

## UZASADNIENIE

Celem projektowanej ustawy jest zwalczanie pogłębiającego się problemu zatorów płatniczych przez wprowadzenie instrumentów wspomagających zmniejszanie opóźnień w zapłacie należności oraz dyscyplinujących strony do stosowania krótkich terminów zapłaty.

Wprowadzenie zmian i nowych rozwiązań w obowiązujących przepisach wynika również z obowiązku wdrożenia do krajowego systemu prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (zwanej dalej Dyrektywą), która zastąpiła poprzednio obowiązującą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/35/WE z dnia 29 czerwca 2000 r., wdrożoną do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz. U. Nr 139, poz. 1323, z późn. zm). Państwa członkowskie zobowiązane są do implementacji nowej dyrektywy do dnia 16 marca 2013 r.

Wprowadzone ustawą z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz. U. Nr 139, poz. 1323, z późn. zm.) instrumenty, których celem było zdyscyplinowanie stron transakcji handlowych (w szczególności dłużników) do stosowania krótkich terminów zapłaty po dostarczeniu towarów lub wykonaniu usługi, okazały się niewystarczające. Wiele płatności w transakcjach handlowych między przedsiębiorcami oraz między przedsiębiorcami a organami publicznymi dokonywanych jest po terminach ustalonych w umowie<sup>1)</sup>. Według badań ankietowych przeprowadzonych w październiku 2011 r. przez Ministerstwo Gospodarki (próba 287 przedsiębiorców) przeciętne opóźnienie w zapłacie należności przez kontrahentów będących przedsiębiorcami wynosiło 36,22 dni. W przypadku 20% ankietowanych przedsiębiorców pojawiły się problemy w terminowym otrzymywaniu zapłaty w ramach realizacji umów zawieranych z organami administracji rządowej i samorządowej. Przeciętne opóźnienie w zapłacie należności przez organy publiczne wynosiło 27,44 dni. Wśród najczęściej wymienianych przyczyn opóźnionych płatności wskazywano: spóźnione płatności od innych kontrahentów (37% wskazań), trudną sytuację finansową dłużnika (23%) oraz uzależnienie wierzyciela od dłużnika, tj.

---

<sup>1)</sup> Ankieta KE: „Opóźnienia w płatnościach w transakcjach handlowych” przeprowadzona w ramach European Business Test Panel, maj – czerwiec 2008 r.; ankieta MG przeprowadzona w październiku 2011 r.

wykorzystywanie przez dłużnika pozycji dominującej (11% wskazań). Z kolei jako najważniejsze skutki opóźnionych płatności na sytuację wierzycieli wskazywano: zmniejszenie płynności finansowej (54% wskazań), dodatkowe koszty, np. konieczność zaciągnięcia kredytów lub pożyczek (17% wskazań), oraz zagrożenie istnienia firmy (17%).

Według przeprowadzonych w październiku 2011 r. badań ankietowych przez Krajowy Rejestr Długów Biura Informacji Gospodarczej i Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych pt. „Portfel należności polskich przedsiębiorstw” tylko 11,4% polskich firm nie deklarowało kłopotów z otrzymaniem zapłaty za sprzedane towary czy usługi (w lipcu 2011 r. odsetek ten wynosił 19,7%). Według Raportu BIG InfoMonitor „Wskaźnik bezpieczeństwa działalności gospodarczej” (luty 2012) 79% ankietowanych przedsiębiorców uznało nieterminowe regulowanie płatności za poważną przeszkodę w wykonywaniu działalności gospodarczej w Polsce. 32% ocenia, że suma przeterminowanych należności, z jakimi zalegają na ich rzecz kontrahenci, przekracza 100 tysięcy złotych. Opóźnienia takie mają negatywny wpływ na płynność finansową, konkurencyjność i rentowność, z ich powodu bowiem wierzyciele zmuszani są do sięgania do zewnętrznych źródeł finansowania. Z prowadzonych – zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym – badań wśród przedsiębiorców wynika, że problemy zatorów płatniczych pojawiają się nie tylko w transakcjach między przedsiębiorcami, lecz również w umowach, których stroną (dłużnikiem) są organy publiczne, stosujące niejednokrotnie długie terminy zapłaty. Pojawia się w związku z tym konieczność wyraźnego uregulowania tej kwestii. Nowe rozwiązania, które przewidziano w ustawie, stanowią kolejny etap prac nad ograniczaniem problemu zatorów płatniczych.

