



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 6 września 2021 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych

(druk nr 485)

I. Cel i przedmiot ustawy

Podstawowym celem ustawy jest nałożenie na akceptantów¹⁾ obowiązku przyjmowania od konsumentów zapłaty za towar lub usługę znakami pieniężnymi emitowanymi przez Narodowy Bank Polski (banknotami i monetami), zwanymi dalej „gotówką”.

Ustawodawca dodaje w rozdziale 6 („Prawa i obowiązki akceptanta i agenta rozliczeniowego”) działu III („Prawa i obowiązki w zakresie dostarczania usług płatniczych i korzystania z nich”) ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych przepisy, w myśl których:

- 1) akceptant nie będzie mógł uzależnić zawarcia z konsumentem umowy o świadczenie usługi lub umowy sprzedaży towaru od dokonania zapłaty w formie bezgotówkowej ani odmówić przyjęcia zapłaty od konsumenta gotówką (dodawany art. 59ea ust. 1);
- 2) akceptant będzie mógł przyjmować zapłatę wyłącznie w formie bezgotówkowej:
 - a) w przypadku działalności prowadzonej w sieci Internet,
 - b) w miejscu prowadzenia działalności bez obecności personelu,
 - c) podczas imprezy masowej, o ile w regulaminie tej imprezy zamieszczona zostanie stosowna informacja,

¹⁾ Akceptantem jest odbiorca inny niż konsument, na rzecz którego agent rozliczeniowy świadczy usługę płatniczą. Innymi słowy jest to podmiot, na rzecz którego następuje zapłata, który zawarł z agentem rozliczeniowym umowę o przyjmowanie zapłaty przy użyciu instrumentów płatniczych, w szczególności karty płatniczej.

- d) w przypadku jednorazowej transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, której wartość będzie równa przeciętnemu wynagrodzeniu w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w trzecim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanemu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego²⁾, lub większa od niego (dodawany art. 59ea ust. 2);
- 3) akceptant nie będzie mógł nakładać ani pobierać opłat z tytułu przyjmowania zapłaty gotówką ani różnicować ceny w zależności od formy zapłaty.

Z propozycją zmiany w ustawie o usługach płatniczych i uregulowanie kwestii obowiązku przyjmowania zapłaty gotówką wystąpił do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Prezes Narodowego Banku Polskiego.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, zaproponowane rozwiązania uwzględniają „zwyczaje płatnicze oraz potrzebę zapewnienia możliwości korzystania przez wszystkie grupy społeczne z preferowanych przez nie form płatności, w tym płatności gotówkowych”.

W aktualnym stanie prawnym nie ma prawnego obowiązku akceptacji – jako sposobu zapłaty za towar lub usługę – gotówki, pomimo przyznanego znakom pieniężnym emitowanym przez Narodowy Bank Polski statusu prawnych środków płatniczych (art. 32 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r o Narodowym Banku Polskim).

Zasada swobody umów (art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny) umożliwi przedsiębiorcy takie ukształtowanie działalności, w której będzie się on opierał wyłącznie na płatnościach bezgotówkowych, tj. nie będzie on akceptował gotówki, jako formy zapłaty za usługę lub towar. Oznacza to *de facto*, że stosowną umowę z akceptantem będzie mógł zawrzeć wyłącznie taki klient, który chce i ma możliwość rozliczenia się w sposób bezgotówkowy. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że „w takiej sytuacji uznać należy, że oferta danego przedsiębiorcy nie jest skierowana do ogółu, ale do określonego kręgu zainteresowanych”. Należy przy tym pamiętać, że strony nie mają nieograniczonej swobody kształtowania stosunku prawnego (postanowień wiążącej ich umowy). Jego treść lub cel nie mogą sprzeciwiać się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

²⁾ Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w trzecim kwartale 2020 r. wyniosło **5370,64 zł**.

