



Wpływ pandemii COVID – 19 na sytuację prawną branży budowlanej

I. Inwestycje szczególne realizowane w trybie specustawy koronawirusowej

Odformalizowanie zasad realizacji szczególnych inwestycji związanych z COVID-19

- Od 8 marca 2020 r. obowiązuje ustawa o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, tzw. specustawa koronawirusowa. Na jej podstawie **wyłączono stosowanie przepisów prawa budowlanego, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o ochronie zabytków. Wyłączenie znajduje zastosowanie w odniesieniu do:**
- projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, rozbiórki oraz
 - zmiany sposobu użytkowania

obiektów budowlanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Specustawa nie przewiduje analogicznego wyłączenia w stosunku do przepisów ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko, co oznacza, że realizacja przynajmniej części inwestycji objętych wyłączeniem, nadal może wymagać uzyskania decyzji środowiskowej.

W momencie publikacji niniejszego alertu, na stronie Sejmu opublikowany jest projekt zmian do specustawy przewidujący ponadto:

- obowiązek zgłoszenia organowi czynności objętych ww. wyłączeniem,
- obowiązek organu ustalenia wymagań dotyczących niezbędnych zabezpieczeń w przypadku robót budowlanych powodujących zagrożenie życia lub zdrowia ludzi,
- odszkodowanie przysługujące właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu za szkodę wyrządzoną na nieruchomościach objętych pracami budowlanymi realizowanymi na podstawie specustawy.

Założeniem zmian jest m.in. uniemożliwienie wykorzystywania opisanego wyłączenia w innym celu niż przeciwdziałanie COVID-19. Wydaje się, że uchwalenie zmian adresowałoby przynajmniej część uwag zgłaszanych w kontekście bezpieczeństwa inwestycji realizowanych w trybie specustawy.

Wiążące polecenia wydawane przedsiębiorcom

- Na podstawie specustawy Prezes Rady Ministrów może wydawać polecenia przedsiębiorcom, w tym również spółkom z branży budowlanej, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Przepisy nie precyzują katalogu takich poleceń, więc mogą one objąć wszelkie czynności związane z zwalczaniem, zapobieganiem czy profilaktyką choroby. Polecenia mogą być wydawane także ustnie, telefonicznie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej, podlegają natychmiastowemu wykonaniu i nie wymagają uzasadnienia. **Wykonanie polecenia odbywa się na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez wojewodę i jest finansowane z budżetu państwa.** Wątpliwość może budzić regulacja przewidująca, że **przygotowanie do realizacji zadań wskazanych w umowie** (np. prace planistyczne) **jest finansowane ze środków własnych przedsiębiorcy.** Projekt zmian do specustawy przewiduje jednak wyeliminowanie tego kontrowersyjnego rozwiązania.

Biorąc pod uwagę dynamiczny rozwój sytuacji, konieczne jest bieżące monitorowanie aktualnej sytuacji prawnej. Wprowadzenie dalszych obostrzeń oraz zmian do specustawy koronawirusowej jest wysoce prawdopodobne, w szczególności w kontekście zapowiedzi ogłoszenia tzw. tarczy antykryzysowej.

II. Pozostałe inwestycje niepodlegające specustawie

Sytuacja postępowań o wydanie decyzji administracyjnych, w szczególności pozwoleń budowlanych, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji środowiskowych czy decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

- Wydanie decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjnym następuje w ustawowo określonych terminach i powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki. Przepisy prawa nie przewidują możliwości zawieszenia postępowania w sytuacjach nadzwyczajnych, takich jak pandemia COVID-12. **Do terminów na wydanie decyzji nie wlicza się jednak okresów opóźnień spowodowanych z przyczyn niezależnych od organu.** W chwili publikacji niniejszego alertu brak jest wyraźnych sygnałów o ograniczeniu działalności urzędów. Nie można jednak wykluczyć, że z powodu zagrożenia związanego z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 lub ewentualnych braków personalnych, działalność organów może zostać ograniczona, co może mieć wpływ na terminy uzyskania decyzji administracyjnych, a w konsekwencji również na harmonogram realizowanych inwestycji.

Zwracamy uwagę, że wydawanie decyzji w procesie budowanym odbywa się po przeprowadzeniu postępowania w trybie pisemnym, które nie wymaga obecności zaangażowanych osób czy organu. Z tego też względu, o ile nie zostaną zarządzone przerwy działania w organach administracyjnych – postępowania te powinny toczyć się jak dotychczas, z wyłączeniem postępowań o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, które poprzedzone jest konieczną inspekcją organu nadzoru. Z oczywistych przyczyn takie czynności mogą obecnie być odroczone w czasie.

Co z obowiązującymi kontraktami budowlanymi?

- W pierwszej kolejności niezbędna jest dokładna analiza postanowień kontraktu w celu określenia:
- Czy umowa definiuje pojęcie siły wyższej i jaki jest zakres tej definicji?
 - Jakie uprawnienia przysługują stronom na wypadek zaistnienia siły wyższej?

