ADR. Arbitraż i Mediacja vol. 17, 1, 2024
DOI: 10.17951/adr.2024.17.1.69-81

Joanna Wiak
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID: 0000-0001-9012-0708
joanna.wiak@mail.umcs.pl

Ocena rekomendacji Prokuratorii Generalnej Rzeczpospolitej Polskiej w zakresie zmiany umowy o dzieło i o roboty budowlane z uwagi na nadzwyczajny wzrost cen

The Opinion of the General Prosecutor's Office of the Republic of Poland Regarding the Modification of a Contract for a Work or Construction Contract in Light of an Extraordinary Increase in Prices

ABSTRAKT

W niniejszym artykule analizie została poddana ocena rekomendacji Prokuratorii Generalnej RP z dnia 2 sierpnia 2022 roku „Zmiana umowy z uwagi na nadzwyczajny wzrost cen (waloryzacja wynagrodzenia) – podstawowe zagadnienia". Obejmują one obszar prawa zamówień publicznych. Jednak znaczna część z nich ma charakter uniwersalny, tj. możliwe jest ich zastosowanie także do umów niemieszczących się we wskazanej problematyce.

Słowa kluczowe: Sąd Polubowny przy Prokuratorii Generalnej RP; zmiana umowy; umowa o dzieło; umowa o roboty budowlane; rekomendacje Prokuratorii Generalnej RP

WPROWADZENIE

Podstawę prawną funkcjonowania Sądu Polubownego przy Prokuratorii Generalnej RP stanowi art. 26 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 roku o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: u.p.g.)[1]. Zgodnie z art. 26 ust. 1 u.p.g.

[1] Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2024 r. poz. 1192 ze zm.); dalej jako: u.p.g.

Prezes Prokuratorii Generalnej tworzy Sąd Polubowny przy Prokuratorii Generalnej właściwy w sprawach sporów z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych oraz spółek kapitałowych z udziałem tych podmiotów. Sąd ten został powołany jako właściwy w sprawach sporów z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych osób prawnych, osób prawnych z udziałem Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych oraz spółek kapitałowych z udziałem tych podmiotów (art. 26 ust. 2 u.p.g.). Jednak na skutek nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 13 czerwca 2019 roku o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw[2] rozszerzono katalog podmiotów podlegających kognicji tego Sądu poprzez dodanie ust. 2a i 2b do art. 26 u.p.g., zgodnie z którymi mediacja i inne polubowne formy rozwiązania sporu mogą być prowadzone również w przypadku sporów, w których jedną ze stron jest Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, podmiot, o którym mowa w art. 26 ust. 1 u.p.g., lub spółka kapitałowa z udziałem tych podmiotów (art. 26 ust. 2a u.p.g.). Sąd Polubowny może prowadzić również mediacje w postępowaniu administracyjnym, w którym jedną ze stron jest organ administracji publicznej lub podmiot, o którym mowa w art. 26 ust. 2a u.p.g. (art. 26 ust. 2b u.p.g.). Według danych statystycznych udostępnianych przez Sąd Polubowny przy Prokuratorii Generalnej RP na dzień 31 grudnia 2023 w 2023 roku[3] do tego Sądu wpłynęły 622 wnioski o przeprowadzenie postępowań, co stanowi ponad dwukrotny wzrost w porównaniu z poprzednim rokiem. Najistotniejsze zagadnienie poddawane kognicji tego Sądu stanowiła waloryzacja wynagrodzenia ryczałtowego wykonawców[4] z uwagi na nadzwyczajny i gwałtowny wzrost cen materiałów, robót budowalnych oraz innych kosztów niezbędnych do realizacji umowy w wyniku wojny na Ukrainie. Przy czym 59% spraw obejmowało obszar ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych[5] (dalej: p.z.p.) – 41% zaś stanowiły pozostałe.

Powyższe niewątpliwie stanowi konsekwencję opublikowanych w dniu 2 sierpnia 2022 roku na stronie internetowej Prokuratorii Generalnej RP rekomendacji „Zmiana umowy z uwagi na nadzwyczajny wzrost cen (waloryzacja

[2] Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1309).

[3] Sąd polubowny przy PG RP, *Dane statystyczne, stan na 31.12.2023*, https://www.gov.pl/attachment/18ebaf9e-dcb6-4c91-bbff-bb98145dafcd [dostęp: 14.07.2025].

[4] W niniejszym artykule dla uproszczenia przyjęto nomenklaturę „wykonawca" oraz „zamawiający" dla określenia odpowiednio przyjmującego zamówienie i zamawiającego w umowie o dzieło, a także wykonawcy oraz inwestora w umowie o roboty budowlane.