Dodawany art. 59ea ust. 1 uniemożliwi akceptantowi (stronie umowy) powoływanie się na zasadę swobody umów w zakresie odnoszącym się do określenia formy zapłaty przez konsumenta za towar lub usługę. W przepisie tym wprost zostanie wyłączona możliwość uzależniania przez akceptanta zawarcia z konsumentem umowy o świadczenie usług lub umowy sprzedaży towarów od dokonania zapłaty w formie bezgotówkowej. Akceptant nie będzie mógł również odmówić konsumentowi przyjęcia od niego zapłaty gotówką. Tym samym przesądzone zostanie, że na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej każdy konsument będzie mógł bezwarunkowo dokonać zapłaty za towar lub usługę gotówką, o ile nie zajdzie jedna z okoliczności wskazanych w dodawanym art. 59ea ust. 2.

Wskazane w dodawanym art. 59ea ust. 2 wyłączenia obowiązku przyjmowania zapłaty w gotówce mają w ocenie projektodawcy zapewnić równowagę między interesami poszczególnych uczestników obrotu gospodarczego. Wyłączenia te uwzględniają specyfikę prowadzonej przez akceptanta działalności (działalność w sieci Internet, dokonywanie transakcji bez obecności personelu), charakter i specyfikę wydarzenia, w trakcie którego powstaje obowiązek zapłaty (impreza masowa) oraz wartość umowy.

Dodawany art. 59ea ust. 3, który przewiduje zakaz nakładania i pobierania przez akceptanta dodatkowych opłat z tytułu płatności gotówką, jest – jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy – odpowiednikiem art. 37a ust. 3 nowelizowanej ustawy (przepis ten wprowadza zakaz tzw. *surcharge*, czyli nakładania dodatkowych opłat przez odbiorcę³⁾ w związku z dokonaniem na jego rzecz płatności z wykorzystaniem instrumentu płatniczego, np. karty płatniczej). Ponadto w art. 59ea ust. 3 przewidziano także zakaz różnicowania ceny oferowanych towarów lub usług ze względu na formę zapłaty. Rozwiązanie to ma zminimalizować obchodzenie zakazu tzw. *surcharge*. W ocenie projektodawcy cena za towar lub usługę powinna być taka sama bez względu na formę zapłaty (gotówką albo bezgotówkowo). Rozwiązanie to ma chronić osoby dokonujące płatności w gotówce przed ponoszeniem dodatkowych kosztów z tego tytułu.

W ustawie nie przewidziano przepisów przejściowych i dostosowujących.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

³⁾ Odbiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, będącą odbiorcą środków pieniężnych stanowiących przedmiot transakcji płatniczej.

Projekt ustawy został skonsultowany z Europejskim Bankiem Centralnym i uzyskał pozytywną opinię.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 36. posiedzeniu w dniu 11 sierpnia 2021 r. Projekt ustawy był przedłożeniem prezydenckim (druk sejmowy nr 1221). Marszałek Sejmu skierowała projekt do Komisji Finansów Publicznych. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu na posiedzeniach w dniach 22 czerwca oraz 10 sierpnia 2021 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1496). W drugim czytaniu nie wniesiono poprawek. W trzecim czytaniu projekt poparło 436 posłów, nikt nie był przeciw, zaś 7 posłów wstrzymało się od głosu.

W trakcie prac nad projektem w Sejmie rozszerzono katalog przypadków, w których nie będzie się stosowało dodawanego art. 59ea ust. 1. Uznano, że przepis ten nie znajdzie zastosowania również w odniesieniu do jednorazowej transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, której wartość jest równa przeciętnemu wynagrodzeniu w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w trzecim kwartale roku poprzedniego, ogłaszanemu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, lub większa od niego.

Pozostałe dokonane zmiany nie miały charakteru merytorycznego.

