

Aleksandra Dziurkowska*
Tomasz Feliszewski**

Publicznoprawna ochrona uczciwych terminów zapłaty w świetle doświadczeń i praktyki orzeczniczej Prezesa UOKiK na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Ustawa zatorowa – perspektywa Prezesa UOKiK
 1. Wprowadzenie ochrony publicznoprawnej w kontekście zatorów płatniczych
 2. Nowe kompetencje Prezesa UOKiK w oparciu o ustawę zatorową
 3. Praktyka orzecznicza po wejściu w życie ustawy zatorowej (w liczbach)
 4. Nowelizacja ustawy zatorowej w 2022 roku – przyczyny i oczekiwane skutki
- III. Przebieg postępowania – uwagi praktyczne
 1. Faza wstępna
 2. Faza zasadnicza – analiza zobowiązań
 3. Analiza okoliczności warunkujących odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej
 4. Końcowa faza postępowania
- IV. Podsumowanie

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza powodów, dla których ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie administracyjnoprawnych narzędzi w walce z zatorami płatniczymi. W opracowaniu zaprezentowano również statystyki dotychczasowych postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK w oparciu o ustawę zatorową. Ponadto omówiono tego typu postępowania z perspektywy objętych nimi przedsiębiorców oraz praktyczne problemy jakie muszą oni rozwiązywać, aby sprostać oczekiwaniom Prezesa UOKiK.

Słowa kluczowe: zatory płatnicze; Prezes UOKiK; kara pieniężna; ochrona publicznoprawna; postępowanie administracyjne; prawa przedsiębiorców; sprawiedliwość proceduralna.

JEL: K21, K42, L49

* Radca prawny, counsel w kancelarii WKB Wierciński, Kwieciński, Baehr. ORCID: 0009-0007-8101-6993; e-mail: aleksandra.dziurkowska@wkb.pl.

** Radca prawny, senior associate w kancelarii WKB Wierciński, Kwieciński, Baehr. ORCID: 0009-0000-5403-5397; e-mail: tomasz.feliszewski@wkb.pl.

I. Wstęp

W dniu 1 stycznia 2020 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw, w celu ograniczenia zatorów płatniczych, obejmująca swoim zakresem również nowelizację ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych¹, która na skutek tej nowelizacji zmieniła nazwę na ustawę o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (po nowelizacji dalej: ustawa zatorowa²). Wskutek nowelizacji z 2020 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK lub Urząd) uzyskał nowe kompetencje w zakresie kontroli ustanawianych przez przedsiębiorców terminów zapłaty oraz terminów realizowanych płatności, w tym możliwość wszczynania z urzędu postępowań administracyjnych w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych i nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców, którzy „nadmiernie” opóźniają się z płatnościami na rzecz swoich kontrahentów. Kolejne znaczące zmiany w prawie, mające na celu zwiększenie skuteczności w przeciwdziałaniu zatorom płatniczym, wprowadzone zostały na mocy przepisów ustawy z 4 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych³, a zawarte w niej zmiany zaczęły obowiązywać od 8 grudnia 2022 roku.

W artykule zastanowimy się dlaczego ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie administracyjnoprawnych narzędzi w walce z zatorami płatniczymi (rozumianymi jako sytuacja, w której przedsiębiorca nie otrzymuje na czas należności od kontrahenta, a powstałe w ten sposób zadłużenie kumuluje się i jest przenoszone na kolejne powiązane z nim podmioty, negatywnie wpływając na całe otoczenie biznesowe⁴), zaprezentujemy statystyki dotychczasowych postępowań, prowadzonych przez Prezesa UOKiK w oparciu o ustawę zatorową, przedstawimy także jak w praktyce wyglądają takie postępowania z perspektywy objętych nimi przedsiębiorców i jakie praktyczne problemy muszą oni rozwiązywać, aby sprostać oczekiwaniom Urzędu.

II. Ustawa zatorowa – perspektywa Prezesa UOKiK

1. Wprowadzenie ochrony publicznoprawnej w kontekście zatorów płatniczych

Problem tzw. zatorów płatniczych nie jest zjawiskiem jedynie polskim, występuje w całej Europie i rozwiązania mające mu przeciwdziałać zostały wprowadzone na poziomie europejskim⁵. Decydując się na znowelizowanie przepisów, mających na celu ograniczenie występowania w polskiej gospodarce zjawiska zatorów płatniczych w relacjach między przedsiębiorcami, ustawodawca sam wskazał, że obowiązujące dotychczas rozwiązania, oparte na prywatnoprawnym

¹ Ustawa z dn. 19.07.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz. U. 2019 poz. 1649).

² Ustawa z dn. 8.03.2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz. U. 2021 poz. 424). Na mocy art. 10 pkt 1 ustawy z dn. 19.07.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz. U. 2019 poz. 1649) dokonano zmiany tytułu ustawy z „o terminach zapłaty w transakcjach handlowych” na „o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych”. Zmiana weszła w życie 1.01.2020 roku.

³ Ustawa z dn. 4.11.2022 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych (Dz. U. 2022 poz. 2414).

⁴ Definicja zatorów płatniczych, stosowana przez Prezesa UOKiK, dostępna na stronie internetowej Urzędu pod adresem: <https://zatoryplatnicze.uokik.gov.pl/czym-sa-zatory-platnicze/> (30.03.2023).

⁵ Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z 16.02.2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 48 z 2011 r.).

modelu dochodzenia roszczeń, okazały się być mało skuteczne⁶. Biorąc pod uwagę, że w praktyce w większości przypadków wierzycielami byli mali lub średni przedsiębiorcy⁷, którzy domagali się zaległych środków od znacznie silniejszych ekonomicznie kontrahentów, egzekwowanie należnych świadczeń nie było zazwyczaj efektywne, w szczególności jeśli podmioty te – będąc często zależne ekonomicznie od swoich większych kontrahentów – pozostają z nimi w relacjach handlowych. Ten postulat podnosi zresztą sam ustawodawca, wskazując w uzasadnieniu ustawy nowelizującej, że „[w]iele podmiotów wskazuje na to, że stosowanie prywatnoprawnych rozwiązań okazuje się nieskuteczne w walce z zatorami płatniczymi. Część dłużników, mimo że otrzymuje zapłatę od swoich kontrahentów w terminie, celowo wykorzystuje swoją silną pozycję kontraktową i odwleka płatności. W rezultacie takich praktyk, niektórzy „silniejsi” dłużnicy kredytują własną działalność, kosztem swoich „słabszych” wierzycieli”⁸. Dodając do tego jeszcze okoliczność, że to więksi przedsiębiorcy mają zazwyczaj większe doświadczenie w prowadzeniu sporów sądowych (i większe zasoby finansowe na profesjonalną obsługę prawną), wierzyciele mieli utrudnione zadanie, aby skutecznie dochodzić swoich praw.

