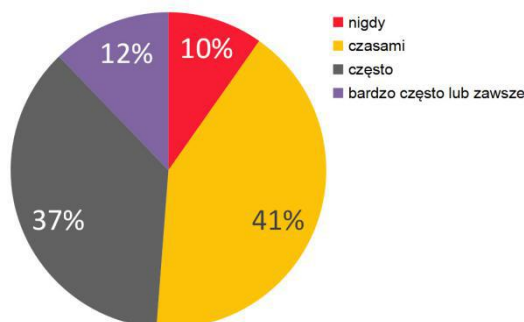
wykazanie przez wykonawcę faktu wzbogacenia i jego wysokości dla inwestora. Wydaje się, że taka modyfikacja nie pogorszyłaby sytuacji inwestorów, a jednocześnie otwiera drogę do dochodzenia roszczeń przez mniejsze podmioty, które często nie dysponują odpowiednimi służbami administracyjnymi zdolnymi do zgromadzenia kompletu potrzebnych dokumentów, których wymagają niektóre Sądy.

■ **Pozbawianie przez niektóre Sądy wykonawców możliwości uzyskania zysku z robót dodatkowych, uwzględnionego dla wszystkich pozycji zawartych w ofercie.** Na drugim miejscu, jako przeszkoda w dochodzeniu roszczeń o zapłatę za roboty dodatkowe, pojawia się przyjmowane czasem przez Sądy założenie, że w przypadku tego typu roszczeń można dochodzić wyłącznie kosztów faktycznie poniesionych, a więc bez marży. Stanowisko takie wydaje się o tyle niesłuszne, że przecież gdyby dane roboty została objęta ofertą, a najpewniej nie zostałyby wyłączone ze względu na wadę dokumentacji, to inwestor musiałby się zgodzić na stawkę z oferty, w której owa marża byłaby uwzględniona i na takiej podstawie następowałoby rozliczenie robót. Innymi słowy również w tym przypadku nie dochodziłoby do pogorszenia sytuacji inwestorów.

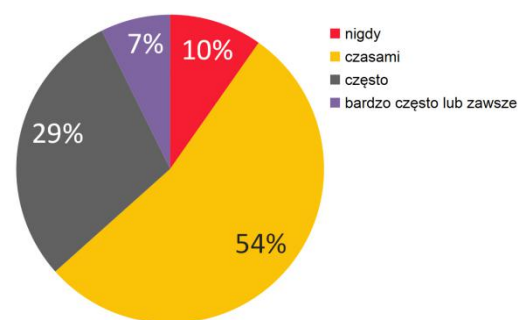
*Odpowiedzi respondentów.*

*Proszę określić, jak często poniższe problemy utrudniały lub uniemożliwiały Państwu uzyskanie zapłaty (w tym także w ramach sporu sądowego) za wykonane roboty dodatkowe (nie będące robotami zamiennymi lub równoważnymi)*

■ **Konieczność zgromadzenia kompletnej dokumentacji kosztowej na potwierdzenie poniesionego dodatkowego kosztu**



■ **Dochodzenie wynagrodzenia za te roboty wliczanego po kosztach tj. ograniczonego do faktycznie poniesionego kosztu, m.in. bez marży było dla nas nieopłacalne**



## Zamówienia publiczne

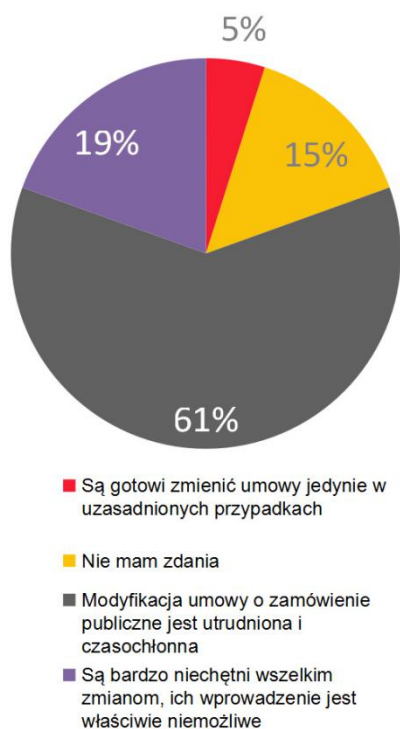
**Bardzo ograniczona możliwość dokonywania zmian umów zawartych w trybie zamówienia publicznego pozwalających na ich adaptację do zdarzeń występujących w toku realizacji.**