Zgodnie z § 84 Zasad techniki prawodawczej, jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy. Biorąc zatem pod uwagę liczbę zmian, jakie należałoby wprowadzić do obecnej ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, które spowodowałyby zmianę w każdym jej przepisie, opracowano nowy projekt ustawy.

W porównaniu z obecnie obowiązującą ustawą nowa regulacja przewiduje szerszy zakres podmiotowy, obejmując dodatkowo przedsiębiorców z państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym

Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej. Nowa ustawa, podobnie jak poprzednia, nie obejmuje swoim zakresem konsumentów. Ustawa – podobnie jak obecnie obowiązująca regulacja – będzie miała zastosowanie do podmiotów, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.), spośród których jednakże do określonej grupy stosowane będą przepisy dotyczące organów publicznych. W celu dostosowania regulacji do przepisów Dyrektywy wprowadzona zostanie wyraźna definicja „organu publicznego”, oparta na przepisie art. 2 pkt 2 Dyrektywy, w którym odwołano się do definicji „instytucji zamawiającej” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych oraz art. 1 ust. 9 dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi. Organem publicznym w rozumieniu ustawy będą podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 – 3a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych:

- 1) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
- 2) inne niż określone w pkt 1 państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej,
- 3) inne niż określone w pkt 1 osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
  - a) finansują je w ponad 50% lub
  - b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
  - c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
  - d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego,
- 3a) związki podmiotów, o których mowa w pkt 1 i 2, lub podmiotów, o których mowa w pkt 3.

W ustawie utrzymany zostanie dotychczasowy zakres wyłączeń przedmiotowych, z wyjątkiem wyłączenia, o którym mowa w art. 4 pkt 3 dotychczasowej ustawy. Z uwagi na brak w dyrektywie podstawy do wyłączenia umów, których przedmiotem jest świadczenie polegające na odpłatnym dostarczaniu towarów lub świadczeniu usług finansowanych w całości lub w części ze środków pochodzących z międzynarodowych instytucji finansowych, bezzwrotnej pomocy UE, funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE, przepis ustanawiający to wyłączenie zostanie uchylony. Nowa ustawa nie będzie miała również zastosowania do umów, których przedmiotem jest dostawa towaru lub wykonanie usługi, do których stosuje się art. 346 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (umów, których przedmiotem są broń, amunicja lub materiały do ich produkcji, przeznaczone wyłącznie do celów wojskowych).

Zgodnie z art. 12 ust. 3 Dyrektywy państwa członkowskie mogą wprowadzić lub utrzymać przepisy korzystniejsze dla wierzycieli niż przepisy niezbędne do spełnienia wymogów Dyrektywy. Utrzymano zatem rozwiązanie korzystniejsze dla wierzyciela w zakresie obliczania wysokości odsetek, funkcjonujące w art. 7 dotychczasowej ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, według którego wierzyciel – w przypadku gdy dłużnik opóźnia się z zapłatą należności – może naliczać odsetki w wysokości odsetek za zwłokę określanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (obecnie odsetki te wynoszą 14,5%).

Celem zdyscyplinowania potencjalnie silniejszej strony umowy do powstrzymywania się od narzucania kontrahentom nadmiernie długich terminów zapłaty wprowadzona została, wynikająca z przepisów Dyrektywy, zasada, zgodnie z którą terminy umowne w transakcjach handlowych (z wyjątkiem transakcji, w których dłużnikiem jest organ publiczny) nie powinny przekraczać 60 dni kalendarzowych, chyba że strony wyraźnie ustalą inaczej i pod warunkiem że nie jest to rażąco nieuczciwe wobec wierzyciela. W związku z powyższym ustalenie dłuższego niż 60 dni terminu będzie możliwe, w sytuacji gdy ustalenie takie nie będzie rażąco nieuczciwe, tzn. nie będzie sprzeciwiało się właściwości i społeczno-gospodarcemu celowi umowy lub zasadom współżycia społecznego oraz będzie obiektywnie uzasadnione, biorąc po uwagę właściwość towaru lub usługi. W przypadku braku powyższych przesłanek, po upływie 60 dni wierzycielowi będą przysługiwać – po spełnieniu swojego świadczenia wynikającego z zawartej umowy – odsetki za opóźnienie w wysokości wskazanej w ustawie (odsetki

w wysokości odsetek za zwłokę określanej na podstawie art. 56 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa) lub uzgodnionej między stronami (art. 7 projektu).