III. Uwagi ogólne

- 1) jednym warunków uznania prawa za dobre (odpowiadające standardom) jest jego **stabilność**. Nie oznacza ona niezmienności prawa, ale to, że ingerencja w porządek prawny będzie następowała wyłącznie wówczas gdy jest to rzeczywiście konieczne. Zmiany przepisów należy dokonywać jedynie wtedy, gdy spodziewamy się osiągnąć w ten sposób znaczną korzyść (w różnych aspektach), a nie zaledwie nieznacznie poprawić istniejący porządek prawny. Z treści uzasadnienia nie wynika, że skutek noweli będzie miał znaczące znaczenie z punktu widzenia systemu prawnego i jego adresatów.

Zasadność ingerencji w porządek prawny powinna wynikać z poprzedzających opracowanie ustawy ocen, analiz i konsultacji, a wyniki tychże powinny znaleźć odzwierciedlenie w towarzyszącym projektowi uzasadnieniu.

Z załączonego do projektu ustawy uzasadnienia wynika, że „zmiana ustawy nie spowoduje skutków gospodarczych i finansowych a także nie nakłada dodatkowych obciążeń dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego”. Projektodawca wskazał jednak, że ustawa będzie miała „pozytywne skutki społeczne”. Wpływ ustawy na akceptantów (przedsiębiorców) „będzie niewielki gdyż zdecydowana większość akceptantów realizuje transakcje gotówkowe”.

W związku z dużą ogólnością przedstawionej oceny skutków regulacji trudno jest jednoznacznie stwierdzić, jaka jest skala rozwiązywanego ustawą problemu i czy problem został prawidłowo zidentyfikowany. Nie przedstawiono w szczególności danych ani ich źródeł, które potwierdzałyby konieczność ingerencji w porządek prawny. W uzasadnieniu wskazano wprawdzie, że wstępnych wyników badania pt. *Zwyczaję płatnicze w Polsce w 2020 r.*, przeprowadzonego przez NBP w okresie wrzesień–październik 2020 r., wynika, że około 8% respondentów spotkało się z odmową płatności gotówkowej przez sprzedawców w okresie trwającej epidemii, niemniej nie musi to wcale oznaczać, że osoby te w związku z odmową miały problem z zaspokojeniem swoich podstawowych potrzeb.

W uzasadnieniu do projektu ustawy nie wskazano również, w jaki sposób ustalono, że wpływ ustawy na przedsiębiorców będzie niewielki i co to oznacza. Warto przy tym pamiętać, że zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, **wykonywania** lub zakończenia działalności gospodarczej dokonuje się analizy możliwości osiągnięcia celu tego aktu normatywnego za pomocą innych środków oraz oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w tym oceny wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz analizy zgodności projektowanych regulacji z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Nie budzi wątpliwości, że ustawa będzie miała wpływ na wykonywanie działalności gospodarczej (przedsiębiorcy, którzy zrezygnowali w swojej działalności z gotówki będą musieli do niej powrócić).

Z uzasadnienia do projektu ustawy nie wynika, czy projekt na etapie przygotowywania był przedmiotem konsultacji publicznych, jaki był ich zakres i wynik.

Opracowanie odpowiednio szczegółowej i wnikliwej oceny skutków regulacji oraz przeprowadzenie konsultacji publicznych są warunkami tworzenia dobrego prawa. Konsultacje są jednym z podstawowych elementów oceny wpływu rozumianej jako

proces analityczny wspomagający podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez dostarczenie decydom możliwie pełnej informacji na temat wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków (kosztów i korzyści) ich wprowadzenia.

