

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel regulacji

Ostatnia nowelizacja ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 424, z późn. zm.), zwana dalej „ustawą o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych”, wprowadzona ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz. U. poz. 1649), weszła w życie 1 stycznia 2020 r. Do istotnych zmian wprowadzonych w ustawie o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych należą m.in.:

- ❖ skrócenie maksymalnych terminów zapłaty,
- ❖ podwyższenie odsetek za opóźnienie w transakcjach handlowych,
- ❖ obowiązek składania przez największych podatników CIT (ponad 3000 podmiotów) rocznych sprawozdań o stosowanych terminach zapłaty w transakcjach handlowych - pierwsze sprawozdanie należało złożyć w 2021 r.,
- ❖ wprowadzenie kar administracyjnych nakładanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej: Prezesem UOKiK, za nadmierne opóźnienie się ze spełnieniem świadczeń pieniężnych,
- ❖ ustalenie progów rekompensaty jako zryczałtowanej kwoty za koszty odzyskiwania należności, zależnych od kwoty należności głównej.

OSR do ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych przewidywała, że ocena efektów wdrożenia przepisów będzie wykonywana corocznie przez trzy lata od wejścia w życie tej ustawy. Zaproponowane w ustawie zmiany są efektem pierwszej takiej ewaluacji. Kluczem przy jej przeprowadzaniu była analiza postulatów i głosów docierających do projektodawców z rynku oraz od środowisk biznesowych. Niezwykle istotne znaczenie miało także stanowisko samego Prezesa UOKiK, który prowadzi postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Wskazał on bowiem, że w toku stosowania ww. ustawy ujawniły się kwestie wymagające dodatkowego uregulowania lub doprecyzowania w celu wyeliminowania wątpliwości.

W konsekwencji, proponowana nowelizacja przewiduje rozwiązania w dwóch zasadniczych obszarach:

- ❖ doprecyzowanie przepisów i uproszczenie tzw. obowiązku sprawozdawczego,

- ❖ zwiększenie efektywności w prowadzonych przez Prezesa UOKiK postępowaniach w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych.

II. Szczegółowy opis proponowanych zmian

1. Zmiany dotyczące sprawozdań o stosowanych terminach zapłaty

1) Wyłączenia podmiotowe i przedmiotowe

1.1) Wyłączenia podmiotowe

a) spółki tworzące podatkowe grupy kapitałowe

W projekcie ustawy zaproponowano wyłączenie z obowiązku sprawozdawczego spółek tworzących podatkowe grupy kapitałowe. Na podstawie dotychczasowych danych i doświadczeń uznano bowiem, że pojedyncze spółki wchodzące w skład podatkowych grup kapitałowych często nie są największymi podatnikami. Konsekwencją wyłączenia tych podmiotów z obowiązku sprawozdawczego jest uchylene w art. 13a ust. 2 i zmiana w art. 13a ust. 4.

b) publiczne podmioty lecznicze i podmioty, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej

Ponadto, wyłączono z obowiązku sprawozdawczego publiczne podmioty lecznicze oraz podmioty lecznicze w formie spółek kapitałowych utworzone i prowadzone przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. Zwolnienie to jest zgodne z duchem dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz. Urz. UE L 48 z 23.02.2011, str. 1, z późn. zm.), zwanej dalej „dyrektywą”, która została wdrożona ustawą o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Prawdą jest, że obowiązek sprawozdawczy nie wynika jednoznacznie z dyrektywy, stanowi on natomiast dodatkowe narzędzie zwalczania opóźnień w płatnościach zastosowane w prawie krajowym. Co więcej, przepisy dyrektywy i wdrażającej ją ustawy tworzą kompatybilny i spójny system. W dyrektywie dostrzeżono właśnie szczególny charakter podmiotów leczniczych. Dopuszcza ona dla nich dłuższe terminy zapłaty oraz podkreśla swoisty osobny status i znaczenie świadczeń zdrowotnych i potrzebę zapewnienia równowagi pomiędzy potrzebami indywidualnego pacjenta a dostępnymi zasobami finansowymi. W szczególności warto

przywołać motyw 25 dyrektywy podkreślający dyspozycję państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) w określeniu priorytetów w dziedzinie opieki zdrowotnej. Motyw ten wprost uzasadnia kompetencję państw członkowskich UE do wprowadzenia bardziej elastycznych regulacji dla podmiotów leczniczych niż wobec pozostałych podmiotów publicznych. Wynika to ze specyfiki usług świadczonych przez sektor ochrony zdrowia, których ostatecznym odbiorcą są pacjenci. Kluczowy jest też system finansowania tego sektora, który charakteryzuje się brakiem równowagi pomiędzy ponoszonymi kosztami a osiąganymi przychodami. W tym kontekście zwolnienie z obowiązku sprawozdawczego publicznych podmiotów leczniczych oraz podmiotów leczniczych w formie spółek kapitałowych utworzonych i prowadzonych przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego znajduje uzasadnienie w roli, jaką odgrywają te podmioty w systemie ochrony zdrowia, a także w wyjątkowości świadczonych przez nie usług oraz w sposobie ich finansowania. Zredukowanie w proponowanym zakresie obowiązków tych podmiotów będzie ponadto przejawem zrozumienia ich sytuacji w dobie pandemii COVID-19.

1.2) wyłączenia przedmiotowe

a) świadczenia w ramach działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej

Projekt przewiduje, aby obowiązkowi sprawozdawczemu nie podlegały wartości świadczeń pieniężnych wynikających z transakcji handlowych zawieranych w zakresie działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Uzyskane przez projektodawców dane i informacje wskazują bowiem, że w praktyce w obszarze tym nie występują zatory.

b) świadczenia przedawnione

W projekcie wyłączono również z obowiązku sprawozdawczego wartości świadczeń przedawnionych. Zgodnie z projektowanym art. 13a ust. 4 pkt 4 i 5 ustawy, w sprawozdaniu należy wykazać wartość świadczeń pieniężnych nieotrzymanych w poprzednim roku kalendarzowym w terminie określonym w umowie oraz wartość świadczeń pieniężnych niespełnionych w poprzednim roku kalendarzowym w terminie określonym w umowie. W świetle tego przepisu należy raportować zarówno świadczenia, które nie zostały otrzymane lub spełnione w danym roku, a które stały się wymagalne w tym roku, jak i te, które stały się wymagalne w latach poprzednich, a w dalszym ciągu pozostawały niespełnione lub nieotrzymane. W związku z tym, że dłużnik jest chroniony instytucją przedawnienia, nie ma uzasadnienia, żeby w sprawozdaniu wykazywać również wartości przedawnionych świadczeń

pieniężnych z lat poprzednich. Przepis art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.) przewiduje, że termin przedawnienia dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wynosi trzy lata. Wobec powyższego w projekcie zaproponowano, aby w sprawozdaniu nie uwzględniać świadczeń, w przypadku których upłynął termin przedawnienia.

c) świadczenia w ramach grup kapitałowych

W projekcie zaproponowano także wyłączenie z obowiązku sprawozdawczego świadczeń wynikających z transakcji handlowych pomiędzy podmiotami należącymi do tej samej grupy kapitałowej. Uznano, że opóźnienia w spełnianiu świadczeń pieniężnych, generowane pomiędzy podmiotami działającymi w ramach jednej grupy kapitałowej, nie mają wpływu na zewnętrzny rynek, ani na działające na nim podmioty. W konsekwencji, nie przyczyniają się one do powstawania zatorów płatniczych. Świadczenia pomiędzy takimi podmiotami nie powinny być zatem również wliczane do wartości świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie w ramach postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (zob. dalej). Aby zapobiec ewentualnym wątpliwościom interpretacyjnym, w projekcie dodano odesłanie do kompleksowej i wyczerpującej definicji grupy kapitałowej zawartej w art. 4 pkt 14 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2021 r. poz. 275).

