



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 17 października 2022 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom
w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych**

(druk nr 813)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa ma na celu doprecyzowanie przepisów związanych z przeciwdziałaniem nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, uproszczenie obowiązku sprawozdawczego oraz poprawę efektywności postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, jest ona efektem ewaluacji obowiązujących przepisów. W ocenie Rządu rozwiązanie zidentyfikowanych problemów nie jest możliwe za pomocą innych środków niż ingerencja w ustawę: z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Wprowadzane zmiany związane są z:

- 1) uproszczeniem obowiązku sprawozdawczego o praktykach płatniczych; w tym zakresie proponuje się (art. 1 pkt 5 lit. a i b noweli):
 - a) wprowadzenie wyłączeń przedmiotowych z obowiązku sprawozdawczego, obejmujących:
 - transakcje handlowe zawierane w zakresie działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (w praktyce w tym obszarze nie występują zatory),
 - świadczenia pieniężne przedawnione (w związku z istotą instytucji przedawnienia),

- transakcje handlowe, których stronami są podmioty należące do tej samej grupy kapitałowej,
 - b) wprowadzenie wyłączeń podmiotowych z obowiązku sprawozdawczego; zwolnione z obowiązku sprawozdawczego będą:
 - publiczne podmioty lecznicze i podmioty, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (podmioty lecznicze prowadzone w formie spółki Skarbu Państwa albo spółki jednostki samorządu terytorialnego),
 - spółki wchodzące w skład podatkowych grup kapitałowych,
 - c) wydłużenie terminu na złożenie sprawozdania o stosowanych przez podmiot w poprzednim roku kalendarzowym terminach zapłaty w transakcjach handlowych, zwanego dalej „sprawozdaniem o praktykach płatniczych”, z 31 stycznia na 30 kwietnia roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie;
- 2) doprecyzowaniem i doregulowaniem kwestii związanych z obowiązkiem sprawozdawczym o praktykach płatniczych; w tym zakresie proponuje się (art. 1 pkt 5 lit. d–g oraz pkt 6 i 7 noweli):
- a) doprecyzowanie statusu obowiązanego do złożenia sprawozdania o praktykach płatniczych – nowela rozstrzyga, że obowiązek sprawozdawczy ciąży na podmiocie, zaś odpowiedzialność za przekazanie sprawozdania przez podmiot spoczywa na kierowniku tego podmiotu,
 - b) zdefiniowanie pojęcia „kierownik podmiotu”; w definicji przesądzono m.in., że w przypadku spółki komandytowej za kierownika podmiotu uznaje się komplementariusza prowadzącego sprawę spółki, a w przypadku spółki jawnej – wspólnika prowadzącego sprawę spółki,
 - c) uregulowanie problematyki składania korekty sprawozdania o praktykach płatniczych; w dodawanym przepisie wskazano, że sprawozdanie należy skorygować w przypadku, gdy co najmniej w jednej pozycji przekazanego sprawozdania dane uległy zmianie o co najmniej 10% wartości; wprowadza się także obowiązek uzasadnienia przyczyny korekty,
 - d) określenie zasad ustalania wartości świadczeń pieniężnych spełnionych, niespełnionych, otrzymanych oraz nieotrzymanych wyrażonych w walucie obcej na potrzeby sprawozdawczości oraz postępowania w sprawie nadmiernych opóźnień,

- c) dookreślenie, z jaką dokładnością należy wykazywać w sprawozdaniu o praktykach płatniczych wartość świadczeń pieniężnych i udziałów; wartość świadczeń i udziałów będzie musiała być podawana z dokładnością odpowiednio do 1 grosza i setnej części procentu,
 - d) zmianę sposobu sprawozdawania świadczeń pieniężnych spełnionych, niespełnionych, otrzymanych i nieotrzymanych, w tym wprowadzenie obowiązku wskazywania w sprawozdaniu o praktykach płatniczych udziału procentowego poszczególnych świadczeń pieniężnych nieotrzymanych, w całkowitej wartości świadczeń pieniężnych należnych danemu podmiotowi w poprzednim roku kalendarzowym oraz udziału procentowego poszczególnych świadczeń pieniężnych niespełnionych w całkowitej wartości świadczeń pieniężnych, do których spełnienia był zobowiązany dany podmiot w poprzednim roku kalendarzowym,
 - e) określenie terminu publikacji zbiorczego zestawienia sprawozdań o praktykach płatniczych przez ministra właściwego do spraw gospodarki w Biuletynie Informacji Publicznej; zbiorcze zestawienie będzie publikowane corocznie w terminie do 31 sierpnia;
- 3) poprawą efektywności postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania ze spełnianiem świadczeń pieniężnych i uelastycznieniem przepisów karnoadministracyjnych; w tym zakresie proponuje się (art. 1 pkt 7, 9, 12 i 13 noweli):
- a) zmianę zasad nakładania administracyjnych kar pieniężnych za nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych; w tym:
 - wprowadza się ograniczoną uznaniowość Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konkurencji przy wymiarze administracyjnej kary pieniężnej,
 - określa się dyrektywy wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, tj. przesłanki, które będą brane pod uwagę przy ustalaniu „ostatecznej” wysokości administracyjnej kary pieniężnej,
 - modyfikuje się wzór, według którego będzie obliczana maksymalna administracyjna kara pieniężna; przyjęty model wyliczenia maksymalnej administracyjnej kary pieniężnej uwzględnia stałe stawki procentowe przypisane do poszczególnych okresów opóźnienia,
 - wprowadza się możliwość obniżenia nałożonej administracyjnej kary pieniężnej o 20% w przypadku, gdy strona postępowania w terminie 14 dni od