Przeprowadzenie konsultacji publicznych jest także warunkiem budowania postawy akceptacji praw. Przez akceptację rozumie się gotowość stosowania się do sformułowanych przez ustawodawcę norm postępowania (nakazów i zakazów), innymi słowy postawę otwartości na wynikające z ustawy ograniczenia;

- 2) z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że ustawa, „poprzez przyznanie uczestnikom obrotu gospodarczego a w szczególności osobom fizycznym – konsumentom, prawa wyboru najlepszej z ich punktu widzenia metody płatności, w tym płatności gotówkowych będzie miała pozytywne skutki społeczne”. W innym miejscu uzasadnienia do projektu ustawy można przeczytać: „Zapewnienie możliwości dokonywania wyboru metody płatności należy zatem ocenić jako optymalne i pożądane z punktu widzenia zarówno ochrony interesów konsumentów, jak i np. prawidłowości funkcjonowania systemu płatniczego.”. Trudno polemizować z tak przedstawioną tezą. Niemniej ustawa nie zapewnia możliwości wyboru metody płatności, innymi słowy nie będzie miała wskazanego w uzasadnieniu skutku. Nie gwarantuje ona bowiem, że przedsiębiorcy niebędący dotychczas akceptantami będą od dnia wejścia w życie ustawy honorowali płatności dokonywane z wykorzystaniem instrumentu płatniczego. Wybór metody płatności będzie ograniczony wyłącznie do tych transakcji, których stroną jest akceptant. W przypadku zawierania umowy z nieakceptantem konsument będzie zdany nadal na płatność gotówką, pomimo tego, że korzystanie z gotówki niejednokrotnie kosztuje (np. prowizja/opłata z tytułu wypłaty gotówki w bankomacie, czy banku).
Ustawa nie zapewni możliwości korzystania przez wszystkie grupy społeczne z preferowanych przez nie form płatności;

- 3) w celu nałożenia na akceptantów nowych ograniczeń ustawodawca zdecydował się na nowelizację ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych. W uzasadnieniu do projektu ustawy przedstawiono argumenty, które uzasadniają wybór tej ustawy jako właściwej do uregulowania problematyki przyjmowania przez akceptantów płatności w gotówce. Wskazano m.in., że w związku z tym, iż pojęcie „akceptanta” nie zostało

uregulowane na gruncie jakiegokolwiek innej ustawy – poza ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, akt ten należy uznać za właściwy do uregulowania przedmiotowej kwestii. Należy się zgodzić z projektodawcą, że zobligowanie akceptantów do przyjmowania płatności gotówką będzie nowym ustawowym obowiązkiem podmiotów, które posiadają taki status.⁴⁾ Trzeba mieć jednak na uwadze z czym są związane te obowiązki (ograniczenia), jakiej sfery działania akceptanta dotyczą. Normy zakodowane w dodawanym art. 59ea ściśle wiążą się z kształtowaniem stosunków cywilnoprawnych. Ustawodawca ogranicza bowiem wynikającą z ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny zasadę swobody umów. Regulowane kwestie dotyczą kształtowania przez akceptanta i konsumenta treści umowy (określenie sposobu płatności, rozliczania się przez strony, jest jednym z istotnych postanowień umowy). Aktem właściwym w tym zakresie jest ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. Ustawa ta jest również aktem, w którym ustawodawca reguluje podstawowe kwestie związane z zawieraniem umów ze szczególnym podmiotem jakim jest konsument (zob. m.in. przepisy tytułu III – Ogólne przepisy o zobowiązaniach umownych w księdze trzeciej – Zobowiązania ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny).

Decydując się na nowelizację ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych skupiono się wyłącznie na aspekcie podmiotowym regulacji i to w sposób niewyczerpujący. Przyjęto założenie, że skoro przepis odnosi się do akceptanta regulacja powinna znaleźć się w akcie, który odnosi się do akceptantów. Jeżeli spojrzy się szerzej na zakres noweli, weźmie pod uwagę treść dodawanej normy oraz fakt, że regulacja dotyczy stosunków umownych z konsumentami, można dojść do wniosku, że zarówno od strony przedmiotowej, jak i podmiotowej, właściwym do regulowania tego typu problematyki powinna być ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny;

- 4) nasuwa się pytanie, w jaki sposób zapewnione zostaną funkcjonalność (rozumiana jako realizacja celu założonego przez prawodawcę) i skuteczność (rozumiana jako przydatność przyjętych rozwiązań do realizacji celu założonego przez prawodawcę; prawo skuteczne to takie, które jest dobrym narzędziem realizacji celu aktu) przyjętych