Z uwagi na fakt, że organy publiczne korzystają z bardziej przewidywalnych, bezpiecznych i trwałych źródeł dochodów, warunki zaś dostępu do finansowania niejednokrotnie są o wiele atrakcyjniejsze niż w przypadku przedsiębiorców, Dyrektywa przewiduje wprowadzenie szczegółowych przepisów dotyczących transakcji handlowych związanych z dostawą towarów lub świadczeniem usług przez przedsiębiorców na rzecz organów publicznych. W ustawie wprowadza się zatem rozwiązanie, zgodnie z którym w umowach, w których organ publiczny występuje w charakterze dłużnika, termin zapłaty za dostarczone towary lub wykonane usługi nie może przekraczać 30 dni od daty doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku. Z uwagi jednak na specyfikę niektórych umów zawieranych przez organy publiczne, np. skomplikowanych umów o roboty budowlane wymagających sukcesywnego wykonywania poszczególnych etapów w ramach jednego przedsięwzięcia, przy zaangażowaniu często kilku podwykonawców, należy przewidzieć możliwość wydłużenia terminu 30-dniowego przy spełnieniu określonych przesłanek. Zatem strony transakcji handlowej, której dłużnikiem jest organ publiczny, mogą ustalić w umowie termin dłuższy niż 30 dni, nie dłuższy jednak niż 60 dni, w przypadku gdy jest to obiektywnie uzasadnione szczególnym charakterem (skomplikowanie, złożoność procedur, wielość podmiotów zaangażowanych, wieloetapowość) lub szczególnymi elementami umowy (art. 8 ust. 3 projektu).

W ramach wyjątku od generalnej zasady regulowania należności przez organy publiczne w terminie 30-dniowym, Dyrektywa wprowadza możliwość zastosowania dłuższego, 60-dniowego terminu na regulowanie należności przez jednostki publiczne udzielające świadczeń zdrowotnych. Z uwagi na złożoność procedury przyznawania kontraktów na świadczenia usług medycznych, szczególnie rodzaj usług, jakie świadczy sektor służby zdrowia, jego sytuację finansową spowodowaną m.in. specyficznym systemem finansowania oraz nie zrównoważeniem ponoszonych kosztów osiągniętymi przychodami w ustawie przewidziany zatem został 60-dniowy termin na regulowanie płatności przez podmioty lecznicze, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 – 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. Nr 112, poz. 654, z późn. zm.) (art. 8 ust. 2 projektu).

Ustalenie w umowie terminu dłuższego niż 30 dni, a w przypadku zaistnienia przesłanek do jego wydłużenia oraz w transakcjach, w których dłużnikiem jest organ publiczny będący podmiotem leczniczym – dłuższego niż 60 dni traktowane będzie jako opóźnienie w zapłacie, wierzycielowi zaś przysługiwać będą – pod warunkiem spełnienia swojego świadczenia wynikającego z zawartej umowy – odsetki za opóźnienie w wysokości wskazanej w ustawie (art. 8 projektu).

W art. 8 ust. 4 wskazane zostało również, zgodnie z rozwiązaniem przewidzianym w Dyrektywie, od którego momentu liczony jest termin zapłaty, w przypadku gdy nie jest możliwe ustalenie daty otrzymania faktury lub rachunku za dostarczenie towaru lub wykonanie usługi albo w przypadku gdy faktura lub rachunek doręczone zostały przed dostawą towaru lub wykonaniem usługi.

Bez zmian w stosunku do obowiązującej ustawy pozostaje przewidziana w art. 5 projektu możliwość żądania przez wierzyciela odsetek ustawowych w przypadku umów z terminem zapłaty dłuższym niż 30 dni jako tzw. opłata za kredyt kupiecki. Uprawnienie takie nie będzie przysługiwać jednak wierzycielom w transakcjach handlowych, w których dłużnikiem jest organ publiczny będący podmiotem leczniczym, o którym mowa w art. 8 ust. 2 projektu ustawy.