- dnia doręczenia decyzji uisći w całości administracyjną karę pieniężną oraz zrzeknie się prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy,
- wprowadza się obligatoryjne podwyższenie maksymalnej administracyjnej kary pieniężnej o 50% w przypadku, gdy w okresie 2 lat od dnia, w którym decyzja o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej stała się ostateczna, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konkurencji ponownie stwierdzi nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przez ten sam podmiot,
 - b) wprowadzenie instytucji tzw. „wezwań miękkich” (na wzór art. 49a ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów i konsumentów); Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konkurencji, bez wszczynania postępowania, będzie mógł wystąpić do przedsiębiorcy w sprawach z zakresu nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych,
 - c) wprowadzenie zasady, w myśl której przy ustalaniu wystąpienia nadmiernego opóźnienia ze spełnianiem świadczeń pieniężnych oraz przy obliczaniu maksymalnej wysokości administracyjnej kary pieniężnej, pomijane będą świadczenia pieniężne, których termin spełnienia upłynął wcześniej niż 2 lata przed dniem wszczęcia postępowania, wynikające z transakcji handlowych, których wyłącznymi stronami są podmioty należące do tej samej grupy kapitałowej oraz wynikające z transakcji handlowych zawieranych w zakresie działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej,
 - d) przeniesienie z treści decyzji w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (np. decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej) do załącznika tej decyzji wykazu poddanych analizie świadczeń pieniężnych wraz z danymi pozwalającymi na identyfikację danego świadczenia oraz wykazu długów i umów, do których nie stosuje się przepisów o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.

Ponadto ustawodawca nakłada na wszystkich przedsiębiorców obowiązek złożenia drugiej stronie transakcji handlowej oświadczenia o posiadaniu, uzyskaniu albo utracie statusu „dużego przedsiębiorcy” (art. 1 pkt 3 noweli). Obecnie tylko duzi przedsiębiorcy, będący dłużnikami, mają obowiązek składania drugiej stronie transakcji handlowej oświadczenia o posiadaniu statusu „dużego przedsiębiorcy”.

Dodawany do ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych art. 9a (art. 1 pkt 4 noweli) wprowadza w transakcjach handlowych, w których dłużnikiem jest duży przedsiębiorca, a wierzycielem – mikroprzedsiębiorca, mały przedsiębiorca albo średni przedsiębiorca, bezskuteczność zastrzeżenia umownego wyłączającego albo ograniczającego prawo wierzyciela do przelewu wierzytelności, jeżeli zapłata nie nastąpiła w terminie określonym w umowie albo w przypadku nieokreślenia tego terminu – od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego. Zasada ta nie znajdzie zastosowania do transakcji handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny.

Nowelizacja ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych przyznaje agencjom wykonawczym uprawnienie do niedochodzenia rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (rekompensata w wysokości stanowiącej równowartość 40 euro tytułem kosztów odzyskiwania należności nieprzekraczającej 5.000 zł), jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia.

Ustawa co do zasady wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. W innych terminach wejdą w życie:

- 1) art. 1 pkt 4, który dodaje do ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych art. 9a (bezskuteczność zastrzeżenia umownego wyłączającego albo ograniczającego prawo wierzyciela do przelewu wierzytelności); przepis ten wejdzie w życie po upływie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia;
- 2) art. 1 pkt 5, 6 i 15 oraz art. 3 ust. 3 i 4, które dotyczą zmian w zakresie sprawozdania o praktykach płatniczych; przepisy te wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 62. posiedzeniu w dniu 29 września 2022 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 2620). Marszałek Sejmu skierowała projekt ustawy do Komisji Gospodarki i Rozwoju. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu tego projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 28 września 2022 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2623). Podczas drugiego czytania zgłoszono dwie poprawki (druk sejmowy 2623-A). W trzecim czytaniu

poprawki te nie uzyskały poparcia. Sejm uchwalił ustawę 438 głosami „za”, przy 1 głosie „przeciw” i braku głosów wstrzymujących.