Mając świadomość ograniczeń dotychczasowych regulacji, zdecydowano się więc na wprowadzenie narzędzi administracyjnoprawnych dedykowanych do walki z zatorami płatniczymi w postaci możliwości wszczynania z urzędu, przez Prezesa UOKiK, postępowań w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przez podmioty niebędące podmiotami publicznymi, które mogą zakończyć się nałożeniem – w drodze decyzji administracyjnej – wysokich kar pieniężnych na nierzetelnych dłużników (Menszig-Wiese, 2023, s. 7–8). W założeniu miało to zatem zdyscyplinować dużych przedsiębiorców do regulowania w terminie swoich należności, szczególnie względem mniejszych kontrahentów oraz ustanawiania relatywnie krótkich terminów zapłaty. Co jednak istotne, ustawa zatorowa nie przewiduje wyłączenia z zakresu ingerencji Prezesa UOKiK transakcji handlowych, których stronami są wyłącznie duzi przedsiębiorcy, co jest działaniem niespójnym z uzasadnieniem ustawy zatorowej i w naszej ocenie niezasadnym, ponieważ w odniesieniu do dużych przedsiębiorców brakuje analogicznych do małych i średnich przedsiębiorców powodów uzasadniających ich ochronę w trybie administracyjnym.

2. Nowe kompetencje Prezesa UOKiK w oparciu o ustawę zatorową

Wprowadzając administracyjne instrumenty egzekwowania zakazu nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, ustawa zatorowa nadała Prezesowi UOKiK wiele nowych kompetencji, czyniąc z niego organ administracji publicznej odpowiedzialny za egzekwowanie przepisów antyzatorowych. Ze względu na zakres naszej publikacji, w tym miejscu jedynie nadmieniamy, iż w trakcie prac legislacyjnych rozważano możliwość powierzenia nowych uprawnień do karania nierzetelnych, tworzących zatory płatnicze, dłużników Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej jako organowi, który bliżej związany jest z egzekucją należności pieniężnych aniżeli organ ochrony konkurencji i konsumentów. Za wyborem Prezesa UOKiK zadecydował zapewne

⁶ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw, w celu ograniczenia zatorów płatniczych. Sejm RP VIII kadencji. Druk sejmowy nr 3475, s. 3.

⁷ W zakresie definicji małego i średniego przedsiębiorcy (MŚP) przyjmujemy – w ślad za art.4 pkt 5 ustawy zatorowej – rozumienie tych pojęć zgodnie z treścią załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z 17.06.2014 r., uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i art. 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 2014 r., ze zm.).

⁸ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw, w celu ograniczenia zatorów płatniczych. Sejm RP VIII kadencji. Druk sejmowy nr 3475, s. 31.

jednak fakt, iż podmiot ten posiada rozbudowane i sprawdzone przez lata instrumenty prawne, w szczególności zaś narzędzia dochodzeniowe pozwalające na daleko idącą ingerencję w wewnętrzne funkcjonowanie przedsiębiorców (Menszig-Wiese, 2023, s. 207).

Do kluczowych kompetencji nadanych Prezesowi UOKiK przez ustawę zatorową należy przede wszystkim:

- 1) wszczynanie postępowań, gdy posiadane informacje wskazują na wystąpienie nadmiernych opóźnień ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (art. 13c ust. 2);
- 2) przeprowadzanie analiz prawdopodobieństwa nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przed wszczęciem postępowania (art. 13c ust. 3);
- 3) wydawanie postanowień i decyzji, w tym w przedmiocie:
 - a) umarzania postępowań w przypadku niestwierdzenia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przez stronę postępowania (art. 13u);
 - b) nakładania administracyjnych kar pieniężnych w przypadku stwierdzenia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (art. 13v ust. 1);
 - c) odstąpienia od wymierzenia kary (art. 13v ust. 6–8);
 - d) rozpatrywania wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 13v ust. 9).

Biorąc pod uwagę fakt, iż jedyną przesłanką wszczęcia postępowania jest posiadanie przez Prezesa UOKiK informacji wskazujących na występowanie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, należy podkreślić szeroki zakres narzędzi umożliwiających Urzędowi uzyskanie potrzebnych danych finansowych. Uprawnienia te obejmują między innymi występowanie na podstawie przepisów ustawy zatorowej:

- 1) do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z wnioskiem o przekazanie danych w celu dokonania analizy (art. 13c ust. 4);
- 2) w toku postępowania, z żądaniem o przekazanie informacji i dokumentów do wskazanych podmiotów, także w przypadku, gdy nie są one stronami transakcji handlowej (art. 13f ust. 1);
- 3) do każdego podmiotu z prośbą o złożenie wyjaśnień dotyczących istotnych okoliczności sprawy (art. 13f ust. 3);
- 4) w toku postępowania, z żądaniem o przekazanie przez wskazane podmioty, także w przypadku, gdy nie są stronami transakcji handlowej, ksiąg podatkowych i dowodów księgowych (art. 13g ust. 1).

Przyczynę przeprowadzenia przez Prezesa UOKiK analizy prawdopodobieństwa nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych może stanowić także przekazana przez właściwego do spraw gospodarki ministra informacja o podejrzeniu nierzetelności lub nieprawdziwości informacji zawartych w sprawozdaniu o stosowanych w poprzednim roku kalendarzowym terminach zapłaty w transakcjach handlowych w myśl art. 13c ust. 5 ustawy zatorowej (zob. też: Etel, 2020, s. 9).

Ustawa zatorowa wprowadziła też w art. 13i ust. 1 – wzorując się w tym względzie na instytucji znanej ustawie z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: uokik)⁹ – możliwość przeprowadzenia kontroli (opcjonalnie w asyście policji) u przedsiębiorcy (także w przypadku, gdy nie jest on stroną transakcji handlowej). Zasadniczo Prezes UOKiK nie korzysta jednak w praktyce z tego narzędzia, a całość materiału dowodowego jest zbierana w toku postępowania administracyjnego i kolejnych wezwań do przedstawienia informacji i dokumentów

⁹ Ustawa z dn. 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2021 poz. 275).

z przepisu art. 13f ust. 1 ustawy zatorowej, kierowanych do strony postępowania oraz jej kontrahentów (również tych zagranicznych).

W kontekście szerokiego zakresu uprawnień Prezesa UOKiK (szczególnie tych quasi-śledczych) należy pamiętać, że ustawa zatorowa – podobnie jak uokik – nakłada na przedsiębiorców obowiązek współpracy z Urzędem. Przedsiębiorca (każdy, nawet ten, który nie jest stroną postępowania (np. kontrahent), ale którego wezwano do przedstawienia informacji i dokumentów) ma obowiązek współdziałania z Prezesem UOKiK. Naruszenie tego obowiązku może zostać surowo ukarane w sytuacji, w której przedsiębiorca:

- a) nie udzielił informacji, żądanych przez Urząd lub udzielił informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd;
- b) uniemożliwia lub utrudnia rozpoczęcie lub przeprowadzenie kontroli w siedzibie przedsiębiorcy.

Prezes UOKiK może w takiej sytuacji nałożyć na przedsiębiorcę administracyjną karę pieniężną w wysokości do 5% przychodu, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, ale nie więcej niż równowartość 50 000 000 EUR. Należy przy tym podkreślić, że jest to karka z przepisów uokik, która w naszej ocenie nie została w tym miejscu prawidłowo zastosowana. Charakter naruszeń zwalczanych na podstawie uokik jest bowiem zupełnie inny – są to w szczególności niezwykle trudne do wykrycia, przez lata utrzymywane w tajemnicy zmowy. O ile w przypadku tego rodzaju naruszeń konsekwencje braku współpracy z Prezesem UOKiK powinny być jednoznacznie negatywne (i mieć charakter odstrasżający), o tyle w przypadku zwalczania zatorów płatniczych, gdzie całość postępowania jest prowadzona w oparciu o w pełni jawne i dostępne dla Urzędu i innych organów publiczne dokumenty, stosowanie tak surowego rygoru odpowiedzialności względem przedsiębiorców należy ocenić jako nieproporcjonalne.

