

Dr Maciej Etel

Uniwersytet w Białymstoku
ORCID: 0000-0003-1740-4688
e-mail: etel.m@uwb.edu.pl

Postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych

Proceedings on excessive delays in payments in commercial transactions

Streszczenie

Postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych jest nowym postępowaniem prowadzonym przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jego celem jest poprawa otoczenia prawnego transakcji handlowych poprzez ograniczenie zatorów płatniczych. Celem artykułu jest omówienie elementów konstrukcyjnych postępowania i zaakcentowanie cech charakterystycznych przyjętych rozwiązań. Tekst odnosi się do podstaw normatywnych, istoty, wymiaru przedmiotowego i podmiotowego, uprawnień oraz obowiązków Prezesa UOKiK jako organu, przed którym toczy się postępowanie, a także przesłanek i form wszczęcia i zakończenia oraz czasu trwania tego postępowania.

Słowa kluczowe: zatory płatnicze, postępowanie, Prezes UOKiK

JEL: K21, K29, K40

Abstract

Proceeding on excessive delays in payments in commercial transactions is a new proceeding conducted by the Competition and Consumer Protection Authority in Poland (which is the President of the Office of Competition and Consumer Protection). Its purpose is to improve the legal environment for commercial transactions by reducing excessive delays in payments. The aim of the article is to describe the legal basis of the proceedings and to indicate the characteristic features of the solutions adopted. It refers especially to initiation, duration and termination of the proceedings and the competences and decisions of the conducting authority.

Keywords: delays in payment, proceedings, Competition and Consumer Protection Authority

Wprowadzenie

Postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (dalej jako postępowanie) jest nowym postępowaniem prowadzonym przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako Prezes UOKiK). Wpisuje się ono w działania ukierunkowane na poprawę otoczenia prawnego, w jakim funkcjonują strony transakcji handlowych, podejmowane w celu ograniczenia zatorów płatniczych¹. Zgodnie z diagnozą legislatora stosowane dotychczas rozwiązania prywatnoprawne nie były wystarczająco skuteczne i z tego względu zdecydowano się na wprowadzenie instrumentów administracyjnych oraz ochrony publicznej, w tym w szczególności właśnie postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych².

W niniejszym artykule dokonano analizy postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Odniesiono się do podstaw normatywnych, istoty, wymiaru przedmiotowego i podmiotowego, uprawnień oraz obowiązków Prezesa UOKiK jako organu, przed którym toczy się postępowanie, a także przesłanek i form wszczęcia i zakończenia oraz czasu trwania tego postępowania. Głównym celem artykułu jest omówienie wyżej wskazanych elementów konstrukcyjnych postępowania wraz z zaakcentowaniem cech charakterystycznych przyjętych rozwiązań. Artykuł zmierza także do odpowiedzi na pytanie: czy zgodnie z założeniami ustawodawcy postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych poprawi sytuację stron transakcji handlowych poprzez ograniczenie zatorów płatniczych?

Przeprowadzona analiza obejmuje przede wszystkim przepisy prawa, wzbogacając ich wykładnię o wyjaśnienia legisla-

tora oraz dorobek doktryny. Główną metodą badawczą opracowania jest metoda dogmatyczno-prawna. Z uwagi na ograniczoną objętość tekstu opracowanie koncentruje się na podstawowych elementach postępowania.

Podstawy prawne

Postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych regulowane jest przepisami ustawy z 8.03.2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (dalej jako u.p.n.o.)³. Przepisy te zostały wprowadzone przez art. 10 pkt 12 ustawy z 19.07.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych⁴, na mocy którego dodano art. 13a–13zb u.p.n.o.⁵. Regulacje te weszły w życie 1.01.2020 r.

Ponadto do postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych uzupełniająco stosuje się przepisy ustaw odrębnych, w tym przede wszystkim:

- 1) ustawy z 14.06.1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.)⁶,
- 2) ustawy z 6.03.2018 r. — Prawo przedsiębiorców (dalej jako u.p.p.)⁷,
- 3) ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej jako u.o.k.i.k.)⁸,
- 4) ustawy z 29.01.2004 r. — Prawo zamówień publicznych (dalej jako u.p.z.p.)⁹,
- 5) ustawy z 29.08.1997 r. — Ordynacja podatkowa (dalej jako u.o.p.)¹⁰, a także
- 6) ustawy z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej jako u.vat)¹¹.

