

**Ustawa o przeciwdziałaniu
nadmiernym opóźnieniom
w transakcjach handlowych.
Komentarz**

Wydanie 2.

Ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych¹

z dnia 8 marca 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 403)

Tekst jednolity z dnia 23 marca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 893)

(zm.: Dz.U. 2022, poz. 2414)

Art. 1. [Zakres przedmiotowy]

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

Spis treści

	Nb
I. Cel ustawy	1–4
1. Uwagi wstępne	1
2. Tło ekonomiczne – kredyt kupiecki	2
3. Negatywne skutki zatorów płatniczych	3
4. Potrzeba reakcji ustawowej	4
II. Kontekst historyczny	5–10
1. Uwagi wstępne	5
2. Poprzednie regulacje ustawowe	6
3. Uchwalenie ustawy	7
4. Nowelizacja z 2016 r.	8
5. Nowelizacja z 2019 r.	9
6. Nowelizacja z 2022 r.	10
III. Kontekst unijny – dyrektywa 2011/7/UE	11–15
1. Uwagi wstępne	11

¹ Odnosnik 1: Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia 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).

2. Okoliczności uchwalenia dyrektywy 2011/7/UE	12
3. Cel i charakter dyrektywy 2011/7/UE	13
4. Harmonizacja minimalna	14
5. Wpływ dyrektywy 2011/7/UE na stosowanie przepisów NadmOpTransHandU	15
IV. Kontekst systemowy	16–19
1. Dodatkowe instrumenty ochrony wierzycieli	16
2. NadmOpTransHandU a zwalczanie nieuczciwej konkurencji	17
3. NadmOpTransHandU a przewaga kontraktowa	18
4. Nowa regulacja przewagi kontraktowej	19
V. Zakres regulacji	20–24
1. Zakres przedmiotowy	20
2. Uprawnienia wierzyciela i obowiązki dłużnika	21
3. Skutki niewykonania obowiązków dłużnika	22
4. Nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pienięż- nych	23
5. Inne instrumenty prawne	24

I. Cel ustawy

1 1. Uwagi wstępne. Ustawa z 8.3.2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 893 ze zm.), która pierwotnie nosiła nazwę ustawy z 8.3.2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 403), została uchwalona w celu zwalczania zatorów płatniczych (zob. Uzasadnienie projektu ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, Druk sejmowy Nr 1001, Sejm RP VII kadencji, s. 9). Pod pojęciem zatorów płatniczych należy rozumieć „nagromadzenie zadłużeń [tj. braku terminowej realizacji zobowiązań pieniężnych – przyp. aut.], które przechodzi na kolejne powiązane z nim podmioty, negatywnie wpływając na całe otoczenie biznesowe” (por. definicję zatorów płatniczych stosowaną przez UOKiK, dostępną na stronie internetowej UOKiK pod adresem: <https://zatoryplatnicze.uokik.gov.pl/czym-sa-zatory-platnicze/>, dostęp: 25.11.2022 r.).

2 2. Tło ekonomiczne – kredyt kupiecki. Występowanie zatorów płatniczych jest ściśle związane z nadużywaniem tzw. kredytu kupieckiego przez niektórych uczestników obrotu gospodarczego. Sama instytucja kredytu kupieckiego, polegająca na wyrażeniu zgody, choćby w sposób nieformalny, na odroczenie płatności wynagrodzenia za dostarczone towary i usługi przez wierzyciela, stanowi jeden z instrumentów obrotu gospodarczego, i dla wielu

przedsiębiorców, szczególnie tych mniejszych, jest jednym z podstawowych środków finansowania ich majątku obrotowego (zob. wyr. SN z 1.2.2017 r., I PK 315/15, Legalis). Kredyt kupiecki, ze względu na to, że częstokroć bywa nieoprocentowany lub co najwyżej obciążony ryzykiem uiszczenia ustawowych odsetek za opóźnienie w zapłacie, stanowił bardzo atrakcyjny instrument finansowania w porównaniu z wyżej oprocentowanymi kredytami bankowymi, co prowadziło do jego nadużywania poprzez wymuszanie jego udzielania przez dłużników niepłacących terminowo swoim wierzycielom o słabszej pozycji rynkowej (por. *P. Dolniak*, *Przeciwdziałanie nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych*. Komentarz, Warszawa 2021, kom. do art. 1, teza 2).