[5] Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.); dalej jako: p.z.p.

wynagrodzenia) – podstawowe zagadnienia”[6]. Mają one niebagatelne praktyczne znaczenie z uwagi na obecnie panującą sytuację gospodarczą. Rekomendacje przyjmują bowiem postać wytycznych w związku z gwałtownymi i nieprzewidywalnymi zmianami cen materiałów, robót budowlanych i innych kosztów obserwowanymi w wyniku wojny w Ukrainie, wpływającymi na wartość wynagrodzenia ryczałtowego przysługującego wykonawcy. Należy podkreślić, że zostały one wydane na użytek podmiotów podlegających kognicji Sądu Polubownego przy Prokuratorii Generalnej RP oraz umów zawieranych na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych. Jednak znaczna część z nich może znaleźć zastosowanie również do innych podmiotów i umów, m.in. o dzieło (art. 627–646 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, dalej: k.c.[7]) i o roboty budowlane (art. 647–658 k.c.) spoza obszaru wyżej wskazanych aktów prawnych. Jednocześnie wymaga podkreślenia, że rekomendacje Prokuratorii Generalnej RP stanowią wytyczne dla dokonania zmian wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy w drodze porozumienia stron, a więc bez wdawania się w spór. Ze względu na podmiot wydający rekomendacje, tj. Prokuratorię Generalna RP, trzeba założyć, że w razie poddania sporu przez strony umowy kognicji Sądu Polubownego przy Prokuratorii Generalnej RP znajdą one odzwierciedlenie w stanowisku tego Sądu bez względu na przyjętą przez strony metodę jego rozwiązania.

Odnosząc się do powyższego, w niniejszym opracowaniu problem badawczy sprowadza się przede wszystkim do oceny możliwości uznania przedmiotowych regulacji za mające niejako charakter uniwersalny, zapewniając ich powszechne wykorzystanie w obrocie gospodarczym. W związku z tym zostaną przedstawione rekomendacje Prokuratorii Generalnej RP, a następnie ich ocena w kontekście dopuszczalności zmiany wysokości wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy w umowie o dzieło i o roboty budowlane. Za podstawę rozważań i wniosków przyjęto tu przede metodę normatywną oraz pragmatyczną, które pozwalają na ocenę zgodności zmian umowy z przepisami prawa oraz ich praktycznych skutków w obliczu nadzwyczajnych okoliczności.

---

[6] Prokuratoria Generalna RP, *Zmiana umowy z uwagi na nadzwyczajny wzrost cen (waloryzacja wynagrodzenia) – podstawowe zagadnienia*, https://www.gov.pl/attachment/c6d6cb31-2e03-4e-75-8170-a05d5c45e785 [dostęp: 14.07.2025].

[7] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.); dalej jako: k.c.

REKOMENDACJE PROKURATORII GENERALNEJ RP W ZAKRESIE ZMIANY WYNAGRODZENIA RYCZAŁTOWEGO WYKONAWCY Z UWAGI NA NADZWYCZAJNY WZROST CEN

Zgodnie z rekomendacjami Prokuratorii Generalnej RP waloryzacja wynagrodzenia ryczałtowego jest rozumiana jako jego urealnienie z uwagi na tego rodzaju wzrost cen materiałów, robót budowlanych lub innych kosztów niezbędnych do realizacji umowy, który skutkuje powstaniem znacznej nierównowagi ekonomicznej stron umowy. Stanowi instrument, dzięki któremu następuje usunięcie skutków tego zdarzenia. Niedokonanie waloryzacji wynagrodzenia może nie tylko poważnie zachwiać równowagą ekonomiczną stron na niekorzyść wykonawcy, ale częstokroć może prowadzić do negatywnych konsekwencji dla zamawiającego, tj. do skutków mniej korzystnych niż stosowna zmiana umowy.

Istotne jest, że przedmiotowe rekomendacje pozostają aktualne w okresie, w którym te zjawiska występują. Zdaniem Prokuratorii Generalnej RP gwałtowne, zdecydowanie przewyższające dotychczasowe trendy rynkowe i nieprzewidywalne zmiany cen materiałów i robót budowlanych obserwowane obecnie w Polsce w wyniku wojny w Ukrainie pozwalają na dokonanie zmiany umowy na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 4 p.z.p. Mają one na celu dokonanie zmiany umowy przez strony bez wdania się w spór sądowy na podstawie art. 357^1 (klauzula *rebus sic stantibus*) oraz art. 632 § 2 k.c.

W rekomendacjach przyjęto, że o zakresie koniecznej (a tym samym dopuszczalnej) zmiany wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy decyduje wpływ takich zjawisk na wykonywanie danej umowy, jak gwałtowne, zdecydowanie przewyższające dotychczasową praktykę rynkową i nieprzewidywalne zmiany cen materiałów, a także robót budowlanych obserwowane obecnie w Polsce w wyniku wojny w Ukrainie. Oceniając ten wpływ, zamawiający może posługiwać się analizami o ogólniejszym charakterze i zagregowanymi danymi. Wnioski w tym zakresie opierają się na obserwacjach procesów rynkowych, które mogą być uogólniane. W szczególności dotyczy to określenia rozmiaru zachodzących zmian, ich gwałtowności, relacji zmian do występujących na rynku praktyk, marż w umowach o roboty budowlane, zakresu strat wykonawcy oraz konsekwencji tych ustaleń dla klasyfikacji zmian jako nadzwyczajnych i nieprzewidywalnych[8]. Nie jest zatem konieczne przeprowadzenie oddzielnej analizy wystąpienia przesłanek waloryzacji dla poszczególnych, typowych umów. Według Prokuratorii Generalnej RP wyjątek dotyczy sytuacji, gdy zamawiający posiada wiedzę, że – mimo zaistnienia generalnych procesów gospodarczych wskazujących na potrzebę zmiany wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy – w przypadku konkretnej umowy dokonanie zmiany może być nieuzasadnione. Ze względu na głębokość i szeroki zakres obserwowanych zjawisk, będą to jednak sytuacje zasadniczo związane z nieprawidłowym przygotowaniem oferty lub realizacją przez wykonawcę