3. Praktyka orzecznicza po wejściu w życie ustawy zatorowej (w liczbach)

W celu przedstawienia dotychczasowego, zapadłego na gruncie ustawy zatorowej orzecznictwa w sposób bardziej przekrojowy opracowaliśmy zestawienia statystyczne, odnoszące się do wybranych aspektów prowadzonych przez Prezesa UOKiK postępowań. Nasza analiza opiera się na zarówno ogólnie dostępnych informacjach (przede wszystkim na stronie internetowej Urzędu), jak i tych przekazanych nam na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej (dalej: ustawa o dostępie)¹⁰.

Prezes UOKiK wszczął w sumie, w latach 2020–2022 (tj. na podstawie przepisów przed nowelizacją, która weszła w życie w 2023 r.¹¹), 108 postępowań¹² wobec przedsiębiorców, co do których istniało podejrzenie, że nie płacą na czas swoim kontrahentom.

Analiza zaprezentowanych zestawień uprawnia do sformułowania następujących ogólnych wniosków odnośnie do praktyki orzeczniczej Prezesa UOKiK na podstawie ustawy zatorowej w latach 2021–2022.

Po pierwsze, Urząd wykazywał zbliżoną – w zestawieniu rok do roku – aktywność orzeczniczą w ujęciu zarówno ilościowym (liczba wydanych decyzji), jak i jakościowym (liczba decyzji o nałożeniu kary albo o odstąpieniu od jej nałożenia) (tab. 1).

¹⁰ Ustawa z dn. 6.09.2021 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112 poz. 1198 ze zm.).

¹¹ Do czasu oddania niniejszego artykułu, Prezes UOKiK nie wszczął żadnego postępowania na gruncie przepisów, które weszły w życie w 2023 roku.

¹² Na podstawie Sprawozdania z działalności UOKiK – rok 2020 oraz Sprawozdania z działalności UOKiK – rok 2021, jak również informacji na stronie: https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19396 (06.04.2023), oraz odpowiedzi Urzędu na wniosek złożony w trybie ustawy o dostępie.

Tabela 1. Liczba decyzji wydanych przez Prezesa UOKiK na podstawie ustawy zatorowej w latach 2021–2022¹³

Rodzaj decyzji	Rok		Razem
	2021	2022	
Nakładające kary	7	13	20
Odstępujące od nałożenia kary	12	20	32 ^a
Razem	19	33	52

^a We wszystkich przypadkach decyzji opublikowanych w bazie decyzji UOKiK: https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf (30.03.2023) podstawą odstąpienia był fakt, iż wartość niespełnionych lub spełnionych po terminie przez przedsiębiorcę świadczeń pieniężnych, za które obliczono by jednostkowe kary, jest mniejsza od wartości świadczeń pieniężnych nieotrzymanych lub otrzymanych po terminie przez tego przedsiębiorcę w okresie objętym postępowaniem (art. 13v ust. 6 ustawy zatorowej, przepis ten został uchylony w drodze nowelizacji, która weszła w życie 8 grudnia 2022 r.).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z działalności UOKiK za rok 2021 oraz Sprawozdania z działalności UOKiK za rok 2022. Pozyskano z: <https://uokik.gov.pl/publikacje.php?tag=1> (30.03.2023).

Po drugie, liczba wydanych decyzji (kończących postępowanie w pierwszej instancji) względem liczby wszczętych przez Prezesa UOKiK postępowań zatorowych wskazuje na bardzo długi okres prowadzenia postępowań zatorowych, co świadczy finalnie o ich niskiej skuteczności. Jest to, w naszej ocenie, skutkiem niezwykle kazuistycznego sposobu prowadzenia postępowania przez Prezesa UOKiK, tj. w istocie formalnego (ale już nie merytorycznego¹⁴) badania każdej pojedynczej transakcji handlowej (w postępowaniach, obejmujących trzy miesiące działalności danego przedsiębiorcy, mogą to być dziesiątki tysięcy transakcji), co istotnie obciąża Urząd i przedsiębiorców. Co więcej, im dłużej trwa postępowanie w sprawie, tym większa jest wysokość kary nakładanej na przedsiębiorcę, ponieważ wzór do obliczenia kary (w analizowanym okresie) przewidywał zależność pomiędzy wysokością kary a wysokością odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych, która to jest ustalana na dzień wydania decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej.

Po trzecie, o ile liczba wydanych decyzji jest zbliżona, o tyle widoczny jest postępujący z czasem wzrost wysokości nakładanych kar pieniężnych (od 1,4 mln zł w 2021 r. do 10,9 mln zł w 2022 r. – zob. tab. 2). Z uwagi na przewidziany – w analizowanych latach – w ustawie zatorowej zero-jedynkowy mechanizm obliczenia kary nakładanej przez Prezesa UOKiK i brak uznaniowości Prezesa UOKiK, co do wysokości nakładanej kary, nie ma w naszej ocenie podstaw do formułowania na tej podstawie wniosków o złagodzeniu lub zaostrzeniu podejścia Prezesa UOKiK do nakładania kar pieniężnych. Wysokość kary – w analizowanych latach – jest bowiem obliczana wg wzoru przewidzianego w ustawie zatorowej i zależy wyłącznie od ustaleń faktycznych, tj. wysokości niespełnionych lub spełnionych z opóźnieniem świadczeń pieniężnych. Jedyną formą tzw. luzu administracyjnego, w zakresie administracyjnej kary pieniężnej, była możliwość zastosowania przez Prezesa UOKiK przepisu art. 13v ust. 7 oraz art. 13v ust. 8 ustawy zatorowej, zgodnie z którym odpowiednio, jeśli do nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych doszło na skutek działania siły wyższej, Prezes UOKiK odstępkuje (obligatoryjnie)

¹³ W 2020 r., na podstawie ustawy zatorowej nie została wydana żadna decyzja, co wynika z faktu, że pierwsze postępowania zatorowe zostały wszczęte na przełomie maja i czerwca 2020 r., a tym samym żadne z tych postępowań nie zostało zakończone w 2020 roku.

