

Dr Karolina Zapolska

Uniwersytet w Białymstoku
ORCID: 0000-0003-2859-6996
e-mail: k.zapolska@uwb.edu.pl

Kontrola w toku postępowania w sprawie nadmiernych opóźnień ze spełnianiem świadczeń pieniężnych

Control in the course of proceedings on combating
excessive late payment in commercial transactions

Streszczenie

Opóźnienia w płatnościach mogą stanowić poważną barierę w wykonywanej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej. Niezbędne stało się w związku z tym znalezienie normatywnego rozwiązania tego problemu. Zgodnie z ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych wprowadzono system egzekwowania płatności w określonym terminie. Głównym celem nowej ustawy jest pomoc przedsiębiorcom, którzy nie otrzymują na czas należnej płatności. Nowa ustawa zapewni, że terminy płatności w transakcjach między przedsiębiorcami zostaną skrócone. Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych weszła w życie 1.01.2020 r. Celem przeprowadzonej w artykule analizy jest ustalenie, jak przebiega kontrola w toku postępowania w sprawie zwalczania nadmiernych opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych. Ponadto opracowanie zawiera uwagi i oceny w tym zakresie. Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w artykule jest metoda dogmatyczno-prawna.

Słowa kluczowe: kontrola, zatory płatnicze, przedsiębiorca, postępowanie, odroczone płatności

JEL: K21, K29, K40

Wprowadzenie

Zatory płatnicze wynikają z nieterminowego regulowania przez kontrahentów należności za wykonane usługi lub dostarczone produkty (zob.: Białowski, Łaszek, 2013, s. 95–111; Goławska-Witkowska, Mazurek-Krasodomska, Rzeczycka, 2017, s. 49–50). Jak wskazuje Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako UOKIK), to wyjątkowo aktualny problem gospodarczy, ponieważ prawie 80% przedsiębiorców ma problemy wynikające z nieterminowości

Abstract

Delays in payment may constitute a serious barrier to the business activity of the entrepreneur. Therefore, it is necessary to find a normative solution to this problem. Pursuant to the Act amending certain acts on reducing payment gridlocks a system for enforcing payment within a fixed period will be introduced. This is to improve the current regulatory environment in which parties to commercial transactions operate. The main purpose of the Act is helping entrepreneurs who do not receive their due payment on time. New regulations will also provide that payment terms in transactions between entrepreneurs will be shortened. The act amending certain acts on reducing payment gridlocks became effective on 1 January 2020. The study tends to answer the questions — how is the control carried out in the course of proceedings on combating excessive late payment in commercial transactions? In addition, it contains comments and evaluations. Study of the outlined problems was mainly based on the dogmatic and legal method.

Keywords: control, payment gridlocks, entrepreneur, procedure, deferred payments

kontrahentów związanej nieuiszczaniem płatności w wyznaczonym terminie¹. Jak podkreśla Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, kwestia zatorów płatniczych jest w Polsce na tyle poważna, że „wymaga przemyślanej, ale i zdecydowanej interwencji ustawodawcy” (Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, 2018, s. 3–4). Istnienie zatorów płatniczych wpływa bowiem negatywnie na działalność gospodarczą przedsiębiorców m.in. poprzez „utrudnienia w regulowaniu własnych zobowiązań na skutek problemów z otrzymywaniem należności” czy też ogranicza potencjalne inwestycje².

Rozwiązaniem w tym zakresie ma być ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (dalej jako u.o.z.p.)³, która weszła w życie 1.01.2020 r.⁴. Jej głównym założeniem jest poprawa otoczenia prawnego stron transakcji handlowych przed negatywnym wpływem zatorów płatniczych poprzez przyjęty pakiet rozwiązań prawnych⁵. Przyjęte na mocy analizowanej ustawy rozwiązania mają mobilizować dłużników transakcji handlowych do dokonywania zapłaty w ustalonym terminie. W efekcie ma to ograniczyć występowanie zatorów płatniczych.

Analizowana ustawa zmienia przy tym trzynaście ustaw w polskim porządku prawnym⁶. Jednocześnie, ustawodawca zmierza do ograniczenia wykorzystania wydłużonych terminów zapłaty, a nieuzasadnione wydłużanie terminu zapłaty za dostarczone produkty lub wykonane usługi będzie traktowane jako czyn nieuczciwej konkurencji⁷.

