

PRZECIWDZIAŁANIE NADMIERNYM OPÓŹNIENIOM W TRANSAKCJACH HANDLOWYCH

Komentarz

Patrycja Dolniak

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

PRZECIWDZIAŁANIE NADMIERNYM OPÓŹNIENIOM W TRANSAKCJACH HANDLOWYCH

Komentarz

Patrycja Dolniak

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Stan prawny na 8 listopada 2020 r.

Wydawca
Anna Kubuj-Kacperek

Redaktor prowadzący
Livia Śpiewak

Opracowanie redakcyjne
Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski



Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-325-4

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Przedmowa	13
USTAWA z dnia 8 marca 2013 r. – o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych	17
Art. 1. [Przedmiot ustawy]	17
Art. 2. [Zakres ustawy]	22
Art. 3. [Wyłączenia]	32
Art. 4. [Definicje ustawowe]	36
Art. 4a. [Wyłączenie art. 481 § 2 k.c.]	51
Art. 4b. [Wyłączenie możliwości powoływania się przez dłużnika będącego dużym przedsiębiorcą na oświadczenie wierzyciela w przedmiocie braku statusu MŚP]	56
Art. 4c. [Oświadczenie o statusie dużego przedsiębiorcy]	59
Art. 5. [Odsetki ustawowe w przypadku terminu zapłaty dłuższego niż 30 dni]	62
Art. 6. [Odsetki w razie braku zastrzeżenia terminu zapłaty]	68
Art. 7. [Odsetki po terminie wymagalności w przypadku, gdy dłużnikiem nie jest podmiot publiczny]	72
Art. 8. [Odsetki po terminie wymagalności w przypadku, gdy dłużnikiem jest podmiot publiczny]	87
Art. 8a. [Niedopuszczalność ustalania daty doręczenia faktury lub rachunku]	97
Art. 9. [Termin badania towaru lub usługi]	98
Art. 10. [Rekompensata za koszty odzyskiwania należności]	101
Art. 11. [Spełnienie świadczenia w częściach]	116
Art. 11a. [Ocena postanowień umownych pod kątem rażącej nieuczciwości wobec wierzyciela]	118
Art. 11b. [Sposób ustalenia wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych]	124
Art. 11c. [Obwieszczenie o wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych]	125
Art. 12. [Legitymacja procesowa organizacji]	126
Art. 13. [Sankcja nieważności]	130

Art. 13a.	[Obowiązek sprawozdawczy]	138
Art. 13b.	[Zakaz nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przez podmioty niebędące podmiotami publicznymi] ...	143
Art. 13c.	[Postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych]	147
Art. 13d.	[Zawiadomienie o podejrzeniu nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych]	150
Art. 13e.	[Strony postępowania; postanowienie o wszczęciu postępowania]	153
Art. 13f.	[Obowiązek przekazania informacji i dokumentów; prawo do składania wyjaśnień]	155
Art. 13g.	[Obowiązek przekazywania Prezesowi UOKiK ksiąg podatkowych i dowodów księgowych za pomocą środków komunikacji elektronicznej lub na informatycznych nośnikach danych]	158
Art. 13h.	[Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów]	159
Art. 13i.	[Kontrola]	160
Art. 13j.	[Uprawnienia kontrolującego]	163
Art. 13k.	[Pomoc Policji]	167
Art. 13l.	[Obowiązki kontrolowanego]	168
Art. 13m.	[Zapewnienie warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli]	171
Art. 13n.	[Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów]	174
Art. 13o.	[Czas kontroli]	176
Art. 13p.	[Odpowiednie stosowanie przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców]	178
Art. 13q.	[Uzupełniające stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego]	182
Art. 13r.	[Termin zakończenia postępowania]	183
Art. 13s.	[Roczne sprawozdanie Prezesa UOKiK z prowadzonych postępowań]	184
Art. 13t.	[Kara pieniężna za zachowania w toku postępowania]	184
Art. 13u.	[Umorzenie postępowania]	188
Art. 13v.	[Kara pieniężna za nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych]	189
Art. 13w.	[Publikacja informacji o postępowaniach]	198
Art. 13x.	[Uiszczenie administracyjnej kary pieniężnej; przeznaczenie środków]	199
Art. 13y.	[Zwrot uiszczonej administracyjnej kary pieniężnej]	200
Art. 13z.	[Kara grzywny za nieprzekazanie sprawozdania oraz utrudnianie lub udaremnianie przekazania sprawozdania]	201
Art. 13za.	[Kara grzywny za niezłożenie oświadczenia o statusie dużego przedsiębiorcy]	203
Art. 13zb.	[Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia]	205