3. Negatywne skutki zatorów płatniczych. Brak terminowego uiszczenia 3
zapłaty za dostarczone towary i usługi przez przedsiębiorców, jeśli ma charakter powszechny, może prowadzić do wielu niekorzystnych zjawisk w gospodarce, m.in. uniemożliwiać regulowanie płatności przez wierzycieli na rzecz ich dalszych kontrahentów, co powoduje występowanie zjawiska zatorów płatniczych, generować dodatkowe koszty związane z dochodzeniem przeterminowanych należności, czy osłabiać płynność finansową uczestników obrotu, co z kolei może prowadzić np. do ograniczenia inwestycji lub podwyżek cen towarów i usług (por. argumenty podane w Uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych, Druk sejmowy Nr 3475, Sejm RP VIII kadencji, s. 2). Negatywne skutki występowania zatorów płatniczych dotyczą w większym stopniu mniejszych i słabszych uczestników obrotu, tj. głównie małych i średnich przedsiębiorców, generując dla nich wyższe koszty (Uzasadnienie druku sejmowego Nr 3475, Sejm RP VIII kadencji, s. 1), co może prowadzić do zagrożenia ich płynności, a nawet ryzyka upadłości i wycofania z rynku (zob. również *P. Dolniak*, *Przeciwdziałanie*, kom. do art. 1, teza 3).

4. Potrzeba reakcji ustawowej. Ze względu na powszechność zatorów 4
płatniczych oraz nieskuteczność działań podejmowanych przez samych uczestników rynku w celu ich wyeliminowania zaistniała potrzeba podjęcia interwencji przez ustawodawcę. Podstawowym celem uchwalenia ustawy, zarówno w jej pierwotnym, jak i obecnym kształcie, było stworzenie mechanizmów sprzyjających skróceniu terminów płatności oraz przyznaniu wierzycielom skutecznych instrumentów do dochodzenia zapłaty należności [por. *B. Ostrzechowski*, *K. Riedl*, w: *K. Osajda* (red. serii), *W. Borysiak* (red. tomu), *Ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w trans-*

akcjach handlowych. Komentarz, Legalis 2021, kom. do art. 1, Nb 22; tak również *P. Dolniak*, *Przeciwdziałanie*, kom. do art. 1, teza 1].

II. Kontekst historyczny

- 5 1. **Uwagi wstępne.** Ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych w swoim obecnym kształcie jest kolejnym aktem prawnym regulującym tę problematykę. W przeszłości ustawodawca polski, także w celu dostosowania się do wymogów prawa wspólnotowego, a następnie unijnego, uchwalił kilka aktów prawnych, których celem również było ograniczenie zjawiska zatorów płatniczych [por. *B. Ostrzechowski, K. Riedl*, w: *K. Osajda* (red. serii), *W. Borysiak* (red. tomu), *Ustawa*, kom. do art. 1, Nb 22], jednakże nie przyniosły one oczekiwanych efektów, co spowodowało konieczność wprowadzania dalszych zmian legislacyjnych.
- 6 2. **Poprzednie regulacje ustawowe.** Pierwszą ustawą regulującą tę problematykę była obowiązująca w latach 2002 i 2003 ustawa z 6.9.2001 r. o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym (Dz.U. z 2001 r. poz. 1443), która wprowadziła uprawnienie wierzyciela do dochodzenia odsetek w wysokości ustawowej lub umownej za prolongatę terminu zapłaty powyżej 30 dni (por. art. 2 ust. 1 ObrGospZapłU). Ustawa ta nawiązywała do rozwiązań przewidzianych przez prawodawcę unijnego w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/35/WE z 29.6.2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz.Urz. UE L z 2000 r. Nr 200, s. 35), jednak nie stanowiła jej bezpośredniej implementacji do krajowego porządku prawnego. Rozwiązanie to spotkało się z uzasadnioną krytyką doktryny (zob. szerzej *R.L. Kwaśnicki*, *Zasady zapłaty w transakcjach handlowych – analiza w zakresie prawa materialnego*, Pr.Sp. 2004, Nr 1, s. 25–26). W związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej i koniecznością implementacji dyrektywy 2000/35/WE ObrGospZapłU została zastąpiona 1.1.2004 r. ustawą z 12.6.2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz.U. z 2003 r. poz. 1323 ze zm.), która w znacznie pełniejszy sposób dokonywała wdrożenia regulacji wspólnotowych do systemu polskiego w celu „zdyscyplinowania stron transakcji handlowych w zakresie stosowania krótkich terminów zapłaty” (zob. Uzasadnienie projektu ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, Druk sejmowy Nr 1511, Sejm RP IV kadencji, s. 8).
- 7 3. **Uchwalenie ustawy.** Rezultaty osiągnięte pod rządami TransHandl-ZapU03 okazały się jednak niesatysfakcjonujące. Doszło również do zmiany