Należy wskazać, że ponad 82% respondentów zauważa problem związany z niemożliwością lub bardzo wysokim utrudnieniem modyfikacji umów zawartych w oparciu o Prawo zamówień publicznych. Jest to również jedna z przyczyn generowania sporów sądowych w miejsce odpowiednich adaptacji relacji kontraktowej. Obraz warto uzupełnić o informację, że kolejne 13% to odpowiedzi neutralne, a więc mniej niż 5% respondentów potwierdza gotowość zamawiających do jakichkolwiek zmian, mimo nawet istotnych zdarzeń występujących w trakcie realizacji umowy.



*Odpowiedzi respondentów.*

*Gotowość zamawiających do modyfikacji umowy o zamówienie publiczne.*



Powyższa kwestia łączy się z jedną z zasadniczych przeszkód na gruncie procedury zamówieniowej wskazywanych przez respondentów w samodzielnie uzupełnianych odpowiedziach, jaką jest zachwianie relacji na linii zamawiający – wykonawca. W otwartym pytaniu respondenci wskazywali, że szczególnie doskwiera im znikomy wpływ na treść dokumentacji przetargowej, co w połączeniu z niską jakością dokumentów opracowanych przez zamawiających, brakiem ustalonych standardów i dobrych praktyk powszechnych wśród przedstawicieli strony publicznej oraz sprzecznym orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej powoduje, że pozycja wykonawców jest jeszcze trudniejsza.



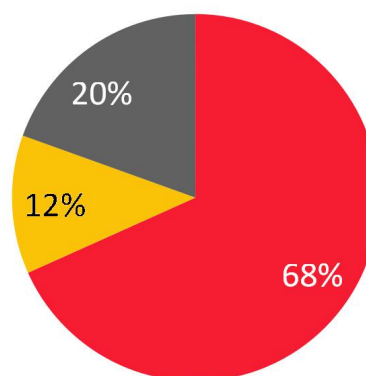
**Nieprawidłowe stosowanie pozacenowych oceny kryteriów ofert przez zamawiających.**

Niezbyt pochlebnie respondenci wypowiadają się również o stosowaniu przez zamawiających pozacenowych kryteriów oceny ofert. Prawie 70% respondentów twierdzi, że jakkolwiek sama idea jest słusna,

to już praktyka pozostawia wiele do życzenia. Prawie co piąty respondent uważa wręcz, że stosowanie pozacenowych kryteriów odbywa się ze szkodą dla wykonawców. Jeśli dodać do tego 11% twierdzących, że ich zastosowanie nie wpływa realnie na wybór oferty, to zdaje się nie budzić wątpliwości, że zagadnienie to wymaga sporych zmian. Na tle pozacenowych kryteriów oceny ofert widać zresztą stosunek uczestników rynku zamówień publicznych do ostatniej nowelizacji (z 22 czerwca 2016 roku). Zdecydowana większość respondentów negatywnie ocenia jej wpływ na realizacji projektów infrastrukturalnych.

