KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 8 lipca 2019 r.

**Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych**

**(druk nr 1229)**

## I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa ma na celu przeciwdziałanie zatorom płatniczym, czyli nieterminowemu wywiązywaniu się z odroczonych płatności, a także stosowaniu zbyt długich, często nieuzasadnionych gospodarczym charakterem danej transakcji, terminów płatności za dostarczone towary i usługi. Brak terminowej zapłaty za towary lub usługi, jak również długie oczekiwanie na nią, generuje szereg negatywnych konsekwencji dla obrotu gospodarczego. Wprowadzane rozwiązania prawne mają mobilizować dłużników transakcji handlowych (przedsiębiorców i podmioty publiczne) do dokonywania zapłaty w ustalonym terminie, jak również zniechęcać do narzucania przez nich nieuzasadnionych, wydłużonych terminów zapłaty. Wprowadzone zostaną również mechanizmy wsparcia dla wierzycieli, w szczególności dla małych i średnich przedsiębiorstw. Ustawa obejmuje ponadto zmiany mające na celu ograniczenie potencjalnych nadużyć w korzystaniu z instrumentów przewidzianych w aktualnie obowiązującej ustawie o terminach zapłaty w transakcjach handlowych oraz doprecyzowanie przepisów budzących wątpliwości w praktyce ich stosowania.

Najistotniejsze zmiany wprowadzane na mocy opiniowanej ustawy to w szczególności:

1) skrócenie terminu zapłaty w transakcjach, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny, do 30 dni, bez możliwości jego wydłużenia (wyjątek stanowią podmioty lecznicze, dla których pozostaje termin 60-dniowy);

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 92 26, faks 22 694 91 06, e-mail: Jakub.Zabielski@senat.gov.pl

2) wprowadzenie ustawowego obowiązku stosowania maksymalnego 60-dniowego terminu zapłaty w transakcjach, w których wierzycielem jest mały lub średni przedsiębiorca, a dłużnikiem duży przedsiębiorca (definiowany zgodnie z Załącznikiem I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i art. 108 Traktatu) pod rygorem nieważności postanowienia umownego przewidującego dłuższy termin zapłaty;
3) zobligowanie przedsiębiorców takich jak grupy kapitałowe i podatników, których przychód przekracza rocznie 50 mln euro, do przekazywania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki corocznego sprawozdania o stosowanych terminach zapłaty;
4) wprowadzenie kar administracyjnych nakładanych przez Prezesa UOKiK na przedsiębiorców, którzy nadmiernie opóźniają się w płatnościach i tym samym kredytują swoją działalność kosztem kontrahentów (informacje o ukaranych podmiotach będą publikowane);
5) przeniesienie z wierzyciela na dłużnika ciężaru dowodu, że ustalony w umowie termin zapłaty jest rażąco nieuczciwy oraz wprowadzenie możliwości żądania takiego ustalenia w ciągu 3 lat od dnia, w którym umowa została wykonana;
6) wprowadzenie możliwości odstąpienia przez wierzyciela od umowy lub wypowiedzenia umowy, gdy termin zapłaty został nadmiernie wydłużony, a ustalenie tego terminu było rażąco nieuczciwe wobec wierzyciela (przyjęto, że uprawnienie takie będzie przysługiwało w przypadku terminu dłuższego niż 120 dni);
7) uproszczenie procedury zabezpieczającej dla roszczeń o wartości nie wyższej niż 75 tys. zł, poprzez ułatwienie wykazania interesu prawnego w udzieleniu zabezpieczenia wobec powoda dochodzącego zapłaty wynagrodzenia z tytułu transakcji handlowej oraz wprowadzenie możliwości wydania postanowienia o zabezpieczeniu w postępowaniu upominawczym przez referendarza sądowego;
8) wprowadzenie zakazu zbywania prawa do rekompensaty w przypadku dokonania cesji wierzytelności na osoby trzecie (w szczególności na firmy windykacyjne);
9) wprowadzenie rozwiązań, zgodnie z którymi podmiot publiczny może nie dochodzić należności z tytułu rekompensaty, w przypadku jeżeli jej wysokość jest równa lub wyższa od wysokości należności głównej;