⁴⁾ O obowiązkach akceptanta stanowi się w rozdziale 6 („Prawa i obowiązki akceptanta i agenta rozliczeniowego”) działu III („Prawa i obowiązki w zakresie dostarczania usług płatniczych i korzystania z nich”) ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych.

rozwiązań. W ustawie nie przewidziano szczególnych narzędzi prawnych egzekucji obowiązków/zakazów wynikających z dodawanego art. 59ea.

Stosowanie zasad ogólnych dotyczących czynności prawnych wynikających z ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, np. art. 58 tej ustawy (nieważność czynności prawnej sprzecznej z ustawą albo mającej na celu obejście ustawy), nie będzie wystarczające. Zastosowanie art. 58 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny nie będzie skutkowało tym, że potrzeba konsumenta zostanie należycie zaspokojona. Odmowa przyjęcia zapłaty gotówką, a w następstwie nieważność umowy, oznaczała będzie, że konsument nie nabędzie potrzebnej mu rzeczy albo usługi. Co więcej, wskazanego przepisu kodeksowego nie da się zastosować w przypadku, gdy do zawarcia umowy z konsumentem w ogóle nie dojdzie.⁵⁾

Pomimo tego, że art. 135 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeksu wykroczeń, przewiduje odpowiedzialność sprzedawcy w przypadku nieuzasadnionej odmowy sprzedaży towaru, trudno uznać ten przepis za wystarczającą gwarancję przestrzegania dodawanego art. 59ea. Szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę, że odnosi się on do sprzedaży towarów a nie świadczenia usługi. Trzeba pamiętać, że analogiczne rozwiązanie, penalizujące umyślną, nieuzasadnioną odmowę świadczenia usługi, które było przewidziane w art. 138 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeksu wykroczeń, zostało zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 26 czerwca 2019 r. (sygn. akt K 16/17). Trybunał uznał to rozwiązanie za niezgodne z art. 2 Konstytucji. Z dniem 4 lipca 2019 r. art. 138 utracił moc we fragmencie „albo umyślnie bez uzasadnionej przyczyny odmawia świadczenia, do którego jest obowiązany”.

Biuro Legislacyjne podziela poglądy Sądu Najwyższego we wskazanym zakresie wyrażone w jego opinii do projektu ustawy z dnia 30 czerwca 2021 r.;

- 5) wprowadzając obowiązek honorowania gotówki przez akceptanta zdecydowano się jednocześnie w dodawanym art. 59ea ust. 2 określić katalog okoliczności, w których wyłączony będzie ten obowiązek. Pojawia się pytanie, czy katalog ten jest kompletny? Czy nie pominięto w nim innych przypadków, w których obowiązek honorowania

⁵⁾ W razie wątpliwości umowę poczytuje się za zawartą w chwili otrzymania przez składającego ofertę oświadczenia o jej przyjęciu, a jeżeli dojdzie do składającego ofertę oświadczenia o jej przyjęciu nie jest wymagane – w chwili przystąpienia przez drugą stronę do wykonania umowy. Reguła ta nie stanowi jednak podstawy ustalenia, że między stronami doszło do zawarcia umowy (ww. wyrok SN z 15.04.2004 r., IV CK 236/03).

płatności gotówką powinien być wyłączony z różnych powodów (biznesowych, organizacyjnych, infrastrukturalnych, bezpieczeństwa, itp.)? Należy pamiętać, że zgodnie z regułą interpretacyjną *exceptiones non sunt extendendae* – wyjątków nie wolno interpretować rozszerzająco, a w związku z tym wyjątki te muszą być kompletne i jednoznaczne (nie może budzić żadnych wątpliwości zakres podmiotowy lub przedmiotowy tych wyjątków). Tytułem przykładu: obowiązku honorowania gotówki nie będzie się stosowało – z oczywistych powodów – w przypadku działalności prowadzonej w sieci Internet, czy w związku z tym analogicznie nie należałoby podejść do umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa i umów zawieranych na odległość?