2) doprecyzowanie obowiązku sprawozdawczego podmiotów, o których mowa w art. 27b ust. 2 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych

W obecnym brzmieniu ustawy, obowiązek sprawozdawczy ciąży na kierownikach podmiotów, o których mowa w art. 27b ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. Art. 27b ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych wymienia m.in. podatników innych niż podatkowe grupy kapitałowe, u których wartość przychodu uzyskana w roku podatkowym, o którym mowa w art. 27b 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. Jednocześnie art. 27b ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych odnosi się do zeznania złożonego za rok podatkowy, który zakończył się w roku kalendarzowym poprzedzającym rok podania indywidualnych danych podatników do publicznej wiadomości. Zgodnie z powyższym, obowiązek raportowania o

stosowanych terminach zapłaty przez ww. podmioty, którego termin przypadał w 2021 r., dotyczy tych podatników, którzy uzyskali przychód przekraczający 50 mln euro w roku podatkowym zakończonym w 2019 r., i których indywidualne dane zostały podane do publicznej wiadomości w 2020 r. zgodnie z art. 27b ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych. W związku z tym, że Ministerstwo Finansów wprowadza korekty do zestawień indywidualnych danych podatników, w celu wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych, w projekcie zaproponowano odesłanie do zestawienia podatników według stanu na dzień 1 września odpowiedniego roku.

3) termin składania sprawozdań i termin publikacji zbiorczego zestawienia

W projekcie, zgodnie ze zgłaszanymi przez rynek postulatami, wydłużono termin, w którym należy przekazać sprawozdanie – z 31 stycznia do 30 kwietnia każdego roku. Wskazywano bowiem, że 1 miesiąc to zbyt krótki okres na przygotowanie kompleksowego zestawienia danych dotyczących płatności. Propozycja w tym zakresie wydaje się przewidywać wystarczająco dużo czasu na rzetelne wykonanie tej czynności. Ponadto, w projekcie określono, że minister właściwy do spraw gospodarki będzie publikował zbiorcze zestawienie sprawozdań w terminie do dnia 31 lipca każdego roku.

4) zakres wartości świadczeń, które podlegają sprawozdawaniu

Przedkładana nowelizacja przewiduje, że w sprawozdaniu należało będzie wykazywać wartość świadczeń pieniężnych otrzymanych lub spełnionych w terminach umownych (a gdy termin umowny będzie niezgodny z ustawowym w odniesieniu do maksymalnego terminu ustawowego – z podaniem terminów wg funkcjonujących w ramach ustawy przedziałów), zamiast wykazywania świadczeń spełnionych i otrzymanych w terminach liczonych od dnia wystawienia faktury. Dzięki takiej zmianie sprawozdanie będzie lepiej odzwierciedlać praktyki płatnicze danego podmiotu i uwzględniać fakt, że w przypadku różnego rodzaju transakcji ustawa dopuszcza różne maksymalne terminy zapłaty. Regulacja zawarta w art. 13a ust. 4 pkt 2 i 3 będzie tym samym komplementarna z art. 13a ust. 4 pkt 4 i 5. Ponadto takie podejście jest uzasadnione również w przypadku wykazywania wartości świadczeń spełnionych lub otrzymanych w ratach, w przypadku gdy wystawiana jest jedna faktura.

W projekcie zaproponowano również, aby wartości świadczeń pieniężnych nieotrzymanych i niespełnionych wykazywać z podaniem terminu opóźnienia – w ramach określonych przedziałów. Pozwoli to na lepszą ocenę praktyk płatniczych danego podmiotu. Obecnie świadczenie nieotrzymane i niespełnione sprawozdawane są łącznie bez wskazywania

terminów jakich dotyczy opóźnienie. W praktyce podmioty, które dopuszczają się nieznacznych opóźnień muszą deklarować dane świadczenie jako niespełnione w terminie umownym tak samo jak podmioty, które znacznie wydłużają terminy zapłaty wobec swoich kontrahentów.

5) kurs walutowy, po którym należy przeliczać wartości świadczeń pieniężnych

Zaproponowano uregulowanie w ustawie kursu walutowego, po którym należy przeliczać świadczenia spełnione lub niespełnione otrzymane lub nieotrzymane w obcych walutach – na potrzeby zarówno sprawozdań o stosowanych terminach zapłaty, jak i w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa UOKiK (w przypadku tych drugich stosowane będą jednak nieco inne zasady, o czym poniżej).

W przypadku sprawozdawczości zaproponowano w tym zakresie odesłanie do art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Przepis art. 13a ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych odnosi się do wartości świadczeń pieniężnych otrzymanych (czyli dotyczy należności) albo spełnionych (czyli dotyczy zobowiązań) w poprzednim roku kalendarzowym.

Oznacza to zatem, że przepis ten dotyczy świadczeń pieniężnych, które – w ciągu poprzedniego roku kalendarzowego – wpłynęły na rachunek bankowy (w przypadku otrzymanych należności) albo zeszły z rachunku bankowego (w przypadku spłaty zobowiązań) danej jednostki. Zatem do przeliczenia wyrażonych w walucie obcej otrzymanych należności oraz spełnionych zobowiązań na walutę polską zastosowanie będzie miał art. 30 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Zapłata zobowiązania albo otrzymanie należności zostaną w związku z tym wycenione:

- 1) po kursie średnim ogłoszonym dla danej waluty przez Narodowy Bank Polski z dnia poprzedzającego dzień wpływu na konto (jeżeli jednostka posiada rachunek walutowy);
- 2) po kursie kupna lub sprzedaży (jeżeli jednostka posiada konto złotówkowe i bank odkupi albo sprzeda walutę).

Jako alternatywę, proponuje się, aby jednostki, które dokonują ustalania różnic kursowych na podstawie metody podatkowej, mogły dokonywać przeliczenia wyrażonych w walucie obcej otrzymanych należności oraz spełnionych zobowiązań na walutę polską zgodnie z zasadami

wynikającymi z art. 15a ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

Propozycja ta ma na celu zsynchronizowanie systemów księgowych z obowiązkiem sprawozdawczym, wynikającym z art. 13 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych w przypadku, gdy dana jednostka wybrała metodę podatkową do ustalania różnic kursowych.

Zgodnie z art. 9b ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych podatnicy ustalają różnice kursowe na podstawie:

1) art. 15a, albo

2) przepisów o rachunkowości, pod warunkiem że w okresie stosowania tej metody, tj. minimum trzech lat, sporządzane przez podatników sprawozdania finansowe będą badane przez firmy audytorskie.