Autorka w ramach niniejszego artykułu ma zamiar przeanalizować zagadnienie kontroli w kontekście postępowań w sprawie nadmiernych opóźnień ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Autorka zamierza w związku z tym znaleźć odpowiedź na pytanie, jakie kompetencje w ramach ograniczenia zatorów płatniczych mają organy kontrolujące, a także jakie obowiązki ciążyą na podmiotach kontrolowanych w ramach postępowania w sprawie nadmiernych opóźnień ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. W związku z tym artykuł podzielono na pięć części. Pierwsza część ma charakter wprowadzający i zawiera omówienie podstawowych założeń analizowanej ustawy. W kolejnych dwóch przeanalizowano uprawnienia organów kontrolujących, a także obowiązki kontrolowanego. W czwartej części autorka skupia się na wprowadzonych wyjątkach w zakresie rozdziału 5 ustawy — Prawo przedsiębiorców (dalej jako u.p.p.), poświęconego kontroli u przedsiębiorcy⁸. Wnioski sformułowano w części ostatniej, w której znalazło się podsumowanie niniejszych rozważań.

Tym samym szczegółowość analizy niektórych kwestii została ograniczona do najważniejszych zagadnień. Przedmiotem rozważań jest przede wszystkim treść ustawy z 19.07.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych. Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w pracy jest metoda dogmatyczno-prawna.

Uprawnienia organu kontrolującego w toku kontroli

W doktrynie prawa przez kontrolę rozumie się „zespół (szereg) podejmowanych przez odpowiednie podmioty na podstawie przepisów prawa czynności, których celem jest zweryfikowanie stanu zastanego ze stanem postulowanym oraz wyciągnięcie stosownych wniosków, które znajdują swój wyraz w wynikach kontroli” (Sieradzka, 2013, s. 606; Stahl, 2013, s. 351). Nie budzi wątpliwości, że czynności kontrolne podejmowane przez Prezesa UOKiK mogą cechować się znacznym stopniem ingerencji w wolność działalności gospodarczej (Jurkowska-Gomułka, 2017, s. 12). Jak wskazano w uzasadnieniu ustawy „należy założyć, że wszczęcie postępowania i ewentualne prowadzenie w jego toku kontroli będzie

skierowane wobec najbardziej rażących przypadków naruszenia przepisów projektowanej ustawy, w przypadku zaległości o znacznej wysokości”⁹.

Celem kontroli jest zgromadzenie materiału dowodowego, który mógłby zostać wykorzystany w toku postępowania w sprawie nadmiernych opóźnień ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Kontrolujący lub osoby upoważnione do udziału w kontroli ustalają stan faktyczny na podstawie dowodów zebranych w toku kontroli, a w szczególności na podstawie dokumentów, przedmiotów, oględzin oraz ustnych lub pisemnych wyjaśnień i oświadczeń, oraz innych nośników informacji¹⁰. W tym zakresie w doktrynie prawa panuje zgodny pogląd, że „korzystając z uprawnienia do przeprowadzenia kontroli, organ antymonopolowy powinien (...) kierować się zasadą proporcjonalności, a jego działanie nie powinno być arbitralne i nadmierne” (zob. również: Materna, 2012, s. 19; Janusz, Skoczny, 2001, s. 271; Bernatt, Materna, 2014, s. 1210). Jest to o tyle istotne, że przepisy art. 13j ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (dalej jako u.p.n.o.)¹¹ przyznają kontrolującym dość szerokie uprawnienia. Katalog uprawnień kontrolnych jest zamknięty, co w konsekwencji powoduje, że uprawnienia kontrolującego powinny być interpretowane ściśle.

Zgodnie z analizowaną ustawą kontrola w toku postępowania w sprawie nadmiernych opóźnień ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (w tym w toku postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej lub postępowania wyjaśniającego) może być przeprowadzona przez Prezesa UOKiK¹², upoważnionego pracownika Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów lub Inspekcji Handlowej¹³. Jednocześnie Prezes UOKiK może upoważnić do udziału w kontroli osoby posiadające wiadomości specjalne, jeżeli do przeprowadzenia kontroli są niezbędne tego rodzaju wiadomości. Ponadto upoważnienie do przeprowadzenia kontroli mogą wydać Prezes UOKiK oraz, na jego wniosek, wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej.

Analizowana ustawa w zakresie uprawnień kontrolnych Prezesa UOKiK z jednej strony częściowo powtarza treść przepisów z ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej jako u.o.k.k.)¹⁴, z drugiej zaś w przypadku upoważnienia do przeprowadzenia kontroli lub do udziału w kontroli odsyła do odpowiedniego stosowania art. 105a ust. 3–5 u.o.k.k. Takie rozwiązanie co do zasady należy ocenić pozytywnie, ponieważ z jednej strony gwarantuje pewność prawa, z drugiej zaś usprawnia pracę samego Prezesa UOKiK, wyposażając go w katalog znanych mu uprawnień i rozwiązań. Niemniej w ten sposób powielono błędy występujące już w zakresie kontroli, zawarte w przepisach u.o.k.k.