Art. 14.	[Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego]	205
Art. 15.	[Przepisy intertemporalne]	206
Art. 16.	[Przepis derogacyjny]	207
Art. 17.	[Wejście w życie ustawy]	208
Skorowidz rzeczowy		209
Bibliografia		213

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- | | | |
|--------------------------------|---|---|
| dyrektywa
2011/7/UE | – | dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z 16.02.2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz.Urz. UE L 48, s. 1, ze zm.) |
| dyrektywa
2000/35/WE | – | dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/35/WE z 29.06.2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz.Urz. UE L 200, s. 35), uchylona |
| k.c. | – | ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.) |
| k.p.a. | – | ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.) |
| k.p.c. | – | ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.) |
| k.p.s.w. | – | ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2020 r. poz. 729 ze zm.) |
| k.s.h. | – | ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.) |
| k.w. | – | ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 2019 r. poz. 821 ze zm.) |
| nowelizacja
z 19.07.2019 r. | – | ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz.U. poz. 1649) |
| n.p.z.p. | – | ustawa z 11.09.2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.) |
| o.p. | – | ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2020 r. poz. 1325 ze zm.) |
| p.b. | – | ustawa z 29.08.1997 r. – Prawo bankowe (Dz.U. z 2020 r. poz. 1896 ze zm.) |

p.p.	–	ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 ze zm.)
p.p.s.a.	–	ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
p.z.p.	–	ustawa z 29.01.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.)
rozporządzenie nr 651/2014	–	rozporządzenie 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 s. 1, ze zm.)
rozporządzenie z 16.12.2019 r.	–	rozporządzenie Ministra Rozwoju z 16.12.2019 r. w sprawie sposobu przekazywania za pomocą środków komunikacji elektronicznej ksiąg podatkowych oraz wymagań technicznych dla informatycznych nośników danych, na których te księgi mogą być zapisane i przekazywane (Dz.U. poz. 2451)
u.o.k.k.	–	ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2020 r. poz. 1076 ze zm.)
u.p.d.o.p.	–	ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1406 ze zm.)
u.p.n.o.t.h.	–	ustawa z 8.03.2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 935 ze zm.)
u.p.t.u.	–	ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm.)
u.t.z.	–	ustawa z 6.09.2001 r. o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym (Dz.U. Nr 129, poz. 1443 ze zm.)
u.z.u.p.z.	–	ustawa z 6.03.2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1252)

Czasopisma i publikatory

CBOSA	–	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.U.	–	Dziennik Ustaw
Dz.Urz. UE	–	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
Dz.Urz. WE	–	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich
MoP	–	Monitor Prawniczy
OSA	–	Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSNC	–	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
PPH	–	Przegląd Prawa Handlowego

Pr. Bank.	–	Prawo Bankowe
Pr. Sp.	–	Prawo Spółek
PS	–	Przegląd Sądowy

Inne

NBP	–	Narodowy Bank Polski
Prezes UOKiK	–	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
SA	–	sąd apelacyjny
sektor MŚP	–	sektor mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców
SN	–	Sąd Najwyższy
SO	–	sąd okręgowy
TS	–	Trybunał Sprawiedliwości
UOKiK	–	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
uzasadnienie..., IV kadencja, druk sejm. nr 1511	–	uzasadnienie projektu ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, IV kadencja, druk sejm. nr 1511
uzasadnienie..., VII kadencja, druk sejm. nr 3760	–	uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk sejm. nr 3760
uzasadnienie..., VIII kadencja, druk sejm. nr 3475	–	uzasadnienie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych, VIII kadencja, druk sejm. nr 3475
uzasadnienie..., IX kadencja, druk sejm. nr 382	–	uzasadnienie rządowego projektu ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 382