Niektóre jednostki mogą zatem stosować metodę podatkową do ustalania różnic kursowych. Należy wyjaśnić, że co prawda art. 15a ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych odnosi się do obliczania różnic kursowych, jednak ustalenie różnic kursowych związane jest z otrzymaniem należności lub spłatą zobowiązań w walucie obcej i koniecznością ich przeliczenia na walutę polską. W związku z tym jednostka, która dokonuje przeliczenia wyrażonych w walucie obcej otrzymanych należności (świadczenia pieniężne otrzymane) lub spłaconych zobowiązań (świadczenia pieniężne spełnione) na walutę polską na podstawie metody podatkowej, będzie stosowała zasady wynikające z art. 15a ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

Należy też wskazać, że jest to jedyny przepis w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, który odnosi się do przeliczania na walutę polską otrzymanych należności lub spłaconych zobowiązań wyrażonych w walucie obcej. Proponuje się, aby jednostka przeliczenia na zasadach wynikających z ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych dokonywała fakultatywnie. W tym zakresie podkreślenia wymaga, że zasady przeliczania na walutę polską otrzymanych należności lub spłaconych zobowiązań wyrażone w art. 15a ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych są zbieżne z zasadami wynikającymi z art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Przyjąć można zatem, że regułą powinno być dokonywanie przeliczania na zasadach wynikających z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Natomiast jednostka, która wybrała metodę podatkową i ma dostosowany system księgowy tylko do takiej formy, miałaby wówczas swobodę wyboru i

mogła dokonywała przeliczeń w sposób dla niej bardziej dogodny.

Przepis art. 13a ust. 4 pkt 4 i 5 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych odnosi się do wartości świadczeń pieniężnych nieotrzymanych (czyli dotyczy należności) albo niespełnionych (czyli dotyczy zobowiązań) w poprzednim roku kalendarzowym. Oznacza to zatem, że przepis ten dotyczy świadczeń pieniężnych, które – na koniec poprzedniego roku kalendarzowego – nie wpłynęły na rachunek bankowy (w przypadku należności) albo nie zeszły z rachunku bankowego (w przypadku zobowiązań) danej jednostki. Jednostka ma obowiązek nie rzadziej niż na dzień bilansowy wyceny wyrażonych w walutach obcych składników aktywów i pasywów (art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości). Zatem do przeliczenia wyrażonych w walucie obcej nieotrzymanych należności oraz niespełnionych zobowiązań na koniec danego roku bilansowego na walutę polską zastosowanie będzie miał art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Niespłacone zobowiązania lub nieotrzymane należności zostaną wycenione po obowiązującym na ten dzień średnim kursie ogłoszonym dla danej waluty przez NBP. Należy zwrócić uwagę, że w tym przypadku nie będzie alternatywy w postaci przepisu z ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Ustawa podatkowa nie zajmuje się bowiem ww. kwestiami – powstałe różnice kursowe z nieotrzymanych należności czy niespłaconych zobowiązań nie stanowią przychodu ani kosztu podatkowego.

Przepis art. 30 ust. 1 ustawy o rachunkowości posługuje się pojęciem „dnia bilansowego”, natomiast art. 13a ust. 4 pkt 4 i 5 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych – pojęciem „roku kalendarzowego”. Jednocześnie rok bilansowy jednostki nie musi pokrywać się z rokiem kalendarzowym. Nie wyklucza to jednak możliwości zastosowania do przeliczania waluty obcej na polską art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Zgodnie z art. 30 ust. 1 zdanie wstępne ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości wyrażone w walutach obcych składniki aktywów i pasywów wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy. Oznacza to, że w jednostki, których rok bilansowy nie będzie pokrywał się z rokiem kalendarzowym, będą musiały dokonać wyceny ewentualnie dwukrotnie, tj. na dzień końca roku kalendarzowego, a następnie na dzień bilansowy. Ten problem nie pojawi się w przypadku raportowania na podstawie art. 13a ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.

6) obowiązek sprawozdawczy spółek komandytowych

Na wzór regulacji odnoszącej się do spółek komandytowo-akcyjnych zaproponowano, aby w przypadku spółek komandytowych obowiązek sprawozdawczy za spółkę miał komplementariusz prowadzący sprawy spółki.

7) korekta sprawozdania

Zaproponowana zmiana mająca na celu uregulowanie zasad składania korekty sprawozdania wychodzi naprzeciw oczekiwaniom podmiotów, na których ciąży obowiązek sprawozdawczy. W projekcie proponuje się, aby umożliwić złożenie skorygowanego sprawozdania w sytuacji, gdy we wcześniej przesłanym sprawozdaniu pojawiły się błędy mające istotny wpływ na ogólny obraz praktyk płatniczych danego podmiotu.

Doświadczenia z pierwszego roku obowiązywania obowiązku sprawozdawczego wskazują, że sytuacje takie nie mają charakteru jednostkowego, co przemawia za koniecznością jednoznacznego uregulowania tej kwestii na poziomie ustawowym. Korekty będzie można dokonać poprzez złożenie nowego sprawozdania. Wymagane również będzie uzasadnienie przyczyn korekty. Poprawione sprawozdanie będzie można przesłać w aplikacji do składania sprawozdań dostępnej na stronie www.biznes.gov.pl.

Ponadto, w związku z pojawiającymi się wątpliwościami, wskazane jest uszczegółowienie przepisów w zakresie raportowania świadczeń pieniężnych z transakcji handlowych, w stosunku do których wystawiono faktury korygujące w kolejnym roku kalendarzowym. W projekcie doprecyzowano, że zmian wartości świadczeń wynikających z faktur korygujących wystawionych w latach następujących po roku, za który złożono sprawozdanie, nie należy wykazywać poprzez korektę złożonego wcześniej sprawozdania, w którym raportowano świadczenie pierwotne, ale w sprawozdaniu składanym za rok, w którym świadczenie wynikające z tej faktury jest wymagalne i faktycznie nastąpił lub powinien nastąpić zwrot bądź dopłata wynikająca z korekty.

8) doprecyzowanie statusu obowiązanego do złożenia sprawozdania

W trakcie stosowania przepisów ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych pojawił się szereg wątpliwości co do statusu i roli osób, na których ciąży obowiązek sprawozdawczy. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 13a ust. 1 i 2, ten ostatni obejmuje bowiem kierowników wskazanych podmiotów. W praktyce natomiast pojawiły się wątpliwości, czy osoby takie – w ramach realizacji wspomnianego obowiązku – występują w swoim własnym (indywidualnym) imieniu czy też raczej w imieniu podmiotu. Nowelizacja jednoznacznie rozstrzyga tę kwestię. Przewiduje ona, że obowiązek

sprawozdawczy ciąży bezpośrednio na podmiocie, natomiast samej czynności przedłożenia sprawozdania dokonuje w jego imieniu odpowiednio zdefiniowany kierownik. Klaryfikacja taka przesądza dodatkowo o właściwym sposobie formułowania ewentualnych pełnomocnictw w tym zakresie. Konsekwencją takiego rozstrzygnięcia jest ponadto konieczność odpowiedniej modyfikacji przepisu karnego, zawartego w art. 13z.

