

Rachunek powierniczy dla podwykonawców

Wśród najważniejszych zmian, jakich wprowadzenie zakłada projekt ustawy o zapobieganiu nadużyciom w inwestycjach drogowych, należy wskazać wprowadzenie zaświadczeń drogowych wydawanych przez inspektora inwestycji drogowej, powołanie Komisji Inwestycji Drogowych oraz ustanowienie obowiązku prowadzenia drogowego rachunku powierniczego.

Coraz większym problemem przy prawidłowej i terminowej realizacji inwestycji drogowych stają się przypadki niewypłacania wynagrodzenia podwykonawcom. Podwykonawcy to często mali i średni przedsiębiorcy, którzy swoim potencjałem finansowym i organizacyjnym nie mogą równać się z dużymi korporacjami budowlanymi, które najczęściej występują po stronie generalnego wykonawcy i inwestora. Nie są to nowe zjawiska i od dłuższego czasu mówi się o konieczności wprowadzenia prawnych instrumentów ochrony podwykonawców, którzy aktualnie wystawieni są na zbyt duże ryzyko.

Przedstawiony scenariusz dotyczy na tyle licznej grupy firm, iż Ministerstwo Sprawiedliwości postanowiło zająć się problemem. Remedium na problemy podwykonawców mają być regulacje opracowywanej aktualnie przez ministerstwo ustawy o zapobieganiu nadużyciom w inwestycjach drogowych. Zgodnie z informacją opublikowaną na stronie ministerstwa proponowana ustawa należy do programu reform „Sprawiedliwość i bezpieczeństwo” i ma dotyczyć inwestycji drogowych realizowanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad.

Będą zaświadczenia drogowe

Wśród najważniejszych zmian, jakich ustanowienie zakłada projekt ustawy, należy wskazać wprowadzenie zaświadczeń drogowych wydawanych przez inspektora inwestycji drogowej, powołanie Komisji Inwestycji Drogowych oraz ustanowienie obowiązku prowadzenia drogowego rachunku powierniczego.

Zgodnie z propozycją MS funkcję inspektora inwestycji drogowej ma pełnić powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane. Głównym zadaniem inspektora będzie wydawanie tzw. zaświadczeń drogowych po zakończeniu poszczególnych etapów realizacji inwestycji przez podwykonawcę, określonych w harmonogramie rzeczowo-finansowym, stanowiącym integralną część umowy o podwykonawstwo. Zaświadczenia mają być wydawane w terminie 5 dni od zgłoszenia gotowości do odbioru danych robót i mogą być zaopatrzone we wzmiankę o wykonalności. Wydanie zaświadczenia ma być poprzedzone wysłuchaniem uczestników procesu inwestycyjnego. Inspektor będzie też uprawniony do wzywania uczestników procesu inwestycyjnego do złożenia w terminie 7 dni wyjaśnień co do kwestii związanych z wydawanym zaświadczeniem. Co ważne, wydane zaświadczenie ma mieć moc dokumentu urzędowego, tzn. będzie stanowić dowód tego, co zostało w nim

poświadczony i będzie korzystało z tzw. domniemania prawdziwości urzędowo poświadczonych informacji. Może to być niezwykle istotne w ewentualnych procesach sądowych pomiędzy podwykonawcami a ich zleceniodawcami.

Skąd wypłata

Jednak w praktyce najważniejszą rolę zaświadczeń ma być upoważnienie do wypłaty środków z drogowego rachunku powierniczego. Propozycja stworzenia takich rachunków dla poszczególnych inwestycji budzi duże kontrowersje wśród osób funkcjonujących na co dzień w obrocie budowlanym. Rachunek ma na celu zabezpieczyć i ochronić podwykonawców przed nieuczciwymi wykonawcami, którzy nie wypłacają im należności z tytułu wykonanych prac. Zgodnie z projektem ustawy inwestor będzie przelewał środki pieniężne związane z wykonywaną inwestycją na specjalnie stworzony do tego drogowy rachunek powierniczy. Bank prowadzący rachunek wypłaci generalnemu wykonawcy lub wykonawcy środki dopiero po spełnieniu przez niego warunków określonych w umowie o wykonanie inwestycji drogowej. W przypadku, gdy podwykonawca nie otrzymuje należnego mu wynagrodzenia za roboty, których wykonanie zostało potwierdzone zaświadczeniem drogowym, zostanie ono wypłacone przez bank z rachunku powierniczego bezpośrednio podwykonawcy. Koszty związane z prowadzeniem takiego rachunku będą ponosić inwestor i generalny wykonawca (lub wykonawca) w równych częściach.

Nowy organ

Projekt ustawy przewiduje również powołanie nowego organu administracji państwowej, wspomnianej wcześniej Komisji Inwestycji Drogowych. Ogólnie rzecz ujmując ma ona rozpoznawać spory między uczestnikami procesu inwestycyjnego, m.in. rozpoznawać odwołania od zaświadczeń drogowych. Członkowie Komisji mają być powoływani przez premiera. Co ciekawe, projekt ustawy reguluje także postępowanie dowodowe przeprowadzone w ramach odwołania od zaświadczenia drogowego. Taka regulacja przez niektórych traktowana jest jako dokonywanie zbędnego wyłomu w obowiązującym systemie postępowania administracyjnego. Na orzeczenie Komisji przysługiwać ma skarga do sądu administracyjnego, którą należy wnieść do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 7 dni od doręczenia orzeczenia Komisji.

Choć intencje twórców ministerialnego projektu są godne pochwały (ochrona podwykonawców, zabezpieczenie realizacji inwestycji), to jednak proponowane regulacje spotkały się z licznymi zastrzeżeniami. Krytycy projektu ustawy podnoszą, iż po kryzysie w sektorze budowlanym, który miał miejsce w latach 2010-2012, wprowadzono już zmiany mające na celu ochronę podwykonawców, a proponowana ustawa sprowadzi się jedynie do dodatkowej biurokracji. Akcentuje się również, iż nowe przepisy odchodzą od zasady równego traktowania podmiotów, gdyż faworyzują jedną grupę przedsiębiorców (podwykonawców). Takie działanie może spowodować w skrajnych sytuacjach zatrzymanie rozwoju firm budowlanych, które nie podołają sytuacji rynkowej i wymogom stworzonym przez ustawodawcę.

Pojawiają się głosy, że projekt ustawy wprowadzającej małą rewolucję dla branży nie powinien być przygotowywany przez Ministerstwo Sprawiedliwości, gdyż jego urzędnicy nie znają specyfiki branży budowlanej, przez co ustawa nie jest dostosowana do realiów procesu inwestycyjnego. Wiele osób podkreśla także, iż proponowane regulacje są sztucznie stworzoną mieszanką przepisów z zakresu prawa cywilnego i prawa administracyjnego, w konsekwencji ograniczającą dotychczasową ochronę praw podmiotów będących stronami umów. Prace nad ustawą wciąż trwają, dlatego ostateczny kształt jej przepisów nie jest znany. Mając jednak na uwadze potencjalną doniosłość tych regulacji dla branży, należy monitorować postępy procesu legislacyjnego.

Autor: Karolina Blandzi, prawnik, Kancelaria Prawna Piszcz i Wspólnicy