otoczenia prawnego w Unii Europejskiej ze względu na uchylene dyrektywy 2000/35/WE i zastapienie jej nową dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z 16.2.2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L z 2011 r. Nr 48, s. 1 ze zm.; zob. art. 1, Nb 11–15). Okoliczności te dały nowy impuls do prac legislacyjnych, które – z uwagi na dość szeroki zakres zmian w stosunku do poprzednio obowiązującego stanu prawnego – zakończyły się uchwaleniem komentowanej ustawy w jej pierwotnym brzmieniu (TransHandlZapU13) i uchycieniem TransHandlZapU03 od 28.4.2013 r. TransHandlZapU13 podlegała jeszcze kilku nowelizacjom, spośród których najistotniejsze znaczenie odegrały dwie: nowelizacja z 2016 oraz 2019 r.

4. Nowelizacja z 2016 r. Ustawą z 9.10.2015 r. o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1830) dokonano dość istotnych modyfikacji TransHandlZapU13, które weszły w życie 1.1.2016 r. Zmiany te wynikały z potrzeby zapewnienia większej zgodności jej przepisów z regulacjami dyrektywy 2011/7/UE oraz spójności prawa krajowego. Objęły one m.in. ujednoczenie zasad naliczania odsetek ustawowych za opóźnienie w porównaniu z (również znowelizowanymi) przepisami KC, implementację klauzuli generalnej „rażącej nieuczciwości wobec wierzyciela”, która zastąpiła klauzulę zasad współżycia społecznego, oraz doprecyzowanie zasad związanych z dochodzeniem zryczałtowanego odszkodowania w postaci rekompensaty za koszty odzyskiwania należności [zob. szerzej *B. Ostrzechowski, K. Riedl*, w: *K. Osajda* (red. serii), *W. Borysiak* (red. tomu), Ustawa, kom. do art. 1, Nb 9].

5. Nowelizacja z 2019 r. Bardzo istotny wpływ na kształt NadmOpTrans-HandIU wywarła nowelizacja dokonana ustawą z 19.7.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1649), która weszła w życie 1.1.2020 r. Ustawa OgrZatorPfiU nie tylko zmieniła nazwę ustawy na obecnie obowiązującą, lecz wprowadziła do jej treści liczne rozwiązania o charakterze publicznoprawnym, mające zapewnić większą skuteczność w zwalczaniu zatorów płatniczych, jak np. obowiązek corocznego składania sprawozdania o stosowanych terminach zapłaty w transakcjach handlowych przez część największych podatników CIT (art. 13a NadmOpTransHandIU), czy możliwość prowadzenia przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przez podmioty niebędące podmiotami publicznymi (art. 13b i n. NadmOpTransHandIU).

- 10 6. Nowelizacja z 2022 r.** Po uchwaleniu OgrZatorPiU ustawodawca kilkakrotnie decydował się na wprowadzenie drobnych poprawek. Dopiero ostatnia nowelizacja, dokonana mocą przepisów ustawy z 4.11.2022 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2414), przyniosła kolejne istotne zmiany. Nowelizacja ta była owocem pierwszej oceny efektów wdrożenia przepisów NadmOpTransHandIU w brzmieniu ustalonym przepisami OgrZatorPiU (zob. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych, Druk sejmowy Nr 2620, Sejm RP IX kadencji, s. 1). W wyniku dokonanej oceny wprowadzono zmiany mające na celu usprawnienie i uproszczenie funkcjonowania rozwiązań wprowadzonych w 2020 r., a zwłaszcza obowiązku sprawozdawczego oraz postępowań w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych prowadzonych przez Prezesa UOKiK.