PRZEDMOWA

Zatory płatnicze w obrocie gospodarczym to problem aktualny w całej Unii Europejskiej. Brak zapłaty w terminie stwarza poważne zagrożenie dla wypłacalności przedsiębiorców. Zagrożenie to staje się szczególnie niebezpieczne w przypadku podmiotów dysponujących niewielką siłą rynkową. Chęć pozyskania kontrahenta będącego dużym przedsiębiorcą prowadzi niejednokrotnie do konieczności zaakceptowania narzuconych przez tego ostatniego skrajnie niekorzystnych warunków umowy. Co więcej, podmiot taki, świadomy swojej siły rynkowej, często nie przestrzega wymuszonych przez siebie postanowień umownych.

Komentowany akt prawny ma stanowić kompleksowe rozwiązanie powyżej zarysowanych problemów. Wprowadzone z dniem 1.01.2020 r. zmiany, w szczególności w zakresie wzbogacającym ustawę o przepisy regulujące postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, mają zapewnić bardziej efektywne narzędzie do walki z opóźnieniami w zapłacie.

Trudno przy tym nie zgodzić się z projektodawcą, że funkcjonujące dotychczas narzędzia cywilnoprawne okazały się niewystarczające. Tak zwany wymuszony kredyt kupiecki stał się problemem nagminnie występującym w obrocie gospodarczym, szczególnie dotkliwym w przypadku przedsiębiorców zaliczanych do sektora MŚP. Droga postępowania cywilnego, wobec długości i czasochłonności procedur, nie mogła natomiast zapewnić skutecznego remedium na zdiagnozowany powyżej problem i uchronić przedsiębiorcy od negatywnych skutków zachowania nielojalnego dłużnika. Kwestie te skłoniły ustawodawcę do poszukiwania innych metod ochrony wierzyciela z transakcji handlowej.

W konsekwencji dokonanych zmian ustawa może być aktualnie podzielona na dwie części – cywilną i administracyjną. Części te łączy wspólny cel – przeciwdziałanie opóźnieniom w zapłacie, w szczególności w przypadku, kiedy opóźnienia takie miałyby dotyczyć mniejszych przedsiębiorców. Nie jest to jednak cel jedyny. Wbrew nazwie, ustawa ma również zapewnić stosowanie krótszych terminów zapłaty. I tu szczególnej ochronie

podlegają przedsiębiorcy z sektora MŚP oraz wierzyciele z transakcji handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny.

Wzmiankowana powyżej część cywilna w przeważającym zakresie stanowi implementację dyrektywy 2011/7/UE. Nie wszystkie jednak rozwiązania funkcjonujące w obrębie przepisów cywilnoprawnych są prostą konsekwencją transpozycji dyrektywy na grunt krajowy. Ustawodawca, w szczególności w ramach zmian dokonanych na podstawie nowelizacji z 19.07.2019 r., zdecydował się bowiem skorzystać z możliwości przewidzianej w art. 12 ust. 3 dyrektywy 2011/7/UE, który zezwala państwom członkowskim na wprowadzenie korzystniejszych dla wierzycieli przepisów.

Narzędzia natury cywilnoprawnej, mające zapewnić realizację celów ustawy, to przede wszystkim wyższe niż przewidziane w Kodeksie cywilnym odsetki należne z tytułu opóźnienia w zapłacie oraz rekompensata za koszty odzyskiwania należności, która co do zasady pozostaje niezależna od faktycznego poniesienia kosztów z tytułu dochodzenia przeterminowanej należności. Ponadto ustawa przewiduje reguły ograniczające w znacznym stopniu swobodę umów stron w zakresie długości terminów zapłaty. Swoboda ta jest szczególnie limitowana w przypadku transakcji, w których podmiotem zobowiązanym do zapłaty jest duży przedsiębiorca, a wierzycielem przedsiębiorca zaliczany do sektora MŚP. Ustawa w aktualnie obowiązującym brzmieniu przewiduje również szereg regulacji pozwalających wierzycielowi na, cytując uzasadnienie..., VIII kadencja, druk sejm. nr 3475, „uwolnienie się z krzywdzącej dla niego relacji”. Nie negując przy tym zasadności wzmocnienia pozycji wierzycieli, szczególnie tych będących mikroprzedsiębiorcami, małymi lub średnimi przedsiębiorcami, zauważyć jednak już w tym miejscu należy, że szereg spośród wprowadzonych z dniem 1.01.2020 r. zmian budzi poważne wątpliwości.