Istota oraz zakres przedmiotowy i podmiotowy postępowania

Fundamentem omawianego postępowania jest zakaz z art. 13b ust. 1 u.p.n.o. Zgodnie z tym przepisem zakazane jest nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych¹², co stosownie do art. 13b ust. 2 tego aktu ma miejsce, gdy w okresie trzech kolejnych miesięcy suma wartości świadczeń pieniężnych¹³ niespełnionych oraz spełnionych po terminie przez ten podmiot wynosi co najmniej 2 mln zł¹⁴. W konsekwencji uzasadnione jest twierdzenie, że w istocie postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych sprowadza się do ustalenia naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 13b ust. 1 u.p.n.o. i ewentualnego nałożenia administracyjnej kary pieniężnej z tego tytułu.

Trzeba również zauważyć, iż w art. 13b ust. 1 u.p.n.o. skonkretyzowano zakres podmiotowy zakazu. Przepis ten wskazuje bowiem wprost, że zakaz wiąże podmioty, o których mowa w art. 2 tej ustawy, czyli:

- 1) przedsiębiorców w rozumieniu przepisów u.p.p.¹⁵;
- 2) podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 6 ust. 1 u.p.p.¹⁶;

3) podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 u.p.z.p.;

4) osoby wykonujące wolny zawód;

5) oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych;

6) przedsiębiorców z państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) — stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej.

Jednocześnie w tym samym artykule zastrzeżono, iż zakazu nie stosuje się do podmiotów publicznych w rozumieniu art. 4 pkt 2 u.p.n.o., a więc podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1–3a u.p.z.p., czyli:

1) jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;

2) innych, niż określone w pkt 1, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;

3) innych, niż określone w pkt 1, osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot: a) finansują je w ponad 50% lub b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego — o ile osoba prawna nie działa w zwykłych warunkach rynkowych, jej celem nie jest wypracowanie zysku i nie ponosi strat wynikających z prowadzenia działalności;

4) związków podmiotów, o których mowa w pkt 1 i 2, lub podmiotów, o których mowa w pkt 3.

Na tej podstawie spod zakazu z art. 13b ust. 1 u.p.n.o. wyłączone zostały przede wszystkim urzędy, uczelnie i instytuty badawcze (Uzasadnienie, 2019, s. 32). W przekonaniu legislatora za wyłączeniem przemawia fakt, iż podmioty te są objęte reżimem ustawy z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁷, która sankcjonuje m.in. nieterminowe regulowanie zobowiązań, a odpowiedzialność ta adresowana jest do osób fizycznych pełniących określone funkcje w strukturach tych podmiotów (Uzasadnienie, 2019, s. 32). Natomiast wyłączenie podmiotów wskazanych w pkt 3¹⁸ powiązane jest ponadto z celem ich działalności polegającej na zaspokajaniu potrzeb powszechnych niemających charakteru przemysłowego ani handlowego (Uzasadnienie, 2019, s. 33).

Oznaczony w art. 13b ust. 1 u.p.n.o. zakres podmiotowy zakazu nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych koresponduje z katalogiem podmiotów, wobec których może toczyć się postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Art. 13c ust. 1 u.p.n.o. wyraźnie wskazuje bowiem, iż postępowanie prowadzi się „wobec podmiotów, o których mowa w art. 2, niebędących podmiotami publicznymi”. Wobec powyższego warto również zwrócić uwagę, iż stosownie do art. 13e ust. 1 u.p.n.o. „stroną postępowania jest każdy, wobec kogo postępowanie zostało wszczęte”, tak też stroną postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych mogą być wyłącznie podmioty, o któ-

rych mowa w art. 2 tej ustawy, niebędące podmiotami publicznymi.

Ponadto istotne jest i to, że identyfikacja podmiotów związanych zakazem z art. 13b ust. 1 u.p.n.o. sprowadza się do odesłania do przepisów ustaw odrębnych, które nie zawsze są oczywiste i stosowane jednolicie, lecz często sprawiają trudności interpretacyjne i wywołują kontrowersje i dyskusje¹⁹. Niestety niewykluczone, że mogą one negatywnie wpływać na skuteczność zakazu oraz efektywność postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych.

Wszczęcie postępowania

Stosownie do art. 13c ust. 2 w zw. z 13e ust. 2 u.p.n.o. postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych wszczyna z urzędu, w formie postanowienia²⁰, Prezes UOKiK.