*Odpowiedzi respondentów.*

*Ocena stosowanych przez zamawiających pozacenowych kryteriów oceny ofert.*



Bardzo dobrze, skutecznie pomagają one zamawiającym wybrać optymalną ofertę	0,00%
Idea jest słusna, lecz wymaga znacznie lepszej praktyki	68,29%
Ich stosowanie nie wpływa realnie na wybór oferty	12,20%
Stanowią dodatkowe obciążenie, nie generując jednocześnie istotnych korzyści	0,00%
Bardzo źle, stosowana praktyka zamawiających powoduje, że poprzez wymuszanie na wykonawcach proponowania nierealnych parametrów, w dłuższej perspektywie generują one więcej szkód niż pożytku	19,51%

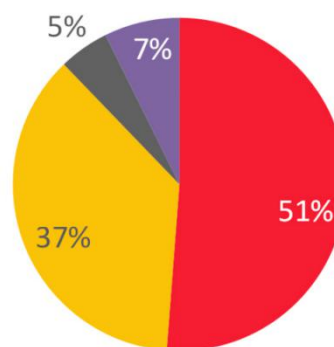
## Przepisy administracyjne



**Wielość decyzji administracyjnych niezbędnych dla rozpoczęcia inwestycji i jej przeprowadzenia.** Każdy kto miał możliwość zajmowania się przygotowaniem chociaż jednej inwestycji budowlanej w Polsce ma świadomość jak gruby segregator (-y) trzeba przygotować, aby zgromadzić w nim komplet potrzebnych decyzji administracyjnych. Mający cały czas w głowie ten problem ponad 84% respondentów opowiedziało się za potrzebą wydawania kilku decyzji administracyjnych w formie jednego aktu (jednej decyzji administracyjnej łączącej dotychczas wydawane decyzje). Wskazywano także na zauważalną niespójność i rozbieżne interpretacje niektórych przepisów regulujących wydawane decyzje (np. tzw. decyzje środowiskowe). Nieznacznie poniżej połowy z respondentów wskazało jednocześnie, że wydawanie jednej decyzji administracyjnej powinno wiązać się z reorganizacją organów administracyjnych tak aby decyzja wydana była przez jeden organ w jednym postępowaniu.

*Odpowiedzi respondentów.*

*Czy Państwa zdaniem mechanizmy z tzw. „specustaw” polegające na połączeniu kilku postępowań i kilku decyzji administracyjnych w jeden akt, należy przenieść do ogólnych przepisów o postępowaniu administracyjnym i stosować do wszystkich postępowań dotyczących inwestycji budowlanych?*



Tak. Należy nie tylko połączyć wszystkie decyzje administracyjne w jeden akt, ale także zreorganizować organy uczestniczące w procesie inwestycyjnym, tak aby była to faktycznie jedna decyzja wydawana w jednym postępowaniu przez jeden organ;	51,22%
Tak. Wystarczające będzie jednak jedynie połączenie wszystkich decyzji administracyjnych w jeden akt. Nie ma konieczności zreorganizowania organów uczestniczących w procesie inwestycyjnym.	36,59%
Nie. Należy utrzymać obecnie obowiązujący system, natomiast wymaga on uporządkowania obowiązujące procedury powinny zostać uporządkowane i ujednolicone.	4,88%
Nie. Należy utrzymać obecnie obowiązujący system.	7,32%

### Udział wielu organów w procedurze wydawania pozwolenia na użytkowanie utrudnia realizację inwestycji budowlanych.



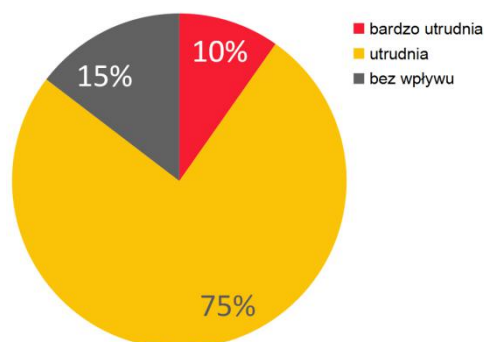
Swego rodzaju kontynuacją problemów zgłoszonych przez respondentów w ramach konieczności ograniczenia ilości decyzji administracyjnych na etapie przygotowywanie inwestycji jest problem dopuszczania inwestycji do użytkowania. Duże poparcie respondentów uzyskała idea regulująca proces dopuszczania obiektu do użytkowania poprzez prowadzenie go przed jednym organem, bez udziału różnych organów w toku postępowania.