Jeżeli umowa nie zawiera definicji siły wyższej lub klauzule odwołujące się do siły wyższej mają postać bardzo generalną, pomocne będzie odwołanie się do generalnych kryteriów wypracowanych przez orzecznictwo i doktrynę prawa. Powszechnie przyjmuje się, że łączne spełnienie następujących kryteriów pozwala na kwalifikowanie danego zdarzenia jako zdarzenia siły wyższej:

- zdarzenie zewnętrzne,
- niemożliwe do przewidzenia,
- którego skutkiem nie można zapobiec.

W przypadku obowiązujących kontraktów budowlanych, o ile strony nie dokonały umownych modyfikacji, aktualna sytuacja epidemiologiczna może zatem zostać uznana za zdarzenie siły wyższej. Taka kwalifikacja prawna może nie być możliwa w odniesieniu do umów zawieranych w momencie, kiedy zagrożenie było możliwe do przewidzenia.

Konsekwencje zaistnienia siły wyższej

- W zależności od postanowień umowy, zaistnienie siły wyższej może powodować wyłączenie lub ograniczenie odpowiedzialności strony, brak obowiązku zapłaty kar umownych z tytułu opóźnienia, wydłużenie terminów realizacji umowy, a nawet możliwość zakończenia stosunku prawnego.

Jeśli kontrakt budowlany nie zawiera postanowień na wypadek zaistnienia zdarzenia siły wyższej, możliwe jest powołanie się na ogólne zasady odpowiedzialności, zgodnie z którymi **strona nie ponosi odpowiedzialności jeżeli niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania wynika z okoliczności, za które nie ponosi ona odpowiedzialności, takich jak pandemia COVID-19.** Ciężar wykazania, że brak należytego wykonania zobowiązania wynika ze zdarzenia siły wyższej obciąża tę stronę, która nie wywiązała się ze swojego zobowiązania – w znakomitej większości przypadków będzie to wykonawca.

Ponadto, na podstawie regulacji art. 495 Kodeksu cywilnego może również dojść do **wygaśnięcia zobowiązania, jeśli świadczenie stało się niemożliwe w rezultacie okoliczności, za które dłużnik nie ponosi odpowiedzialności.** W takim przypadku **inwestor nie będzie uprawniony do żądania wykonania zobowiązania, a wykonawca do otrzymania wynagrodzenia.** Jeśli natomiast świadczenie stało się niemożliwe tylko częściowo, strona ta traci prawo do odpowiedniej części świadczenia wzajemnego – np. wynagrodzenia należnego za niezrealizowaną część robót. W takiej sytuacji inwestor może odstąpić od umowy, jeżeli wykonanie częściowe nie będzie miało dla niego znaczenia.

Prawo do odstąpienia od umowy przez inwestora

- Z regulacji szczególnych, mających zastosowanie w odniesieniu do umów o roboty budowlane, warto również wskazać na przepis art. 635 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym jeśli przyjmujący zamówienie (tj. wykonawca) opóźnia się z rozpoczęciem lub wykończeniem dzieła tak dalece, że nie jest prawdopodobne, żeby zdołał je ukończyć w czasie umówionym, zamawiający (tj. inwestor) może bez wyznaczenia terminu odstąpić od umowy jeszcze przed upływem terminu do wykończenia dzieła. Przywołana regulacja operuje pojęciem opóźnienia, które z definicji ma charakter niezawiniony. W związku z tym uprawnienie inwestora do odstąpienia od umowy może mieć zastosowanie nawet w przypadku takiego opóźnienia wykonawcy, które wynika z przyczyn od niego niezależnych.

Brak porozumienia stron

- W przypadku braku porozumienia pomiędzy stronami umowy w zakresie koniecznych modyfikacji pierwotnych ustaleń ze względu na obowiązujący stan epidemii, każdej z nich pozostaje powołanie się na klauzulę nadzwyczajnej zmiany stosunków przewidzianą w art. 3571 Kodeksu cywilnego, która przewiduje, że **jeżeli z powodu nadzwyczajnej zmiany stosunków spełnienie świadczenia byłoby połączone z nadmiernymi trudnościami albo groziłoby jednej ze stron rażąca strata, czego strony nie przewidywały przy zawarciu umowy, sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współzycia społecznego, oznaczyć sposób wykonania zobowiązania, wysokość świadczenia lub nawet orzec o rozwiązaniu umowy.** W wyroku z dnia 8 marca 2018 r. o sygn. II CSK 303/17, Sąd Najwyższy wprost wskazał, że epidemia może stanowić przyczynę nadzwyczajnej zmiany stosunków. Rozwiązując umowę, sąd może w miarę potrzeby orzec o rozliczeniach stron, kierując się zasadami określonymi w zdaniu poprzednim.

Należy jednak pamiętać, że powyższa regulacja daje sądowi a nie stronom uprawnienie do żądania zmiany kontraktu. Biorąc pod uwagę ograniczenie działalności sądów powszechnych wyłącznie do spraw kontraktów, zdecydowanie efektywniejsze wydanie się reregulacji w miarę możliwości warunków zawartych umów przez same strony i w takim kierunku dąży obecnie praktyka w związku z tym, że skutkami pandemii są dotknięte obie strony umów.