Druga z części, jaka może być wyodrębniona w ramach komentowanej ustawy, to część administracyjna. Tworzą ją przepisy dodane na podstawie nowelizacji z 19.07.2019 r. Jest to regulacja nieznana dyrektywie. Trzon dodanych z dniem 1.01.2020 r. przepisów stanowią normy dotyczące postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Postępowanie to, prowadzone przez Prezesa UOKiK, wykazuje wiele podobieństw do postępowania antymonopolowego prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Gwarancję efektywności prowadzonego postępowania mają stanowić kary, jakie organ ten będzie władny nałożyć w przypadku stwierdzenia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych.

I w tym przypadku należy jednak wskazać, że jakość wprowadzonych z dniem 1.01.2020 r. zmian nasuwa miejscami poważne wątpliwości. Nie negując zasadności obudowania dotychczasowych przepisów, które w praktyce okazały się nieskuteczne, dodatkowymi narzędziami mającymi na celu zapewnienie realizacji celów ustawy, moż-

na niekiedy odnieść wrażenie, że regulacje te mogłyby być bardziej precyzyjne. Jednocześnie nie można tracić z pola widzenia, że dodane do ustawy przepisy dają Prezesowi UOKiK bardzo dotkliwe w skutkach narzędzia do walki z opóźnieniami w zapłacie.

Owe głębokie zmiany w ustawie, obejmujące nawet jej tytuł, stanowiły asumpt do podjęcia pracy nad niniejszym komentarzem. Na rynku brak jest bowiem publikacji analizujących ustawę w brzmieniu nadanym nowelizacją z 19.07.2019 r. Pozostaje ona natomiast niezwykle istotna dla praktyki obrotu gospodarczego. Nieprecyzyjność ustawodawcy tym bardziej wymaga pogłębionej analizy komentowanego aktu prawnego zarówno w ramach publikacji naukowych, jak i w drodze jej wykładni dokonywanej przez sądy powszechne, a w przypadku kontroli decyzji Prezesa UOKiK – sądy administracyjne.

Niniejsza praca stawia sobie za cel nie tylko teoretyczną analizę przepisów ustawy, ale i omówienie praktycznych zagadnień pojawiających się na jej gruncie. W konsekwencji przedstawione w niej zostały problemy wynikające ze stosowania prawa. Komentarz prezentuje poglądy doktryny i orzecznictwa, ale też niejednokrotnie przedstawia autorską koncepcję rozwiązania problemów, jakie mogą pojawić się na gruncie analizowanych przepisów. W szczególności będzie to miało miejsce w odniesieniu do przepisów wprowadzonych na podstawie najnowszej nowelizacji ustawy, które nie były jeszcze przedmiotem opracowań naukowych ani podstawą rozstrzygnięć judykatury.

Realizacja powyższego celu wymagała odniesienia się do poglądów doktryny i dorobku orzecznictwa polskiego, a także analizy regulacji prawa unijnego oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Stąd też praca odwołuje się do wyroków Trybunału oraz ocenia wprowadzone w polskiej ustawie regulacje przez pryzmat zgodności z dyrektywą. Wynikiem owych porównań są również postulaty *de lege ferenda*, które w ocenie autorki mogłyby w bardziej efektywny sposób zapewnić realizację celów dyrektywy, nie nadwyrężając przy tym i tak już mocno ograniczonej ustawą zasady swobody umów.

USTAWA

z dnia 8 marca 2013 r.

o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych¹

(Dz.U. z 2020 r. poz. 935; zm.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1086)

Art. 1. [Przedmiot ustawy]

Ustawa określa szczególne uprawnienia wierzyciela i obowiązki dłużnika w związku z terminami zapłaty w transakcjach handlowych, skutki niewykonania takich obowiązków oraz postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych.