■ Większość respondentów (85%) zwróciła uwagę na to, że udział różnych organów w

toku procedury dopuszczenia do użytkowania utrudnia realizację inwestycji budowlanych.

*Odpowiedzi respondentów.*

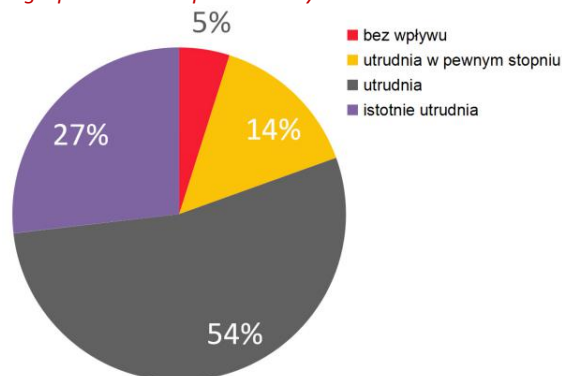
*Czy udział różnych organów w toku procedury dopuszczenia obiektu do użytkowania utrudnia realizację inwestycji budowlanych?*



*Odpowiedzi respondentów.*

*Proszę ocenić w skali 1-4 wpływ poniżej opisanych okoliczności na realizację inwestycji budowlanych (1-bez wpływu, 4-istotnie utrudnia)*

■ **Rozbieżne interpretacje lub duża uznaniowość organów dotyczące przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.**



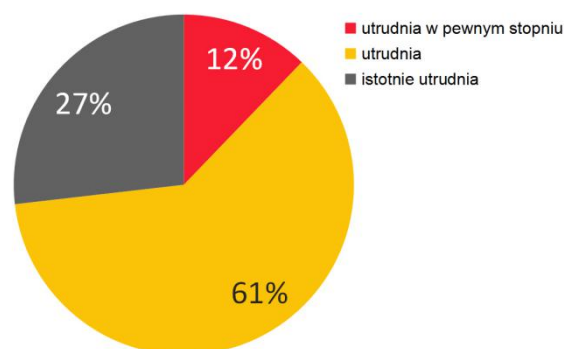
**Niektóre z dziedzin prawa administracyjnego-budowlanego zawierają dużo więcej regulacji niż inne przepisy.**

**Konieczna jest ich ponowna analiza i harmonizacja przez Ustawodawcę.** Obecne regulacje zbyt często prowadzą do rozbieżności stanowisk organów w podobnych sprawach. W ocenie respondentów – z racji wynikających z tego tytułu utrudnień w realizacji procesu inwestycyjnego – weryfikacji Ustawodawcy wymagają szczegółowe przepisy administracyjne z zakresu:

1. Norm i ochrony środowiska;
2. Zagospodarowania przestrzennego.

■ Respondenci zauważają bowiem istnienie dużej rozbieżności interpretacyjnej i uznaniowości organów w trakcie stosowania przepisów z tych działów prawa administracyjnego. Na pewno obowiązujące przepisy powinny zostać odpowiednio doprecyzowane, ale zarazem także dopasowane do praktyki budowlanej i otaczającej rzeczywistości.

■ **Rozbieżne interpretacje lub duża uznaniowość organów dotyczące przepisów i norm technicznych oraz wymogów ochrony środowiska**



## żółte flagi

**Procedura sądowa – rozstrzygnięcie sporów wynikających z inwestycji budowlanych**

Zbyt długi okres rozpoznawania przez Sądy sporów budowlanych i brak korzystania z instytucji prawnych i rozwiązań umożliwiających usprawnienie przebiegu postępowania za pomocą dostępnych rozwiązań. Analiza odpowiedzi udzielanych przez respondentów wskazuje, że dla branży