2. Zmiany dotyczące postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych

1) Wyłączenie opóźnień w spełnianiu świadczeń pieniężnych w ramach grup kapitałowych oraz transakcji w ramach działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej w postępowaniu przed Prezesem UOKiK

Jak wspomniano już wcześniej, w ocenie projektodawców, opóźnienia w spełnianiu świadczeń pieniężnych generowane pomiędzy podmiotami działającymi w ramach jednej grupy kapitałowej nie mają wpływu na zewnętrzny rynek, ani działające na nim podmioty. W konsekwencji nie przyczyniają się do powstawania zatorów płatniczych. Dlatego też kwestia rozliczeń podmiotów w jednej grupie kapitałowej powinna zostać pozostawiona wyłącznie podmiotom z tej grupy, a tym samym wyłączona zarówno spod zakresu obowiązku sprawozdawczego, jak i z grona okoliczności wpływających na nałożenie kary oraz jej wysokość w ramach postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK.

W projekcie proponuje się, aby Prezes UOKiK, ustalając wystąpienie nadmiernego opóźnienia się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych pomijał transakcje handlowe, których wyłącznymi stronami są podmioty należące do tej samej grupy kapitałowej, oraz analogicznie przy obliczaniu maksymalnej wysokości administracyjnej kary pieniężnej pomijał świadczenia pieniężne stanowiące wynagrodzenie w transakcjach handlowych, których wyłącznymi stronami są te podmioty. Powyższe rozwiązania sprawią, że w toku postępowania Prezes UOKiK nie będzie oceniał terminowości zapłaty należności w transakcjach handlowych grupy kapitałowej, do której należy strona postępowania.

Z powodów wskazanych wcześniej proponuje się także pomijanie przez Prezesa UOKiK transakcji dokonywanych w ramach działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

2) Doprecyzowanie definicji nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych

Zgodnie z obowiązującą definicją określoną w art. 13b ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przez podmiot, o którym mowa w art. 2, niebędący podmiotem publicznym, ma miejsce w przypadku, gdy w okresie 3 kolejnych miesięcy suma wartości świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie przez ten podmiot wynosi co najmniej 2 000 000 złotych. Proponuje się doprecyzowanie ww. definicji poprzez określenie, że sumowaniu podlegają jedynie wymagalne w okresie objętym postępowaniem świadczenia pieniężne (w których minął termin ich zapłaty i które w okresie objętym postępowaniem zostały spełnione z opóźnieniem lub w okresie objętym postępowaniem nie zostały spełnione pomimo upływu terminu zapłaty), a nie wszystkie świadczenia pieniężne niespełnione (np. w których wysokość świadczenia pieniężnego jest określona, jest ono jeszcze niespełnione ale jednocześnie nie minął jeszcze termin zapłaty), co błędnie sugerować mogłoby obecne brzmienie definicji. Należy podkreślić, że zmiana ta ma charakter czysto techniczny i precyzujący ewentualne wątpliwości interpretacyjne, które były zgłaszane przez przedsiębiorców.

3) Wprowadzenie zasad przewalutowania świadczeń pieniężnych wyrażonych w walucie obcej

Jak już wskazano wcześniej, regulacje ustawy nie zawierają przepisu określającego zasady przewalutowania wartości świadczeń pieniężnych wyrażonych w walutach obcych, co ma istotne znaczenie w postępowaniach przed Prezesem UOKiK. Z uwagi na zakres podmiotowy (duzi przedsiębiorcy posiadający kapitał zagraniczni lub obecni na rynkach zagranicznych/współpracujący z wieloma dostawcami prowadzącymi działalność gospodarczą poza granicami Polski), kwestia ta ma istotne znaczenie i wymaga pilnej regulacji prawnej. Wychodząc naprzeciw sygnałom napływającym od samych przedsiębiorców mogących stać się stroną postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych w transakcjach handlowych, proponuje się wprowadzenie zasad przewalutowania świadczeń wyrażonych w walucie obcej, uzależnionych od okoliczności związanych ze spełnieniem lub niespełnieniem opóźnionego świadczenia pieniężnego, podobnych do tych przyjętych w ustawie o rachunkowości. W przypadku niepełnienia świadczenia pieniężnego wyrażonego w walucie obcej w okresie objętym postępowaniem, jego równowartość będzie ustalana przy zastosowaniu średniego kursu waluty obcej ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski ostatniego dnia roboczego

objętego postępowaniem. Uregulowanie tej kwestii w proponowany sposób pozwala na powiązanie daty ustalenia średniego kursu waluty obcej ze z góry określoną datą związaną z badanym przez Prezesa UOKiK okresem objętym postępowaniem. Z kolei, w przypadku spełnienia świadczenia pieniężnego wyrażonego w walucie obcej po terminie w okresie objętym postępowaniem jego równowartość będzie ustalana przy zastosowaniu średniego kursu waluty obcej ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień spełnienia świadczenia pieniężnego. Analogiczne rozwiązania zostały uregulowane w art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, a tego rodzaju przelicznik kursowy jest wykorzystywany przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych. Tym samym, przyjęcie takiego sposobu przewalutowania świadczeń pieniężnych wyrażonych w walucie obecnej będzie najmniej uciążliwe dla stron postępowania pod względem przygotowania i przedstawienia na żądanie Prezesa UOKiK niezbędnego materiału dowodowego.

Wskazać należy, że powyższa reguła różni się od tej proponowanej na potrzeby obowiązku sprawozdawczego, co wynika przede wszystkim ze specyfiki postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK.

4) Wyłączenia przedmiotowe przy ustalaniu wystąpienia nadmiernego opóźnienia się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych

Dodanie w art. 13b ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych ma na celu uregulowanie w jednym miejscu wyłączeń przedmiotowych, które Prezes UOKiK pomija ustalając wystąpienie nadmiernego opóźnienia się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Określone w projektowanym art. 13b ust. 4 pkt 1 wyłączenia przedmiotowe – „*niespełnione oraz spełnione po terminie świadczenia pieniężne, w przypadku których termin ich spełnienia upłynął wcześniej niż 2 lata przed dniem wszczęcia postępowania*” – są już uregulowane w obecnie obowiązującym art. 13v ust. 1 zdanie drugie. Nie stanowią więc nowej kategorii wyłączeń. Konieczność dodania w projektowanych art. 13b ust. 4 pkt 2 i 3 wyłączeń przedmiotowych dotyczących transakcji handlowych w ramach grupy kapitałowej oraz zawieranych w ramach działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej została uzasadniona we wcześniejszych częściach odnoszących się do tych zagadnień.

Konsekwencją dodania art. 13b ust. 4 w proponowanym brzmieniu jest konieczność dokonania redakcyjnej zmiany w art. 13c ust. 1 ustawy poprzez zastosowanie w jego treści skrótu „Prezes Urzędu”.

- 5) Doprecyzowanie charakteru prawnego analizy prawdopodobieństwa oraz zasad przekazywania Prezesowi UOKiK przez ministra właściwego do spraw gospodarki sprawozdań o stosowanych terminach zapłaty

Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 13c ust. 3, wszczęcie postępowania poprzedza przeprowadzana przez Prezesa UOKiK analiza prawdopodobieństwa nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Analiza ta obejmuje identyfikację obszarów, w których ryzyko powstawania takiego opóźniania się jest największe. W szczególności analiza ta uwzględnia 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. Wprowadzenie proponowanego przepisu jest uzasadnione wątpliwościami dotyczącymi charakteru prawnego analizy w kontekście postępowania dowodowego prowadzonego przez Prezesa UOKiK. W ocenie projektodawców, w toku postępowania przedmiotowa analiza nie może stanowić dowodu w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.) (dalej: k.p.a.), a zatem Prezes UOKiK dokonując ustaleń dotyczących nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych ustala stan faktyczny sprawy na podstawie dowodów innych niż ww. analiza.