10) wprowadzenie progów wysokości rekompensaty w zależności od wysokości wynagrodzenia: 40 euro (do 5000 zł), 70 euro (do 50 000 zł) i 100 euro (powyżej 50 000 zł);
11) wprowadzenie możliwości pomniejszenia przez wierzyciela podstawy opodatkowania (podatku PIT i CIT) o kwotę wierzytelności, jeżeli wierzytelność ta nie została uregulowana lub zbyta w jakiejkolwiek formie w ciągu 90 dni od dnia upływu terminu jej płatności określonego w umowie lub na fakturze (tzw. złe długi);
12) nałożenie na dłużnika obowiązku doliczenia do podstawy opodatkowania (podatek CIT i PIT) kwoty nieuregulowanego zobowiązania, jeżeli zobowiązanie nie zostało uregulowane w terminie 90 dni od dnia upływu terminu płatności określonego w umowie lub na fakturze (rachunku);
13) uzupełnienie katalogu czynów nieuczciwej konkurencji o działanie polegające na nieuzasadnionym wydłużaniu terminów zapłaty za dostarczone produkty lub wykonane usługi w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz zmiany doprecyzowujące w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi;
14) podniesienie wysokości odsetek ustawowych za opóźnienia w transakcjach handlowych o dwa punkty procentowe, tak aby kredytowanie się kosztem kontrahentów było droższe niż uzyskanie pieniędzy np. z kredytu komercyjnego, z wyjątkiem transakcji, w których dłużnikiem jest podmiot leczniczy (w tych transakcjach odsetki pozostaną na dotychczasowym poziomie).

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2020 r. Wyjątkiem jest przepis wprowadzający zmiany do ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, który wejdzie w życie z dniem 31 grudnia 2019 r.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 83. posiedzeniu w dniu 4 lipca 2019 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 3475). Pierwsze czytanie projektu odbyło się na 82. posiedzeniu Sejmu w dniu 12 czerwca 2019 r. Projekt został skierowany do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Gospodarki i Rozwoju. Komisje po rozpatrzeniu tego projektu na posiedzeniach w dniach 27 czerwca i 3 lipca 2019 r. wniosły o jego uchwalenie

(druk sejmowy nr 3577). Na etapie prac w komisjach wprowadzono do projektu szereg zmian o charakterze doprecyzowującym przepisy i techniczno-legislacyjnym. Zmiany te nie wpłynęły w sposób istotny na meritum rozwiązań zaproponowanych przez Rząd.

W drugim czytaniu zgłoszono do projektu kilka poprawek merytorycznych. Żadna z nich nie uzyskała poparcia Izby. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu komisji.

## III. Uwagi szczegółowe

1) art. 2 pkt 2, art. 26i ust. 10 pkt 1 – w myśl art. 26i ust. 10 pkt 1 zastosowanie ust. 1 i 2 tego artykułu (zmniejszenie albo zwiększenie postawy obliczenia podatku oraz zwiększenie albo zmniejszenie straty ze źródła, z którym związana jest transakcja handlowa) nie będzie możliwe, jeżeli dłużnik lub wierzyciel, na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego dzień złożenia zeznania podatkowego, będzie w trakcie postępowania restrukturyzacyjnego, postępowania upadłościowego lub w trakcie likwidacji. Analogiczne rozwiązanie przewidziano na gruncie ustaw: o podatku dochodowym od osób prawnych (art. 18f ust. 10 pkt 1) i o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (art. 11 ust. 10 pkt 1). W związku z tym, nasuwa się pytanie, czy wyłączenie możliwości zmniejszenia postawy obliczenia podatku oraz zwiększenie straty ze źródła, z którym związana jest transakcja handlowa, w przypadku wierzyciela będącego w trakcie postępowania restrukturyzacyjnego, postępowania upadłościowego lub w trakcie likwidacji, jest zgodne z intencją prawodawcy. Trzeba pamiętać, że sytuacja ekonomiczna, w której znalazł się wierzyciel, jest często następstwem określonego działania dłużnika, polegającego na nieuiszczaniu – w ogóle albo na czas – jego zobowiązań. Jak przyjęte rozwiązanie ma się do przyświecającej ustawodawcy idei ochrony wierzyciela? Nie bez znaczenia są również przepisy ustawy o podatku od towarów i usług dotyczące tzw. ulgi za złe długi, które w odniesieniu do wierzyciela takiego warunku nie stawiają.