Ponadto zawarty w ustawie katalog wyjątków może budzić wątpliwości interpretacyjne. Tytułem przykładu: czy w autobusie, w którym znajduje się automat do sprzedaży biletów przyjmujący wyłącznie płatności bezgotówkowe kierowca będzie obowiązany sprzedawać bilety za gotówkę? Czy znajdzie w tym wypadku zastosowanie wyłączenie z dodawanego art. 59ea ust. 2 pkt 2, czy wręcz odwrotnie kierowca będzie traktowany jako personel i w związku z tym wyłączenie to nie znajdzie zastosowania (nie bez znaczenia jest, że do niedawna standardem była sprzedaż biletów przez kierowcę)? Czy z faktu, że bilety można nabyć za gotówkę w innym niż automat w autobusie punkcie sprzedaży należącym do akceptanta wynika, że spełnia on wymogi z dodawanego art. 59ea ust. 1?

Z zasady bezpieczeństwa prawnego (zaufania do państwa i prawa; lojalności państwa) oraz z zasady przyzwoitej legislacji, w tym zasady dostatecznej określoności przepisów prawa (zasady te wynikają z art. 2 Konstytucji), wynika m.in. nakaz formułowania przepisów nakładających obowiązki (nakazy/zakazy) w taki sposób, aby adresaci nie mieli żadnych wątpliwości, w jakich okolicznościach i w jaki sposób mają się zachować, aby nie ponieść negatywnych konsekwencji swojego postępowania. W związku z tym, że nałożenie obowiązku samo w sobie oznacza pogorszenie sytuacji adresata, lojalne państwo (lojalny ustawodawca) powinno dążyć do zminimalizowania kosztów, które ponosi adresat w związku z nakładanym na niego obciążeniem oraz ograniczyć ryzyko popełnienia przez niego błędu przy stosowaniu regulacji związanych z tym obciążeniem (choćby zapewniając, że przyjęte w ustawie rozwiązanie jest dostatecznie precyzyjne, a tym samym, że ryzyko, iż przepis zostanie zrozumiany

inaczej niż wynikało to z intencji ustawodawcy, będzie niewielkie). Ważne jest, że ryzyko popełnienia błędu w tym przypadku obciąża nie ustawodawcę, a akceptantów;

- 6) przepis art. 383¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny stanowi, że przedsiębiorca nie może żądać od konsumenta opłaty za skorzystanie z określonego sposobu zapłaty przewyższającej poniesione przez przedsiębiorcę koszty w związku z tym sposobem zapłaty. W związku z tym, że przedsiębiorca może być akceptantem nasuwa się pytanie, jaka będzie relacja pomiędzy dodawanym art. 59ea ust. 3, a uregulowaniem kodeksowym?
- 7) w art. 2 noweli ustawodawca przyjął, że ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia. Wprowadź w myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych minimalna, standardowa *vacatio legis* wynosi 14 dni, niemniej okres ten – jeżeli jest to uzasadnione przedmiotowo lub podmiotowo – powinien być dłuższy. Z art. 2 Konstytucji wynika bowiem nakaz zagwarantowania adresatom odpowiedniego okresu dostosowawczego. Odpowiednio długa *vacatio legis* jest warunkiem uznania ustawy za zgodną z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Zadaniem ustawodawcy jest zapewnienie adresatom czasu na przystosowanie się do zmienionej sytuacji i na bezpieczne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania, szczególnie gdy nowe przepisy dotyczą działalności gospodarczej (orzeczenie TK K 2/94).