W toku prowadzonych dotąd postępowań zdarzało się natomiast, że strony występowały z żądaniem udostępnienia im treści ww. analizy. Z uwagi na zakres dokonanej analizy, tj. objęcie nią również przedsiębiorców, co do których nie wszczęto postępowania, oraz okoliczność, iż zawiera ona informację dotyczącą innych niż strona podmiotów stanowiącą tajemnicą skarbową, nie jest zasadne, by treść analizy była udostępniana stronie postępowania lub jakimkolwiek innemu podmiotowi zainteresowanemu jej treścią. Proponuje się więc jednoznaczne określenie, że analizy nie włącza się do akt postępowania, w konsekwencji czego nie stanowi ona dowodu w postępowaniu. Na skutek wprowadzenia przedmiotowego przepisu brak będzie wątpliwości odnośnie tego, czy analiza podlega udostępnieniu w trybie art. 73 k.p.a. Jednocześnie proponuje się, aby przedmiotowa analiza nie podlegała udostępnieniu również w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji

publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176, z późn. zm.), co uniemożliwi stronie postępowania lub innemu podmiotowi zainteresowanemu zapoznanie się z jej treścią w tym trybie.

W projekcie zaproponowano także, aby Minister właściwy do spraw gospodarki przekazywał Prezesowi UOKiK sprawozdania, o których mowa w art. 13a ust. 1 ustawy, oraz informację o podmiotach, które nie złożyły w terminie sprawozdań. Przekazywane dane będą wykorzystywane przez Prezesa UOKiK przy dokonywaniu analizy prawdopodobieństwa nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych oraz będą pomocne w wytypowaniu podmiotów, które mogły dopuścić się takiego naruszenia.

6) Wprowadzenie tzw. „wezwań miękkich”

W projekcie proponuje się, aby Prezes UOKiK mógł na wzór art. 49a ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów wystąpić w sprawach z zakresu przeciwdziałania nadmiernemu opóźnianiu się ze spełnieniem świadczeń pieniężnych, bez uprzedniego wszczynania postępowania, do podmiotów, o których mowa w art. 2 ustawy, niebędących podmiotami publicznymi. Obecnie Prezes UOKiK posiada możliwość żądania informacji i dokumentów na podstawie art. 13f ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, ale może skorzystać z tego instrumentu dopiero po wszczęciu postępowania. W przypadku nieudzielenia informacji bądź nieprzekazania dokumentów przedsiębiorcy grozi kara określona w art. 13t tej ustawy. Tymczasem projektowany przepis ma na celu umożliwienie odniesienia się przez przedsiębiorcę w stosunku do wątpliwości Prezesa UOKiK jeszcze przed wszczęciem postępowania. Tym samym, w ramach tej ścieżki, przedsiębiorca będzie mieć prawo, a nie obowiązek, udzielenia odpowiedzi.

Tak skonstruowany instrument będzie nieobwarowany żadną sankcją, w przeciwieństwie do żądania Prezesa UOKiK kierowanego na podstawie art. 13f. Będzie on tym samym służył komunikacji między Prezesem UOKiK i przedsiębiorcami, pozwalając wyjaśnić na roboczo wiele kwestii czy wątpliwości, bez wszczynania formalnych działań. Umożliwi on jednocześnie przedsiębiorcy możliwość zaprzestania naruszeń przepisów, bez konieczności wszczynania postępowania przez organ. Działanie Prezesa UOKiK będzie miało charakter prewencyjny i może pomóc w kształtowaniu świadomości uczestników rynku. Ponadto może wpłynąć na zmiany praktyki przedsiębiorcy bez konieczności wszczęcia postępowania, co umożliwi szybsze podejmowanie działań przez Prezesa UOKiK. Instytucja tzw.

„wystąpienia miękkiego” wpisuje się w trend odformalizowania postępowania przed Prezesem UOKiK i częstszego uciekania się do nieformalnych interakcji pomiędzy organem i przedsiębiorcami celem wyjaśnienia pojawiających się wątpliwości oraz szybkiej eliminacji z rynku potencjalnych nieprawidłowości.

7) Wyłączenie stosowania art. 74 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

Ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych w obecnym brzmieniu stanowi, że w postępowaniu w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych stosuje się odpowiednio m.in. przepis art. 74 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przepis ten nakazuje przy wydawaniu decyzji uwzględnić tylko te zarzuty, do których strona postępowania mogła się ustosunkować. Statuuje on tym samym obowiązek Prezesa UOKiK co do sformułowania i przedstawienia stronom postępowania zarzutów objętych zakresem postępowania oraz zapewnienia stronom możliwości odniesienia się do tych zarzutów przed wydaniem decyzji. W postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych obowiązek ten jest już spełniony na etapie wszczęcia postępowania, ponieważ zarzuty naruszenia przepisów ustawy są precyzyjnie sformułowane w postanowieniu o jego wszczęciu, o którym mowa w art. 13e ust. 2 i 3. Postanowienie o wszczęciu postępowania określa: zakres podmiotowy (wskazuje stronę postępowania) i przedmiotowy postępowania (określa 3-miesięczny okres objęty postępowaniem o którym mowa w art. 13b ust. 2), rodzaj naruszenia (nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych) i jego kwalifikację prawną (art. 13b ust. 1 i 2). Strona już w momencie wszczęcia postępowania zostaje więc poinformowana o zarzucie naruszenia określonych przepisów w skonkretyzowanej postaci – obejmuje on opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (w zapłacie należności) na rzecz swoich kontrahentów, w określonym (trzymiesięcznym) okresie objętym postępowaniem. Mając na względzie powyższe, niezasadne wydaje się więc w tym przypadku stosowanie art. 74 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów; wystarczające w toku postępowania będą nałożone na Prezesa UOKiK obowiązki wynikające z art. 9 i art. 10 k.p.a., które na podstawie art. 13q ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych stosuje się w przedmiotowym postępowaniu. Przepis art. 10 k.p.a. określa obowiązek Prezesa UOKiK zapewnienia stronom postępowania czynnego udziału w każdym stadium postępowania administracyjnego oraz umożliwienia im wypowiedzenia się przed

wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Możliwość wypowiedzenia się wynika też z art. 9 k.p.a., tj. obowiązku organu administracji należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków.

8) Rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania w drodze decyzji

Analiza przepisów ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych wskazuje, że po wszczęciu oraz przeprowadzeniu postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych Prezes UOKiK może, w zależności od ustalonych okoliczności faktycznych i prawnych, podjąć jeden z dwóch rodzajów rozstrzygnięć:

- 1) w przypadku stwierdzenia nadmiernego opóźniania się ze spełniania świadczeń pieniężnych – wydać rozstrzygnięcie w formie decyzji, o której mowa w art. 13v;
- 2) w przypadku braku stwierdzenia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych – wydać rozstrzygnięcie w drodze postanowienia o umorzeniu postępowania.