III. Kontekst unijny – dyrektywa 2011/7/UE

- 11 1. Uwagi wstępne.** Jak już wcześniej wskazano (zob. kom. do art. 1, Nb 6 i 7), problematyka występowania zatorów płatniczych stała się przedmiotem zainteresowania polskiego ustawodawcy także pod wpływem regulacji o charakterze ponadnarodowym, tj. dyrektyw unijnych. Komentowana ustawa transponuje do polskiego porządku prawnego przepisy dyrektywy 2011/7/UE.
- 12 2. Okoliczności uchwalenia dyrektywy 2011/7/UE.** Pomimo obowiązkiwania przepisów dyrektywy 2000/35/WE oraz innych regulacji o charakterze procesowym, ułatwiających dochodzenie przeterminowanych wierzytelności, okazało się, że istnienie zatorów płatniczych stanowi w dalszym ciągu istotny problem dla uczestników rynku wewnętrznego, skutkujący zagrożeniem płynności dla wielu przedsiębiorców, szczególnie małych i średnich, oraz obniżeniem rentowności ich działalności (por. motywy 1, 3 i 4 dyrektywy 2011/7/UE). Z tego powodu prawodawca unijny uznał, że dotychczasowe instrumenty okazały się niewystarczające i konieczne jest uchwalenie nowej dyrektywy (zob. *C. Bilotta*, Ending the Commercial Siesta: The Shortcomings of European Union Directive 2011/7 on Combating Late Payments in Commercial Transactions, *Brooklyn Journal of International Law* 2013, vol. 38, Issue 2, s. 702–703).
- 13 3. Cel i charakter dyrektywy 2011/7/UE.** Nadrzędnym celem dyrektywy 2011/7/UE jest „stworzenie kultury szybkich płatności”, która przyczyni się

do ograniczenia negatywnych skutków dla gospodarki związanych z występowaniem zatorów płatniczych, a w szczególności dla konkurencyjności uczestników obrotu gospodarczego, a zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorców, których unijny prawodawca otacza szczególną opieką (zob. motyw 12 oraz art. 1 ust. 1 dyrektywy 2011/7/UE). Dyrektywa 2011/7/UE ma na celu ograniczanie występowania zatorów płatniczych zarówno poprzez wymuszenie stosowania krótkich terminów płatności przez uczestników obrotu, jak i zniechęcenie ich do faktycznego opóźniania się z płatnościami względem uzgodnionych terminów zapłaty [por. *B. Ostrzechowski, K. Riedl*, w: *K. Osajda* (red. serii), *W. Borysiak* (red. tomu), Ustawa, kom. do art. 1, Nb 16]. Przepisy dyrektywy 2011/7/UE znajdują zastosowanie wyłącznie wobec płatności wynikających z transakcji handlowych zawieranych pomiędzy profesjonalnymi uczestnikami obrotu gospodarczego, zostawiając poza zakresem swojego zastosowania umowy z udziałem konsumentów (zob. motyw 8 i art. 2 pkt 1 i 3 dyrektywy 2011/7/UE). Dla osiągnięcia wyznaczonych celów prawodawca unijny posłużył się instrumentami o charakterze cywilnoprawnym. Należą do nich m.in. odsetki prolongacyjne oraz odsetki za opóźnienie, określenie maksymalnych terminów płatności w relacjach pomiędzy przedsiębiorcami oraz przedsiębiorcami i podmiotami publicznymi (w tym leczniczymi) (art. 3 i 4 dyrektywy 2011/7/UE), przyznanie wierzycielowi uprawnienia do dochodzenia zryczałtowanego odszkodowania w formie rekompensaty za koszty odzyskiwania należności (art. 6 dyrektywy 2011/7/UE), czy zastrzeżenie tytułu własności towarów do czasu zapłaty wynagrodzenia w całości (art. 9 dyrektywy 2011/7/UE).

4. Harmonizacja minimalna. Zgodnie z art. 12 ust. 3 dyrektywy 2011/7/UE: „Państwa Członkowskie mogą utrzymać lub wprowadzić w życie przepisy, które są korzystniejsze dla wierzyciela niż przepisy niezbędne do spełnienia wymogów niniejszej dyrektywy”. Prawodawca unijny przewidział zatem **minimalny zakres harmonizacji**, co oznacza, że państwa członkowskie mogą wprowadzić dalej idące, korzystniejsze lub dodatkowe instrumenty ochrony wierzycieli przed opóźnieniami w realizacji płatności przez dłużników [por. *P. Machnikowski*, *Rozwój unijnej regulacji zobowiązań umownych służących wymianie dóbr*, SPP 2015, Nr 1, s. 12; *B. Ostrzechowski, K. Riedl*, w: *K. Osajda* (red. serii), *W. Borysiak* (red. tomu), Ustawa, kom. do art. 1, Nb 20; a także *P. Dolniak*, *Przeciwdziałanie*, kom. do art. 1, teza 9].