**Propozycja poprawki**:

w art. 2 w pkt 2, w art. 26i w ust. 10 w pkt 1 skreśla się wyrazy „lub wierzyciel,”;

w art. 3 w pkt 2, w art. 18f w ust. 10 w pkt 1 skreśla się wyrazy „lub wierzyciel,”;

w art. 7 w pkt 3, w ust. 10 w pkt 1 skreśla się wyrazy „lub wierzyciel,”;

2) art. 2 pkt 2, art. 26i ust. 19 – nasuwa się pytanie, czy zgodne z wolą ustawodawcy jest pominięcie w art. 26i ust. 19 w katalogu przepisów, do których się odsyła, ust. 3 tego artykułu. Czy w przypadku określonym w tym przepisie, zmniejszając podstawę obliczenia podatku w kolejnych latach podatkowych, podatnik nie będzie obowiązany wykazać w zeznaniu podatkowym wierzytelności, z którą związane jest zmniejszenie. Analogiczne pytanie dotyczy dodawanego do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych art. 18f ust. 19 i dodawanego do ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne art. 11 ust. 18. Sformułowanie ewentualnej poprawki będzie możliwe po ustaleniu intencji prawodawcy.

3) art. 7 pkt 1 – propozycja poprawki redakcyjnej, która skoreluje element wyliczenia z wprowadzeniem do wyliczenia.

**Propozycja poprawki:**

w art. 7 w pkt 1, w pkt 18 wyraz „ustawie” zastępuje się wyrazem „ustawa”;

4) art. 10 pkt 6 lit. e, art. 7 ust. 4 – propozycja poprawki ujednolicającej terminologię ustawy.

**Propozycja poprawki**:

w art. 10 w pkt 6 w lit. e, w ust. 4 wyraz „potwierdzającego” zastępuje się wyrazem „potwierdzających”;

5) art. 10 pkt 6 lit. e, art. 7 ust. 4 – nasuwa się pytanie, czy przepis art. 7 ust. 4 (w nowym brzmieniu) nie powinien odsyłać także – w związku z ust. 3 tego artykułu – do art. 13 ust. 2 pkt 1 i 2, tj. przepisów przewidujących 60-dniowy termin zapłaty, w przypadku gdy termin zapłaty został określony w umowie niezgodnie z art. 7 ust. 2 i 2a. Analogiczna uwaga odnosi się do nowelizowanego art. 8 ust. 5, w zakresie w jakim przepis ten nie odsyła do terminów, które znajdą zastosowanie w przypadku gdy termin zapłaty w umowie zostanie określony niezgodnie z art. 8 ust. 2.

**Propozycja poprawki**:

w art. 10:

a) w pkt 6 w lit. e, w ust. 4 wyrazy „ust. 2, 2a lub 3a” zastępuje się wyrazami „ust. 2, 2a lub 3a albo art. 13 ust. 2 pkt 1 lub 2”,

b) w pkt 7 w lit. e, w ust. 5 wyrazy „ust. 2” zastępuje się wyrazami „ust. 2 albo art. 13 ust. 2 pkt 3 lub 4”;

6) art. 10 pkt 12, art. 13b i art. 13c ust. 1 – w związku ze sformułowaniem w ustawie o terminach zapłaty w transakcjach handlowych w art. 4 w pkt 2 definicji pojęcia „podmiot publiczny”, mając na uwadze, że zakres podmiotowy definicji pokrywa się z zakresem sformułowania „podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–3a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych” oraz kierując się § 10 Zasad techniki prawodawczej, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

**Propozycja poprawki**:

w art. 10 w pkt 12:

a) w art. 13b:

– w ust. 1 wyrazy „, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–3a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych” zastępuje się wyrazem „publicznymi”,

– w ust. 2 wyrazy „, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–3a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych” zastępuje się wyrazem „publicznym”,

b) w art. 13c w ust. 1 wyrazy „, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–3a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych” zastępuje się wyrazem „publicznymi”,

7) art. 10 pkt 12, art. 13c ust. 4 – w związku z tym, że w dodawanym do ustawy – Ordynacja podatkowa art. 299f § 7 jest mowa o przekazywaniu danych, a nie danych i informacji, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki uściślającej.

**Propozycja poprawki**:

w art. 10 w pkt 12, w art. 13c w ust. 4 skreśla się wyrazy „informacji lub”;

8) art. 10 pkt 12, art. 13f ust. 1 – nasuwa się pytanie, czy wolą ustawodawcy jest, aby art. 13f ust. 1 odnosił się również do podmiotów publicznych. Trzeba wziąć pod uwagę, że art. 13b i art. 13c odnoszą się do podmiotów niebędących podmiotami publicznym. W związku z innym (bardziej generalnym) określeniem zakresu podmiotowego art. 13f ust. 1 należałoby przyjąć, że przepis ten nakłada obowiązek również na podmioty publiczne.