W ustawie utrzymane zostało również rozwiązanie, o którym mowa w obecnym art. 6 (wynikające z wdrożenia poprzedniej dyrektywy 2000/35/WE), zgodnie z którym, jeżeli termin zapłaty nie został określony w umowie, wierzycielowi przysługiwać będą odsetki ustawowe po upływie 30 dni po spełnieniu jego świadczenia do dnia zapłaty, ale nie dłużej niż do dnia wymagalności świadczenia pieniężnego. Odsetki te naliczane będą automatycznie, bez konieczności wezwania. Dzień wymagalności świadczenia pieniężnego jest uzależniony od różnych sytuacji określonych przepisami Kodeksu cywilnego (art. 455, art. 456, art. 458 i art. 476). Decydujące znaczenie będzie tu miała chwila wezwania dłużnika do zapłaty, np. przez doręczenie faktury lub rachunku. Dla zapewnienia pewności obrotu przewiduje się, że wezwanie to musi mieć formę pisemną. Zmianą w stosunku do obecnego brzmienia art. 6 jest wprowadzenie w nim rozwiązania, zgodnie z którym, w przypadku gdy w wezwaniu do zapłaty (w szczególności w doręczonej dłużnikowi fakturze lub rachunku) wskazany zostanie dzień wcześniejszy niż dzień faktycznego otrzymania wezwania przez dłużnika, za dzień wymagalności świadczenia pieniężnego uważa się dzień doręczenia wezwania (art. 6 ust. 2 projektu).

Celem dyscyplinowania stron transakcji handlowych do stosowania krótkich terminów umownych nie tylko w zakresie terminu zapłaty, lecz również innych terminów przewidzianych umową, wprowadzone zostało rozwiązanie, zgodnie z którym, w przypadku gdy strony przewidziały w umowie procedurę zbadania towaru lub usługi celem potwierdzenia zgodności towaru lub usługi z umową, czas trwania takiej procedury nie powinien być wydłużany ponad konieczność wynikającą z właściwości danego towaru lub usługi i nie powinien przekraczać 30 dni (art. 9 projektu).

Ustawa wprowadza również nowy instrument, którego celem jest zwrot wierzycielowi kosztów, które poniósł przy dochodzeniu należnej mu od dłużnika kwoty. Zgodnie z wymogami Dyrektywy, w art. 10 projektu przewidziane zostało, iż od dnia nabycia przez wierzyciela uprawnienia do naliczania odsetek z tytułu opóźnienia w zapłacie należności wynikającej z umowy przysługiwać mu będzie, bez konieczności wezwania, kwota tzw. stałej rekompensaty w wysokości wyrażonej w złotych równowartości kwoty 40 euro według średniego kursu ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski ostatniego dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym świadczenie pieniężne stało się wymagalne. W przypadku gdy koszty odzyskania należności, czyli wydatki, które poniósł wierzyciel, dochodząc należnej mu kwoty, przekroczą kwotę stałej rekompensaty, wierzyciel będzie miał możliwość uzyskania na drodze sądowej zwrotu wszelkich wydatków, jakie poniósł w związku z próbą odzyskania należności, w tym kosztów postępowania sądowego.

Ustawa przewiduje, że w przypadku gdy strony ustalą w umowie, że zapłata następować będzie częściami, naliczanie odsetek za nieterminowe regulowanie należności oraz rekompensaty dotyczyć będzie tylko niezapłaconej części, nie zaś całej kwoty należności (art. 11 projektu).

W porównaniu do obecnie obowiązującej ustawy, w związku z wprowadzeniem nowych instrumentów dyscyplinujących strony transakcji handlowych do stosowania krótkich terminów zapłaty, rozszerzony zostanie zakres przedmiotowy uprawnień krajowej lub regionalnej organizacji występującej w imieniu przedsiębiorców do wszczęcia postępowania w ich imieniu z odpowiednimi roszczeniami (art. 12 projektu).

W celu zapewnienia efektywnego dochodzenia kwoty tzw. stałej rekompensaty, jak również zwrotu wszelkich kosztów poniesionych w związku z dochodzeniem należności w postępowaniu cywilnym, w ustawie przewiduje się wprowadzenie odpowiedniej zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego, rozszerzającej zakres

możliwych roszczeń w postępowaniu nakazowym prowadzonym na podstawie art. 485 § 2a (art. 14 projektu).

Przepisy ustawy nie będą stosowane do umów zawartych przed dniem 16 marca 2013 r. (art. 15 projektu).

Ustawa wejdzie w życie dnia 16 marca 2013 r. (art. 17 projektu).