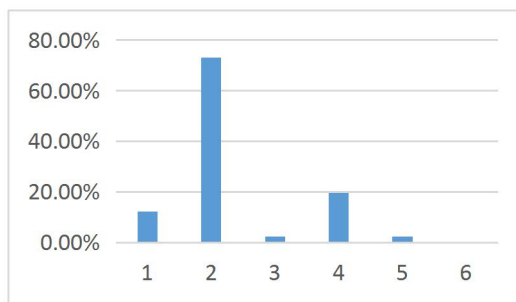


istotny problem stanowi zbyt wolne tempo rozpoznawania sporów sądowych dotyczących realizacji inwestycji budowlanych, co uwidoczniło się w ramach kilku niezależnych pytań.

■ Po pierwsze, bardzo wiele głosów - ok. 80% - zebrała idea wprowadzenia jako zasady wydawania nakazów zapłaty, w miejsce prowadzenia pełnego postępowania sądowego. Taka zmiana mogłaby ograniczyć konieczność prowadzenia sporów w sprawach, gdzie kontrahent nie dba nadto o swój interes, a także gdzie w ogóle nie jest podejmowana obrona. Czym innym jest bowiem uzyskanie nakazu i możliwość korzystania zeń w razie braku sprzeciwu, a czym innym konieczność dochodzenia przez Sąd jak rozumieć milczenie pozwanego po doręczeniu skomplikowanego pozwu w sprawie budowlanej. Te dwie na pozór bardzo podobne kwestie w skali np. pół roku oznaczają istotnie odmienną sytuację dla strony powodowej, która albo już od kilku miesięcy może prowadzić egzekucję, albo – w obecnym stanie prawnym – wciąż oczekuje na termin pierwszej rozprawy lub próbuje przekonać Sąd, że zachodzą podstawy do wydania wyroku bez prowadzenia skomplikowanego postępowania dowodowego.

*Odpowiedzi respondentów.*

*Czy Państwa zdaniem wprowadzenie zasady, że Sąd ma obowiązek wydać nakaz zapłaty w razie wniesienia pozwu o zapłatę, a tylko w bardzo wyjątkowych przypadkach (np. oczywista bezzasadność) wyznaczyć niezwłocznie termin rozprawy, wpłynęłoby korzystnie na spory z umów o roboty budowlane? (można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź)*



1	Tak, zasadniczo zawsze, ale sądy powinny mieć uprawnienie do wezwania świadka na przesłuchanie, gdy uznają to za konieczne	7,32%
2	Tak, ale tylko za zgodą sądu i po zatwierdzeniu pytań przez sąd	9,76%
3	Tak, ale świadek powinien być dodatkowo przesłuchany na rozprawie w przypadku zgłoszenia pytań uzupełniających lub na uzasadniony wniosek strony przeciwnej	63,41%
4	Tak, z innych przyczyn proszę wskazać przyczynę/przyczyny:*	2,44%
5	Nie, ograniczałoby to stronom i sądowni możliwość zadawania pytań świadkom	14,63%
6	Nie, ponieważ stwarzałoby to pole do potencjalnych nadużyć poprzez ingerencję w treść zeznań pisemnych	2,44%