5. Wpływ dyrektywy 2011/7/UE na stosowanie przepisów Nadm-OpTransHandIU. Fakt, iż przepisy NadmOpTransHandIU stanowią transpozycję dyrektywy 2007/11/UE do polskiego porządku prawnego, będzie

miał istotne znaczenie dla ich stosowania. Zgodnie z art. 288 akapit 3 TFUE: „Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”. W świetle tej reguły traktatowej przepisom dyrektywy 2007/11/UE należy **zapewnić pełną skuteczność**, co oznacza m.in. **obowiązek dokonywania prounijnej wykładni przepisów** NadmOpTransHandlU. Przy stosowaniu przepisów komentowanej ustawy, a w szczególności instytucji prawnych, które znajdują odzwierciedlenie w przepisach dyrektywy 2007/11/UE, należy pamiętać o ich porównaniu z „unijnym wzorcem” i, w razie wątpliwości, dokonywać ich interpretacji „w świetle treści i celów dyrektywy w celu osiągnięcia zamierzonego przez nią skutku” (tak wyr. TSUE z 19.1.2020 r., C-555/07, *Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*, Legalis).

IV. Kontekst systemowy

- 16 1. **Dodatkowe instrumenty ochrony wierzycieli.** Doświadczenia sprzed nowelizacji z 2019 r. (zob. kom. do art. 1, Nb 2–4) pokazały, że dotychczasowe uprawnienia wierzycieli nie były wystarczające, by zagwarantować im terminową zapłatę wynagrodzenia z tytułu transakcji handlowej. Choć wierzyciele mogli dochodzić zapłaty wraz z odsetkami i żądać rekompensaty, czasochłonność i koszty dochodzenia roszczeń przed sądem często zniechęcały do podejmowania takich działań. Z tej przyczyny ustawodawca zdecydował się nie tylko znowelizować samą NadmOpTransHandlU, w tym dodając do niej uprawnienia dla Prezesa UOKiK do nakładania kar pieniężnych za nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (zob. kom. do art. 13b i 13v), ale także stworzyć nowe instrumenty prawne, które w sposób bardziej kompleksowy adresują problemy wynikające z ustalania nadmiernie odległych terminów zapłaty oraz ich niedotrzymywania przez dłużników transakcji handlowych. Wśród wprowadzonych na mocy OgrZatorPIU zmian wspomnieć należy o uzupełnieniu katalogu czynów nieuczciwej konkurencji o nieuzasadnione wydłużanie terminów zapłaty za dostarczone towary lub wykonane usługi. Mocą OgrZatorPIU skorygowano ponadto brzmienie katalogu praktyk nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi – w brzmieniu z nieobowiązującej już PrzeciwPrzewKontrU – poprzez korektę językową („termin płatności” zmieniono na „termin zapłaty”) i wskazanie, że nieuzasadnione wydłużanie terminów zapłaty za dostarczone produkty rolne

lub spożywcze może w szczególności mieć miejsce z naruszeniem przepisów NadmOpTransHandIU (zob. szerzej poniżej kom. do art. 1, Nb 17–18).

2. **NadmOpTransHandIU a zwalczanie nieuczciwej konkurencji.** Zgodnie z art. 17g ZNKU czynem nieuczciwej konkurencji jest nieuzasadnione wydłużanie terminów zapłaty za dostarczone towary lub wykonane usługi, polegające w szczególności na:

- 1) naruszeniu przepisów NadmOpTransHandIU;
- 2) rażącym odstępstwem od dobrych praktyk handlowych, które narusza zasadę działania w dobrej wierze i zasadę rzetelności;
- 3) niedostosowaniu do harmonogramu dostawy towarów lub harmonogramu wykonania usługi;
- 4) nieuwzględnieniu właściwości towaru lub usługi, które są przedmiotem umowy.

Przepis ten umożliwi poszkodowanym tego typu działaniami dochodzenie w postępowaniu sądowym roszczeń określonych w art. 18 ZNKU, w tym zaniechania oraz usunięcia skutków niedozwolonych działań. Pierwszy z wymienionych w otwartym katalogu czynów, tj. naruszenie przepisów NadmOpTransHandIU, pozwala na uznanie za czyn nieuczciwej konkurencji każdego naruszenia prowadzącego do nieuzasadnionego wydłużenia terminu zapłaty, z zastrzeżeniem wykazania przez powoda spełnienia przesłanek ogólnych czynu nieuczciwej konkurencji z art. 3 ZNKU. Pozostałe trzy przypadki w sposób jednoznaczny nawiązują treściowo do art. 11a NadmOpTransHandIU, który wskazuje, kiedy postanowienia umowne są rażąco nieuczciwe wobec wierzyciela, i powinny być interpretowane tak samo (zob. kom. do art. 11a).