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt ustawy został udostępniony na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Ministra Gospodarki, natomiast zgodnie z § 11a ust. 1 uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, z późn. zm.) został również zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Podmioty wykonujące działalność lobbingsową nie zgłosiły zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych, ponieważ nie zawiera przepisów technicznych.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.



## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Podmioty, na które oddziałuje akt prawny

Ustawa oddziaływać będzie na:

- 1) przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,
- 2) podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,
- 3) podmioty, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (w tym tzw. organy publiczne),
- 4) osoby wykonujące wolny zawód,
- 5) oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych,
- 6) podmioty zagraniczne prowadzące na terytorium RP przedsiębiorstwa na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne,
- 7) przedsiębiorców z państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), w zakresie, w jakim podmioty te zawierają umowy o odpłatne dostarczanie towaru lub odpłatne wykonanie usługi, jeżeli zawierają je w związku z wykonywaną przez siebie działalnością gospodarczą lub zawodową (a w przypadku transakcji, w której dłużnikiem jest organ publiczny – w zakresie zawierania ww. umów, jeżeli wierzyciel zawiera je w związku z wykonywaną przez siebie działalnością gospodarczą lub zawodową).

### 2. Wyniki konsultacji społecznych

W październiku 2011 r. Ministerstwo Gospodarki rozesłało ankietę dotyczącą problemu opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych do grupy ok. 6.000 przedsiębiorców. Pełne odpowiedzi uzyskano od 283 przedsiębiorców, w tym najwięcej z sektorów: handel – 32,5%, działalność produkcyjna – 26,1%, usługi – 14,8% oraz budownictwo – 14,8%. Większość opinii (96,1%) pochodzi od mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Z przeprowadzonej ankiety wynika, że

blisko 1/3 przedsiębiorców ma problem z 30-dniowym opóźnieniem w zapłacie należności przez kontrahentów będących przedsiębiorcami. Dla kolejnych blisko 20% opóźnienie to wynosi od 31 do 60 dni. Co piąty przedsiębiorca miał problemy z terminowym otrzymaniem należności od organów publicznych, nieco więcej niż połowa z nich na zapłatę musiała czekać od 14 do 30 dni. Z ankiety wynika również, że pojawiają się problemy z terminowym regulowaniem zapłaty przez organy publiczne. Przeciętne opóźnienie w zapłacie należności przez te podmioty w 2011 r. wynosiło 27,44 dni. W grupie badanych przedsiębiorców 26% nie nalicza odsetek za opóźnienie, powodem czego jest obawa utraty kontrahenta. 7% ankietowanych jako przyczynę nienaliczania podaje brak podobnych działań ze strony konkurencji. 20% ankietowanych nalicza odsetki, w zależności od kontrahenta, z którym łączy ich umowa. Wśród najczęściej wymienianych przyczyn opóźnionych płatności wskazywano: spóźnione płatności od innych kontrahentów (37% wskazań), trudną sytuację finansową dłużnika (23%) oraz uzależnienie wierzyciela od dłużnika, tj. wykorzystywanie przez dłużnika pozycji dominującej (11% wskazań). Z kolei jako najważniejsze skutki opóźnionych płatności na sytuację wierzycieli wskazywano: zmniejszenie płynności finansowej (54% wskazań), dodatkowe koszty, np. konieczność zaciągnięcia kredytów lub pożyczek (17% wskazań), oraz zagrożenie istnienia firmy (17%).

Projekt założeń niniejszej ustawy był przedmiotem konsultacji z następującymi podmiotami: Business Centre Club, Polską Radą Biznesu, Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, Pracodawcami RP, Instytutem Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym, Krajową Izbą Gospodarczą, Fundacją Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Związkiem Rzemiosła Polskiego, Ogólnopolską Federacją Organizacji Pozarządowych, NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Polską Izbą Ubezpieczeń, Krajową Radą Spółdzielczości, Polską Izbą Informatyki i Telekomunikacji, Krajową Izbą Gospodarczą Elektroniki i Telekomunikacji, Polską Organizacją Handlu i Dystrybucji, Konferencją Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce, Polskim Związkiem Windykacji, Związkiem Banków Polskich.