Kontrolujący w celu uzyskania informacji mogących stanowić dowód w sprawie ma m.in. prawo wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń oraz środków transportu kontrolowanego. Dotychczasowa praktyka pokazała, że prawo wstępu odnosi się do „szeroko pojętych gruntu oraz budynków (np. fabryk, zakładów produkcyjnych, tzw. biurowców, magazynów), lokali (np. biur, archiwów) lub innych pomieszczeń oraz środków transportu kontrolowanego (np. służbowe samochody osobowe oraz ciężarowe, śmigłow-

ce, samoloty). Przyjmuje się, że w zakresie tego prawa mieści się również prawo dostępu kontrolujących do szaf i biurk kontrolowanego” (Turno, 2016, s. 1270; Swora, 2009, s. 1547).

Dodatkowo kontrolujący ma prawo żądania od kontrolowanego lub osób przez niego upoważnionych ustnych wyjaśnień dotyczących przedmiotu kontroli lub udostępnienia i wydania przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie¹⁵. Wydaje się, że uprawnienie do żądania ustnych wyjaśnień powinno być ograniczone „do zagadnień wynikających z badanych dokumentów przedsiębiorstwa. W praktyce jednak mogą powstawać trudności z jednoznacznym wskazaniem, które z zagadnień pozostają we wspomnianym wyżej związku, a które wychodzą poza przedmiot kontroli” (Kohutek, Sieradzka, 2014, s. 972–973). Kontrolujący może również żądać ustnych wyjaśnień od pracowników kontrolowanego przedsiębiorcy.

Ponadto kontrolujący ma prawo żądania udostępnienia związanych z przedmiotem kontroli akt, ksiąg, wszelkiego rodzaju pism, dokumentów oraz ich odpisów i wyciągów, korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną, informatycznych nośników danych¹⁶, innych urządzeń zawierających dane informatyczne lub systemów informatycznych, w tym także zapewnienia dostępu do systemów informatycznych będących własnością innego podmiotu zawierających dane kontrolowanego związane z przedmiotem kontroli, w zakresie, w jakim kontrolowany ma do nich dostęp, a także możliwości sporządzenia z nich notatek¹⁷. Wspomniany katalog dokumentów i nośników informacji jest ujęty przy tym stosunkowo szeroko. Będzie on bowiem dotyczył akt, pism czy dokumentów zarówno o charakterze oficjalnym, jak i nieoficjalnym, a także w wersji papierowej i elektronicznej (Materna, 2014, s. 1237). Niewątpliwie żądanie przez kontrolującego takich materiałów powinno mieścić się w przedmiocie i zakresie kontroli. Niewłaściwe lub zbyt szerokie rozumienie tego uprawnienia może wiązać się z gromadzeniem danych bez dokonywania ich uprzedniej selekcji przez organ, a w konsekwencji z wejściem przez organ kontroli w posiadanie dokumentów mogących wykroczyć poza zakres kontroli. W tym miejscu powstaje ryzyko nadużycia uprawnień przez Prezesa UOKiK oraz zbyt dalekiej ingerencji w działalność gospodarczą i prywatność przedsiębiorcy. Jak zauważa B. Turno, „nadużyciem tego uprawnienia, jak również zasady proporcjonalności byłoby (...) przeprowadzanie kontroli jedynie po to, aby uzyskać dostęp i skserować dokumenty, takie jak odpisy z KRS, statut spółki czy nawet konkretne faktury, zeznania podatkowe PIT lub CIT, obowiązujące umowy w zakresie dystrybucji itp.” (Turno, 2016, s. 1271–1272). Jak słusznie podkreśla autor, takie dokumenty organ może uzyskać w drodze wezwania w trybie art. 50 ust. 1–2 u.o.k.k.

Należy w tym miejscu podkreślić, że art. 13j ust. 1 u.p.n.o. jest powtórzeniem art. 105b ust. 1 u.o.k.k., który również reguluje kwestie uprawnień kontrolującego przysługujących mu w toku kontroli przedsiębiorców. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, gdyż ma „charakter gwarancyjny z punktu widzenia ochrony prawa i wolności przedsiębiorcy, zakreślając proceduralne ramy ingerencji kontrolnej organu” (Swora, 2009, s. 1546; Materna, 2014, s. 1236). Dodatkowo wyposa

kontrolującego w uprawnienia już znane i sprawdzone w praktyce.