Podstawę do wszczęcia postępowania stanowią przede wszystkim posiadane przez Prezesa UOKiK informacje wskazujące na wystąpienie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych²¹. Twierdzenie to jest konsekwencją art. 13c ust. 3 u.p.n.o., w myśl którego wszczęcie postępowania poprzedza przeprowadzana przez Prezesa UOKiK analiza prawdopodobieństwa nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych obejmująca identyfikację obszarów, w których ryzyko powstawania takiego opóźniania się jest największe, w szczególności uwzględniająca szacowaną wartość świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie przez dany podmiot i liczbę wierzycieli, którzy takich świadczeń od tego podmiotu nie otrzymali lub otrzymali je po terminie.

Warto przy tym dodać, iż w celu dokonania wyżej wymienionej analizy Prezes UOKiK może wystąpić do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z wnioskiem o przekazanie danych, o których mowa w art. 299f § 7 u.o.p., czyli:

1) danych wynikających z ewidencji, o której mowa w art. 109 ust. 3 u.vat, przekazanych przez podmiot wskazany we wniosku, w okresie nie dłuższym niż 24 miesiące poprzedzające miesiąc jego otrzymania;

2) danych wynikających z ewidencji, o której mowa w art. 109 ust. 3²² u.vat, przesłanych przez podmiot wskazany we wniosku w okresie nie dłuższym niż 24 miesiące poprzedzające miesiąc jego otrzymania, dotyczące faktur, co do których nie zidentyfikowano zapłaty przez ten podmiot w danych wynikających z informacji i zestawień, o których mowa w art. 119zq tego aktu.

Przyczynę przeprowadzenia przez Prezesa UOKiK analizy prawdopodobieństwa nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, może stanowić także przekazana przez ministra właściwego do spraw gospodarki²³ informacja o podejrzeniu nierzetelności lub nieprawdziwości informacji zawartych w sprawozdaniu o stosowanych w poprzednim roku kalendarzowym terminach zapłaty w transakcjach handlowych²⁴.

Ponadto, na mocy art. 13d ust. 1 u.p.n.o., każdy może zgłosić Prezesowi UOKiK zawiadomienie dotyczące podejrzenia

wystąpienia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Zawiadomienie to powinno zawierać²⁵:

- 1) wskazanie podmiotu, wobec którego powzięto podejrzenie wystąpienia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych;
- 2) opis stanu faktycznego będącego podstawą zawiadomienia;
- 3) uprawdopodobnienie wystąpienia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych;
- 4) dane identyfikujące zgłaszającego zawiadomienie;
- 5) wszelkie dokumenty, które mogą stanowić dowód wystąpienia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych²⁶.

Zawiadomienie, odpowiadające wymogom z art. 13d ust. 1–2 u.p.n.o., nakłada na Prezesa UOKiK obowiązek przekazania zgłaszającemu zawiadomienie informacji na piśmie o sposobie jego rozpatrzenia wraz z uzasadnieniem²⁷. Zastosowanie w tym zakresie mają przepisy art. 35–37 k.p.a. odnoszące się do terminów załatwiania spraw²⁸ oraz ponaglenia²⁹, co oznacza, iż co do zasady informacja o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem powinna zostać przekazana niezwłocznie, lecz nie później niż w ciągu miesiąca, zaś sprawach szczególnie skomplikowanych nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wpływu zawiadomienia.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że ani informacja ministra właściwego do spraw gospodarki przekazywana na mocy art. 13c ust. 5 u.p.n.o., ani zawiadomienie, o którym mowa w art. 13d ust. 1 tego aktu, nie obligują Prezesa UOKiK do wszczęcia postępowania. Stanowią one wyłącznie przesłanki do przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych.

Na tej podstawie można również twierdzić, iż prowadzenie analizy, o której mowa w art. 13c ust. 3 u.p.n.o., ma charakter swoistego etapu wstępnego, z perspektywy celów zbliżonego do postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 48 u.o.k.i.k. W założeniu pozwala bowiem Prezesowi UOKiK wstępnie ustalić, czy doszło do naruszenia zakazu, oszacować wartość świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie i liczbę wierzycieli, którzy takich świadczeń od tego podmiotu nie otrzymali lub otrzymali je po terminie, określić okres, który obejmie postępowanie, a także zidentyfikować podmiot naruszający zakaz jako podmiot, o którym mowa w art. 2 u.p.n.o., niebędący podmiotem publicznym.