[8] Prokuratoria Generalna RP, *op.cit.*, s. 8.

umowy, a także takie, w których stwierdzone nadzwyczajne okoliczności nie będą miały zasadniczego wpływu na realizację konkretnej umowy.

Ponadto Prokuratoria Generalna RP wskazuje[9], że zmiana umowy może przybrać formę zmiany wysokości wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy, wprowadzenia do umowy klauzuli waloryzacyjnej (określającej limit waloryzacji) lub zmiany dotychczasowej klauzuli, np. przez podwyższenie wcześniej przyjętego limitu waloryzacji. Zmiana wynagrodzenia jest możliwa również wtedy, gdy zamawiający przewidział klauzulę waloryzacyjną i jest ona niewystarczająca do zniwelowania niemożliwych do przewidzenia skutków spowodowanych zmianą okoliczności realizacji umowy.

OCENA REKOMENDACJI PROKURATORII GENERALNEJ RP W ZAKRESIE ZMIANY WYNAGRODZENIA RYCZAŁTOWEGO WYKONAWCY W UMOWIE O DZIEŁO I O ROBOTY BUDOWLANE Z UWAGI NA NADZWYCZAJNY WZROST CEN

Zasadniczo wyżej wskazane rekomendacje Prokuratorii Generalnej RP należy ocenić pozytywnie, z pewnymi zastrzeżeniami. Stanową one swoiste wytyczne dla stron umowy, które z założenia mają na celu rozważenie dokonania „samodzielnej" zmiany umowy bez ingerencji zewnętrznej, tj. bez wdawania się w spór sądowy czy skorzystania z alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów. Należy jednak przyjąć, że w razie skierowania sprawy w przedmiocie waloryzacji wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy do arbitrażu, mediacji czy koncyliacji w Sądzie Polubownym przy Prokuratorii Generalnej RP, rekomendacje znajdą odzwierciedlenie w rozstrzygnięciu w przeprowadzonym postępowaniu arbitrażowym, jak również w przyjętych założeniach oraz kierunku działań zmierzających do polubownego zakończenia sporu w trybie mediacji czy stanowisku koncyliacyjnym.

Skoro gwałtowne, zdecydowanie przewyższające dotychczasowe trendy rynkowe i nieprzewidywalne zmiany cen materiałów i robót budowlanych obserwowane obecnie w Polsce w wyniku wojny w Ukrainie pozwalają na dokonanie zmiany umowy na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 4 p.z.p., to tym bardziej jest to uzasadnione w stosunkach niepodlegających regulacji ustawy Prawo zamówień publicznych – np. w umowie o dzieło i o roboty budowlane. W takich bowiem przypadkach nie jest konieczne łączne spełnienie przesłanek przewidzianych w powyższym przepisie, a mianowicie wzrost cen, na skutek okoliczności, których zamawiający, działając z należytą starannością, nie mógł przewidzieć, oraz spowodowana nimi konieczność zmiany umowy, tj. zaistnienie wpływu wzrostu cen na rzeczywiste koszty realizacji umowy z zastrzeżeniem, że wzrost ten spowodowany każdą kolejną zmianą nie może przekraczać 50% wartości pierwotnej umowy.

[9] *Ibidem*.