3. **NadmOpTransHandIU a przewaga kontraktowa.** Na gruncie nieobowiązującej już PrzeciwPrzewKontrU zakazane było nieuczciwe wykorzystywanie przewagi kontraktowej nabywcy względem dostawcy oraz dostawcy względem nabywcy. Ustawa ta zawierała w art. 7 ust. 3 katalog praktyk uważanych za nieuczciwe, w tym nieuzasadnione wydłużanie terminów zapłaty za dostarczone produkty rolne lub spożywcze, w szczególności z naruszeniem przepisów ustawy z 8.3.2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. O ile na gruncie NadmOpTransHandIU Prezes UOKiK może interweniować jedynie w przypadku nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, i to dopiero po przekroczeniu określonego progu kwotowego (zob. art. 13b NadmOpTransHandIU), ale już nie w przypadku innych naruszeń przepisów NadmOpTransHandIU, o tyle ww. przepis PrzeciwPrzewKontrU rozszerzał kompetencje organu na takie

przypadki, gdy uzgodnione w danej transakcji handlowej terminy zapłaty odbiegały od maksymalnych terminów wynikających z NadmOpTransHandIU. Błędne było jednak przyjmowanie, że nieuczciwym wykorzystywaniem przewagi kontraktowej w rozumieniu art. 7 ust. 3 pkt 4 PrzewKontrU było także opóźnianie się z zapłatą, jeżeli termin został tak uzgodniony, że mieścił się w granicach wyznaczonych przez NadmOpTransHandIU. Taką nietrafną interpretację zdawał się jednak przyjmować Prezes UOKiK [zob. przykładowo dec. Prezesa UOKiK z 22.7.2019 r., RBG-11/2019 (Real S.A.), w której uznano za nieuczciwe wykorzystywanie przewagi kontraktowej przekraczanie umownych terminów płatności; decyzję wydano przed wejściem w życie OgrZatorPIU]. Gdyby zamysłem ustawodawcy było objęcie zakresem art. 7 ust. 3 pkt 4 PrzewKontrU także opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, powinno było zostać to wyrażone jednoznacznie poprzez odwołanie się do przesłanki niespełnienia bądź spełnienia świadczenia po terminie, zgodnie z przyjętą w NadmOpTransHandIU nomenklaturą. Biorąc pod uwagę surowość grożącej sankcji, przesłankę „wydłużania terminów zapłaty” z art. 7 ust. 3 pkt 4 PrzewKontrU należałoby wyklądać ściśle i odnosić ją jedynie do sytuacji, gdy taki sprzeczny z NadmOpTransHandIU termin został uzgodniony, czy też narzucony przez stronę posiadającą przewagę kontraktową, a nie do przypadków nieterminowej zapłaty. Nieterminowa zapłata nie stanowi w sensie literalnym wydłużenia terminu, ale uchybienie mu. Za taką wąską wykładnią przemawia także to, że w przeciwnym razie, od wejścia w życie OgrZatorPIU, Prezes UOKiK dysponowałby dwiema konkurującymi podstawami do ukarania przedsiębiorcy za dokładnie to samo zachowanie, których zastosowanie mogłoby pozwolić mu na obejście przesłanki odpowiednio posiadania przewagi kontraktowej dla zastosowania PrzewKontrU i progu nadmierności opóźniania się dla zastosowania NadmOpTransHandIU. Z tej też przyczyny Prezes UOKiK nie powinien także takiej kompetencji na gruncie PrzewKontrU wywodzić z klauzuli generalnej zakazu nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej.

- 19 4. Nowa regulacja przewagi kontraktowej.** Obecnie obowiązująca ustawa z 17.11.2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (Dz.U. z 2023 r. poz. 351), która zastąpiła PrzewKontrU, nie zawiera w katalogu zakazanych praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową bezpośredniego odwołania do NadmOpTransHandIU. W toku prac legislacyjnych rozważane było dodanie takiej praktyki, jednak ostatecznie wycofano się z tego pomysłu. Niemniej zakazaną praktyką na gruncie Przew-

KontrU21 jest dokonywanie przez nabywcę zapłaty dostawcy w terminach dłuższych niż wskazane w tej ustawie, które to terminy zależne są od charakteru produktu oraz od tego, czy umowa łącząca strony przewiduje regularne dostarczanie produktów (art. 8 ust. 1 pkt 1 PrzeciwPrzewKontrU21). Biorąc pod uwagę dokonanie przez ustawodawcę takich zmian, należy przyjąć, iż na gruncie obecnie obowiązującej ustawy nie można uznać za praktykę nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej każdego naruszenia NadmOpTransHandIU. Można przypuszczać, że organ będzie jednak przy najmniej niektóre takie naruszenia kwalifikował jako sprzeczne z klauzulą generalną zakazującą nieuczciwego wykorzystywania przewagi kontraktowej (zob. art. 5 PrzeciwPrzewKontrU21).