Warto też zauważyć, iż w przepisach u.p.n.o. nie sprecyzowano terminów przeprowadzenia analizy prawdopodobieństwa nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych.

Obowiązki i uprawnienia Prezesa UOKiK

W myśl art. 13c ust. 1 u.p.n.o. postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych prowadzi Prezes UOKiK. Prezes UOKiK jest przede wszystkim centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów nadzorowanym przez Prezesa Rady Ministrów³⁰. Podstawy normatywne jego funkcjonowania w tym właśnie charakterze

określają art. 29–35 u.o.k.i.k. odnoszące się do jego statusu, wymagań na to stanowisko oraz zasad powoływania i odwoływania, a także zakresu działania oraz zadań i struktury organizacyjnej umożliwiającej ich realizację³¹.

Przepisy u.p.n.o. konstytuują natomiast obowiązki i uprawnienia Prezesa UOKiK właściwe w zakresie postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Na ich podstawie Prezes UOKiK jest zobowiązany do:

1) wszczynania postępowań, gdy posiadane informacje wskazują na wystąpienie nadmiernych opóźnień ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (art. 13c ust. 2), w tym także wydawania postanowień o wszczęciu postępowania i zawiadamiania stron (art. 13e ust. 2);

2) przeprowadzania analiz prawdopodobieństwa nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przed wszczęciem postępowania (art. 13c ust. 3);

3) prowadzenia postępowań (art. 13c ust. 1);

4) przekazywania zgłaszającemu zawiadomienie o podejrzeniu wystąpienia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych informacji na piśmie o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem (art. 13d ust. 4), a także ochrony danych identyfikujących zgłaszającego zawiadomienie o podejrzeniu wystąpienia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych oraz treści zawiadomienia (art. 13d ust. 5);

5) przedstawiania Prezesowi Rady Ministrów, nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następnego, sprawozdań z prowadzonych w roku poprzednim postępowań w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (art. 13s);

6) publikacji na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów treści postanowienia o wszczęciu postępowania oraz decyzji (opatrzonej informacją, czy są prawomocne), z wyłączeniem informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa oraz innych informacji podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów (art. 13w);

7) wydawania postanowień i decyzji, w tym: 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) obniżenia wysokości administracyjnych kar pieniężnych (po zaistnieniu okoliczności wskazanych w art. 13v ust. 3); d) zwrotu nadpłaconych administracyjnych kar pieniężnych po zaistnieniu okoliczności wskazanych w art. 13v ust. 3 pkt 2 (art. 13v ust. 4) oraz na podstawie art. 13v ust. 11; e) odstąpienia od wymierzenia administracyjnych kar pieniężnych po zaistnieniu okoliczności wskazanych w art. 13v ust. 6–8; f) rozpatrywania wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy (art. 13v ust. 9).

Ponadto na mocy u.p.n.o. Prezes UOKiK jako organ prowadzący postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych jest uprawniony do:

1) występowania do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z wnioskiem o przekazanie danych w celu dokonania ana-

lizy prawdopodobieństwa nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (art. 13c ust. 4);

2) występowania, w toku postępowania, z żądaniem o przekazanie informacji i dokumentów do podmiotów, o których mowa w art. 2 ustawy, także w przypadku, gdy nie są one stronami transakcji handlowej (art. 13f ust. 1)³²;

3) występowania do każdego podmiotu z prośbą o złożenie wyjaśnień dotyczących istotnych okoliczności sprawy (art. 13f ust. 3);

4) żądania, w toku postępowania, od podmiotów, o których mowa w art. 2, także w przypadku, gdy nie są stronami transakcji handlowej, przekazywania ksiąg podatkowych i dowodów księgowych (art. 13g ust. 1)³³;

5) zlecania, w toku postępowania, przeprowadzenia kontroli u podmiotów, o których mowa w art. 2, także w przypadku, gdy nie są one stronami transakcji handlowej z zachowaniem zasad określonych w art. 13i–13p ustawy (art. 13i ust. 1).

Obowiązki i uprawnienia przypisane Prezesowi UOKiK mają umożliwić sprawne i efektywne prowadzenie postępowań, a tym samym zapewnić skuteczne egzekwowanie zakazu nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, a także zagwarantować dostęp do informacji o naruszeniach, postępowaniach w tych sprawach i ich rezultatach oraz zwiększyć ochronę bezpieczeństwa obrotu gospodarczego (Uzasadnienie, 2019, s. 37).