Ministerstwo Gospodarki wzięło pod uwagę zastrzeżenia i sugestie wskazane w ramach przeprowadzonych konsultacji, w tym zgłoszone w trakcie

zorganizowanej konferencji uzgodnieniowej. W szczególności przychylnono się do propozycji rezygnacji z wprowadzenia zaproponowanej w pierwszej wersji założeń nowej kategorii odsetek za opóźnienia (stopa referencyjna + co najmniej 8 punktów procentowych), pozostawiając rozwiązanie funkcjonujące w obecnie obowiązującej ustawie o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (odsetki w wysokości odsetek za zwłokę naliczanej na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa). Uwzględniono również postulat organizacji reprezentujących przedsiębiorców utrzymania w ustawie możliwości naliczania odsetek za opóźnienie, bez możliwości zwolnienia dłużnika z ich zapłaty w przypadku braku jego winy za opóźnienie. Takie rozwiązanie jest korzystniejsze dla wierzyciela i funkcjonuje w polskim systemie prawa cywilnego zarówno na gruncie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, jak i w Kodeksie cywilnym.

Projekt ustawy, równoległe z uzgodnieniami międzyresortowymi, poddany został konsultacjom społecznym z ww. podmiotami.

Ministerstwo Gospodarki wzięło pod uwagę zastrzeżenia i sugestie wskazane w ramach przeprowadzonych konsultacji. Wątpliwości zostały wyjaśnione w pisemnym zestawieniu uwag, umieszczonym na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, jak również podczas zorganizowanej konferencji uzgodnieniowej.

### 3. Wpływ aktu prawnego na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Jednym ze skutków dla sektora finansów publicznych wynikających z wprowadzenia nowych rozwiązań w ustawie o terminach zapłaty w transakcjach handlowych może być konieczność zapłaty przez organ publiczny odsetek za opóźnienia i rekompensaty za zwrot kosztów dochodzenia należności, w przypadku gdy organ taki zalegać będzie z płatnościami. Instrumenty wprowadzane ustawą dają wierzycielowi jedynie możliwość, a nie obowiązek skorzystania z nich, oszacowanie zatem kosztów dla sektora finansów publicznych może być dokonane, biorąc pod uwagę hipotetyczne założenie, jaka część tych podmiotów opóźniać się będzie z zapłatą należności. Należy wziąć również pod uwagę fakt, że

projektowane zmiany wprowadzają jedynie alternatywne rozwiązania wobec funkcjonujących w prawie cywilnym regulacji dotyczących możliwości naliczania przez wierzycieli odsetek za opóźnienia w płatnościach.

Dane empiryczne:

1. Na podstawie wyników ankiety<sup>2)</sup> przeprowadzonej przez Ministerstwo Gospodarki odnośnie do terminów płatności przyjęto, że:
  - a) średnio 21% MŚP uznało, że ma problemy z terminami płatności od jednostek administracji publicznej – średni termin zapłaty dla tej grupy wyniósł 28 dni (powyżej 30-dniowego terminu),
  - b) średnio 10% dużych przedsiębiorców ma problemy z terminami płatności od jednostek administracji publicznej – średni termin zapłaty dla tej grupy wyniósł 10 dni (powyżej 30-dniowego terminu).
2. Na podstawie zielonej księgi<sup>3)</sup> UE odnośnie do zamówień publicznych przyjęto, że 31 – 38% wartości zamówień publicznych publikowanych w Dzienniku Urzędowym UE jest realizowanych przez MŚP.
3. Poprzez analogie przyjęto, że 62 – 69% wartości zamówień publicznych publikowanych w Dzienniku Urzędowym UE jest realizowanych przez dużych przedsiębiorców.
4. Na podstawie informacji z GDDKiA<sup>4)</sup> przyjęto, że maksymalny czas płatności umów wynosi 50 dni. Wszystkie te umowy należą do grupy umów z wydłużonym, 60-dniowym terminem płatności. Na podstawie tej informacji do obliczeń przyjęto, że nie ma możliwości przekroczenia terminu 60-dniowego przy realizacji umów z 60-dniowym terminem płatności.
5. Przyjęto również, że w całej gospodarce przy umowach B2B nie zmieni się płynność finansowa przedsiębiorstw. W związku z tym nie będzie to miało znaczącego wpływu z tytułu podatków na budżet państwa.
6. Ze względu na brak danych nie oszacowano zmiany wpływu z tytułu podatków CIT od przedsiębiorstw w związku z ich upadkiem bądź powstawaniem, które