I. Cel ustawy

1. Podstawowym celem ustawy jest przeciwdziałanie zatorom płatniczym w stosunkach gospodarczych. Aby zrealizować powyższe założenie, ustawa przewiduje szereg mechanizmów, które mają nie tylko umożliwić wierzycielowi pokrycie kosztów związanych z opóźnieniem w zapłacie, ale i zniechęcać dłużników do niedotrzymywania terminów płatności (por. E. Marcisz, *Ustawa o terminach zapłaty w transakcjach handlowych. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 1, nb 1). Nowelizacja z 19.07.2019 r. poszerza owe cele

¹ Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z 16.02.2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz.Urz. UE L 48, s. 1).

o skrócenie umownych terminów zapłaty, w szczególności w tzw. transakcjach asymetrycznych, w przypadku których dłużnikiem zobowiązanym do zapłaty jest duży przedsiębiorca, a wierzycielem przedsiębiorca zaliczany do sektora MŚP.

2. Konieczność wprowadzenia mechanizmów zniechęcających dłużnika do opóźnień w zapłacie wynika z uprzywilejowanej pozycji, jaką uzyskuje niepłacący w terminie kontrahent. Brak zapłaty w terminie, przy minimalnej wysokości odsetek za opóźnienie, doprowadził do sytuacji, w której przedsiębiorcy wymuszali w ten sposób tzw. kredyt kupiecki. „Kredyt” ten, zaciągnięty wbrew woli kontrahenta, wobec niskiej wartości odsetek naliczanych z uwagi na opóźnienie w zapłacie, mógł być wyjątkowo korzystny dla nielojalnego dłużnika, umożliwiając mu finansowanie własnej działalności na warunkach dalece bardziej preferencyjnych niż te, które oferują banki (por. uzasadnienie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych, VIII kadencja, druk sejm. nr 3475, s. 17).
3. Problem zatorów płatniczych jest szczególnie istotny w przypadku małych przedsiębiorców. Uchybienie obowiązкови zapłaty w terminie może, w sytuacji braku alternatywnych źródeł finansowania, prowadzić do zachwiania równowagi finansowej, a w skrajnych przypadkach również upadłości takich przedsiębiorców. Co więcej, mały przedsiębiorca, chcąc nawiązać współpracę z dużym podmiotem gospodarczym, niejednokrotnie musi godzić się na skrajnie niekorzystne warunki umowy, w tym odległe terminy zapłaty (por. uzasadnienie..., VIII kadencja, druk sejm. nr 3475, s. 1). Jednocześnie udział kosztów związanych z zatorami płatniczymi w kosztach działalności tych przedsiębiorców jest zdecydowanie wyższy niż w przypadku średnich i dużych przedsiębiorców (por. uzasadnienie..., VIII kadencja, druk sejm. nr 3475, s. 3–4).
4. Brzmienie ustawy w jej obecnym kształcie jest konsekwencją nowelizacji z 19.07.2019 r. Oprócz zmiany treści ustawy, nowelizacja doprowadziła do zmiany jej nazwy. Przed dniem 1.01.2020 r. komentowany akt prawny znany był jako ustawa o terminach zapłaty w transakcjach handlowych.
5. Zmiana nazwy wynikała z wprowadzenia do ustawy dodatkowych przepisów regulujących postępowanie przed Prezesem UOKiK w zakresie opóźnień w zapłacie. Na podstawie nowelizacji z 19.07.2019 r. dotychczas znane mechanizmy cywilnoprawne zostały wzbogacone o narzędzia natury administracyjnoprawnej, których celem jest działanie prewencyjne oraz represyjne wobec przedsiębiorców niedotrzymujących terminów zapłaty. Dodatkowe kompetencje Prezesa UOKiK mają, w ocenie legislatora, skutecznie zniechęcać przedsiębiorców od podejmowania niepożądanych praktyk rynkowych. Uprawnienia te mają być wymierzone w szczególności przeciwko dużym uczestnikom rynku, którzy niejednokrotnie wykorzystują swoją siłę rynkową, narzucając odległe terminy zapłaty bądź nie płacąc w terminie. Konieczność wprowadzenia rozwiązań administracyjnoprawnych wynikała głównie z nieskuteczności dotychczasowych regulacji.

Dodane przepisy, w zamyśle projektodawcy, powinny stworzyć realny mechanizm wymuszający (w obawie przed sankcją) dokonywanie płatności (por. uzasadnienie..., VIII kadencja, druk sejm. nr 3475, s. 31).