Przedmiotowe rekomendacje, zgodnie ze stanowiskiem Prokuratorii Generalnej RP, mają na celu dokonanie zmiany umowy przez strony bez wdania się w spór sądowy na podstawie art. 357^1 (klauzula *rebus sic stantibus*) oraz art. 632 § 2 k.c. W odniesieniu do powyższego należy stwierdzić, że rekomendacje mogą stanowić wytyczne dla dokonania zmiany umowy o dzieło i o roboty budowlane wyłącznie na podstawie art. 632 § 2 k.c. Przepis ten stanowi bowiem *lex specialis* w stosunku do art. 357^1 KC[10]. Przy czym art. 632 § 2 k.c. pomimo że wprost odnosi się do umowy o dzieło, znajduje także zastosowanie *per analogiam* do umowy o roboty budowlane[11]. Na gruncie art. 357^1 k.c. jeżeli z powodu nadzwyczajnej zmiany stosunków spełnienie świadczenia byłoby połączone z nadmiernymi trudnościami albo groziłoby jednej ze stron rażącą stratą, czego strony nie przewidywały przy zawarciu umowy, sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współżycia społecznego, oznaczyć sposób wykonania zobowiązania, wysokość świadczenia lub nawet orzec o rozwiązaniu umowy. Rozwiązując umowę sąd może w miarę potrzeby orzec o rozliczeniach stron, kierując się zasadami określonymi w zdaniu poprzedzającym. Natomiast art. 632 § 2 k.c. stanowi wyjątek od reguły wynikającej z § 1 wskazanego przepisu, w świetle której jeżeli strony umówiły się o wynagrodzenie ryczałtowe, wykonawca nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac. Sprowadza się on do sytuacji, gdy wskutek zmiany stosunków, której nie można było przewidzieć, realizacja umowy groziłaby wykonawcy rażącą stratą, sąd może podwyższyć ryczałt lub rozwiązać umowę.

Generalnie w świetle art. 632 § 1 k.c. strony decydując się na przyjęcie wynagrodzenia ryczałtowego, muszą liczyć się z jego „bezwzględnym i sztywnym charakterem”[12]. Ryzyko powstania ewentualnej straty związanej z nieprzewidzianym wzrostem rozmiaru prac (a zatem nieuwzględnieniem określonych czynności czy też materiałów) lub koszów prac (w tym wzrostem cen i innych elementów kosztowych wpływających na wysokość wynagrodzenia) obciąża, przy wynagrodzeniu

[10] Jednocześnie wskazuje się, że art. 632 § 2 k.c. stanowi również w pewnym zakresie *lex specialis* w stosunku do art. 358^1 § 3 k.c. regulującego waloryzację sądową (w razie istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania sąd może po rozważeniu interesów stron, zgodnie z zasadami współżycia społecznego, zmienić wysokość lub sposób spełnienia świadczenia pieniężnego, chociażby były ustalone w orzeczeniu lub umowie), jednak w tematyce podjętej w ramach niniejszego opracowania przepis ten zasadniczo nie znajdzie zastosowania z uwagi na treść art. 358^1 § 4 k.c., który wyłącza sądową waloryzację świadczeń w odniesieniu do stron prowadzących przedsiębiorstwo – zob. m.in. G. Kozieł [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część szczególna*, red. A. Kidyba, Warszawa 2010, s. 257–258 oraz powołaną tam literaturę i orzecznictwo.

[11] Tak przede wszystkim SN (7) w wyroku z dnia 29 września 2009 r., III CZP 41/09, OSNC 2010, Nr 3, poz. 33.

[12] Wyrok SN z dnia 25 marca 2011 r., IV CSK 397/10, LEX nr 1129144.

ryczałtowym, wykonawcę[13]. Przeciwwagą dla wskazanego ryzyka wykonawcy jest sytuacja prawna zamawiającego, który nie może żądać obniżenia umówionego wynagrodzenia, nawet w przypadku gdyby przyjmujący zamówienie osiągnął wyższe od oczekiwanych korzyści, np. wskutek poniesienia niższych od zakładanych kosztów rzeczywistych[14], chyba że zachodzi sytuacja, o której mowa w art. 632 § 2 k.c. Nie można bowiem wykluczyć wystąpienia rzeczywistej, istotnej zmiany stosunków (między zawarciem a wykonaniem umowy), która przybierze postać zaskakującej zmiany w szczególności podatków i ceł, cen materiałów i innych czynników koniecznych do wykonania umowy o dzieło i o roboty budowlane, bez względu na to, czy są one wynikiem zarządzenia właściwego organu państwowego[15]. Wówczas powinna zostać zastosowana waloryzacja wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy, która ma na celu przywrócenie ekwiwalentności świadczeń stron należącej do właściwości (natury) stosunku prawnego wynikającego z umowy o dzieło i o roboty budowlane (przywrócenie rachunku ekonomicznego, jaki był objęty intencją stron w momencie zawarcia umowy)[16], pod warunkiem że nieprzewidywana zmiana stosunków skutkuje tym, iż realizacja umowy groziłaby wykonawcy rażącą stratą, tj. taką, która niweczy przeprowadzoną przez wykonawcę kalkulację z uwzględnieniem zwykłego ryzyka kontraktowego[17]. Natomiast w żadnym razie waloryzacja wynagrodzenia nie może skutkować uzyskaniem przez wykonawcę bezpodstawnej, nieznajdującej ekonomicznego uzasadnienia, korzyści, kosztem majątku zamawiającego[18]. Strata, o której mowa w art. 632 § 2

---

[13] Jest to jednolite stanowisko – zob. m.in. S. Buczkowski [w:] *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. S. Grzybowski, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1976, s. 435; A. Brzozowski [w:] *System prawa prywatnego. Tom 7. Prawo zobowiązań – cześć szczegółowa*, red. J. Rajski, Warszawa 2011, s. 403; tenże [w:] *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450–1088*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018, s. 448; W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 438; P. Drapała [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczegółowa*, red. J. Gudowski, Warszawa 2017, s. 683; M. Gutowski [w:] *Kodeks cywilny. Tom III. Komentarz. Art. 627–1088*, red. M. Gutowski, Legalis/el. 2021, komentarz do art. 632, teza nr I.2; G. Kozieł [w:] *Kodeks*…, s. 257; Z. Radwański, J. Panowicz-Lipska, *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2013, s. 196; K. Zagrobelny [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2017, s. 1302; Ł. Żelechowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IIIB*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, s. 337.