Co do zasady przebieg przeprowadzonej kontroli kontrolujący przedstawia w protokole kontroli¹⁸, a materiał dowodowy zgromadzony w toku kontroli będzie stanowił załącznik do tego protokołu. W uzasadnionych przypadkach przebieg kontroli lub poszczególne czynności w jej toku, po uprzednim poinformowaniu kontrolowanego, mogą być utrwalane za pomocą urządzeń rejestrujących obraz lub dźwięk¹⁹. Wydaje się, że wspomniane uprawnienie będzie przede wszystkim istotne w przypadku odbierania ustnych wyjaśnień od kontrolowanego. Niewątpliwie takie nagrania zabezpieczają organ przed ewentualnym kwestionowaniem przez kontrolowanego treści udzielonych wyjaśnień (Banaśński, Piontek, 2009, s. 879).

Warto również podkreślić, że Prezes UOKiK otrzymał dodatkowo uprawnienie do żądania przekazania koniecznych informacji i dokumentów, również od tych podmiotów, które nie są stronami transakcji handlowej²⁰. Tego typu żądanie powinno zawierać nie tylko wskazanie zakresu informacji, celu żądania, terminu udzielenia informacji, ale także pouczenie o sankcjach za nieudzielenie informacji lub za udzielenie informacji nieprawdziwych, lub wprowadzających w błąd²¹. W uzasadnieniu do ustawy podkreślono, że przykładem takiego podmiotu może być druga, pokrzywdzona, strona transakcji handlowej, która nie będzie stroną postępowania²².

W analizowanej ustawie przewidziano możliwość nałożenia przez Prezesa UOKiK, w drodze decyzji, administracyjnej kary pieniężnej w wysokości do 5% przychodu osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, ale nie więcej niż równowartość 50 mln euro, jeżeli podmiot kontrolowany: (1) nie udzielił koniecznych informacji żądanych przez Prezesa Urzędu; (2) udzielił informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd; (3) uniemożliwił lub utrudnił rozpoczęcie lub przeprowadzenie kontroli²³. Powyższe rozwiązanie skutkuje tym, że przedsiębiorca nie może odmówić udzielenia informacji żądanych przez Prezesa UOKiK, ponieważ naraża się on na karę pieniężną. W konsekwencji, jak słusznie zauważa T. Skoczny „obowiązek przekazywania informacji na żądanie organu obejmuje również informacje i dokumenty obejmujące tajemnicę przedsiębiorstwa” (Noga-Bogomilska, 2016, s. 7–8; Bernatt, 2014, s. 930).

Organ kontroli ma również możliwość zwrócenia się z pisemnym wnioskiem do właściwego ze względu na miejsce prowadzenia czynności kontrolnych komendanta Policji o udzielenie pomocy, jeżeli istnieje uzasadnione przypuszczenie, że w toku czynności kontrolnych kontrolujący natrafi na opór, który utrudni lub uniemożliwi mu wykonywanie tych czynności²⁴. Komendant Policji jest zobowiązany do zapewnienia pomocy przy przeprowadzeniu kontroli. Pomoc udzielana przez komendanta Policji polega przede wszystkim na umożliwieniu przeprowadzenia kontroli, w szczególności przez zapewnienie porządku w miejscu jej przeprowadzania oraz osobistego bezpieczeństwa osób obecnych w miejscu jej przeprowadzania, a także ustalenie tożsamości osób²⁵. Co do zasady pisemny wniosek w tym zakresie kontrolujący powinien przesyłać do komendanta na co najmniej siedem dni przed dniem przeprowadzenia czynności kontrolnych²⁶. Wy-

daje się, że wykorzystanie Policji przy kategorii spraw, jaką są zatory płatnicze, może być uznane za działanie na wyrost. Dotychczasowa praktyka pokazała, że „status funkcjonariuszy w toku samej kontroli poza czynnościami przeszukania był (...) niejasny” (Turno, 2016, s. 1280; Banasiński, Piontek, 2009, s. 865). Ponadto w tym zakresie warto podkreślić, że w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów takie uprawnienie występuje raczej w cięższych przypadkach naruszenia prawa konkurencji.

Niewątpliwie bardzo dużym wsparciem w zakresie kontroli będzie Krajowa Administracja Skarbowa. Zgodnie bowiem ze zmianami wprowadzonymi na mocy analizowanej ustawy, Szef Krajowej Administracji Skarbowej ma obowiązek przekazania Prezesowi UOKiK informacji o ustaleniu prawdopodobieństwa wystąpienia opóźnień w spełnianiu przez podmiot zobowiązany do przesyłania, bez wezwania organu podatkowego, danych wynikających z ewidencji²⁷, świadczeń pieniężnych w rozumieniu art. 4 pkt 1a ustawy z 8.03.2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, wynikających z faktur otrzymanych w ciągu 12 miesięcy poprzedzających miesiąc, za który to prawdopodobieństwo zostało ustalone. Istnienie prawdopodobieństwa wystąpienia opóźnień będzie ustalane na podstawie danych posiadanych organy Krajowej Administracji Skarbowej²⁸.