---

<sup>2)</sup> [http://www.mg.gov.pl/files/upload/15183/opoznione\\_platnosci\\_wyniki.pdf](http://www.mg.gov.pl/files/upload/15183/opoznione_platnosci_wyniki.pdf)

<sup>3)</sup> <http://www.eu-go.gov.pl/pl/informacje-dla-administracji/1442-konsultacje-w-sprawie-rynku-zamowie-publicznych-w-europie/>

<sup>4)</sup> Informacje zawarte w stanowisku MTBiGM do projektu założeń w ramach uzgodnień międzyresortowych (pismo z dnia 25 kwietnia 2012 r., znak: DP3mr-0260-392/12).

mogłoby nastąpić w związku z poprawą płynności finansowej, w szczególności MŚP.

Na podstawie własnych obliczeń i analiz oszacowano, że projektowana regulacja może mieć negatywny wpływ na budżet państwa (w przypadku przekroczenia terminów 30- i 60-dniowych zapłaty przez organy administracji).

Założenia przyjęte w ramach oszacowania w związku z niepełnymi danymi:

Poniższe oszacowania są związane z uwzględnieniem zmiany na 14,5% wysokości odsetek przy przekroczeniu terminu płatności 30-dniowego oraz kwoty ryczału w wysokości 40 euro od każdego uchybienia.

1. Do oszacowania przyjęto, że wszyscy uprawnieni do otrzymywania odsetek z tytułu przekroczenia terminu płatności występują o te odsetki.
2. Do oszacowania ryczału przyjęto kurs euro zgodnie z wytycznymi<sup>5)</sup> Ministra Finansów.
3. Do oszacowania przyjęto, że struktura zamówień publicznych pod kątem typu kontrahenta dla polskiego rynku i rynku UE jest jednakowa.
4. Do oszacowania przyjęto, że 50% umów zawieranych z jednostkami administracji dzięki wprowadzeniu tej ustawy będzie realizowanych z 30-dniowym terminem zapłaty, a tym samym 50% umów zawieranych z jednostkami administracji publicznej będzie realizowanych z 60-dniowym terminem zapłaty (wymagającym dodatkowego uzasadnienia).
5. Do oszacowania przyjęto, że nie zmieni się czas opóźnień w terminach płatności po wejściu w życie tej ustawy.

Wynik oszacowania:

Poniższa tabela przedstawia wyniki oszacowania zwiększenia straty dla budżetu państwa z tytułu nieterminowej wypłaty należności po wejściu w życie tej ustawy.

	2012	2013	2014	2015
Minimum	11,38	12,00	12,46	12,89 mln PLN
Oczekiwana	15,14	15,71	16,20	16,59 mln PLN
Maksimum	18,14	18,72	19,26	19,74 mln PLN

<sup>5)</sup> Wytyczne MF dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych, z dnia 17 maja 2012 r.

Dodatkowe informacje:

Należy również wziąć pod uwagę, że ustawodawca nie dysponuje informacją o faktycznej ilości i wielkości zasądzonych lub wypłaconych odsetek na rzecz przedsiębiorców z tytułu nieterminowej płatności jednostek administracji publicznej. Jednakże z informacji z ankiet w zestawieniu z oszacowaniem rynku zamówień publicznych wynika, że całkowita kwota uchybień w tym zakresie (w momencie wystąpienia wszystkich dłużników o odsetki) może wynosić do 229 mln zł w roku 2012; 240 mln zł w roku 2013; 249 mln zł w roku 2014 i 256 mln zł w roku 2015 na niekorzyść budżetu państwa.

#### 4. Wpływ aktu prawnego na rynek pracy

Wejście w życie projektowanej regulacji nie będzie miało bezpośredniego wpływu na rynek pracy.