[14] G. Kozieł [w:] *Kodeks*…, s. 257.

[15] Zob. R. Szostak, *Wynagrodzenie za roboty budowlane*, „Zamówienia Publiczne. Doradca" 2007, nr 2, s. 9 i n.

[16] Por. P. Drapała [w:] *Kodeks*…, s. 683; E. Wanat, *Wykreślenie klauzul 13.7 oraz 13.8 FIDIC a możliwość zastosowania kodeksowych klauzul rebus sic stantibus*, „Transformacje Prawa Prywatnego" 2017, nr 2, LEX/el., teza 2.

[17] Por. wyrok SN z dnia 24 maja 2019 r., I CSK 218/18, LEX nr 2675096; wyrok SA we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2020 r., I ACa 232/20, LEX nr 3361570; wyrok SA w Katowicach z dnia 14 lutego 2022 r., V AGa 399/20, LEX nr 3355975.

[18] Por. wyrok SA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2020 r., I ACa 521/19, LEX nr 3215841.

k.c., nie musi być stratą, która zachwiałaby kondycją finansową wykonawcy, lecz wystarczy zwykła rażąca strata transakcyjna, niezależnie od wyniku finansowego całej działalności wykonawcy[19], choć samo pogorszenie kondycji finansowej wykonawcy może nie pozostawać bez znaczenia z perspektywy interesu zamawiającego. Wykonawca może bowiem utracić zdolność do dalszej realizacji umowy czy innych umów, które łączą go z zamawiającym.

Należy jednocześnie zauważyć, że art. 632 § 2 k.c. jest przepisem dyspozytywnym, a więc strony mogą umownie wyłączyć wynikające z tego przepisu uprawnienie sądu do podwyższenia wartości wynagrodzenia ryczałtowego[20]. W takim przypadku pozostaje jedynie możliwość zmiany wysokości takiego wynagrodzenia w drodze porozumienia stron, chyba że konkretny przypadek podlega kwalifikacji na przykład jako wyzysk (art. 388 k.c.).

W odniesieniu do rekomendacji Prokuratorii Generalnej RP w zakresie braku konieczności dokonania analizy konkretnej umowy ze względu na zaistnienie generalnych procesów gospodarczych wskazujących na potrzebę zmiany wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy – moim zdaniem zamawiający powinien jednak w każdym przypadku dokonać indywidualnej oceny zasadności waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy w konkretnej umowie o dzieło czy o roboty budowlane. Dotyczy to również sytuacji, gdy zamawiający posiada wiedzę o nieprawidłowym przygotowaniu oferty lub nienależytej realizacji przez wykonawcę umowy, a także kiedy stwierdzone nadzwyczajne okoliczności nie będą miały zasadniczego wpływu na wykonanie konkretnej umowy. Analiza w zakresie zasadności dokonania zmiany wynagrodzenia ryczałtowego powinna więc zostać dokonywana każdorazowo w odniesieniu do konkretnego przypadku i powinna określać, czy zaistniała nadzwyczajna zmiana stosunków prowadzi do rażącej straty wykonawcy. Powyższe może bowiem prowadzić do wniosku, że pomimo zaistnienia nieprzewidywanej zmiany stosunków niedokonanie waloryzacji nie prowadzi do rażącej straty po stronie wykonawcy. W związku z tym za każdym razem analizie powinno podlegać to, czy zaistnienie zewnętrznych zdarzeń uzasadniające zmianę umowy o dzieło czy o roboty budowlane pozostaje w związku przyczynowym z sytuacją wykonawcy w ramach konkretnej umowy. Przy czym nie chodzi o tu o adekwatny związek przyczynowy stanowiący przesłankę odpowiedzialności odszkodowawczej, ale o „zwykłą" relację kauzalną między zmianą stosunków a niebezpieczeństwem poniesienia rażącej straty przez wykonawcę[21]. Ustalenie powyższego wymaga zaś rozważenia wielu okoliczności faktycznych tak, aby uwzględnić całokształt sprawy, w tym w szczególności prawidłowo ocenić indywidualną sytuację finansową obu stron w ramach transakcji, ryzyko, jakie strony przyjmowały na siebie w związku z daną umową, oczekiwany

[19] Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2013 r., V CSK 2/13, LEX nr 1438655.

[20] Wyrok SN z dnia 18 września 2013 r., V CSK 436/12, Legalis nr 731230.