Obowiązki kontrolowanego w toku kontroli

W ramach wprowadzonych zmian określono również obowiązki kontrolowanego w ramach kontroli w toku postępowania w sprawie nadmiernych opóźnień ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Zgodnie z art. 131 ust. 1 u.p.n.o. kontrolowany lub osoba przez niego upoważniona są zobowiązani do udzielenia żądanych informacji oraz umożliwienia wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń oraz środków transportu kontrolowanego. Ponadto wśród obowiązków kontrolowanego przedsiębiorcy należy wyróżnić konieczność udostępnienia i wydania związanych z przedmiotem kontroli akt, ksiąg, pism, dokumentów oraz ich odpisów i wyciągów, korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną, informatycznych nośników danych²⁹, innych urządzeń zawierających dane informatyczne lub systemów informatycznych. W tym zakresie mieści się również zapewnienie dostępu do systemów informatycznych będących własnością innego podmiotu zawierających dane kontrolowanego związane z przedmiotem kontroli, w zakresie, w jakim kontrolowany ma do nich dostęp, lub innych przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie. Ponadto kontrolowany przedsiębiorca powinien zapewnić kontrolującemu dostęp do informatycznych nośników danych, urządzeń lub systemów informatycznych, w zakresie informacji zgromadzonych na tych nośnikach, w urządzeniach lub w systemach, w tym do korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną.

Co istotne, zarówno kontrolowany, jak i osoba przez niego upoważniona, mogą odmówić udzielenia informacji lub współdziałania w toku kontroli tylko wtedy, gdy naraziłoby to

je lub ich małżonka, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo oraz powinowatych w tej samej linii lub stopniu, jak również osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu, na odpowiedzialność karną³⁰. Warto podkreślić, że prawo odmowy udzielenia informacji lub współdziałania w toku kontroli trwa również po ustaniu małżeństwa lub rozwiązaniu stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.

Kontrolowany ma również obowiązek zapewnienia kontrolującemu, a także osobom upoważnionym do udziału w kontroli, warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli³¹. W tym zakresie kontrolowany m.in. udostępnia, o ile jest to możliwe, samodzielne, zamknięte pomieszczenie, jeżeli jest to niezbędne do przeprowadzenia kontroli, a także wydzielone miejsce do przechowywania dokumentów i zabezpieczonych podczas kontroli przedmiotów³². Ponadto kontrolowany podmiot jest zobowiązany do przygotowania we własnym zakresie kopii akt, ksiąg, wszelkiego rodzaju pism, dokumentów oraz ich odpisów i wyciągów lub wydruków korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną oraz informacji zgromadzonych na nośnikach danych, w urządzeniach zawierających dane informatyczne lub systemach informatycznych. W tym zakresie kontrolowany jest jednocześnie zobowiązany do dokonania potwierdzenia za zgodność z oryginałem sporządzonych kopii i wydruków³³. Kontrolowany powinien również udostępnić środki łączności, którymi dysponuje, w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności kontrolnych³⁴.

Wyłączenia niektórych przepisów rozdziału 5 ustawy — Prawo przedsiębiorców

Nie budzi wątpliwości, że w odniesieniu do kontroli u przedsiębiorcy szczególne znaczenie ma przede wszystkim ustawa — Prawo Przedsiębiorców, która zawiera katalog podstawowych zasad kontroli (Stachurski, 2009, s. 26; Bychowska, 2010, s. 48). Co do zasady, do kontroli w analizowanym zakresie stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 5 ustawy — Prawo przedsiębiorców. Wyjątek w tym zakresie stanowi art. 54 i art. 55 u.p.p.

Na podstawie art. 55 u.p.p. czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym jest uzależniony od wielkości ekonomicznej przedsiębiorcy i maksymalnie może wynieść do 48 dni roboczych (dla dużych przedsiębiorców). Tymczasem ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych wprowadza rozwiązanie, zgodnie z którym czas trwania kontroli w ramach jednego postępowania wobec każdego przedsiębiorcy nie będzie mógł przekroczyć 20 dni roboczych³⁵. W konsekwencji będzie on krótszy niż ustawa — Prawo przedsiębiorców przewiduje na kontrolę w przypadku średnich (24 dni robocze) i dużych przedsiębiorców (48 dni roboczych). Jak podkreślano w uzasadnieniu do projektu ustawy, takie rozwiązanie „ma umożliwić organowi prowadzenie w danym roku większej liczby postępowań — co w praktyce przypuszczalnie będzie bardzo rzadkie,

a może być konieczne w przypadku wykrycia ciągłych naruszeń ustawy w dużej skali, które mają wpływ na całe sektory gospodarki³⁶. Przyjęte rozwiązanie można ocenić pozytywnie przede wszystkim ze względu na skalę problemu związanego z występowaniem zatorów płatniczych. Wydaje się, że skrócenie czasu trwania kontroli pozwoli na objęcie nią większej liczby przedsiębiorców, a tym samym skuteczniejszą realizację celu ustawy.