Rodzaje rozstrzygnięć, jakie organ administracji publicznej może podjąć, określa k.p.a., który w art. 104 § 2 wskazuje, że decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Z kolei, zgodnie z art. 123 § 2 k.p.a., postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy k.p.a. stanowią inaczej. Rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych powinno być wydawane zatem w drodze decyzji, a nie postanowienia, jak ma to miejsce obecnie. Specyfika tego postępowania przesądza o tym, że rozstrzygnięcie o umorzeniu postępowania poprzedzone jest przede wszystkim zgromadzeniem materiału dowodowego i oceną wystąpienia materialnoprawnych przesłanek zastosowania ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Umorzenie postępowania jest więc faktycznie orzeczeniem rozstrzygającym sprawę co do istoty – zawiera ocenę, czy strona postępowania nadmiernie opóźniała się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. W takim przypadku rozstrzygnięcie powinno przybierać zatem postać decyzji administracyjnej. Nie można bowiem powiedzieć, że takie rozstrzygnięcie dotyczy poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania i nie rozstrzyga o istocie sprawy,

jak ma to miejsce w przypadku postanowień. Należy również zaznaczyć, że zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. umorzenie postępowania z przyczyn w tym przepisie określonym następuje w drodze decyzji administracyjnej.

9) Zmiana modelu karania

Zgodnie z założeniami ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych, na wzór rozwiązań francuskich, wprowadzono do polskiego systemu prawnego możliwość nakładania przez Prezesa UOKiK administracyjnych kar pieniężnych na przedsiębiorców, którzy nadmiernie opóźniają się w spełnieniu swoich świadczeń pieniężnych wobec kontrahentów. Obecnie, w przypadku stwierdzenia nadmiernego opóźnienia się ze spełnieniem świadczeń pieniężnych przez stronę postępowania Prezes UOKiK ma obowiązek nałożenia na przedsiębiorcę administracyjnej kary pieniężnej obliczanej wedle ściśle określonego i sformalizowanego wzoru określonego w art. 13v ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Wyliczenie kary w oparciu o przedmiotowy wzór jest poprzedzone koniecznością dokonania analizy milionów transakcji handlowych, a następnie wyliczenia za każde najmniejsze opóźnienia (niezależnie od wartości wierzytelności) jednostkowej kary pieniężnej, których suma składa się na karę nakładaną na stronę postępowania. Tym samym, postępowania prowadzone przez Prezesa UOKiK w sprawach nadmiernego opóźniania się ze spełnieniem świadczeń pieniężnych w transakcjach handlowych są czasochłonne, skomplikowane i wymagają szczególnej dokładności i precyzyjności z uwagi na zakres dokonywanej w ich trakcie analizy materiału dowodowego oraz obszerność tego materiału. Poziom skomplikowania prowadzonych postępowań wynika również ze znacznego stopnia zróżnicowania relacji gospodarczych i praktyk płatniczych przedsiębiorców. Wyżej wskazane okoliczności powodują, że dokonanie precyzyjnych ustaleń pozwalających na wydanie decyzji wymierzającej karę w oparciu o dotychczasowy model karania w sposób szybki i prawidłowy nie jest możliwy. Stopień skomplikowania prowadzonych postępowań odczuwa również strona postępowania, która obowiązana jest do współpracy z Prezesem UOKiK. Współpraca ta sprowadza się w znacznej mierze do przygotowania materiału dowodowego w postaci sporządzenia i przekazania Prezesowi UOKiK wykazu wszystkich transakcji handlowych z ich szczegółowym opisem dla okresu objętego postępowaniem. Dodatkowo, wartość nakładanych na przedsiębiorców obecnie administracyjnych kar pieniężnych jest niska, a w konsekwencji kara nie spełnia swych funkcji, w szczególności funkcji represyjnej

mającej na celu wyeliminowanie z obrotu niepożądanych zachowań przedsiębiorców oraz niejako przymuszenie ich – pod groźbą kary finansowej – do zmiany swoich praktyk płatniczych i regulowania swoich zobowiązań względem kontrahentów w sposób terminowy. Obecnie wysokość kar to w istocie wysokość należnych kontrahentom strony postępowania odsetek z tytułu opóźnienia się w spełnieniu świadczeń pieniężnych.

Proponowane zmiany mają na celu poprawę efektywności prowadzonych postępowań oraz możliwość pełniejszego uwzględnienia poszczególnych okoliczności występujących w rozpatrywanej sprawie poprzez wprowadzenie uznaniowości Prezesa UOKiK przy wymiarze kary i modyfikację wzoru, według którego będzie liczona maksymalna kara za nadmierne opóźnienie ze spełnianiem świadczeń pieniężnych.

Wprowadzenie uznaniowości Prezesa UOKiK przy ostatecznym wymiarze kary następuje na wzór modelu wypracowanego w dotychczasowym orzecznictwie Prezesa UOKiK w oparciu o ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów. Z kolei proponowana modyfikacja wzoru wyeliminuje konieczność wyliczania jednostkowych kar pieniężnych dla poszczególnych świadczeń pieniężnych niespełnionych lub spełnionych po terminie. Ponadto przy wyliczeniu górnego progu zagrożenia karą zostaną uwzględnione wszystkie elementy istotne z uwagi na przedmiot postępowań w sprawie nadmiernego opóźnienia się w spełnieniu świadczeń pieniężnych w transakcjach handlowych, a mianowicie: wartość świadczeń wymagalnych i niespełnionych lub spełnionych po terminie w okresie postępowania oraz stwierdzony termin opóźnienia w spełnieniu tych transakcji. Przyjęte we wzorze stawki procentowe mają na celu odzwierciedlenie dolegliwości kary w zależności od długości stwierdzonych opóźnień (im dłuższe opóźnienie tym większy wskaźnik procentowy). Co istotne, wzór będzie określał maksymalną karę, jaka będzie mogła zostać nałożona przez Prezesa UOKiK, natomiast ustalając jej dokładną wysokość ten ostatni będzie brał pod uwagę całokształt okoliczności sprawy, w szczególności występujące w sprawie przesłanki łagodzące i obciążające, co sprawi, że wymierzane kary będą adekwatne do stwierdzonego naruszenia przepisów, tj. będą wypełniały swe funkcje: sprawiedliwościową, prewencyjną i represyjną. Ponadto, rozwiązanie takie pozwoli ocenić i uwzględnić szczególne okoliczności występujące w danej sprawie, co ma znaczenie ze względu na ogromną różnorodność sytuacji, w których może znajdować się podmiot generujący zatory płatnicze. Propozycje uelastyczenia modelu wymiaru kary są zgodne z postulatami przedsiębiorców, którzy dotychczas stosowanym

przepisom zarzucali sztywność uniemożliwiającą wzięcie przez Prezesa UOKiK okoliczności dotyczących tych podmiotów.

- 10) Usunięcie przesłanek odstąpienia od wymierzenia kary, powołanych w art. 13v ust. 6 i 8 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, w związku z wprowadzeniem nowego modelu karania

Konsekwencją wprowadzenia nowego modelu karania – opartego na określeniu górnej granicy zagrożenia karą i uznaniowości Prezesa UOKiK – jest konieczność uchylecia przepisów art. 13v ust. 6 i 8, które nie spełniały swoich funkcji w zgodzie z celami ustawy. Szczególnie negatywnie należy ocenić skutki, jakie przynosiło dotychczasowe stosowanie przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary uregulowanej w art. 13v ust. 6. Prezes UOKiK był zobligowany odstąpić od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej również w stosunku do przedsiębiorców znajdujących się w bardzo dobrej sytuacji ekonomicznej, dysponujących wolnymi środkami pieniężnymi znacznie przewyższającymi sumę świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie w okresie objętym postępowaniem, czy też korzystających ze swojej pozycji rynkowej i ustalających znacząco różne terminy zapłaty dotyczących sprzedaży i zakupów.