[21] Ł. Żelechowski, *op.cit*., s. 340.

zysk z tytułu realizacji umowy, warunki rynkowe danej branży czy ewentualną możliwość „odrobienia" poniesionej straty poprzez realizację innych umów[22].

Prokuratoria Generalna RP w rozważaniach poprzedzających rekomendacje[23] słusznie wskazała na brak uzasadnienia waloryzacji wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy w razie znacznego zaniżenie oferty w stosunku do warunków rynkowych, które nawet przy niskich zmianach cen skutkowałoby rażącą stratą wykonawcy. Podobnie należałoby się odnieść do niedoszacowania oferty przez wykonawcę lub nieuwzględnienia przy jej kalkulacji możliwych (przewidywalnych) zmian cen (błędnie skalkulowany ryczałt). W takiej sytuacji często wykonawca, mając zagwarantowaną określoną kwotę, dąży do rozmaitych, nie zawsze uzasadnionych, oszczędności w celu powiększenia zysku transakcyjnego. Tym samym błędnie skalkulowany ryczałt odbija się na jakości, a niekiedy także na zakresie przedmiotu umowy o dzieło i o roboty budowlane, gdy „sztywne" wynagrodzenie „nie wystarcza" do należytego jego wykonania[24]. Ponadto brak uzasadnienia dokonania waloryzacji wynagrodzenia ryczałtowego wykonawcy może także stanowić jego zwłoka skutkująca koniecznością nabywania towarów i usług po zawyżonych cenach, czy sytuacja, gdy wzrost cen jednych materiałów był kompensowany wykonawcy obniżeniem cen innych.

Za uzasadnione należy uznać rekomendacje Prokuratorii Generalnej RP w zakresie wprowadzania do umowy o dzieło i o roboty budowlane klauzul waloryzacyjnych ze względu na wzrost cen materiałów lub innych kosztów niezbędnych do realizacji umowy, który skutkuje powstaniem znacznej nierównowagi ekonomicznej stron umowy, tj. umożliwiających dokonywanie zmian wysokości wynagrodzenia ryczałtowego należnego wykonawcy i określających zasady ich wprowadzania. W praktyce tego typu postanowienia mogą przybrać postać klauzul automatycznego dostosowania umowy, które skutkują niezależną od woli stron i innych okoliczności modyfikacją wynagrodzenia, niepowodującą konieczności dokonania zmiany umowy oraz klauzule renegocjacyjne, niezawierające elementów pozwalających na automatyczne określenie wysokości wynagrodzenia, w związku z czym konieczna jest zmiana umowy[25]. Pierwsza z nich oczywiście jest pożądana z punktu widzenia wykonawcy, ponieważ w takiej sytuacji waloryzacja jest

---

[22] Por. E. Wanat, *op.cit.*, teza 7.

[23] Prokuratoria Generalna RP, *op.cit.*, s. 4.

[24] Por. R. Szostak, *Czy jest dopuszczalna waloryzacja wynagrodzenia ryczałtowego ustalonego w umowie o zamówienie publiczne? Glosa do wyroku SN z dnia 22 października 2014 r., II CSK 773/13*, „Finanse Komunalne" 2015, nr 10, LEX/el., teza 6.

[25] Zob. Urząd Zamówień Publicznych, *Przykładowe klauzule waloryzacyjne możliwe do wykorzystania w umowach w sprawie zamówienia publicznego*, https://www.gov.pl/attachment/c9a4d1dc-dcaf-428c-afc8-fb468da8ae72 [dostęp: 14.07.2025] – pomimo że publikacja odnosi się do problematyki klauzul waloryzacyjnych na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych, w znacznym zakresie wytyczne w niej zawarte mają charakter uniwersalny.

dokonywana z mocy samej umowy, a więc nie jest konieczne podjęcie żadnych czynności przez strony. Ewentualnie w konkretnym przypadku uzasadnione może okazać się zobowiązanie wykonawcy jedynie do poinformowania zamawiającego ze wskazaniem na przykład konkretnych cen materiałów wynikających z dokonanej waloryzacji. Druga natomiast obliguje strony wyłącznie do podjęcia rozmów w celu dokonania waloryzacji wynagrodzenia. Natomiast sama waloryzacja wymaga zgodnych oświadczeń woli stron. W praktyce w razie nieosiągnięcia konsensusu w omawianym zakresie strony przewidują w umowie postanowienia uprawniające je do odstąpienia od umowy (art. 395 k.c.), z zastrzeżeniem skutku *ex nunc* oraz braku uprawnienia do dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych (art. 487 i n. k.c.) i ewentualnych kar umownych (art. 483 i 484 k.c.).