Na uwagę zasługuje fakt, iż uprawnienia Prezesa UOKiK znajdują odzwierciedlenie w postaci konkretnych przepisów skierowanych wprost do zidentyfikowanych podmiotów z precyzyjnie określonymi obowiązkami, w niektórych przypadkach dodatkowo wzmocnionych sankcjami z tytułu niewłaściwego ich wypełnienia³⁴. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, gdyż umożliwia Prezesowi UOKiK rzeczywiste korzystanie z przyznanych mu uprawnień w praktyce.

Czas trwania i zakończenie postępowania

Czas trwania postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych określa art. 13r u.p.n.o. Przepis ten stwierdza wprost, iż postępowanie to powinno być zakończone nie później niż w terminie pięciu miesięcy od dnia jego wszczęcia. Zakończenie postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych następuje w formie decyzji administracyjnej³⁵ lub postanowienia³⁶ Prezesa UOKiK. Prezes UOKiK kończy postępowanie w formie decyzji w przypadku stwierdzenia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przez stronę postępowania, czyli naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 13b ust. 1 u.p.n.o. Co do zasady na mocy tej decyzji Prezes UOKiK nakłada na stronę postępowania administracyjną karę pieniężną³⁷. Jej wysokość oraz sposób obliczenia precyzują art. 13v ust. 2–3 u.p.n.o.

Warto jednak podkreślić, iż w uzasadnionych przypadkach pomimo stwierdzenia naruszenia zakazu nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych Prezes UOKiK może odstąpić od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej³⁸. Zgodnie z art. 13v ust. 6 u.p.n.o. Prezes

UOKiK odstępuje od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli wartość niespełnionych lub spełnionych po terminie przez stronę postępowania świadczeń pieniężnych, za które zgodnie naliczono by jednostkowe kary, jest równa lub mniejsza od wartości świadczeń pieniężnych nieotrzymanych lub otrzymanych po terminie przez tę stronę postępowania w okresie objętym postępowaniem³⁹. Ponadto na podstawie art. 13v ust. 7 u.p.n.o. Prezes UOKiK odstępuje od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej, w przypadku gdy do nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych doszło na skutek działania siły wyższej.

Od decyzji Prezesa UOKiK, o których mowa w u.p.n.o., przysługuje skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego⁴⁰, zaś podmiotowi, na który została nałożona kara, służy wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do Prezesa UOKiK⁴¹.

Natomiast zgodnie z art. 13u u.p.n.o. postępowanie zostanie umorzone w przypadku niestwierdzenia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przez stronę postępowania, tj. braku naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 13b ust. 1 u.p.n.o. Umorzenie postępowania następuje w formie postanowienia Prezesa UOKiK⁴².

Podsumowanie

Postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych stanowi reakcję legislatora na potrzeby wynikające z praktyki obrotu gospodarczego. Uzupełnienie katalogu środków ukierunkowanych na ograniczenie zatorów płatniczych o nowy instrument administracyjny kreuje bowiem podstawy ochrony publicznej stron transakcji handlowych.

Zbyt wcześnie na ocenę skuteczności i efektywności omawianego postępowania umocowaną w informacjach, danych i doświadczeniach empirycznych — przepisy regulujące to

postępowanie obowiązują zaledwie od 1.01.2020 r. Niemniej jednak dokonana w opracowaniu analiza przepisów pozwala twierdzić, że postępowanie to może poprawić sytuację stron transakcji handlowych poprzez ograniczenie zatorów płatniczych. Twierdzenie wynika z przyjętych przez legislatora rozwiązań, w tym w szczególności:

1) precyzyjnego oznaczenia fundamentów postępowania, tj. określonego w art. 13b ust. 1 u.p.n.o. zakazu nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych wraz z bezpośrednim wskazaniem podmiotów nim związanych;

2) powierzenia postępowania Prezesowi UOKiK jako organowi wyspecjalizowanemu, dysponującemu wiedzą, umiejętnościami i doświadczeniem, a przede wszystkim strukturą organizacyjną niezbędną do egzekwowania zakazu i prowadzenia postępowań;

3) przypisania Prezesowi UOKiK, jako organowi prowadzącemu postępowanie, nowych obowiązków wręcz wymuszających zaangażowanie w tej sferze;

4) określenia szerokiego katalogu nowych uprawnień Prezesa UOKiK jako organu prowadzącego postępowanie, w tym uprawnień kontrolnych oraz katalogu sankcji (w tym administracyjnych kar pieniężnych) do jego dyspozycji;

5) bezpośredniego związania (z oznaczoną ewentualną odpowiedzialnością) innych podmiotów, w tym również organów i instytucji państwowych, obowiązkiem współpracy z Prezesem UOKiK.