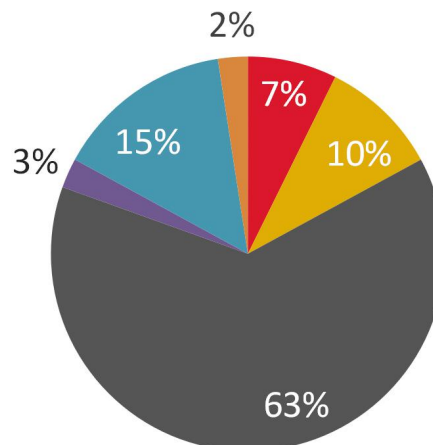
■ Po drugie, bardzo wiele głosów poparcia zdobyło wprowadzenie jako obowiązku prowadzenia organizacyjnych posiedzeń wstępnych, które w praktyce najczęściej przyczyniają się do przyspieszenia późniejszego postępowania. Nie sposób pominąć faktu, że ponad 50% poparcie zdobył nawet odważny koncept upoważnienia Sędziego do wskazywania możliwej treści przyszłego orzeczenia. W ocenie autorów raportu może to być efektem zniechęcenia branży ze względu na przypadki prowadzenia wieloletnich sporów, gdzie Sąd „milczy” co do swojego poglądu a na koniec postępowania okazuje się, że sprawę można było rozstrzygnąć kilka lat wcześniej i bez konieczności wydawania tak wielkich środków na koszty opinii biegłych lub obsługi prawnej. Warto odnotować, że obecnie procedura sądowa zawiera już szczętkową regulację, którą częściowo można wykorzystać do tego celu (tj. art. 217 § 3 in fine k.p.c.), ale Sądy rzadko z niej korzystają wobec braku ogólnego

imperatywu podejmowania działań w tym kierunku.

■ Po trzecie, respondenci opowiedzieli się także za kolejnym przyspieszeniem w zakresie dopuszczenia możliwości składania przez świadków w postępowaniu cywilnym zeznań w formie pisemnej – np. przed notariuszem lub komornikiem – z zastrzeżeniem jednak pewnych ograniczeń w tym zakresie (m.in. świadek powinien być dodatkowo przesłuchany na rozprawie w przypadku zgłoszenia pytań uzupełniających lub na uzasadniony wniosek strony przeciwnej). Za zasadniczym dopuszczeniem takiej możliwości opowiedzieli się niemal wszyscy respondenci. Dzięki tej konstrukcji otworzyłaby się możliwość do istotnego ograniczenia ilości czasu potrzebnego na rozprawie na przesłuchanie świadków, a w konsekwencji skróciłby się czas trwania procesów szczególnie w I instancji.

*Odpowiedzi respondentów.*

*Czy Państwa zdaniem świadkowie powinni mieć możliwość składania zeznań na piśmie np. przed notariuszem lub komornikiem, a nie – tak jak obecnie – tylko ustnie?*



Tak, zasadniczo zawsze, ale sądy powinny mieć uprawnienie do wezwania świadka na przesłuchanie, gdy uznają to za konieczne	7,32%
Tak, ale tylko za zgodą sądu i po zatwierdzeniu pytań przez sąd	9,76%
Tak, ale świadek powinien być dodatkowo przesłuchany na rozprawie w przypadku zgłoszenia pytań uzupełniających lub na uzasadniony wniosek strony przeciwnej	63,41 %
Tak, z innych przyczyn proszę wskazać przyczynę/przyczyny:*	2,44%
Nie, ograniczałoby to stronom i sądowni możliwość zadawania pytań świadkom	14,63 %
Nie, ponieważ stwarzałoby to pole do potencjalnych nadużyć poprzez ingerencję w treść zeznań pisemnych	2,44%

■ Powyższe uzupełnia fakt, że na problem z czasem i terminowością sporządzania opinii/opinii uzupełniających przez biegłych wskazuje około połowy negatywnych odpowiedzi respondentów.

# rekomendacje

Autorzy raportu mają nadzieję, że będzie on podstawą do opracowania w niedługim czasie konkretnych kroków legislacyjnych w kluczowych kwestiach dla budownictwa. Jednocześnie jednak może on być „głosem” branży budowlanej, który powinny wziąć pod uwagę sądy lub organy administracji publicznej podczas wydawania rozstrzygnięć, aby uniknąć optyki sprawy „to jest problem firmy X, że nie zadbała o odpowiednią regulację umowy”. Jeżeli bowiem dany problem, w ramach szerokich badań, wykazuje dużą powtarzalność, to znaczy, że nie jest to relacja jednostkowa, ale powszechny problem rynku, który należy odpowiednio uwzględnić podczas wydawania rozstrzygnięcia.