Wskazuje się, że klauzule waloryzacyjne powinny przede wszystkim: (1) uwzględniać konkretny stan faktyczny w kontekście zawieranej umowy, w szczególności specyfikę i złożoności przedmiotu umowy – powinny mieć charakter adekwatny w stosunku do danej sytuacji; (2) być formułowane w sposób jednoznaczny w celu uniknięcia późniejszych sporów interpretacyjnych w ich stosowaniu; (3) zawierać ściśle określony, obiektywny miernik wartości, który będzie podstawą zmiany wynagrodzenia, np. rynkowa cena określonego materiału bądź usługi (klauzula towarowa) czy wysokości inflacji, wysokości wynagrodzeń za pracę – minimalna lub średnia płaca w gospodarce, w branży lub określonym zawodzie (klauzula indeksowa); (4) określać łatwo dostępny, niezależny od stron umowy i jednoznaczny wskaźnik waloryzacji, np. wskaźnik zmiany ceny materiałów lub kosztów, w szczególności ogłaszany w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego przez wskazanie innej podstawy, w szczególności wykazu rodzajów materiałów lub kosztów, w przypadku których zmiana ceny/wynagrodzenia uprawnia strony umowy do żądania zmiany wynagrodzenia przysługującego wykonawcy na podstawie umowy[26].

Klauzule waloryzacyjne służą bezpośrednio ochronie interesu wykonawcy. Jednak pośrednio, o czym była mowa, mają także wpływ na prawidłową, pożądaną z punku widzenia zamawianego realizację umowy – jej należyte wykonanie, ewentualnie także należytą realizację innych umów łączących strony. W związku z tym wprowadzając omawiane klauzule do umowy należałoby rozważyć pewne ograniczenia w ich konstrukcji w celu zabezpieczenia interesu zamawiającego, aby nie stanowiły one zbyt daleko idącej dowolności „waloryzacyjnej". Na przykład za uzasadnione można uznać wprowadzenie ograniczenia waloryzacji wynagrodzenia

[26] Por. *ibidem*, s. 2 i 6; zob. także A. Brzozowski [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449*[10], red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018, s. 1184–1185; M. Lemkowski [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449*[11], red. M. Gutowski, Warszawa 2016, s. 1280; P. Machnikowski [w:] *Kodeks*…, s. 668 i 672; R. Morek [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IIIA*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, s. 133; A. Olejniczak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, red. A. Kidyba, Warszawa 2010, s. 67; T. Wiśniewski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, Warszawa 2018, s. 79.

ryczałtowego wykonawcy w umowie o dzieło i o roboty budowlane w ten sposób, że jest ona możliwa: (1) wyłącznie gdy wykonawca wykaże, że zmiana cen materiałów lub kosztów wpływa na koszt realizacji umowy; (2) z określoną częstotliwością; (3) do określonej maksymalnej wartości wynagrodzenia wykonawcy[27].

Prokuratoria Generalna RP podkreśliła, że zmiana wynagrodzenia jest możliwa również wtedy, gdy zamawiający przewidział klauzulę waloryzacyjną i jest ona niewystarczająca do zniwelowania niemożliwych do przewidzenia skutków spowodowanych zmianą okoliczności realizacji umowy. W tym miejscu należy podkreślić, co często rodzi w praktyce wątpliwości, że co do zasady każde postanowienie umowne może podlegać zmianie w drodze porozumienia stron w granicach wyznaczanych przez zasadę swobody umów (art. 353^1 k.c.). Oznacza to również, że nie ma przeszkód, aby strony zgodnie postanowiły o rezygnacji z przewidzianej w umowie o dzieło czy o roboty budowlane klauzuli waloryzacyjnej w każdym czasie podczas realizacji umowy, np. w razie ustania przesłanek, które stanowiły uzasadnienie jej wprowadzenia, co oczywiście będzie wymagało zmiany umowy.

WNIOSKI

Celem rekomendacji Prokuratorii Generalnej RP jest zalecenie stronom „samodzielnej" waloryzacji wynagrodzenia ryczałtowego przysługującego wykonawcy z uwagi na nadzwyczajny wzrost cen materiałów, robót budowlanych i innych kosztów obserwowany w wyniku wojny w Ukrainie. Stanowią one wytyczne służące uniknięciu wdania się przez strony w spór sądowy czy skorzystania z alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów. Niewątpliwie jednak w razie skierowania sprawy do arbitrażu, mediacji czy koncyliacji w Sądzie Polubownym przy Prokuratorii Generalnej RP, ze względu na podmiot wydający rekomendacje, który jednocześnie sprawuje kognicję, znajdą one odzwierciedlenie w rozstrzygnięciu w przeprowadzonym postępowaniu arbitrażowym oraz w założeniach oraz kierunku działań podejmowanych przez mediatora zmierzających do polubownego zakończenia sporu czy stanowisku koncyliatora.

Rekomendacje Prokuratorii Generalnej RP należy ocenić pozytywnie. Należy przyjąć, że w znacznym zakresie mają one charakter uniwersalny, tj. nadają się do zastosowania w stosunku do podmiotów nieobjętych regulacją ustawy o Prokuratorii Generalnej Rzeczpospolitej Polskiej oraz umów o dzieło i o roboty budowlane zawieranych na zasadach ogólnych wynikających z Kodeksu cywilnego. Zastrzeżenia przy tym wymaga, że uzasadnienie dokonania waloryzacji wynagrodzenia ryczałtowego w odniesieniu do takich przypadków, z perspektywy interesu zamawiającego, powinno być w każdej sytuacji poddawane indywidualnej, wnikliwej analizie.