Powyższe rozwiązania ukazują potencjał postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Z pewnością zostanie ono zweryfikowane w praktyce, a efektywność i skuteczność wskazanych wyżej rozwiązań będzie można oceniać chociażby na podstawie rocznych sprawozdań z prowadzonych w roku poprzednim postępowań przedstawianych Prezesowi Rady Ministrów czy też publikacji na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów treści postanowień o wszczęciu postępowania oraz kończących je rozstrzygnięć.

Przypisy/Notes

¹ Na podejmowane działania legislacyjne w tym zakresie wskazuje legislator w uzasadnieniu ustawy (Uzasadnienie, 2019, s. 1), a także w uchwale 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).

² Na nieskuteczność działań legislacyjnych oraz na wagę problemu wskazuje legislator w uzasadnieniu ustawy (Uzasadnienie, 2019, s. 31). Zob. również Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, 2018, s. 2–23 oraz Białowolski, Łaszek, 2017, s. 6–46.

³ Ustawa z 8.03.2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 118 ze zm.). Na mocy art. 10 pkt 1 ustawy z 19.07.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz.U. z 2019 r., 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 r.

⁴ Ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1649).

⁵ Art. 22 ustawy z 19.07.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1649).

⁶ Ustawa z 14.06.1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.).

⁷ Ustawa z 6.03.2018 r. — Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm.).

⁸ Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 369 ze zm.).

⁹ Ustawa z 29.01.2004 r. — Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z 29.08.1997 r. — Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 900, ze zm.).

¹¹ Ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2174 ze zm.).

¹² Art. 13b ust. 1 u.p.n.o.

¹³ Stosownie do art. 4 pkt 1a u.p.n.o. świadczenie pieniężne oznacza wynagrodzenie za dostawę towaru lub wykonanie usługi w transakcji handlowej.

¹⁴ Art. 13b ust. 2 u.p.n.o. Przy czym suma wartości świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie, w przypadku postępowań wszczętych w 2020 i w 2021 r. będzie ustalona na poziomie 5 mln zł, a stopniowe dojście do wartości 2 mln zł zapewni dłuższy czas podmiotom na dostosowanie się do nowych regulacji (Uzasadnienie, 2019, s. 33).

¹⁵ Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.p. przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Natomiast w myśl art. 3 u.p.p. działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Zob. szerzej: Koziel, 2018, 22–55.

¹⁶ Art. 6 ust. 1 u.p.p. zawiera wyliczenie rodzajów działalności, do których nie stosuje się przepisów u.p.p. Są to: 1) działalność wytwórcza w rolnictwie w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego; 2) wynajmowanie przez rolników pokoi, sprzedaż posiłków domowych i świadczenie w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów; 3) wyrób wina przez producentów będących rolnikami wyrabiającymi mniej niż 100 hektolitrow wina w ciągu roku gospodarczego, o których mowa w art. 17 ust. 3 ustawy z 12.05.2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1534 ze zm.); 4) działalność rolników w zakresie sprzedaży, o której mowa w art. 20 ust. 1c ustawy z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1387 ze zm.); 5) działalność prowadzona przez koła gospodyń wiejskich na podstawie ustawy z 9.11.2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz.U. z 2018 r., poz. 2212 ze zm.), które spełniają warunki, o których mowa w art. 24 ust. 1 tej ustawy. Zob. szerzej: Piszcz, 2018, s. 65–67.

¹⁷ Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1440 ze zm.).

¹⁸ Do których również zastosowanie znajdzie ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1440 ze zm.).

¹⁹ O problemach z identyfikacją przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.p.p. oraz podmiotów prowadzących działalność, o której mowa w art. 6 ust. 1 u.p.p. zob. szerzej: Etel, 2012, s. 171–273; Etel, 2018, s. 56–70. Natomiast o identyfikacji podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 1 u.p.p. i problemach w tym zakresie zob. szerzej: Skubiszak-Kalinowska, 2019; Nowicki, 2018.