¹⁴ Prezes UOKiK w toku prowadzonego postępowania skupia się na wyjaśnianiu rozbieżności w dokumentach księgowych i ich powodów, a nie podejmuje merytorycznej analizy czy w danej sytuacji rzeczywicie przedsiębiorca dopuścił się opóźnienia, czy też dokonanie zapłaty w terminie innym niż umowny było w danych okolicznościach uzasadnione.

od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej (przepis art. 13v ust. 7 ustawy zatorowej) oraz w uzasadnionych przypadkach może odstąpić od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej (przepis art. 13v ust. 8 ustawy zatorowej). Co istotne, mimo że część decyzji Prezesa UOKiK, nakładających na przedsiębiorców administracyjne kary pieniężne, dotyczy 2020 roku (w tym również jego początku, tj. okresu luty–marzec–kwiecień), kiedy to mieliśmy do czynienia z wybuchem pandemii COVID-19, co skutkowało zerwaniem łańcuchów dostaw, a nieraz również całkowitym zamrożeniem działalności, Prezes UOKiK w żadnej z tych decyzji nie zdecydował się na skorzystanie z tego rozwiązania i nie odstąpił od nałożenia kary, z uwagi na wystąpienie siły wyższej. Tym bardziej do odstąpienia od nałożenia kary nie doszło na podstawie przepisu art. 13v ust. 8 ustawy zatorowej.

Tabela 2. Wysokość kar pieniężnych nałożonych przez Prezesa UOKiK na podstawie ustawy zatorowej w latach 2021–2022

Rok	Wysokość kar (w mln zł)	Razem
2021	1,42	12,32
2022	10,90	

Źródło: jak tab. 1.

Po czwarte, we wszystkich przypadkach, w których Prezes UOKiK odstąpił od nałożenia na przedsiębiorcę administracyjnej kary pieniężnej, podstawą był przepis art. 13v ust. 6 ustawy zatorowej, zgodnie z którym Prezes Urzędu odstępował od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli wartość niespełnionych lub spełnionych po terminie przez stronę postępowania świadczeń pieniężnych, za które obliczono by jednostkowe kary, jest równa lub mniejsza od wartości świadczeń pieniężnych nieotrzymanych lub otrzymanych po terminie przez tę stronę postępowania w okresie objętym postępowaniem. Inaczej mówiąc, jedynym powodem odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej była okoliczność, że suma „przeterminowanych” zobowiązań danego przedsiębiorcy była niższa niż suma „przeterminowanych” należności. Co istotne, przepis art. 13v ust. 6 ustawy zatorowej, obligujący Prezesa UOKiK do odstąpienia w takiej sytuacji od nałożenia na przedsiębiorcę administracyjnej kary pieniężnej, został z dniem 1 stycznia 2023 r. uchylony. Można się zatem spodziewać wzrostu liczby decyzji zakończonych nałożeniem przez Prezesa UOKiK administracyjnej kary pieniężnej.

Wreszcie, zauważalna jest wysoka świadomość prawna przedsiębiorców. Ukarani przedsiębiorcy korzystali bowiem zazwyczaj z procedury odwoławczej – czy to w trybie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, czy skargi do WSA (tab. 3). Świadczyć to może o okoliczności, że przedsiębiorcy coraz lepiej zdają sobie sprawę z przysługujących im praw. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, iż sankcje wskazane w ustawie zatorowej dotyczą przede wszystkim dużych przedsiębiorców o silnej pozycji rynkowej. Podmioty te zazwyczaj korzystają z obsługi prawnej, co pozwala im skutecznie dochodzić ich praw. O zasadności korzystania z postępowania odwoławczego może świadczyć to, że w części przypadków Prezes UOKiK sam zdecydował się – w trybie

Tabela 3. Liczba postępowań odwoławczych wszczętych w następstwie decyzji wydanych przez Prezesa UOKiK na podstawie ustawy zatorowej w latach 2021–2022

Rodzaj wniosku złożonego przez przedsiębiorcę	Łącznie
Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy	9
Skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie odpowiedzi Urzędu na wniosek złożony w trybie ustawy o dostępie.

autokontroli – na obniżenie pierwotnie nałożonej kary (tab. 4). Jest to sytuacja o tyle zaskakująca, że organem rozpoznającym sprawę w drugiej instancji jest również Prezes UOKiK. Zgodnie z art. 13v ust. 9 ustawy zatorowej, stronie przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, który składa się do Urzędu¹⁵. Do rozpatrzenia przedmiotowego wniosku zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶. Warto wspomnieć w tym miejscu, że zastosowanie administracyjnoprawnego trybu odwoławczego nie do końca spotkało się z aprobatą komentatorów. Część z nich uważa, że sprawy dotyczące zatorów płatniczych w swej istocie dotyczą relacji cywilnoprawnych, stąd wydaje się, że sądy powszechne mogłyby być lepiej przygotowane do ich oceny (por. Menszig-Wiese, 2023, s. 312).

Tabela 4. Decyzje wydane przez Prezesa UOKiK po otrzymaniu wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy (postępowania zakończone do dnia 6 marca 2023 roku)

Rodzaj rozstrzygnięcia	Liczba
Zmiana decyzji poprzez obniżenie kary	2
Utrzymanie decyzji w całości	1

Źródło: jak tab. 3.

Tabela 5. Tryb zaskarżenia decyzji Prezesa UOKiK do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego

Tryb zaskarżenia do WSA	Liczba
Skarga na decyzję po ponownym rozpatrzeniu sprawy	3
Skarga bez wcześniejszego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy	2

Źródło: jak tab. 3.

Oczywiście powyższych danych liczbowych i zaprezentowanych na ich podstawie wniosków nie należy traktować w sposób bezrefleksyjny. Każde postępowanie jest bowiem inne, inny jest stan faktyczny, inne są uwarunkowania gospodarcze czy też konkretne okoliczności, dotyczące przedsiębiorców, wobec których prowadzone jest postępowanie, zastosowana argumentacja prawna też się różni. Dlatego też zaprezentowane zestawienia mają na celu jedynie zobrazowanie ogólnego trendu w jaki sposób ustawa zatorowa była stosowana przez Urząd w pierwszych trzech latach jej obowiązywania.

¹⁵ Więcej na temat instytucji wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy zob. np. komentarz do art. 127 w: Adamiak i Borkowski, 2022, s. 819–822.

¹⁶ Ustawa z dn. 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. 2022 poz. 2000, 2185).

4. Nowelizacja ustawy zatorowej w 2022 roku – przyczyny i oczekiwane skutki

W wyniku przeprowadzonej ewaluacji stosowania przepisów ustawy zatorowej w brzmieniu po 2020 roku, ustawodawca zdecydował się po dwóch latach na wprowadzenie kolejnych znaczących zmian do tego aktu prawnego¹⁷. Celem przedmiotowych zmian było – w zamyśle ustawodawcy – doprecyzowanie i uproszczenie przepisów, dotyczących walki z zatorami płatniczymi co ma skutkować przyspieszeniem prowadzonych postępowań, a w konsekwencji efektywniejszym i szybszym eliminowaniem zatorów płatniczych¹⁸. Należy podkreślić, że postulaty te były zbieżne z oczekiwaniami Urzędu¹⁹.

Nowelizacja przeprowadzona została na mocy przepisów ustawy z 4 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych²⁰, a zawarte w niej zmiany zaczęły obowiązywać od 8 grudnia 2022 roku.