- 11) Modyfikacja procedury obniżania kary

Proponuje się zmianę ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych przewidującą obniżenie o 20% (zamiast o 10%) nałożonej na stronę postępowania administracyjnej kary pieniężnej, w przypadku gdy w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji uiszcza ona w całości administracyjną karę pieniężną oraz zrzeknie się wobec Prezesa UOKiK prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Rozwiązanie takie niejako promuje strony postępowania, które zdecydują się na szybkie uiszczenie administracyjnej kary pieniężnej, oraz na rezygnację z wnoszenia środków zaskarżenia od wydanej decyzji w zamian za co otrzymują możliwość dość znacznego obniżenia pierwotnie nałożonej kary. Poniekąd rozwiązanie to zbliżone jest do rozwiązania przewidzianego w prawie karnym polegającego na dobrowolnym poddaniu się karze i jako takie będzie przez Prezesa UOKiK „nagradzane”.

- 12) Zmiana terminu, w jakim Prezes UOKiK powinien rozpoznać sprawę w przypadku złożenia przez stronę postępowania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy

Obecnie przepisy nie przewidują szczegółowych zasad określających, w jakim terminie powinno zostać zakończone postępowanie administracyjne zainicjowane wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją wydaną na gruncie ustawy. Dlatego też w tym zakresie – zgodnie z art. 13q – aktualnie należy stosować przepisy art. 35 § 3 w zw. z art. 127 § 3 k.p.a., z których wynika, że załatwienie sprawy administracyjnej wywołanej wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca od dnia otrzymania przez Prezesa UOKiK wniosku w tym przedmiocie. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że termin ten z uwagi na stopień skomplikowania przedmiotowych postępowań jest zbyt krótki. Zadaniem organu odwoławczego jest ponowne rozpatrzenie sprawy i ocena materiału dowodowego, przy uwzględnieniu stanu faktycznego stwierdzonego w czasie wydania orzeczenia przez organ pierwszej instancji, jak i zmiany stanu faktycznego, które zaszły pomiędzy wydaniem orzeczenia przez organ pierwszej instancji a wydaniem orzeczenia przez organ odwoławczy. Tak więc, w postępowaniu w przedmiocie ponownego rozpoznania sprawy Prezes UOKiK rozpoznaje sprawę na nowo, nie ograniczając się jedynie do rozpatrzenia zarzutów strony podniesionych we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, ale badając zarówno zgodność decyzji z prawem, jak również celowość i słuszność rozstrzygnięcia. Tym samym proponuje się, aby podstawowy termin postępowania wywołanego wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy wynosił 5 miesięcy, analogicznie jak dla rozpatrzenia sprawy w pierwszej instancji.

13) Załącznik do decyzji

Prezes UOKiK w ramach prowadzonych postępowań w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych musi dokonać analizy milionów transakcji handlowych zawartych przez stronę postępowania, wymagalnych w trzymiesięcznym okresie objętym postępowaniem. Taka specyfika postępowania powoduje, że wydawane przez Prezesa UOKiK decyzje zawierają opis każdego badanego świadczenia pieniężnego. W konsekwencji decyzje te są bardzo obszerne, a sama ich treść zdecydowanie traci na czytelności¹⁾. Proponuje się więc, żeby wykaz świadczeń pieniężnych wraz z danymi pozwalającymi na identyfikację danego świadczenia, a także wykaz umów, do których nie stosuje się przepisów ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, oraz umów i długów, o których mowa w art. 3 tej ustawy, a dotyczących strony postanowienia, został

¹ Przykładowe decyzje Prezesa UOKiK liczą: decyzja nr DZP 6/2021 z 22 kwietnia 2021 r. – 1372 strony, decyzja nr DZP 4/2021 z 18 lutego 2021 r. – 932 strony, decyzja nr DZP 2/2021 z 15 lutego 2021 r. – 714 stron, decyzja nr DZP 11/2021 z 10 sierpnia 2021 r. – 542 strony, decyzja nr DZP 4/2022 z 7 lutego 2022 r. – 36 619 stron (decyzje w formie zanonimizowanej dostępne na stronie internetowej pod adresem: https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf).

zawarty w załączniku do decyzji. Wykaz świadczeń pieniężnych powinien zawierać przede wszystkim dane pozwalające na identyfikację danego świadczenia, np.: NIP kontrahenta, numer dowodu zakupu/faktury, datę zakupu/wystawienia faktury, datę wpływu faktury, kwotę zobowiązania, oznaczenie waluty świadczenia pieniężnego, zastosowany średni kurs waluty obcej służący przewalutowaniu, kwotę świadczenia pieniężnego przeliczoną na walutę polską, termin zapłaty według umowy, datę spełnienia świadczenia przez stronę postępowania, liczbę dni opóźnienia oraz inne dane pozwalające na określenie wysokości niespełnionego w terminie świadczenia pieniężnego. Załącznik może również zawierać wykaz poddanych analizie Prezesa UOKiK transakcji, do których nie stosuje się przepisów ustawy oraz umów i długów, o których mowa w jej art. 3. Wprowadzenie proponowanej zmiany z pewnością przyczyni się do znaczącej poprawy czytelności i klarowności wydawanych decyzji. Oczekuje się, że część tekstowa decyzji będzie zawierać merytoryczny wywód uzupełniony odpowiednimi odwołaniami do wskazanych w załączniku odpowiednio opisanych danych dotyczących m.in. niespełnionych lub spełnionych po terminie świadczeń pieniężnych. Powyższy zabieg ułatwi analizę rozstrzygnięcia zarówno stronie postępowania, jak i Prezesowi UOKiK rozpatrującemu ponownie sprawę lub sądowi administracyjnemu w przypadku wniesienia skargi.

14) Możliwość odroczenia uiszczenia nałożonej kary pieniężnej lub rozłożenia jej na raty

W projekcie proponuje się wprowadzenie możliwości złożenia przez stronę postępowania, na którą została nałożona administracyjna kara pieniężna, wniosku o odroczenie uiszczenia nałożonej kary lub rozłożenie kary na raty, ze względu na ważny interes wnioskodawcy, na wzór uregulowania zawartego w art. 113 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Przy rozpatrywaniu wniosku stosuje się przepisy art. 113 ust. 1–7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Instytucja odroczenia uiszczenia kary pieniężnej lub rozłożenia jej na raty będzie miała charakter ekstraordynaryjny, a zatem będzie stosowana jedynie w wyjątkowych przypadkach. Zasadą jest bowiem obowiązek natychmiastowego i całkowitego uiszczenia kary pieniężnej w przypadku ostatecznej decyzji Prezesa UOKiK nakładającej taką karę. Wniosek będzie rozpatrywany w drodze postanowienia, na które nie przysługiwało będzie zażalenie ani inny środek odwoławczy, zaś rozstrzygnięcie Prezesa UOKiK będzie miało charakter uznaniowy. Odpowiednie stosowanie art. 113 ust. 1–7 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów powoduje, że odroczenie lub rozłożenie na raty kary pieniężnej będzie każdorazowo badane

pod kątem zgodności z przepisami o pomocy publicznej. Odpowiednie stosowanie ww. przepisów wyznacza również obowiązek uzasadnienia wniosku poprzez wskazanie ważnego interesu wnioskodawcy, określa także wysokość odsetek w przypadku odroczenia lub rozłożenia kary na raty i zasady ich naliczania oraz okoliczności stanowiące podstawę do uchylecia odroczenia uiszczenia kary albo rozłożenia jej na raty.