6. Wątpliwości budzi zastosowany przez ustawodawcę zabieg legislacyjny w postaci modyfikacji obowiązującej ustawy zamiast uchwalenia nowego aktu prawnego, przy uwzględnieniu liczby wprowadzonych zmian, a nawet zmiany nazwy ustawy. Liczba znowelizowanych oraz dodanych przepisów, w szczególności wzbogacenie ustawy o dotychczas nieznanie jej regulacje natury administracyjnoprawnej, zgodnie z § 84 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 poz. 283), sugerowałyby raczej uchwalenie nowej ustawy, a nie jej zmianę (por. M. Kostwiński [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian*, t. I i II, red. T. Zembrzusi, Warszawa 2020, art. 485, nb 8).

II. Dyrektywa 2011/7/UE

7. Rozwiązania obowiązujące w polskim porządku prawnym w przeważającym zakresie są konsekwencją transpozycji na grunt krajowy dyrektywy 2011/7/UE. Poprzednio materia ta regulowana była w dyrektywie 2000/35/WE. Dyrektywa 2000/35/WE utraciła moc ze skutkiem od dnia 16.03.2013 r. (art. 13 dyrektywy 2011/7/UE). Jednocześnie do decyzji państw członkowskich pozostawiono, czy wykluczyć spod zakresu zastosowania dyrektywy 2011/7/UE umowy zawarte przed dniem 16.03.2013 r. (art. 12 ust. 4 dyrektywy 2011/7/UE; por. również wyrok TS z 1.06.2017 r., C-330/16, Piotr Zarski v. Andrzej Stadnicki, ECLI:EU:C:2017:418).
8. Impulsem do prac nad dyrektywą 2011/7/UE był problem zatorów płatniczych, który występuje na rynkach wszystkich państw członkowskich. Jego następstwem jest z kolei spadek konkurencyjności i rentowności. Problem nabiera szczególnego znaczenia w sytuacji recesji gospodarczej. Czynniki te doprowadziły unijnego legislatora do konkluzji, że konieczna jest zmiana „w kierunku kultury szybkich płatności” (motyw 12 dyrektywy 2011/7/UE).
9. Dyrektywa przewiduje minimalny zakres harmonizacji, upoważniając państwa członkowskie do wprowadzenia korzystniejszych dla wierzyciela przepisów niż te, które są niezbędne dla spełnienia jej wymogów (art. 12 ust. 3 dyrektywy 2011/7/UE). Analizując tekst polskiej ustawy w brzmieniu obowiązującym od dnia 1.01.2020 r., należy stwierdzić, że rodzimy legislator zdecydował się skorzystać z owej możliwości, gdyż wprowadzone w wyniku nowelizacji z 19.07.2019 r. zmiany niejednokrotnie dalece wykraczają poza unijne minimum. W szczególności uwaga ta będzie dotyczyła wysokości rekompensaty za koszty odzyskiwania należności czy też skrócenia maksymalnych terminów zapłaty. Polski ustawodawca zdecydował się również wprowadzić szereg rozwiązań ad-

ministracyjnoprawnych, nieznanych dyrektywie, które w zamysle projektodawców mają zapewnić pełniejsze realizowanie celów ustawy.

10. Dyrektywa, a co za tym idzie – również polska ustawa, reguluje jedynie problem braku zapłaty w terminie w stosunkach gospodarczych, poza zakresem swojego zastosowania pozostawiając kwestie nieterminowej zapłaty w transakcjach z udziałem konsumentów. Zakresem przedmiotowym dyrektywy objęte zostały płatności stanowiące wynagrodzenie w transakcjach handlowych (art. 1 ust. 2 dyrektywy 2011/7/UE), które z kolei zdefiniowano jako transakcje między przedsiębiorstwami lub między przedsiębiorstwami a organami publicznymi prowadzące do dostawy towarów lub świadczenia usług za wynagrodzeniem (art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7/UE). Przez termin „przedsiębiorstwo” należy rozumieć każdą organizację inną niż organ publiczny, funkcjonującą w ramach swojej niezależnej działalności gospodarczej lub zawodowej, nawet w przypadku gdy działalność ta prowadzona jest przez jedną osobę (art. 2 pkt 3 dyrektywy 2011/7/UE).
11. Dyrektywa 2011/7/UE wprowadza szereg narzędzi, w których na pierwszy plan wysuwają się odsetki za opóźnienia w płatnościach w ramach transakcji handlowych (art. 3 dyrektywy 2011/7/UE) oraz rekompensata za koszty odzyskiwania należności (art. 6 dyrektywy 2011/7/UE). Nie są to jednak jedyne sposoby na walkę z odległymi, często wymuszonymi, terminami zapłaty. W szczególności, zgodnie z dyrektywą, termin zapłaty w stosunkach między przedsiębiorcami nie powinien przekraczać 60 dni kalendarzowych, a przypadki jego przedłużenia mają być analizowane pod kątem ewentualnej rażącej nieuczciwości wobec wierzyciela (motyw 13 dyrektywy 2011/7/UE).