Do kluczowych zmian, wprowadzonych pod koniec ubiegłego roku do ustawy zatorowej, należą:

- 1) wydłużenie terminu na złożenie sprawozdania o terminach zapłaty z 31 stycznia na 30 kwietnia danego roku oraz wyłączenie z obowiązku wykazywania w sprawozdaniu o terminach zapłaty transakcji, dokonywanych w ramach grupy kapitałowej;
- 2) wyłączenie z zakresu interwencji Prezesa UOKiK transakcji handlowych, których wyłącznymi stronami są podmioty należące do tej samej grupy kapitałowej;
- 3) wprowadzenie możliwości miarkowania kary przez Prezesa UOKiK, polegającej na uwzględnianiu okoliczności zarówno łagodzących (skutkujących obniżeniem kary), jak i obciążających (w oparciu o które kara będzie obostrzana);
- 4) wprowadzenie nowego wzoru obliczania administracyjnych kar pieniężnych, oderwanego od wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych i zgodnego z zasadą²¹ im dłużej trwa opóźnienie, tym wyższa kara za to konkretne opóźnienie;
- 5) wyeliminowanie przesłanek odstąpienia od wymierzenia kary, wskazanych w art. 13v ust. 6 i 8 ustawy zatorowej (tj. obligatoryjnej przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku kiedy wartość niespełnionych lub spełnionych po terminie przez przedsiębiorcę świadczeń pieniężnych, za które obliczono by jednostkowe kary, jest mniejsza od wartości świadczeń pieniężnych nieotrzymanych lub otrzymanych po terminie przez tego przedsiębiorcę w okresie objętym postępowaniem oraz fakultatywnej przesłanki odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w uzasadnionych przypadkach) i pozostawienie siły wyższej jako przesłanki obligującej Prezesa UOKiK do odstąpienia od nałożenia kary;
- 6) nadanie Urzędowi uprawnień do odroczenia uiszczenia nałożonej kary pieniężnej lub rozłożenia jej na raty z uwagi na ważny interes wnioskodawcy;
- 7) wprowadzenie instytucji tzw. wezwań miękkich, czyli możliwości wystąpienia Urzędu do przedsiębiorcy bez wszczynania postępowania.

¹⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych. Sejm RP IX kadencji. Druk sejmowy nr 2620, s. 1.

¹⁸ Ibidem, s. 1–2.

¹⁹ Zob. np. informacje zawarte na stronie internetowej Urzędu pod adresem: https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19125 (30.03.2023).

²⁰ Ustawa z dn. 4.11.2022 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych (Dz. U. 2022 poz. 2414).

²¹ Przykładowo, zgodnie z nowym wzorem, sumę wartości wymagalnych świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie, w stosunku do których okres opóźnienia w zapłacie nie przekracza 30 dni, mnoży się przez 1%, natomiast sumę wartości wymagalnych świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie, w stosunku do których okres opóźnienia w zapłacie przekracza 365 dni, mnoży się przez 24%.

Mając na względzie, że nowelizacja z 2022 roku dopiero niedawno weszła w życie i Prezes UOKiK nie zastosował jeszcze nowych przepisów w praktyce, trudno jest oceniać czy zmiany przyniosły oczekiwane przez ustawodawcę skutki. Na tego typu analizy jest jeszcze za wcześnie. Jednakże, można wskazać – bazując na dostępnych przekazach medialnych – że już na etapie prac legislacyjnych środowisko przedsiębiorców było podzielone w ocenie zasadności i skuteczności proponowanych zmian do ustawy zatorowej. Z jednej strony pozytywnie oceniane było wydłużenie terminu na dopełnienie tzw. obowiązku sprawozdawczego, z drugiej – przedstawiciele przedsiębiorców wskazywali, iż zmiany dają Urzędowi większą uznaniowość w nakładaniu kar, a to generować może, po stronie potencjalnie ukaranych, niepewność prawną co do kryteriów stosowanych przez Prezesa UOKiK (Cyzdik, 2022). Nadchodzące miesiące (a pewnie bardziej lata) pokażą czy ostatnia nowelizacja ustawy zatorowej rzeczywiście usprawniła postępowania prowadzone przez Urząd.

III. Przebieg postępowania – uwagi praktyczne

1. Faza wstępna

Wszczęcie przez Prezesa UOKiK z urzędu postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych poprzedza analiza prawdopodobieństwa nadmiernego opóźniania się przez przedsiębiorcę z płatnościami na rzecz kontrahentów. Dokonywana jest ona, co do zasady, na podstawie danych, przekazanych Urzędowi przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Informacja o opóźnianiu się w płatnościach może również pochodzić z innych źródeł (np. z zawiadomienia wierzyciela). Także w przypadku zawiadomienia złożonego przez osobę trzecią Prezes UOKiK powinien przed rozpoczęciem postępowania przeprowadzić analizę prawdopodobieństwa nadmiernego opóźniania się, która, jak należy założyć, również oparta będzie na danych przekazanych przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Co istotne, materiały dokumentujące przeprowadzenie przez Prezesa UOKiK analizy prawdopodobieństwa nie są włączane do akt sprawy, a tym samym jej przeprowadzenie przez Prezesa UOKiK pozostaje poza kontrolą sądową oraz strony postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK.

W toku analizy poprzedzającej wszczęcie postępowania Prezes UOKiK ocenia czy szacowana wartość świadczeń pieniężnych, niespełnionych oraz spełnionych po terminie, wyczerpuje przesłanki nadmiernego opóźniania się przez przedsiębiorcę ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych ma miejsce w przypadku, gdy w okresie 3 kolejnych miesięcy (tj. dowolnych trzech miesięcy następujących po sobie, przypadających w okresie 2 lat przed dniem wszczęcia postępowania) suma wartości świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie przez ten podmiot wynosi co najmniej 5 000 000 zł do 2021 r. i 2 000 000 zł w kolejnych latach. Prezes UOKiK może nałożyć karę pieniężną tylko za świadczenia pieniężne, które były wymagalne oraz jednocześnie niezapłacone lub zapłacone z opóźnieniem we wskazanym okresie. Ustawa zatorowa nie daje zatem podstaw do poszerzenia zakresu czasowego postępowania, nie można jednak wykluczyć wszczęcia kolejnych postępowań, w odniesieniu do innych trzymiesięcznych okresów.

Po wstępnej weryfikacji danych, Prezes UOKiK wszczyna z urzędu postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, wydając postanowienie.

W postanowieniu (poza standardowymi elementami) wskazana jest strona postępowania oraz okres objęty postanowieniem (wskazanie kolejnych 3 miesięcy). Postanowienie nie wymaga reakcji ze strony przedsiębiorcy (adresata postanowienia), tym bardziej że na tym etapie nie można go zaskarżyć.