Drugim wyłączeniem przewidzianym w przypadku prawa przedsiębiorców jest art. 54 u.p.p., zgodnie z którym istnieje zakaz zbiegu kontroli, oznaczający zakaz równoczesnego prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy. Usprawiedliwieniem zastosowania wyłączenia w tym zakresie jest niewątpliwie fakt, że art. 54 u.p.p. nie ma zastosowania również do kontroli wykonywanych w toku postępowania prowadzonego zarówno na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jak i ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi. Przyjęcie takiego rozwiązania wydaje się o tyle uzasadnione, że zapewnia jednolite podejście ustawodawcy do tego typu kontroli.

Wnioski

Negatywne konsekwencje powodowania przez kontrahentów zatorów płatniczych są przede wszystkim uciążliwe dla mniejszych przedsiębiorców (Masiukiewicz, 2016, s. 26; Golańska-Witkowska, Mazurek-Krasodomska, Rzeczycka, 2016, s. 85). Zgodnie z uzasadnieniem ustawy z 19.07.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych, „im mniejsze przedsiębiorstwo, tym większy udział kosztów wynikających z opóźnień w płatnościach w kosztach całkowitych. Tymczasem to właśnie rozwój małych i średnich przedsiębiorstw jest warunkiem trwałego rozwoju gospodarczego”³⁷. Niezbędne stało się w związku z tym przyjęcie skutecznych instrumentów ochrony wierzycieli, które wiąże się z koniecznością wprowadzenia szeregu zmian w kilkunastu obowiązujących w polskim porządku prawnym aktach prawnych.

Prace w tym zakresie podjęło Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, które przygotowało projekt ustawy za-

kładający wprowadzenie licznych rozwiązań mających na celu ograniczenie zatorów płatniczych. Projekt został przyjęty 19.07.2019 r., a nowe rozwiązania prawne weszły w życie 1.01.2020 r. Wśród najistotniejszych zmian można wskazać m.in. nadanie prezesowi UOKiK uprawnień do prowadzenia stosownego postępowania — z urzędu lub na wniosek — w tym zakresie oraz nakładania kar pieniężnych w razie nadmiernego opóźnienia w kontekście opłacania zobowiązań.

Nowe przepisy zakładają również szereg rozwiązań dotyczących kontroli. W tym zakresie można wskazać m.in. określenie czasu trwania kontroli w ramach jednego postępowania wobec każdego przedsiębiorcy (maksymalnie 20 dni roboczych), wskazanie uprawnień kontrolującego, obowiązków podmiotu kontrolowanego, a także udziału Krajowej Administracji Publicznej. Wydaje się również, że obowiązkowe coroczne raportowanie praktyk płatniczych może stać się głównym źródłem informacji, których przedsiębiorców należy skontrolować.

Nie budzi wątpliwości, że przeprowadzenie kontroli u przedsiębiorcy w toku postępowania w sprawie nadmiernych opóźnień ze spełnianiem świadczeń pieniężnych daje Prezesowi UOKiK możliwość uzyskania dowodów w sprawie. Dodatkowo zebranie informacji i dokumentów w trakcie kontroli u kontrolowanego przedsiębiorcy może znacznie przyspieszyć całe postępowanie.

W kontekście kontroli warto podkreślić, że ustawodawca wielokrotnie bazował na już istniejących rozwiązaniach. W tym zakresie można wskazać przede wszystkim przepisy ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Rozwiązanie to można ocenić pozytywnie, gdyż umożliwia Prezesowi UOKiK i upoważnionym organom korzystanie z uprawnień sprawdzonych w praktyce. Niewątpliwie taka praktyka zwiększa pewność prawa. Jednocześnie w ten sposób częściowo skopiowano rozwiązania w zakresie kontroli, które w ostatnich latach były przedmiotem krytyki doktryny prawa. W rezultacie problemy występujące wcześniej w ramach kontroli przed Prezesem UOKiK mogą pojawić się również w przypadku kontroli w toku postępowania w sprawie nadmiernych opóźnień ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Niewątpliwie ocena skuteczności i efektywności wprowadzonych rozwiązań będzie wymagała dalszych badań i analiz. Sam akt prawny obowiązuje dopiero od 1.01.2020 r., za wcześniej w związku z tym daleko idące wnioski.

Przypisy/Notes

¹ https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=15628.