²⁰ Zgodnie z art. 13c ust. 2 u.p.n.o. Prezes UOKiK wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania i zawiadamia o tym stronę postępowania. Ponadto zgodnie z art. 13c ust. 3 u.p.n.o. w postanowieniu o wszczęciu postępowania w szczególności wskazuje się okres objęty postępowaniem, który stanowią jedynie trzy kolejne miesiące (o których mowa w art. 13b ust. 2 tej ustawy) przypadające w ciągu dwóch lat przed dniem wszczęcia postępowania.

²¹ Art. 13c ust. 2 u.p.n.o.

²² Stosownie do art. 109 ust. 3 u.vat ewidencja zawiera dane niezbędne do prawidłowego sporządzenia deklaracji podatkowej oraz informacji podsumowującej, w tym w szczególności dane niezbędne do określenia przedmiotu i podstawy opodatkowania, wysokości kwoty podatku należnego, korekt podatku należnego, kwoty podatku naliczonego obniżającej kwotę podatku należnego, korekt podatku naliczonego, kwoty podatku podlegającej wpłacie do urzędu skarbowego lub zwrotowi z tego urzędu, a także inne dane służące identyfikacji poszczególnych transakcji, w tym numer, za pomocą którego kontrahent jest zidentyfikowany na potrzeby podatku lub podatku od wartości dodanej.

²³ Obowiązek informowania Prezesa UOKiK o podejrzeniu nieprawdziwości lub niezetelności informacji zawartych w sprawozdaniu o stosowanych w poprzednim roku kalendarzowym terminach zapłaty w transakcjach handlowych nakłada na ministra właściwego do spraw gospodarki art. 13c ust. 5 u.p.n.o.

²⁴ Na mocy art. 13a u.p.n.o. kierownicy podatkowych grup kapitałowych oraz podatników innych niż podatkowe grupy kapitałowe, u których wartość przychodu uzyskana w roku podatkowym, o którym mowa w ust. 1, przekroczyła równowartość 50 mln euro przeliczonych na złote według średniego kursu euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w ostatnim dniu roboczym roku kalendarzowego poprzedzającego rok podania indywidualnych danych podatników do publicznej wiadomości (t.j. podmiotów, o których mowa w art. 27b ust. 2 ustawy z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 865 ze zm.), przekazują, drogą elektroniczną, ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, w terminie do 31 stycznia każdego roku, sprawozdanie o stosowanych przez te podmioty w poprzednim roku kalendarzowym terminach zapłaty w transakcjach handlowych.

²⁵ Art. 13d ust. 2 u.p.n.o. Stosownie do art. 13d ust. 5 u.p.n.o. dane identyfikujące zgłaszającego zawiadomienie oraz treść zawiadomienia nie podlegają ujawnieniu.

²⁶ Art. 13d ust. 3 u.p.n.o.

²⁷ Art. 13d ust. 4 u.p.n.o.

²⁸ Art. 35–36 k.p.a.

²⁹ Art. 37 k.p.a.

³⁰ Art. 29 ust. 1 u.o.k.i.k.

³¹ O Prezesie UOKiK zob. szerzej: Kohutek, 2014; Baehr, Faliszewski, 2016; Jaroszyński, 2014, s. 817–858.

³² Zgodnie z art. 13f ust. 2 u.p.n.o. żądanie Prezesa UOKiK powinno zawierać: 1) wskazanie zakresu informacji; 2) wskazanie celu żądania; 3) wskazanie terminu udzielenia informacji; 4) określenie struktury i formatu przekazywanych danych oraz sposobu ich przekazania; 5) pouczenie o sankcjach za nieudzielenie informacji lub za udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd.

³³ Zgodnie z art. 13g ust. 2 u.p.n.o. minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, sposób przekazywania za pomocą środków komunikacji elektronicznej ksiąg podatkowych, części tych ksiąg oraz dowodów księgowych w postaci elektronicznej oraz wymagania techniczne dla informatycznych nośników danych, na których księgi, części tych ksiąg oraz dowody księgowe mogą być zapisane i przekazywane, uwzględniając potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa, wiarygodności i niezaprzeczalności danych zawartych w księgach oraz potrzebę ich ochrony przed nieuprawnionym dostępem.

³⁴ Zob. art. 13t u.p.n.o.

³⁵ W rozumieniu art. 104–113 k.p.a.

³⁶ W rozumieniu art. 123–126 k.p.a.

³⁷ Art. 13v ust. 1 u.p.n.o.