Analogiczna wątpliwość dotyczy dodawanych art. 13g ust. 1, art. 13i ust. 1 i art. 13t ust. 1. Sformułowanie ewentualnej poprawki będzie możliwe po ustaleniu intencji prawodawcy.

9) art. 10 pkt 12, art. 13f ust. 1 – przepis ten nakłada na wskazane w przepisie podmioty obowiązek przekazywania, na żądanie Prezesa UOKiK koniecznych informacji i dokumentów. Nasuwa się pytanie, czy obowiązek ten będzie spoczywał na podmiotach niezależnie od tego, czy Prezes UOKiK wystąpi z żądaniem w toku postępowania, czy też niezależnie od postępowania (poza postępowaniem). Przepisy art. 13g ust. 1 i art. 13i ust. 1 wyraźnie wskazują, że przewidziane w tych przepisach kompetencje będą mogły być realizowane wyłącznie w toku postępowania.

**Propozycja poprawki:**

w art. 10 w pkt 12, w art. 13f w ust. 1 wyraz „Podmioty” zastępuje się wyrazami „W toku postępowania, podmioty”;

10) art. 10 pkt 12, art. 13f ust. 2 wprowadzenie do wyliczenia i art. 13r – propozycja poprawki eliminującej z przepisu czasownik modalny „powinien”.

**Propozycja poprawki**:

w art. 10 w pkt 12:

a) w art. 13f w ust. 2 wyrazy „powinno zawierać” zastępuje się wyrazami „zawiera”,

b) w art. 13r wyrazy „powinno być zakończone” zastępuje się wyrazami „kończy się”;

11) art. 10 pkt 12, art. 13j ust. 1 pkt 2 – art. 3 pkt 1 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne nie definiuje pojęcia „udostępnienie”. Przepis ten zawiera definicję pojęcia „informatyczny nośnik danych”. Mając to na

uwadze, stanowiąc o żądaniu udostępnienia nie należy odsyłać do wskazanego przepisu ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Być może intencją ustawodawcy było odesłanie do tego przepisu w dalszej części art. 13j ust. 1 pkt 2 w miejscu, w którym ustawodawca mówi o informatycznych nośnikach danych.

**Propozycja poprawki:**

w art. 10 w pkt 12, w art. 13j w ust. 1 w pkt 2 skreśla się wyrazy „, w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,” oraz wyraz „przepisów” zastępuje się wyrazami „art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r.”;

12) art. 10 pkt 12, art. 13m ust. 2 i 3 – mając na uwadze treść dodawanego art. 13m ust. 1 pkt 1, który mówi o „kopiach i wydrukach materiałów i korespondencji” oraz zakładając, że ust. 2 i 3 wskazanego artykułu odnoszą się do tych kopii i wydruków, a także mając na względzie § 10 Zasad techniki prawodawczej, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

**Propozycja poprawki**:

w art. 10 w pkt 12, w art. 13m w ust. 2 i 3 wyrazy „dokumentów i wydruków” zastępuje się wyrazami „i wydruków, o których mowa w ust. 1 pkt 1,”;

13) art. 10 pkt 12, art. 13x oraz art. 13y – w dodawanym art. 13x ust. 1 i 2 ustawodawca, odnosząc się do administracyjnych kar pieniężnych odsyła do art. 13t i art. 13v, w celu uściślenia, o które kary w przepisach chodzi. Takiego uściślenia nie dokonano jednak w pozostałych ustępach w art. 13x oraz w art. 13y. Mając na względzie zapewnienie konsekwencji terminologicznej w obrębie ustawy oraz kierując się potrzebą wyeliminowania potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych, proponuje się przyjęcie jednej z niżej zaproponowanych poprawek.

**Propozycja poprawki:**

w art. 10 w pkt 12, w art. 13x:

a) w ust. 1 skreśla się wyrazy „, o których mowa w art. 13t i art. 13v,”,

b) w ust. 2 skreśla się wyrazy „, o której mowa w art. 13t i art. 13v,”;

*albo*

w art. 10 w pkt 12:

a) w art. 13x:

– w ust. 3 po wyrazie „pieniężna” dodaje się wyrazy „, o której mowa w art. 13t i art. 13v,”,

– w ust. 4 po wyrazie „pieniężnej” dodaje się wyrazy „, o której mowa w art. 13t i art. 13v,”,

b) w art. 13y po wyrazie „pieniężnej” dodaje się wyrazy „, o której mowa w art. 13t albo art. 13v,”.

*Jakub Zabielski*

*Główny legislator*