2. Faza zasadnicza – analiza zobowiązań

Po wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania lub jednocześnie z tym postanowieniem Prezes UOKiK przesyła stronie pierwsze wezwanie do przedstawienia informacji i dokumentów, żądając przekazania m.in. oświadczenia o posiadanym statusie przedsiębiorcy; dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości; informacji dotyczących dokonywanych w okresie objętym postępowaniem transakcji handlowych (w pliku Excel, w układzie narzuconym przez Prezesa UOKiK) oraz plików JPK_VAT w części dotyczącej ewidencji zakupów VAT za odpowiednie okresy (daleko dłuższe niż okres 3 miesięcy, objętych analizą) oraz plików JPK_WB. Przedsiębiorca na tym etapie postępowania będzie zatem zobowiązany do zidentyfikowania wszystkich transakcji handlowych²² i przekazania bardzo szczegółowych informacji ich dotyczących, takich jak:

- a) NIP i nazwa (w tym forma prowadzenia działalności) dostawcy oraz informacja o tym, czy dostawca posiada status dużego przedsiębiorcy;
- b) numer dowodu zakupu (faktura lub inny dokument potwierdzający zawarcie transakcji handlowej); co ważne, gdy wyrażona na danym dowodzie zakupu wartość świadczenia pieniężnego została spełniona w kilku częściach, numer dowodu zakupu/faktury należy wpisać w tylu wierszach, ile było częściowych rozliczeń i odpowiednio uzupełnić dane w odniesieniu do wszystkich płatności częściowych; prowadzi to oczywiście do znacznego rozbudowania i tak obszernej tabeli;
- c) datę zakupu, która powinna być zgodna z deklaracją JPK_VAT oraz datę wpływu dowodu zakupu (jeśli jest inna niż data zakupu);
- d) kwotę należności ogółem, w walucie dowodu zakupu, walutę dowodu zakupu (kod waluty oryginalnej w strukturze trójznakowej zgodnie z ISO 4217) oraz kwotę należności ogółem w PLN brutto – w przypadku faktur walutowych powinna to być kwota wykazana w JPK_VAT, ewentualnie adnotacja, że transakcja nie została tam wykazana;
- e) termin zapłaty wg umowy (w dniach) oraz termin zapłaty wg umowy w formacie DD.MM.RRRR;
- f) informacje o dokonaniu płatności lub płatności częściowej oraz o sposobie dokonania zapłaty (przelew bankowy, kompensata ustawowa/umowna, netting, gotówka, karta płatnicza itp.), podanie numeru rachunku strony wraz z opisem transakcji (operacji) w taki sposób, żeby był on zgodny z opisem operacji, zawartym w pliku JPK_WB – w przypadku płatności bezgotówkowych oraz data zapłaty za fakturę.

Należy zauważyć, że w odniesieniu do zdecydowanej większości ww. informacji przedsiębiorca nie posiada obowiązku prawnego ich posiadania, gromadzenia czy archiwizowania i żadna

²² Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy zatorowej, przez transakcję handlową należy rozumieć umowę, której przedmiotem jest odpłatna dostawa towaru lub odpłatne świadczenie usługi, jeżeli strony zawierają ją w związku z wykonywaną działalnością. W zestawieniu nie zamieszcza się zatem przykładowo rozliczeń z pracownikami (wynagrodzenie z tytułu umowy o pracę, delegacje, nadgodziny), danin publicznych, składek na ZUS, kar umownych, odszkodowań, not obciążeniowych, not odsetkowych, zwrotów nieprawidłowych przelewów, różnego rodzaju składek członkowskich, opłat z tytułu umów, na podstawie których wykonywane są czynności bankowe itp.

norma prawna nie zobowiązuje go do posiadania tych informacji w formie (zestawieniu) oczekiwanym przez Prezesa UOKiK.

W toku postępowania, w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, wezwanie do przedstawienia informacji i dokumentów jest podstawowym narzędziem komunikacji między przedsiębiorcą a Prezesem UOKiK i dotyczy również kompensat (potrąceń) oraz szeregu innych informacji, które Prezes UOKiK uzna za konieczne. Wyrazem niezwykle formalnego podejścia Urzędu do zbierania dowodów są kolejne wezwania do uzupełniania braków formalnych i przedłożenia wyjaśnień. Oświadczenia strony czy wnioski, na podstawie niespornych okoliczności, przedstawionych przez przedsiębiorcę w toku postępowania zatorowego nie są zasadniczo uznawane za wystarczające. Prowadzi to do konieczności przedkładania przez przedsiębiorców znacznej liczby dokumentów (co wiąże się z ich fizycznym odnalezieniem, skopiowaniem i opisaniem w tabelach itp.) oraz niejednokrotnie dokonywania kosztownych ich tłumaczeń.

Dokonując ustalenia w zakresie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, Prezes UOKiK przyjmuje, że w przypadku świadczeń:

- a) pomiędzy dużymi przedsiębiorcami i świadczeń niesymetrycznych, w których dłużnikiem jest mikro-, mały lub średni przedsiębiorca a wierzycielem jest duży przedsiębiorca – uzgodniony przez strony termin spełnienia świadczenia pieniężnego może być dłuższy niż 60 dni (jeśli strony w umowie wyraźnie tak ustalą i pod warunkiem, że ustalenie to nie jest rażąco nieuczciwe wobec wierzyciela). W tych transakcjach Prezes UOKiK ustala jedynie czy strona spełniła świadczenie pieniężne w umownie określonym terminie;
- b) niesymetrycznych, w których dłużnikiem zobowiązanym do zapłaty świadczenia pieniężnego jest duży przedsiębiorca a wierzycielem dostarczającym towary lub wykonującym usługi jest mikro-, mały lub średni przedsiębiorca – uzgodniony przez strony termin spełnienia świadczenia pieniężnego nie może przekraczać 60 dni, liczonych od dnia doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, potwierdzających dostawę towaru lub wykonanie usługi. W tych transakcjach Prezes UOKiK, w przypadku umownych terminów zapłaty równych lub krótszych od 60 dni, ustala czy strona spełniła świadczenie pieniężne w terminie określonym w umowie, a w przypadku umownych terminów zapłaty dłuższych niż 60 dni ustala czy strona spełniła świadczenie pieniężne w terminie 60 dni.

Należy racjonalnie założyć, że również po nowelizacji ta część postępowania nie ulegnie istotnym zmianom, analiza poziomu opóźnionych płatności stanowi bowiem podstawowy przedmiot prowadzonego przez Prezesa UOKiK postępowania.

3. Analiza okoliczności warunkujących odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej

W kolejnej fazie postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych Prezes UOKiK przechodzi do badania okoliczności uzasadniających odstąpienie od nałożenia kary, w tym w szczególności analizy informacji o świadczeniach nieotrzymanych lub otrzymanych przez tegoż przedsiębiorcę po terminie, co wiąże się z kolejnymi wezwaniami do przedstawienia informacji i dokumentów. Na tym etapie przekazywane są również przez przedsiębiorcę informacje i dokumenty dotyczące innych okoliczności uzasadniających odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej, tj. działania siły wyższej (przesłanka skutkująca obligatoryjnym odstąpieniem od nałożenia kary) oraz ewentualnych innych okoliczności

uzasadniających odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej, zgodnie z przepisem art. 13v ust. 8 ustawy zatorowej.

Po nowelizacji, która weszła w życie w grudniu 2022 roku, ta część postępowania zapewne ulegnie modyfikacji, ale nie rewolucji. Po pierwsze, Urząd nie będzie już musiał szczegółowo (tj. transakcja po transakcji) analizować wartości świadczeń pieniężnych nieotrzymanych lub otrzymanych przez stronę postępowania po terminie. Na skutek nowelizacji okoliczność ta nie stanowi już dłuższej obligatoryjnej przesłanki do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. Należy jednak racjonalnie założyć, że Prezes UOKiK nadal będzie analizował wszystkie okoliczności, mające wpływ na ewentualne opóźnienia w zapłacie, w ramach instytucji miarkowania wysokości kary pieniężnej nakładanej na przedsiębiorcę (stosownie do nowego przepisu art. 13v ust. 2b ustawy zatorowej). Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami, przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej Prezes UOKiK bierze bowiem pod uwagę wagę naruszenia, okoliczności naruszenia, wykazane przez stronę postępowania działania podjęte przez stronę postępowania z własnej inicjatywy w celu zaprzestania naruszenia, współpracę strony postępowania z Urzędem w toku postępowania, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania oraz fakt spełnienia przez stronę postępowania wszystkich niespełnionych w terminie świadczeń pieniężnych wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w transakcjach handlowych, nie później niż w terminie 60 dni od dnia doręczenia stronie postanowienia o wszczęciu postępowania.