V. Zakres regulacji

1. **Zakres przedmiotowy.** Ustawodawca, określając w art. 1 zakres przedmiotowy NadmOpTransHandIU, wskazał na następujące trzy elementy:

- 1) uprawnienia wierzyciela i obowiązki dłużnika w związku z terminami zapłaty w transakcjach handlowych;
- 2) skutki niewykonania tych obowiązków przez wierzyciela;
- 3) postępowanie w przedmiocie nadmiernego opóźnienia się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych.

Już pobieżna analiza powyższego katalogu wskazuje na to, że instrumenty prawne, którymi posłużył się ustawodawca dla realizacji celu w postaci ograniczenia zatorów płatniczych, mają różny charakter, co będzie miało istotne znaczenie dla ich stosowania. Należą do nich zarówno instrumenty cywilnoprawne (w szczególności te należące do pierwszej oraz drugiej kategorii), karnoprawne (skutkiem naruszenia niektórych obowiązków dłużnika może być popełnienie jednego z typów wykroczeń opisanych w przepisach NadmOpTransHandIU), jak i administracyjnoprawne (w szczególności te związane z postępowaniem w sprawie nadmiernego opóźnienia się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, które zostały wprowadzone przez OgrZatorPIU, zob. kom. do art. 13b).

2. **Uprawnienia wierzyciela i obowiązki dłużnika.** Pierwszą i zarazem najistotniejszą, z punktu widzenia celu regulacji, kategorię instrumentów służących zapobieganiu opóźnieniom w realizacji zobowiązań do zapłaty świadczeń pieniężnych wynikających z transakcji handlowych stanowią uprawnienia wierzyciela oraz skorelowane z nimi obowiązki dłużnika w związku z terminami zapłaty w transakcjach handlowych. Należą do nich

m.in. uprawnienie wierzyciela do żądania odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych (art. 7 i 8 NadmOpTransHandIU) oraz, w pewnych przypadkach, także tzw. odsetek prolongacyjnych za wyznaczenie zbyt długiego terminu zapłaty (art. 5 NadmOpTransHandIU), z którym skorelowane jest, rzecz jasna, zobowiązanie dłużnika do ich uiszczenia, uprawnienie do dochodzenia rekompensaty za koszty dochodzenia należności (art. 10 NadmOpTransHandIU), obowiązek przestrzegania reguł w zakresie wyznaczania maksymalnych terminów zapłaty w transakcjach handlowych (art. 7 ust. 2 i 2a oraz art. 8 ust. 2 i 4 NadmOpTransHandIU), czy uprawnienie wierzyciela do odstąpienia lub wypowiedzenia umowy w przypadku wyznaczenia terminu zapłaty przekraczającego 120 dni (art. 7 ust. 3a NadmOpTransHandIU). Instytucje te zostały omówione szczegółowo w dalszej części komentarza.

22 3. Skutki niewykonania obowiązków dłużnika. Druga kategoria instrumentów prawnych wskazanych w komentowanym artykule jest ściśle związana z pierwszą. Skutki niewykonania obowiązków dłużnika stanowią bowiem konsekwencję, rezultat istnienia tych obowiązków. Do tej kategorii zaliczyć można w szczególności: nieważność postanowień umownych transakcji handlowej regulujących prawa i obowiązki stron w sposób niezgodny z przepisami komentowanej ustawy (art. 13 NadmOpTransHandIU), brak możliwości powoływania się dłużnika będącego dużym przedsiębiorcą na niezgodne z prawdą oświadczenie wierzyciela co do braku statusu MŚP (art. 4b NadmOpTransHandIU), czy też postanowienia regulujące skutki braku złożenia sprawozdania o stosowanych terminach zapłaty w transakcjach handlowych lub oświadczenia o statusie dużego przedsiębiorcy (art. 13z i 13za NadmOpTransHandIU).