W trakcie prac nad projektem ustawy w Sejmie nie dokonano w odniesieniu do niego istotnych merytorycznie zmian. Wprowadzone korekty miały charakter techniczno-legislacyjny i redakcyjny.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) w części przepisów należałoby skorygować spójniki alternatywy. W związku z różnicą znaczeniową pomiędzy spójnikiem alternatywy łącznej „lub” i rozłącznej „albo” oraz mając na uwadze, że w języku prawnym, inaczej niż w języku potocznym, spójnik „lub” nie jest synonimem spójnika „albo” (nie oznacza wyboru między dwoma alternatywami z rezygnacją z jednej), należałoby dokonać modyfikacji zaproponowanych w sformułowanych poprawkach pierwszej i czwartej. Analogiczny charakter mają zmiany proponowane w poprawkach drugiej i trzeciej z tym, że odnoszą się one do relacji pomiędzy spójnikiem alternatywy łącznej i spójnikiem koniunkcji.

Propozycja poprawek:

w art. 1:

a) w pkt 1, w pkt 1,

b) w pkt 4, w art. 9a

– wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „albo”;

w art. 1 w pkt 5 w lit. d, w ust. 3 wyrazy „, a także syndyka lub” zastępuje się wyrazami „, syndyka oraz”,

w art. 1 w pkt 12 w lit. a, w ust. 2 w definicjach symboli WŚ1–WŚ5 wyrazy „lub spełnionych” zastępuje się wyrazami „oraz wymagalnych świadczeń pieniężnych spełnionych” oraz wyrazy „niespełnionego lub” zastępuje się wyrazami „niespełnionego albo”;

w art. 1 w pkt 12 w lit. g, w ust. 11 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„W sprawie zakończonej prawomocną decyzją o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, na wniosek strony postępowania wznawia się postępowanie, jeżeli na skutek prawomocnego orzeczenia sądu powszechnego, ugody zawartej przed tym sądem albo zatwierdzonej przez ten sąd, wyroku sądu arbitrażowego (polubownego) albo ugody przed nim zawartej po uznaniu tego wyroku albo stwierdzeniu wykonalności tej ugody przez sąd powszechny, wartość niespełnionego albo spełnionego po terminie świadczenia pieniężnego okazała się niższa niż przyjęta zgodnie z ust. 2 i 2a do obliczenia maksymalnej wysokości administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1.”;

- 2) art. 1 pkt 5 lit. e tiret trzecie, art. 13a ust. 4 pkt 7 – w związku z tym, że przepis odnosi się do świadczeń pieniężnych, które miały być spełnione przez podmiot w poprzednim roku kalendarzowym, czasownik „być” w tym przepisie powinien zostać użyty w czasie przeszłym.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 5 w lit. e w tiret trzecim, w pkt 7 wyraz „jest” zastępuje się wyrazem „był”;

- 3) art. 1 pkt 5 lit. f, art. 13a ust. 4b i 4c – w związku z tym, że w pkt 6 i 7 dodawanych do art. 13a ust. 4 mowa jest o obowiązku wskazania w sprawozdaniu o praktykach płatniczych udziału procentowego poszczególnych świadczeń pieniężnych nieotrzymanych w całkowitej wartości świadczeń pieniężnych należnych temu podmiotowi w poprzednim roku kalendarzowym oraz udziału procentowego poszczególnych świadczeń pieniężnych niespełnionych w całkowitej wartości świadczeń pieniężnych, do których spełnienia zobowiązany był ten podmiot w poprzednim roku kalendarzowym, a nie o wartości świadczeń jako takiej, a także fakt, że udziałów nie wyraża się walucie, należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę. Warto przy tym zwrócić uwagę na ust. 4d dodawany do art. 13a. W tym przepisie odesłanie jest prawidłowe.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 5 w lit. f, w ust. 4b i 4c wyrazy „ust. 4 pkt 2–7” zastępuje się wyrazami „ust. 4 pkt 2–5”;