Nadal jednak Urząd będzie zobowiązany do przeanalizowania czy nadmierne opóźnienie w zapłacie nie było skutkiem działania siły wyższej. Dotychczas – mimo bezprecedensowego w historii nowoczesnego handlu wybuchu pandemii COVID-19 – Prezes UOKiK nie odstąpił od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, z uwagi na działanie siły wyższej. Praktyka ta może jednak zmienić się na skutek wyroku z dnia 2 lutego 2023 r., sygn. akt V SA/WA 391/22²³, w którym to Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uchylił decyzję Prezesa UOKiK z uwagi na brak odstąpienia od nałożenia na przedsiębiorcę administracyjnej kary pieniężnej, na podstawie przepisu art. 13v w ust. 7 ustawy zatorowej (siła wyższa). W wyroku tym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał za zasadny zarzut skargi dotyczący naruszenia przepisu art. 13v ust. 7 ustawy zatorowej i przyjęcia, że do nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych nie doszło na skutek działania siły wyższej – pandemii COVID-19, w konsekwencji do wadliwego ustalenia, że nie ma podstaw do odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej. W tej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał jednoznacznie,

„że zgodnie z zasadą prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej (art. 8 § 1 k.p.a.), organ powinien prowadzić postępowanie w taki sposób, aby rozstrzygnąć wszelkie wątpliwości w sprawie, mając na uwadze ochronę spółki przed negatywnymi skutkami wystąpienia siły wyższej, co w niniejszej sprawie było dopuszczalne i obligatoryjne na podstawie wyjątku przewidującego odstąpienie od możliwości wymierzenia kary administracyjnej, wskazanego bezpośrednio w przepisach ustawy o zatorach płatniczych”.

W konsekwencji tego wyroku należy zatem oczekiwać, że (również po nowelizacji) Prezes UOKiK będzie z większą uwagą analizował wpływ siły wyższej na ewentualne opóźnienia w zapłacie.

²³ Wyr. WSA w Warszawie z 2.02.2023 r., sygn. V SA/WA 391/22. LEX nr 3503978.

Na skutek nowelizacji będziemy zatem mieć raczej do czynienia z analizą wpływających na wysokość kary przesłanek niż – jak dotychczas – z analizą przesłanek warunkujących odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej.

4. Końcowa faza postępowania

Prezes UOKiK, na końcowym etapie postępowania, przesyła do przedsiębiorcy pismo szczegółowo opisujące zarzut nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (jest to dobra praktyka znana z innych postępowań, prowadzonych przez Prezesa UOKiK, na podstawie uokik). Jest to jednocześnie pierwszy moment, kiedy strona postępowania dowiaduje się, które konkretnie świadczenia pieniężne są w ocenie Urzędu opóźnione, co ocenić należy raczej krytycznie.

Jeśli w toku postępowania Prezes UOKiK stwierdzi wystąpienie zatorów płatniczych, wówczas wydaje decyzję w sprawie nadmiernego opóźniania się przez przedsiębiorców ze spełnianiem świadczeń pieniężnych w danym okresie. Taką decyzją nakłada na przedsiębiorcę karę pieniężną lub (w określonych przypadkach) odstępuje od nałożenia kary oraz obciąża przedsiębiorcę kosztami postępowania. Kara za nadmierne opóźnienie się w zapłacie jest obliczana jako suma jednostkowych kar za każde niespełnione oraz spełnione po terminie świadczenie pieniężne, które było wymagalne w okresie objętym postępowaniem (z wyłączeniem świadczeń, których termin spełnienia upłynął wcześniej niż 2 lata przed dniem wszczęcia postępowania). Na skutek nowelizacji zmieni się sposób obliczania kary²⁴ przez Prezesa UOKiK, a jej miarkowanie pozwoli na uwzględnienie szeregu okoliczności, które nie mogły być uwzględnione w postępowaniach prowadzonych w latach 2020–2022. Otworzy się zatem możliwość prowadzenia szerszego dialogu przedsiębiorców z Urzędem, w tym prezentowania szczególnych okoliczności mających wpływ

²⁴ Przed nowelizacją z 2022 roku kara obliczana była obliczana według wzoru:

$$JKP = WŚ \times n/365 \times OU,$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

JKP – jednostkową karę za niespełnione lub spełnione po terminie świadczenie pieniężne;

WŚ – wartość niespełnionego lub spełnionego po terminie świadczenia pieniężnego;

n – wyrażony w dniach okres, który upłynął od dnia wymagalności niespełnionego lub spełnionego po terminie świadczenia pieniężnego, do ostatniego dnia okresu objętego postępowaniem, albo do dnia jego spełnienia jeżeli świadczenie pieniężne zostało spełnione w okresie objętym postępowaniem;

OU – odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych, ustalone na dzień wydania decyzji o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej.

W wyniku nowelizacji, wprowadzony został nowy wzór:

$$WK = (WŚ_1 \times 1\%) + (WŚ_2 \times 2\%) + (WŚ_3 \times 4\%) + (WŚ_4 \times 12\%) + (WŚ_5 \times 24\%),$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

WK – maksymalną wysokość administracyjnej kary pieniężnej;

WŚ₁ – sumę wartości wymagalnych świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie lub ich równowartości – w przypadku gdy zostały wyrażone w walucie obcej, w stosunku do których okres, który upłynął od dnia wymagalności niespełnionego lub spełnionego po terminie świadczenia pieniężnego do ostatniego dnia okresu objętego postępowaniem albo do dnia jego spełnienia, jeżeli świadczenie pieniężne zostało spełnione w okresie objętym postępowaniem, nie przekracza 30 dni;

WŚ₂ – sumę wartości wymagalnych świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie lub ich równowartości – w przypadku gdy zostały wyrażone w walucie obcej, w stosunku do których okres, który upłynął od dnia wymagalności niespełnionego lub spełnionego po terminie świadczenia pieniężnego do ostatniego dnia okresu objętego postępowaniem albo do dnia jego spełnienia, jeżeli świadczenie pieniężne zostało spełnione w okresie objętym postępowaniem, wynosi od 31 do 60 dni;

WŚ₃ – sumę wartości wymagalnych świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie lub ich równowartości – w przypadku gdy zostały wyrażone w walucie obcej, w stosunku do których okres, który upłynął od dnia wymagalności niespełnionego lub spełnionego po terminie świadczenia pieniężnego do ostatniego dnia okresu objętego postępowaniem albo do dnia jego spełnienia, jeżeli świadczenie pieniężne zostało spełnione w okresie objętym postępowaniem, wynosi od 61 do 120 dni;