Twórca aktu normatywnego powinien wybrać taki moment jego wejścia w życie, by nie naruszyć jednej z podstawowych wartości państwa prawa, jaką jest zaufanie do prawa, a więc by nie zaskakiwać adresatów norm wyrażonych w danym akcie nieoczekiwanym rozstrzygnięciem i stworzyć im możliwość zapoznania się z treścią stanowionych norm oraz – na podstawie tej wiedzy – **dostosowania swoich zachowań** do ich treści. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego *vacatio legis* musi mieć **długość odpowiednią do treści i charakteru aktu** (np. orzeczenie TK P 1/95). „Odpowiedniość” *vacatio legis* rozpatrywać trzeba w związku z koniecznością odpowiedniej reakcji na określone nowe przepisy.

Skoro ustawa wpływa na sposób prowadzenia biznesu przez część adresatów (akceptantów) powinni mieć oni odpowiednio dużo czasu na dostosowanie swojego

modelu funkcjonowania (prowadzenia działalności) do nowych obowiązków (nakazów i zakazów), a w szczególności podjęcia biznesowo uzasadnionej decyzji co do sposobu dalszego funkcjonowania. Nasuwa się pytanie, czy 30-dniowy okres dostosowawczy będzie wystarczający dla tych akceptantów, którzy w ramach przyjętego modelu funkcjonowania na rynku zrezygnowali z honorowania gotówki w stosunkach z konsumentami? W przypadku uznania *vacatio legis* za zbyt krótką, należałoby ją **wydłużyć**.

IV. Uwagi szczegółowe (techniczno-legislacyjne)

- 1) art. 1, art. 59ea ust. 2 pkt 4 – dodawany art. 59ea ust. 1 przesądza, że znajdzie on zastosowanie w przypadku umów o świadczenie usługi i umów sprzedaży towarów, zawieranych przez akceptantów z konsumentami. Jak się wydaje celem dodawanego art. 59ea ust. 2 pkt 4 jest wyłączenie z reżimu ust. 1 tego artykułu umów (w przepisie mówi się o transakcjach) o wartości równej albo wyższej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat nagród z zysku w trzecim kwartale roku poprzedniego, bez względu na to ile płatności będzie następstwem zawartej umowy. Rozumowanie to potwierdza słownikowa definicja pojęcia „transakcja”.⁶⁾ W związku z tym, że użyte w przepisie określenie „jednorazowa transakcja” może być mylone ze zdefiniowanym w art. 2 pkt 23 nowelizowanej ustawy pojęciem „pojedyncza transakcja płatnicza” oraz mając na uwadze konieczność wyeliminowania potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych, proponuje się, aby w przepisie mówić o umowie, a nie o transakcji.

Ponadto w analizowanym przepisie należałoby skorygować spójnik. W miejsce spójnika alternatywy łącznej należy posłużyć się spójnikiem alternatywy rozłącznej.

Propozycja poprawki:

w art. 1, w art. 59ea w ust. 2 w pkt 4 wyrazy „jednorazowej transakcji” zastępuje się wyrazem „umowy” oraz wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „albo”;

- 2) art. 1, art. 59ea ust. 3 – mając na względzie art. 17, art. 35 ust. 4, art. 36 ust. 1, art. 37a ust. 3 i art. 38a ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, we wskazanym

⁶⁾ Zob. <https://sjp.pwn.pl/sjp/transakcja;2578480.html>

przepisie należałoby skreślić wyrazy „nakładać ani”. W przepisach nowelizowanej ustawy odnoszących się do różnego rodzaju opłat przyjmuje się konsekwentnie, że warunkiem poboru opłaty jest jej nałożenie. Nie da się pobrać opłaty nienałożonej. W związku z tym, że jednym z warunków komunikatywności przepisu w aspekcie interpretacyjnym jest konsekwencja ustawodawcy co do sposobu wyrażania (formułowania) analogicznych pomysłów legislacyjnych, należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 1, w art., 59ea w ust. 3 skreśla się wyrazy „nakładać ani”.

Jakub Zabielski

Główny legislator