3) Pozostałe zmiany.

1) Jednorazowy obowiązek składania oświadczenia o swoim statusie przez wszystkich dużych przedsiębiorców

Obecnie tylko duzi przedsiębiorcy będący dłużnikami mają obowiązek składania drugiej stronie transakcji handlowej oświadczenia o swoim statusie. Oświadczenie składa się w formie, w jakiej zawierana jest transakcja handlowa, najpóźniej w momencie jej zawierania. W praktyce dochodzi do sytuacji, kiedy duzi kontrahenci będący wierzycielami zatają swój status, żeby móc korzystać z odsetek ustawowych (art. 5), lub po krótszym terminie – z odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych (art. 7). W związku z powyższym, w projekcie zaproponowano, aby wszyscy duzi przedsiębiorcy mieli obowiązek złożenia oświadczenia o swoim statusie. Jednocześnie oświadczenie takie będzie składane tylko raz w danej relacji biznesowej, a aktualizacja będzie wymagana jedynie w przypadku zmiany statusu.

2) Uprawnienie do niedochodzenia rekompensaty przez agencje wykonawcze

Obecnie uprawnienie do niedochodzenia rekompensaty z tytułu opóźnienia w płatnościach w sytuacji, gdy jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu albo większa od tego świadczenia, mają dysponenci części budżetowych, fundusze celowe oraz organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. W ocenie projektodawców zasadne jest, aby podobnym uprawnieniem objąć również agencje wykonawcze. Celem tej zmiany byłoby minimalizowanie sytuacji, w których koszty ponoszone na podejmowanie przez agencję wykonawczą czynności związanych z dochodzeniem rekompensaty byłyby wyższe niż wysokość dochodzonej rekompensaty. Proponowana zmiana wymaga dokonania odpowiedniej modyfikacji w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, z późn. zm.).

3) Nieważność zastrzeżenia umownego o zakazie cesji wierzytelności w transakcjach

handlowych

Celem projektowanego rozwiązania jest poprawa płynności finansowej wierzycieli poprzez zniesienie zakazu cesji wierzytelności. Proponuje się, aby w przypadku transakcji handlowych zastrzeżenie umowne zakazujące wierzycielowi zbywania wierzytelności, o którym mowa w art. 509 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, było nieważne. Instytucja umownego zakazu cesji wierzytelności jest nadużywana, co w efekcie może prowadzić do utraty płynności, a w konsekwencji do zatorów płatniczych. Umowny zakaz cesji wierzytelności jest szczególnie dotkliwy w relacjach asymetrycznych, w których występuje element przewagi kontraktowej. Niemniej zaproponowane rozwiązanie odnosi się również do transakcji symetrycznych. Nie ma bowiem uzasadnienia, aby podmiot, który nie wywiązuje się ze swoich podstawowych obowiązków umownych, jakim jest regulowanie świadczenia pieniężnego w terminie, mógł jednocześnie powoływać się na zastrzeżenie umowne o niedopuszczalności cesji.

Jednocześnie ze względu na szczególną sytuację podmiotów publicznych będących podmiotami leczniczymi, zaproponowano wyłączenie z projektowanej regulacji transakcji handlowych, w których podmioty te występują w roli dłużników.

4) Przepisy przejściowe i przepis końcowy.

Proponuje się, aby:

- ❖ do transakcji handlowych zawartych przed dniem wejścia w życie nowelizacji stosowało się przepisy dotychczasowe,
- ❖ do transakcji handlowych zawieranych w wyniku przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wszczętych przed dniem wejścia w życie nowelizacji stosowało się przepisy dotychczasowe,
- ❖ do sprawozdań przekazywanych za rok 2021 stosowało się przepisy dotychczasowe (konieczność wprowadzenia tego przepisu przejściowego wynika z wysoce prawdopodobnego wejścia w życie proponowanej nowelizacji w trakcie trwania roku kalendarzowego, co rzutować może m.in. na kwestię, które przepisy należy stosować w odniesieniu do ewentualnych korekt),
- ❖ do sprawozdań przekazywanych za rok 2022 stosowało się przepisy w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą,
- ❖ do postępowań w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji

stosowało się przepisy dotychczasowe, z uwzględnieniem – w zakresie postanowień i decyzji, o których mowa w art. 13u i art. 13v – przepisu przewidującego zawieranie w załączniku wykazu świadczeń pieniężnych, umów, do których nie stosuje się przepisów ustawy, oraz umów i długów, o których mowa w art. 3 ustawy, z tym, że w przypadku ww. decyzji załącznik zawierać będzie również wykaz jednostkowych kar pieniężnych, o których mowa w art. 13v ust. 2 ustawy w brzmieniu dotychczasowym,

- ❖ w przypadku transakcji handlowych zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej agencja wykonawcza mogła nie dochodzić należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, jeżeli jej kwota byłaby równa albo większa od świadczenia pieniężnego i należność ta stała się wymagalna po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej.

Przewiduje się wejście w życie ustawy po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

III. Wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców

Projekt ustawy będzie miał pozytywny wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców przez zwiększenie efektywności postępowań Prezesa UOKiK, co powinno wpłynąć motywująco na terminowe regulowanie zobowiązań przez dużych przedsiębiorców wobec przedsiębiorców z sektora MŚP. Również proponowane zmiany w zakresie nieważności zastrzeżenia umownego przewidującego zakaz cesji wierzytelności w transakcjach handlowych powinny być szczególnie korzystne dla MŚP. Umowny zakaz cesji wierzytelności jest bowiem głównie dotkliwy w relacjach asymetrycznych, w których występuje element przewagi kontraktowej. Zmiana powinna korzystnie wpłynąć na płynność finansową tych przedsiębiorców.

IV. Analiza zgodności projektowanych regulacji z przepisami ustawy – Prawo przedsiębiorców

Projektowane rozwiązania są zgodne z zasadami prowadzenia działalności gospodarczej, określonymi w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. W szczególności projekt realizuje zasady proporcjonalności i adekwatności przy opracowywaniu aktu normatywnego.

Projekt nie wprowadza nadmiernych obciążeń ani formalności. W projekcie doprecyzowano przepisy oraz wprowadzono nowe uregulowania, których celem jest ochrona przedsiębiorców przed nieuczciwymi dłużnikami.

V. Inne oświadczenia i informacje dotyczące projektu

Projekt nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących notyfikacji norm i aktów prawnych

Projekt ustawy nie dotyczy funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Przedmiot projektowanej regulacji nie powoduje zagrożeń korupcyjnych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) projekt zostanie zamieszczony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny oraz na platformie gov.pl.