Autorzy raportu uważają, że najpilniejszych działań ustawodawczych wymagają następujące kwestie:

■ Stworzenie wydziałów (lub sekcji) ds. rozwiązywania sporów budowlanych w sądach powszechnych. Pozwoli to na wyłonienie grona sędziów posiadających odpowiednią wiedzę prawniczą uzupełnianą o doświadczenie i wiedzę techniczną niezbędną do szybszego i efektywnego rozstrzygnięcia tego rodzaju sporów. Niedostateczna znajomość realiów budowy i specyficznych problemów z tym związanych oraz zbyt wolne tempo rozstrzygnięcia sporów to jedne z największych hamulców wzrostu efektywności procesów inwestycyjnych.

Od strony prawnej reforma wydaje się dość prosta, gdyż wymaga odpowiedniej noweli przede wszystkim ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz Rozporządzenia

Ministra Sprawiedliwości – Regulamin urzędowania sądów powszechnych. Jednak jest to bardziej skomplikowany problem od strony koncepcyjnej (m.in. zdefiniowanie zakresu spraw przyjmowanych do tych wydziałów), a także organizacyjnej (należałoby bowiem opracować odpowiednią strategię doboru sędziów do tych wydziałów spośród osób mających w danych sądach największe już doświadczenie w sporach budowlanych).

■ Wprowadzenie jednej decyzji administracyjnej dla całego procesu uzyskiwania pozwolenia na budowę dla „zwykłych” inwestycji, podobnie jak jest to obecnie uregulowane w tzw. „specustawach”.

Obecnie stosowane rozwiązania znacząco utrudniają i przedłużają przygotowanie i realizację zadań infrastrukturalnych. Zauważalna jest niespójność i rozbieżne interpretacje niektórych przepisów (np. regulujących tzw. decyzje środowiskowe z innymi decyzjami). Zmiany powinny pójść w kierunku kumulacji kilku decyzji w rękach jednego organu i przyspieszenia oraz uproszczenia procedur. W związku z tym, że konstrukcja mechanizmu umożliwiającego komasowanie kilku decyzji w jeden akt zostało już opracowane w specustawach, to rozwiązanie problemu należy uznać za już znane, ale należy podjąć działania w celu jego wprowadzenia również w odniesieniu do „zwykłych” inwestycji.

■ Wprowadzenie domniemania rozstrzygającego, że skoro dany aspekt techniczny lub estetyczny nie został wprost zaadresowany w SIWZ, w tym w



dokumentacji technicznej, to znaczy, że nie był on objęty umową, a ewentualna odmowa odbioru z takiego względu jest nieskuteczna i należy przyjmować fikcję prawną dokonania skutecznego odbioru. Zasadniczo taki wniosek można wyprowadzić z istniejących już aktualnie przepisów prawa, ale odsetek odpowiedzi negatywnych wskazuje, że wciąż potrzebna jest pilna ingerencja ustawodawcy. Na pewno należałoby stworzyć spójną regulację zawierającą się zarówno w PZP, jak i prawie cywilnym.

autorzy opracowania:

WOJCIECH BAZAN  
ADWOKAT, ASSOCIATE  
Adwokat w Zespole Postępowań Sądowych i  
Arbitrażowych i Zespole Infrastruktury  
Jara Drapała & Partners

RAFAŁ BAŁDYS - REMBOWSKI  
WICEPREZES  
Polski Związek Pracodawców Budownictwa

# kontakt

Polski Związek Pracodawców Budownictwa  
ul. Kaliska 23 lok.U4  
02-316 Warszawa

T: +48 22 114 95 26

E: sekretariat@pzpb.com.pl

<http://www.pzpb.com.pl>

Jara Drapata & Partners Sp. K  
Ul. Bonifraterska 17 (North Gate Tower)  
00-203 Warszawa

T: +48 22 246 00 30

F: +48 22 246 00 31

E: office@jara-law.pl

<http://jara-law.pl>