- 4) art. 1 pkt 5 lit. f, art. 13a ust. 4d – skoro w przepisie mówi się o dokładności danych w sprawozdaniu o praktykach płatniczych w zakresie wartości świadczeń pieniężnych do 1 grosza, to analogicznie w odniesieniu do udziałów procentowych należałoby mówić o dokładności do 1 setnej części procentu (a nie setnych części procentu; np. 25,01%). Poza tym należałoby zrezygnować ze wskazywania liczebnika przed wyrazem grosz. Wyrazy „1 grosz” oznaczają dokładnie to samo co wyraz „grosz”.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 5 w lit. f, w ust. 4d wyrazy „1 grosza i setnych” zastępuje się wyrazami „grosza i setnej”;

- 5) art. 1 pkt 12 lit. c, art. 13v ust. 3 – w związku z tym, że postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych jest typowym postępowaniem administracyjnym, do którego co do zasady stosuje się procedurę określoną w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, oczywiste jest, że określony w art. 127a § 2 tej ustawy skutek zrzeczenia się prawa do odwołania znajdzie zastosowanie również w przypadku zrzeczenia się przez stronę prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy w postępowaniu w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych zakończonym decyzją o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej. Wynika to z art. 127 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, który przewiduje, że do wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji. Tym samym przepisy o zrzeczeniu się prawa do odwołania znajdą zastosowanie odpowiednio również do zrzeczenia się prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zgodnie z § 4 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, która jest powtórzeniem wypowiedzi sformułowanej w innej ustawie. Taka wypowiedź prawodawcy nie ma wartości normatywnej. Odesłanie do art. 127a § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego może być też potraktowane jako sformułowanie nakazu stosowania przepisów innego aktu normatywnego, a tym samym przepis art. 13v ust. 3 w zakresie, w jakim odsyła zewnętrznie, może być uznany za niezgodny z § 4 ust. 4 Zasad techniki prawodawczej.

Zwrócić należy dodatkowo uwagę na treść art. 13q zmienianej ustawy, który – wprawdzie wbrew Zasadom techniki prawodawczej – wskazuje, że w sprawach nieuregulowanych w zmienianej ustawie do postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 12 w lit. c, w ust. 3 skreśla się wyrazy „, przy czym przepis art. 127a § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio”;

- 6) art. 4 – uwzględniając, że w art. 3 ust. 1 i 2 opiniowanej ustawy mówiąc o transakcjach handlowych ustawodawca nie odsyła do definicji tego pojęcia sformułowanej w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, konsekwentnie w art. 4 należy zrezygnować z takiego odesłania. Pozostawienie odesłania może sugerować, że w art. 3 w ust. 1 i 2 mowa jest o transakcjach handlowych w innym znaczeniu niż przewidziane w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.

Propozycja poprawki:

w art. 4 skreśla się wyrazy „w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy zmienianej w art. 1,”;

- 7) art. 5 pkt 1 – w związku z tym, że art. 9a (art. 1 pkt 4 noweli), który przewiduje bezskuteczność zastrzeżeń umownych wyłączających albo ograniczających prawo wierzyciela do przelewu wierzytelności w transakcjach handlowych, w których dłużnikiem jest duży przedsiębiorca, wejdzie w życie po upływie 2 miesięcy od dnia ogłoszenia, a więc później niż opiniowana ustawa, oraz mając na względzie treść jej art. 3 ust. 1 i 2, nasuwa się pytanie intertemporalne, czy dodawany art. 9a znajdzie zastosowanie do transakcji handlowych zawartych od dnia wejścia w życie opiniowanej ustawy do dnia wejścia w życie art. 9a oraz do transakcji, które wprawdzie zostaną zawarte po dniu wejścia w życie art. 9a, ale w następstwie postępowań o udzielenie

zamówienia publicznego wszczętych przed tym dniem. Nerozwiany problem intertemporalny może skutkować sporami pomiędzy stronami transakcji handlowych. Trzeba również pamiętać, że niesformułowanie niezbędnej regulacji intertemporalnej traktowane jest każdorazowo jako naruszenie zasad przyzwoitej legislacji, zaufania do państwa i prawa oraz nienaruszania interesów w toku, a więc zasad składających się na ideę demokratycznego państwa prawnego. Niżej zaproponowano poprawkę, która rozwiązuje zasygnalizowany problem. Formułując propozycję wzięto pod uwagę treść art. 3 ust. 1 i 2 opiniowanej ustawy.

Propozycja poprawki:

w art. 3 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Przepisu art. 9a ustawy zmienianej w art. 1, nie stosuje się do transakcji handlowych zawartych przed dniem wejścia w życie art. 1 pkt 4 niniejszej ustawy, a także transakcji handlowych zawartych w wyniku przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, wszczętych przed tym dniem.”.

Jakub Zabielski

Główny legislator