#### 5. Wpływ aktu prawnego na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie aktu prawnego może pozytywnie wpłynąć na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość. Celem projektu jest bowiem zmniejszenie opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, co powinno zwiększyć bezpieczeństwo obrotu gospodarczego i wpłynąć korzystnie na funkcjonowanie przedsiębiorstw. Przedsiębiorcy będą mogli skorzystać z dodatkowych instrumentów dyscyplinujących kontrahentów do zapłaty w krótszym terminie. Skutkiem rozwiązań przewidzianych w ustawie powinno być zapobieganie nadużywaniu swobody zawierania umów na niekorzyść przedsiębiorcy-wierzyciela oraz zwiększenie bezpieczeństwa przy zawieraniu umów między przedsiębiorcami oraz między przedsiębiorcami a organami publicznymi. Proponowane zmiany w transakcjach między przedsiębiorcami w zakresie płynności finansowej przedsiębiorstw będą równoważyć się w całej gospodarce. Wprowadzenie nowych regulacji powinno przyczynić się do zmniejszenia nierównowagi między MŚP a dużymi przedsiębiorcami w zakresie opóźnień w zapłacie należności, w szczególności wobec wprowadzenia możliwości naliczania odsetek za opóźnienie (w wysokości tzw. odsetek podatkowych, o których mowa w art. 56 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa) nie tylko w przypadku

zapłaty po terminie, lecz również w sytuacji narzucenia przez silniejszego ekonomicznie kontrahenta rażąco długiego terminu zapłaty.

Jak wynika z ostatniego raportu Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce – Związek Pracodawców oraz Krajowego Rejestru Długów – Biuro Informacji Gospodarczej S.A. „Portfel należności polskich przedsiębiorców” (II kwartał 2012 r.), biorąc pod uwagę wielkość przedsiębiorstwa, widoczna jest tendencja wskazująca, że wzrost skali działalności przekłada się na zmniejszenie udziału wymagalnych zobowiązań w portfelu należności przedsiębiorstw. W grupie mikroprzedsiębiorstw przeterminowane należności stanowią 27,6%, w grupie małych przedsiębiorstw odsetek ten wynosi 26,8%, w przedsiębiorstwach dużych udział ten jest mniejszy – wynosi 23,2%, w stosunku do poprzedniego badania wzrósł on jednak z 16,3%. Wyniki badań wskazują, że problem zatorów płatniczych wciąż dotyka bardziej mikro- i małe przedsiębiorstwa, zaczyna się jednak pojawiać również wśród dużych przedsiębiorców. W związku z powyższym należy przypuszczać, że instrumenty przewidziane w ustawie mogą być wykorzystywane również przez tę grupę przedsiębiorców.

Na obecnym etapie trudno jest oszacować, jak często i ilu przedsiębiorców wierzycieli zdecyduje się skorzystać z rozwiązań przewidzianych w projekcie. Wynika to między innymi z faktu, że wierzyciel ma jedynie możliwość, nie zaś obowiązek, wykorzystania instrumentów wprowadzanych ustawą. Ponadto należy wziąć pod uwagę, że instrumenty te uruchamiają się w zasadzie dopiero w momencie podjęcia przez wierzyciela decyzji dochodzenia należności na drodze prawnej. Należałoby zatem przyjąć, że ustawa będzie miała charakter raczej „odstraszający”, a podjęcie ewentualnych kroków prawnych celem wyegzekwowania należności przy wykorzystaniu instrumentów nią przewidzianych będzie miało miejsce w sytuacji, gdy strony umowy nie będą widziały możliwości dalszej współpracy. W takiej sytuacji naliczanie odsetek oraz rekompensaty w wysokości 40 euro następować będzie bez konieczności wezwania, co stanowić będzie istotne ułatwienie dla wierzycieli, nie będzie bowiem wymagało podejmowania dodatkowych działań.

Propozycje zawarte w ustawie przyczynić się powinny w znacznej mierze do ograniczenia problemu zatorów płatniczych. Poza zmianami w przedmiotowej

ustawie należałoby jednak podjąć próby wyeliminowania tego problemu przez zmiany legislacyjne również w innych aktach prawnych, np. – zgodnie z postulatami przedsiębiorców – w ustawach podatkowych.

Ministerstwo Gospodarki planuje dokonać tzw. ewaluacji efektów projektu po dwóch latach od wejścia w życie ustawy. W ramach dokonania oceny funkcjonowania ustawy planowane jest przeprowadzenie badania ankietowego sprawdzającego między innymi, czy zmniejszeniu uległ okres oczekiwania na zapłatę.

6. Wpływ aktu prawnego na sytuację i rozwój regionalny

Niniejsza ustawa nie będzie wywierać wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

7. Źródła finansowania

Wprowadzenie w życie rozwiązań przewidzianych w ustawie nie będzie wymagać dodatkowych nakładów finansowych.

8. Wstępna opinia o zgodności aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej

Projekt stanowi implementację prawa Unii Europejskiej.