² Uzasadnienie, 2019, s. 1.

³ Dz.U. 2019 poz. 1649.

⁴ Z wyjątkiem art. 11 u.o.z.p., która weszła w życie 31.12.2019 r.

⁵ Taki cel wskazuje uzasadnienie ustawy (Uzasadnienie, 2019, s. 1), oraz w uchwałą nr 8 Rady Ministrów z 14.02.2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2017 r. poz. 260.

⁶ W tym zakresie zmieniono: 1) ustawę z 17.11.1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 z późn. zm.); 2) ustawę z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 z późn. zm.); 3) ustawę z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 865 z późn. zm.); 4) ustawę z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010 z późn. zm.); 5) ustawę z 29.08.1997 r. — Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010 z późn. zm.); 6) ustawę z 29.08.1997 r. — Prawo bankowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 326 z późn. zm.); 7) ustawę z 20.11.1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 43 z późn. zm.); 8) ustawę z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.); 9) ustawę z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 326 z późn. zm.); 10) ustawę z 8.03.2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2020); 11) ustawę z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy — Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1603 z późn. zm.); 12) ustawę z 15.12.2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 517 z późn. zm.) oraz 13) ustawę z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1291 z późn. zm.).

- ⁷ Art. 4 pkt. 1 u.o.z.p.
- ⁸ Ustawa z 6.03.2018 r. — Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 z późn. zm.).
- ⁹ Uzasadnienie, 2019, s. 35–36.
- ¹⁰ Dowody, mogą zostać zabezpieczone przez: 1) pozostawienie ich w wydzielonym lub oddzielnym, zamkniętym i opieczętowanym pomieszczeniu u kontrolowanego; 2) złożenie, za pokwitowaniem udzielonym kontrolowanemu, na przechowanie w pomieszczeniu Urzędu lub wojewódzkiego inspektoratu Inspekcji Handlowej (art. 105f ust. 1 i 2 u.o.k.i. w zw. z art. 13n u.p.n.o.).
- ¹¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 2020.
- ¹² Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.o.k.k. Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów.
- ¹³ Art. 13i ust. 1 u.p.n.o.
- ¹⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 369 z późn. zm.
- ¹⁵ Art. 13j ust. 1 u.p.n.o.
- ¹⁶ W rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 700 z późn. zm.), dalej jako u.i.d.p.z.p.
- ¹⁷ Art. 13j ust. 1 u.p.n.o.
- ¹⁸ Art. 105j ust. 1 u.o.k.k. w zw. z art. 13n u.p.n.o.
- ¹⁹ Art. 13n u.p.n.o. Informatyczne nośniki danych, na których zarejestrowano przebieg kontroli lub poszczególne czynności w jej toku, stanowią załącznik do protokołu kontroli (art. 105b ust. 4 u.o.k.k.); Zob. również Różewicz-Ładoń, 2011, s. 250.
- ²⁰ Taka możliwość występuje również w sytuacji gdy podmiot kontrolowany nie jest stroną transakcji handlowej, art. 13f ust. 1 u.p.n.o.
- ²¹ Art. 13f ust. 2 u.p.n.o.
- ²² Uzasadnienie, 2019, s. 34.
- ²³ Art. 13t u.p.n.o.
- ²⁴ Art. 13k ust. 1 u.p.n.o.
- ²⁵ Art. 13k ust. 6 u.p.n.o.
- ²⁶ Art. 13k ust. 2 u.p.n.o.
- ²⁷ O której mowa w art. 109 ust. 3 ustawy z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług.
- ²⁸ Informacja o ustaleniu prawdopodobieństwa wystąpienia opóźnień jest przekazywana w terminie do 20. dnia drugiego miesiąca następującego po miesiącu, za który ustalono to prawdopodobieństwo, art. 299f §6 ustawy z 29.08.1997 r. — Ordynacja podatkowa.
- ²⁹ W rozumieniu art. 3 pkt 1 u.i.d.p.z.p.
- ³⁰ Art. art. 13l ust. 2 u.p.n.o.
- ³¹ Art. 13m ust. 1 u.p.n.o.
- ³² Tamże.
- ³³ W przypadku odmowy przez kontrolowanego potwierdzenia za zgodność z oryginałem sporządzonych kopii i wydruków, potwierdza je kontrolujący, o czym czyni wzmiankę w protokole kontroli (art. 13m ust. 2 u.p.n.o.).
- ³⁴ Tamże.
- ³⁵ Art. 13o u.p.n.o.
- ³⁶ Uzasadnienie, 2019, s. 35.
- ³⁷ Uzasadnienie, 2019, s. 3.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