WŚ₄ – sumę wartości wymagalnych świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie lub ich równowartości – w przypadku gdy zostały wyrażone w walucie obcej, w stosunku do których okres, który upłynął od dnia wymagalności niespełnionego lub spełnionego po terminie świadczenia pieniężnego do ostatniego dnia okresu objętego postępowaniem albo do dnia jego spełnienia, jeżeli świadczenie pieniężne zostało spełnione w okresie objętym postępowaniem, wynosi od 121 do 365 dni;

WŚ₅ – sumę wartości wymagalnych świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie lub ich równowartości – w przypadku gdy zostały wyrażone w walucie obcej, w stosunku do których okres, który upłynął od dnia wymagalności niespełnionego lub spełnionego po terminie świadczenia pieniężnego do ostatniego dnia okresu objętego postępowaniem albo do dnia jego spełnienia, jeżeli świadczenie pieniężne zostało spełnione w okresie objętym postępowaniem, przekracza 365 dni.

na działalność przedsiębiorcy w badanym przez Prezesa UOKiK okresie. Należy bowiem zaznaczyć, że „penalizacji” powinny podlegać tylko sytuacje celowego kredytowania się kosztem innych (zwłaszcza mniejszych) przedsiębiorców, a nie sytuacje losowe czy przejściowe, które skutkowały przejściowymi problemami z terminową realizacją płatności. Podkreślił to również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w cytowanym wyroku, wskazując, że w analizowanej sytuacji faktycznej „ze zgromadzonego materiału dowodowego jak również z treści uzasadnienia decyzji nie wynika, aby niezrealizowane płatności przez spółkę były celowe, intencjonalne i dążyły do zachowania kapitału”.

IV. Podsumowanie

Idea przeciwdziałania nadmiernym opóźnieniom w zapłacie świadczeń pieniężnych, które powodują negatywne skutki dla gospodarki, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw jest oczywiście zasadna. Wątpliwości budzi jednak sam sposób realizacji tego postulatu przez polskiego ustawodawcę.

Po pierwsze, nie wydaje się, żeby Prezes UOKiK – organ powołany, co do zasady, do zupełnie innych celów, zajmujący się przede wszystkim zwalczaniem ze swojej natury tajnych zmów cenowych i zasadniczo niemający doświadczenia w analizowaniu ksiąg podatkowych i innych dokumentów księgowych przedsiębiorców – był organem, który może skutecznie przeciwdziałać zatorom płatniczym.

Po drugie, weryfikacji przez sądy powinien podlegać sposób prowadzenia przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych w sposób, który zakłada, że przedsiębiorca w formacie oczekiwanym przez Urząd przygotowuje olbrzymie ilości danych o transakcjach handlowych, których to danych przedsiębiorcy nie mają nawet prawnego obowiązku posiadać czy gromadzić. Przyjęty bowiem sposób prowadzenia postępowania w zasadzie przerzuca ciężar prowadzenia postępowania na przedsiębiorcę, który nakładem pracy swoich pracowników musi uzupełniać (nieraz ręcznie) wiele tysięcy wierszy tabel Excel, które to i tak finalnie nie odzwierciedlają niuansów sytuacji faktycznej i okoliczności dotyczących danej transakcji (np. braków w zamówieniu lub dokumentacji, które obiektywnie uniemożliwiały dokonanie zapłaty w umówionym przez strony terminie). Jednakże Prezes UOKiK został – na wzór przykładowo organów skarbowych – wyposażony w narzędzia umożliwiające mu samodzielne zebranie potrzebnych danych, np. w trybie kontroli. Pojawia się zatem pytanie o zakres wezwań formułowanych przez Prezesa UOKiK, w szczególności, czy rzeczywiście istnieją podstawy prawne do żądania przez Urząd opracowania danych, co wymaga wielogodzinnych nakładów pracy ze strony przedsiębiorcy. Orzecznictwo wypracowane w tym zakresie na gruncie uokik²⁵ daje jednoznaczną odpowiedź i wskazuje, że Prezes UOKiK nie może żądać składania opinii, przygotowywania analiz i opracowań, którymi przedsiębiorca nie dysponuje (por. komentarze do art. 50 uokik, zob. Krüger, 2016 oraz Bernatt, 2014).

Po trzecie, sposób prowadzenia postępowania nie uwzględnia szeregu wypracowanych przez przedsiębiorców praktyk, które upraszczają obrót, jak potrącenia, nowoczesne metody finansowania (np. różne rodzaje faktoringu), dokonywanie potrąceń bieżących sald (a niekoniecznie zestawianie

²⁵ Ustawodawca posłużył się niemal analogicznym sformułowaniem w przepisie art. 50 ust. 1 uokik, a zatem orzecznictwo wypracowane na gruncie tego przepisu może być odpowiednio wykorzystywane przy wykładni przepisu art. 13f ust. 1 ustawy zatorowej (por. również Menszig-Wiese, 2023).

w systemach rozliczeniowych konkretnych faktur), rozliczenia w formie korekt. W konsekwencji, z uwagi na niezwykle kazuistyczne podejście i formalną analizę poszczególnych transakcji handlowych, wyjaśnianie w toku postępowania wszystkich tego rodzaju sytuacji jest niezwykle czasochłonne (zarówno dla przedsiębiorcy, jak i dla Urzędu) i niejednokrotnie po prostu niemożliwe.

Wreszcie, wątpliwości co do proporcjonalności działania i zgodności z zasadami konstytucjonalności może budzić połączenie rygoru nałożenia na przedsiębiorcę drastycznie wysokich kar za brak współpracy i wprowadzenie w błąd oraz praktyki kierowania przez Prezesa UOKiK do przedsiębiorców wezwań do przekazywania olbrzymiej ilości szczegółowych danych o transakcjach handlowych. Umożliwia to Prezesowi UOKiK wywieranie dużej presji na przedsiębiorców i stawia pod znakiem zapytania wolność przedsiębiorcy od samooskarżenia czy rzeczywistą możliwość sądowej weryfikacji ustaleń Urzędu. Przedsiębiorca, kwestionując ustalenia faktyczne, poczynione przez Prezesa UOKiK (wyłącznie na podstawie przekazanych przez niego danych), naraża się bowiem na zarzut wprowadzenia Urzędu w błąd i ryzyko nałożenia na niego kary do 50 mln EUR.

Bibliografia

- Adamiak, B. i Borkowski, J. (2022). *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz* (wyd. 18). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Bernatt, M. (2014). W: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Cydzik, S. (2022, 28 września). Większe kompetencje dla UOKiK. Karanie za zatory ma być szybsze i surowsze. *Rzeczpospolita*. Pozyskano z: <https://www.rp.pl/finanse/art37139951-wieksze-kompetencje-dla-uokik-karanie-za-zatory-ma-byc-szybsze-i-surowsze> (30.03.2023).
- Etel, M. (2020). Postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnieniem świadczeń pieniężnych. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 12(73), 7–13.
- Krüger, J. (2016). W: A. Stawicki, E. Stawicki, (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz* (wyd. 2). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Menszig-Wiese, K. (red.). (2023). *Ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Komentarz* (wyd. 2). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.