III. Zasadność wyodrębnienia regulacji

12. Wzbogacenie mechanizmów cywilnoprawnych narzędziami administracyjnoprawnymi nastąpiło dopiero w wyniku nowelizacji z 19.07.2019 r. Tymczasem już przepisy dyrektywy 2000/35/WE zostały implementowane do polskiego porządku prawnego w drodze odrębnej ustawy. Uzasadniając kontynuację regulowania przepisów prywatnoprawnych dotyczących stosunków cywilnoprawnych między przedsiębiorcami w drodze odrębnego aktu prawnego, projektodawca wskazywał, że skoro większość przepisów dyrektywy funkcjonuje już w polskim porządku prawnym, zasadne jest zachowanie konstrukcji ustawy jako *lex specialis* w stosunku do Kodeksu cywilnego (por. M. Chudzik, *Terminy zapłaty w transakcjach handlowych. Komentarz*, Warszawa 2003, art. 1, nb 1). Jednocześnie w uzasadnieniu ustawy z 2003 r. (por. uzasadnienie projektu ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, IV kadencja, druk sejm. nr 1511, s. 6) czytamy, że z uwagi na fakt, że materia regulacji dotyczy obrotu cywilnoprawnego, docelowo przepisy projektu powinny być przeniesione do Kodeksu cywilnego. Przyczyna zaniechania włączenia do Kodeksu cywilnego omawianych przepisów w 2003 r. była dość prozaiczna i wynikała z czasochłonności nowelizacji tego aktu prawnego (por. uzasadnienie..., IV kadencja, druk sejm. nr 1511, s. 6).