- Antonowicz, P. (2013). Zatory płatnicze i problemy z utrzymaniem płynności finansowej jako determinanty upadłości przedsiębiorstw branży budowlanej. W: Mączyńska E. (red.), *Bankructwa przedsiębiorstw. Wybrane aspekty ekonomiczne i prawne*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Banasieński, C., Bychowska, M. (2010). Kontrola przedsiębiorcy w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. *Przegląd Prawa Handlowego*, (1).
- Banasieński, C., Piontek, E. (2009). *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Bernatt, M. (2014). Artykuł 50. W: T Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo: C.H. Beck.
- Bernatt, M., Materna, G. (2014). W: T Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Białowski, P., Łaszek A. (2017). Zatory płatnicze: duży problem dla małych firm. Warszawa: Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju — FOR.
- Golawska-Witkowska, G., Mazurek-Krasodomska, E., Rzeczycka, A. (2017). Zatory płatnicze a odroczone płatności. W: S. Wieteska, D. Burzyńska, *Granice finansów XXI wieku. Finanse publiczne, rynek finansowy, finanse przedsiębiorstw*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/8088-792-3.05>
- Golawska-Witkowska, G., Mazurek-Krasodomska, E., Rzeczycka, A. (2016). Kredyt kupiecki a zatory płatnicze. *Pieniądze i Wiedza*, XIX(3/72), 85.
- Janusz, R., Skoczny T. (2001). Postępowanie antymonopolowe jako szczególne postępowanie administracyjne. W: I. Skrzydło-Niżnik, *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Jurkowska-Gomułka, A. (2017). Prezes UOKiK jako organ właściwy w sprawach praktyk nieuczciwego wykorzystania przewagi kontraktowej — uwagi krytyczne. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 6(1), 8–19. <https://doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.1.6.1>
- Kohutek, K., Sieradzka, M. (2014). *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Masiukiewicz, P. (2016). Modele pomiaru i skala zatorów płatniczych w Europie. *Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, (4), 26.
- Materna, G. (2012). Sądowy nadzór nad wykonywaniem kontroli (przeszukania) u przedsiębiorcy w toku postępowania przed Prezesem UOKiK. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (7).
- Materna, G. (2014). W: T. Skoczny, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (2018). Zatory płatnicze w Polsce. *Zielona Księga*, <https://www.gov.pl> (27.10.2019).
- Różewicz-Ładoń, K. (2011). *Postępowanie przed prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Sieradzka, M. (2013). W: M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Stachurski, W. (2009). Nowe zasady kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (11).

Stahl, M. (2013). W: A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K. Ziemiński, *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*. Tom 5, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
Swora, M. (2009). W: T. Skoczny, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
Turno, B. (2016). Artykuł 105b. W: A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Akty prawne/Legal acts

Uchwała nr 8 Rady Ministrów z 14.02.2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2017 r. poz. 260.
Ustawa z 15.12.2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 517 z późn. zm.).
Ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 865 z późn. zm.).
Ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010 z późn. zm.).
Ustawa z 17.11.1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1460 z późn. zm.).
Ustawa z 20.11.1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 43 z późn. zm.).
Ustawa z 22.06.2016 r. o zmianie ustawy — Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1603 z późn. zm.).
Ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1387 z późn. zm.).
Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).
Ustawa z 29.08.1997 r. — Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 1010 z późn. zm.).
Ustawa z 29.08.1997 r. — Prawo bankowe (Dz.U. z 2019 r. poz. 326 z późn. zm.).
Ustawa z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 326 z późn. zm.).
Ustawa z 6.03.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1291 z późn. zm.).
Ustawa z 8.03.2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2020).
Ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz.U. 2019 poz. 1649).
Ustawa z 17.02.2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2019 r. poz. 700 z późn. zm.).
Ustawa z 6.03.2018 r. — Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r. poz. 1292 z późn. zm.).

Inne źródła/Other sources

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych. Druk sejmowy nr 3475 z 20.05.2019 r., <http://www.orka.sejm.gov.pl> (19.10.2019).

Dr Karolina Zapolska

Doktor nauk prawnych. Asystent w Pracowni Prawa Gospodarczego Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Autorka licznych publikacji z zakresu publicznego prawa gospodarczego i prawa ochrony środowiska, w tym rozdziałów w monografiach i artykułów w czasopiśmie punktowanych. Uczestnik i współorganizator krajowych i międzynarodowych konferencji naukowych.

Dr Karolina Zapolska

Doctor of Law. Assistant at the Laboratory of Public Economic Law at the Faculty of Law University of Białystok. Author of numerous publications in the field of public economic law and environmental law, including chapters in monographs and articles. Participant and co-organizer of national and international scientific conferences.

Księgarnia internetowa Polskiego Wydawnictwa Ekonomicznego
zaprasza na zakupy **z rabatem 15%**

www.pwe.com.pl