[27] Por. Urząd Zamówień Publicznych, *op.cit.*, s. 6.

BIBLIOGRAFIA

Literatura

Brzozowski A. [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449[10]*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018.

Brzozowski A. [w:] *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 450–1088*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018.

Brzozowski A. [w:] *System prawa prywatnego. Tom 7. Prawo zobowiązań – cześć szczegółowa*, red. J. Rajski, Warszawa 2011.

Buczkowski S. [w:] *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. S. Grzybowski, Wrocław – Warszawa – Kraków – Gdańsk 1976.

Cichomska M. [w:] *Prokuratoria Generalna RP. Komentarz*, red. L. Bosek, M. Dziurda, Warszawa 2019.

Czachórski W., Brzozowski A., Safjan M., Skowrońska-Bocian E., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2004.

Drapała P. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IV. Zobowiązania. Część szczegółowa*, red. J. Gudowski, Warszawa 2017.

Gutowski M. [w:] *Kodeks cywilny. Tom III. Komentarz. Art. 627–1088*, red. M. Gutowski, Legalis/el. 2021.

Kozieł G. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część szczególna*, red. A. Kidyba, Warszawa 2010.

Lemkowski M. [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449[11]*, red. M. Gutowski, Warszawa 2016.

Morek R. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IIIA*, red. K. Osajda, Warszawa 2017.

Olejniczak A. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, red. A. Kidyba, Warszawa 2010.

Prokuratoria Generalna RP, *Zmiana umowy z uwagi na nadzwyczajny wzrost cen (waloryzacja wynagrodzenia) – podstawowe zagadnienia*, https://www.gov.pl/attachment/c6d6cb31-2e03-4e75-8170-a05d5c45e785.

Radwański Z., Panowicz-Lipska J., *Zobowiązania – część szczegółowa*, Warszawa 2013.

Sąd polubowny przy PG RP, *Dane statystyczne, stan na 31.12.2023*, https://www.gov.pl/attachment/18ebaf9e-dcb6-4c91-bbff-bb98145dafcd [dostęp: 14.07.2025].

Szostak R., *Czy jest dopuszczalna waloryzacja wynagrodzenia ryczałtowego ustalonego w umowie o zamówienie publiczne? Glosa do wyroku SN z dnia 22 października 2014 r., II CSK 773/13*, „Finanse Komunalne" 2015, nr 10, LEX/el.

Szostak R., *Wynagrodzenie za roboty budowlane*, „Zamówienia Publiczne. Doradca" 2007, nr 2.

Urząd Zamówień Publicznych, *Przykładowe klauzule waloryzacyjne możliwe do wykorzystania w umowach w sprawie zamówienia publicznego*, https://www.gov.pl/attachment/c9a4d1dc-dcaf-428c-afc8-fb468da8ae72 [dostęp: 14.07.2025].

Wanat E., *Wykreślenie klauzul 13.7 oraz 13.8 FIDIC a możliwość zastosowania kodeksowych klauzul rebus sic stantibus,* „Transformacje Prawa Prywatnego" 2017, nr 2, LEX/el.

Wiśniewski T. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, Warszawa 2018.

Zagrobelny K. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2017.

Żelechowski Ł. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom IIIB*, red. K. Osajda, Warszawa 2017.

Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.).
Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1192 ze zm.).
Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1309).
Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).

Orzecznictwo

Wyrok SN (7) z dnia 29 września 2009 r., III CZP 41/09, OSNC 2010, Nr 3, poz. 33.
Wyrok SN z dnia 25 marca 2011 r., IV CSK 397/10, LEX nr 1129144.
Wyrok SN z dnia 18 września 2013 r., V CSK 436/12, Legalis nr 731230.
Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2013 r., V CSK 2/13, LEX nr 1438655.
Wyrok SN z dnia 24 maja 2019 r., I CSK 218/18, LEX nr 2675096.
Wyrok SA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2020 r., I ACa 521/19, LEX nr 3215841.
Wyrok SA we Wrocławiu z dnia 17 grudnia 2020 r., I ACa 232/20, LEX nr 3361570.
Wyrok SA w Katowicach z dnia 14 lutego 2022 r., V AGa 399/20, LEX nr 3355975.

ABSTRACT

This article presents an analysis of the recommendation issued by the Polish Attorney General on August 2, 2022, titled “Amendment of a contract due to extraordinary price increases (wage indexation) – key issues”. The issues discussed pertain to the field of public procurement law. However, a significant portion of these issues has a universal character, meaning they can also be applied to contracts outside the scope of the aforementioned subject matter.

Keywords: Arbitration Court at the General Counsel to the Republic of Poland; change of contract; contract for specific work; construction contract; recommendations of the General Counsel to the Republic of Poland