13. Decyzja o odrębnej regulacji treści zawartych najpierw w dyrektywie 2000/35/WE, a następnie w dyrektywie 2011/7/UE wzbudzała kontrowersje w literaturze przedmiotu (por. M. Juško, *Zakres zastosowania ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych*, MoP 2017/2, s. 84; M. Lemkowski, *W sprawie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych*, PS 2005/4, s. 71–72; G. Żmij, *Terminy zapłaty w transakcjach handlowych na tle Dyrektywy 2000/35/WE*, „Rejent” 2004/3–4, s. 269; G. Żmij, *Terminy zapłaty w transakcjach handlowych*, Pr. Bank. 2006/7–8, s. 75–76). Zwolennicy włączenia omawianej materii do Kodeksu cywilnego wskazywali na możliwość dodania odpowiednich przepisów do części regulującej umowę kupna-sprzedaży i odesłanie do tych norm w przypadku umów regulujących inne stosunki umowne, ewentualnie wzbogacenie przepisów Kodeksu cywilnego o regulacje kredytu kupieckiego (por. M. Lemkowski, *W sprawie...*, s. 72).
14. Wyłączenie przepisów uchwalonych w wyniku implementacji dyrektywy 2000/35/WE, a następnie dyrektywy 2011/7/UE do odrębnej ustawy rodzi dalsze problemy związane z relacją ustawy do Kodeksu cywilnego. I tu zdania są podzielone. Część autorów przychyliła się do wzmiankowanej już w uzasadnieniu ustawy z 2003 r. (por. uzasadnienie..., IV kadencja, druk sejm. nr 1511) koncepcji, zgodnie z którą ustawa bądź poszczególne jej przepisy ma charakter *lex specialis* wobec przepisów Kodeksu cywilnego (E. Marcisz, *Ustawa...*, 2014, art. 1, nb 2; G. Żmij, *Terminy...*, s. 75 i n.; W. Popiołek [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Art. 450–1088. Przepisy wprowadzające*, t. II, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018, s. 93). Pogląd ten znalazł swój wydzźwięk w orzecznictwie (por. wyroki SA: w Warszawie z 5.09.2014 r., I ACa 287/14, LEX nr 1527277; w Katowicach z 21.04.2016 r., V ACa 713/15, LEX nr 2087746).
15. Stanowisko powyższe należy poddać krytyce (por. P. Dolniak, *Odsetki za opóźnienie w transakcjach handlowych jako mechanizm przeciwdziałania opóźnieniom w zapłacie*, PPH 2018/12, s. 56). Przyjęcie, że ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych ma charakter *lex specialis*, prowadziłoby do szeregu problemów praktycznych, w szczególności wobec treści art. 4a u.p.n.o.t.h. W związku z powyższym zgodzić należy się z poglądem, zgodnie z którym relacja między komentowaną ustawą a Kodeksem cywilnym nie powinna być oceniana w kategoriach *lex specialis* – *lex generalis*. Przepisy omawianej ustawy powinny być raczej uznane za dodatkowe, dopełniające system prawny narzędzia ochrony interesów wierzyciela (por. Ł. Cudny [w:] t. III B, *Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania. Część szczegółowa. Ustawa o terminach zapłaty*, red. K. Osajda, Warszawa, 2019, art. 1, nb 31 i powołaną tam literaturę).
16. Wobec zmodyfikowania treści komentowanego aktu prawnego o przepisy mające charakter administracyjnoprawny wyłączenie omawianej regulacji do odrębnej ustawy aktualnie jest jak najbardziej zasadne. Trudno przyjąć, aby kompetencje Prezesa UOKiK

i odpowiadające im obowiązki podmiotów z art. 2 u.p.n.o.t.h. mogły być regulowane przez akt prawa odnoszący się do stosunków prywatnoprawnych.

Art. 2. [Zakres ustawy]

Przepisy ustawy stosuje się do transakcji handlowych, których wyłącznymi stronami są:

- 1) przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 424);
- 2) podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców;
- 3) podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843);
- 3) ² podmioty, o których mowa w art. 4, art. 5 ust. 1 i art. 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2019);
- 4) osoby wykonujące wolny zawód;
- 5) oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych;
- 6) (uchylony);
- 7) przedsiębiorcy z państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej.

I. Uwagi wstępne

1. Artykuł 2 u.p.n.o.t.h. określa podmiotowy zakres ustawy. Ustawodawca, powielając dotychczasowe rozwiązania, ponownie zdecydował się na bardzo kazuistyczną regulację. Zasadność takiego zabiegu należy poddać krytyce. Zakres ten można było ustalić w dużo prostszy sposób – choćby poprzez doprecyzowanie definicji przedsiębiorcy zawartej w art. 43¹ k.c. (na temat obowiązujących w polskim systemie prawa różnych definicji przedsiębiorcy por. J. Jacyszyn, *Przedsiębiorca a wolny zawód*, „Rejent” 2013/10(150), s. 52–63; G. Żmij, *Terminy...*, s. 70–71).
2. Ustawa wyraźnie zastrzega, że dla jej zastosowania konieczne jest, aby wszystkie strony transakcji zaliczały się do którejkolwiek z kategorii wskazanych w art. 2 u.p.n.o.t.h. (por. wyrok SA w Katowicach z 21.04.2016 r., V ACa 713/15, LEX nr 2087746). Komentarzowy akt prawny stosuje się bowiem do transakcji handlowych, których „wyłącznymi” stronami są podmioty wskazane w art. 2 u.p.n.o.t.h. W piśmiennictwie podnosi się, że może to prowadzić do prób obchodzenia ustawy przez zawieranie wielostronnych umów z udziałem podmiotów spoza katalogu ustawowego (por. R.L. Kwaśnicki, *Zasady*

² Art. 2 pkt 3 zmieniony przez art. 66 pkt 1 ustawy z 11.09.2019 r. (Dz.U. poz. 2020) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1.01.2021 r.