³⁸ Możliwość taką daje Prezesowi UOKiK art. 13v ust. 8 u.p.n.o. Ponadto na mocy 13v ust. 3 u.p.n.o. Prezes UOKiK obniża wysokość administracyjnych kar pieniężnych po zaistnieniu okoliczności wskazanych w treści tego przepisu. Natomiast na podstawie art. 13v ust. 4 i ust. 11 u.p.n.o. decyduje o zwrocie nadpłaconych administracyjnych kar pieniężnych.

³⁹ Przy czym zgodnie z art. 13v ust. 6 u.p.n.o. przy obliczaniu wartości świadczeń pieniężnych nieotrzymanych lub otrzymanych po terminie nie uwzględnia się wartości świadczeń pieniężnych, w przypadku których termin spełnienia świadczenia pieniężnego upłynął wcześniej niż w terminie dwóch lat przed dniem wszczęcia postępowania.

⁴⁰ Art. 13v ust. 10 u.p.n.o.

⁴¹ Art. 13v ust. 9 u.p.n.o.

⁴² Art. 13u u.p.n.o.

Bibliografia/References

Literatura/Literature

Baehr, J., Faliszewski, T. (2016). Komentarz do art. 29–35. W: Stawicki A., Stawicki E. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. LEX/el.

Białowski, P., Łaszek, A. (2017). *Zatory płatnicze: duży problem dla małych firm*. Warszawa: Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju — FOR.

Etel, M. (2012). *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Etel, M. (2018). Nowy przedsiębiorca w ustawie z 6 marca 2018 r. — Prawo przedsiębiorców, *Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A: Nauki humanistyczne, społeczne i techniczne*, (2), 56–70. https://doi.org/10.33674/acta_520182

Jaroszyński, K. (2014). Komentarz do art. 29–35. W: Skoczny, T. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, 817–858. Warszawa: C.H. Beck.

- Kohutek, K. (2014). Komentarz do art. 29–35. W: Kohutek, K., Sieradzka, M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. LEX/el.
- Kozieł, G. (2018). Komentarz do art. 3–4. W: Kozieł, G. (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii (2018). Zatory płatnicze w Polsce. *Zielona Księga*, <https://www.gov.pl> (25.10.2019).
- Nowicki, J. E. (2018). Komentarz do art. 3. W: Nowicki, J. E., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*. LEX/el.
- Piszcz, A. (2018). Komentarz do art. 6. W: Kozieł, G. (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Skubiszak-Kalinowska, I. (2019). Komentarz do art. 3. W: Skubiszak-Kalinowska, I., Wiktorowska, E., *Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany*. LEX/el.

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 14.06.1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.).
- Ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1387 ze zm.).
- Ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 865 ze zm.).
- Ustawa z 29.08.1997 r. — Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 900, ze zm.).
- Ustawa z 29.01.2004 r. — Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.).
- Ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2174 ze zm.).
- Ustawa z 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1440 ze zm.).
- Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 369 ze zm.).
- Ustawa z 12.05.2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1534 ze zm.).
- Ustawa z 8.03.2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 118 ze zm.).
- Ustawa z 6.03.2018 r. — Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm.).
- Ustawa z 9.11.2018 r. o kołach gospodyń wiejskich (Dz.U. z 2018 r., poz. 2212 ze zm.).
- Ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1649).

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> (15.10.2019).

Dr Maciej Etel

Doktor nauk prawnych. Adiunkt w Pracowni Prawa Gospodarczego Publicznego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Autor ponad 90 publikacji naukowych za zakresu prawa gospodarczego publicznego, w tym monografii i artykułów w czasopiśmie punktowanych. Uczestnik i współorganizator krajowych i międzynarodowych konferencji naukowych.

Dr Maciej Etel

Doctor of Law. Assistant professor in the Laboratory of Public Economic Law at the Faculty of Law of the University of Białystok. Author of over 90 scientific publications for the scope of public economic law, including monographs and articles. Participant and co-organizer of national and international scientific conferences.

Klub książki PWE

Z myślą o swoich Czytelnikach Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne stworzyło Klub książki PWE.

W ramach członkostwa w Klubie proponujemy następujące udogodnienia i korzyści:

- ✓ szybkie zakupy;
- ✓ zakupy z rabatem;
- ✓ informacje o nowościach, promocjach, konkursach.

Po więcej informacji zapraszamy na stronę PWE:



www.pwe.com.pl