23 4. Nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Na mocy przepisów OgrZatorPIU do NadmOpTransHandIU wprowadzono art. 13b–13y NadmOpTransHandIU statuujące delikt nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przez przedsiębiorców niebędących podmiotami publicznymi i regulujące zasady prowadzenia przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawie takich naruszeń. Postępowanie to ma charakter administracyjnoprawny i może zakończyć się nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej. Wprowadzenie tych przepisów związane było z dostrzeżeniem przez ustawodawcę, że dotychczas dostępne narzędzia prywatnoprawne okazywały się nie być wystarczające dla zapewnienia wierzycielom transakcji handlowych ochrony przed nieterminową zapłatą

świadczeń pieniężnych, co negatywnie odbijało się na funkcjonowaniu gospodarki krajowej.

5. **Inne instrumenty prawne.** Dla porządku wskazać należy, że katalog 24 określony w art. 1 NadmOpTransHandIU nie ma charakteru wyczerpującego. W przepisach NadmOpTransHandIU uregulowano również inne instytucje prawne, które nie dają się zakwalifikować do żadnej z wymienionych w art. 1 NadmOpTransHandIU grup. Do takich instytucji należy w szczególności obowiązek składania przez największych przedsiębiorców sprawozdań o stosowanych terminach zapłaty w transakcjach handlowych (art. 13a NadmOpTransHandIU).

Art. 2. [Zakres zastosowania przepisów ustawy]

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

- 1) przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162 i 2105 oraz z 2022 r. poz. 24);
- 2) podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców;
- 3) podmioty, o których mowa w art. 4, art. 5 ust. 1 i art. 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129, 1598, 2054 i 2269 oraz z 2022 r. poz. 25);
- 4) osoby wykonujące wolny zawód;
- 5) oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych;
- 6) *(uchylony)*
- 7) przedsiębiorcy z państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej.

Spis treści

	Nb
I. Kwestie wstępne	1–3
1. Katalog podmiotów objętych ustawą	1
2. Zamknięty charakter wyliczenia	2
3. Wyłączenie transakcji handlowych pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych	3
II. Wymóg spełnienia kryterium podmiotowego przez wszystkie strony transakcji handlowej	4

1. Podmioty transakcji handlowej	4
III. Aspekt temporalny. Moment decydujący o kwalifikacji strony	5
1. Moment weryfikacji kryterium podmiotowego	5
IV. Przedsiębiorcy	6–8
1. Definicja przedsiębiorcy	6
2. Pojęcie działalności gospodarczej	7
3. Wykluczenie podmiotów prowadzących tzw. działalność nieewidencjonowaną	8
V. Podmioty prowadzące działalność z art. 6 ust. 1 PrPrzed	9
1. Podmioty prowadzące działalność wyłączoną spod zastosowania PrPrzed	9
VI. Zamawiający w rozumieniu przepisów PrZamPubl	10–12
1. Katalog podmiotów	10
2. Kontekst unijny	11
3. Strony i charakter umów zawieranych z zamawiającymi	12
VII. Osoby wykonujące wolny zawód	13–14
1. Kontekst unijny	13
2. Definicja „wolnego zawodu”	14
VIII. Oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych	15
1. Wymogi prawne dla prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców zagranicznych	15
IX. Przedsiębiorcy z Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii	16–17
1. Zakres geograficzny	16
2. Status Wielkiej Brytanii po tzw. Brexicie	17

I. Kwestie wstępne

1 1. Katalog podmiotów objętych ustawą. Artykuł 2 NadmOpTransHandlU reguluje, choć w sposób niewyłączny, zakres podmiotowy zastosowania ustawy. Regulacje zawarte w NadmOpTransHandlU znajdują zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do transakcji handlowych zdefiniowanych w art. 4 pkt 1 NadmOpTransHandlU, których stronami są podmioty należące do jednej z 6 grup wymienionych w tym przepisie, tj.:

- 1) przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów PrPrzed;
- 2) podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 6 ust. 1 PrPrzed, tj. tzw. działalność nieewidencjonowaną;
- 3) podmioty, o których mowa w art. 4, 5 ust. 1 i art. 6 PrZamPubl, tj. podmioty zobowiązane do stosowania przepisów PrZamPubl;

- 4) osoby wykonujące wolny zawód;
- 5) oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych;
- 6) przedsiębiorcy z państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej.

2. **Zamknięty charakter wyliczenia.** Wyliczenie kategorii podmiotów objętych regulacjami NadmOpTransHandlU ma charakter zamknięty. Oznacza to, że przepisy komentowanej ustawy nie znajdują zastosowania w odniesieniu do umów, których stronami są podmioty nienależące do żadnej z grup wymienionych w art. 2 NadmOpTransHandlU, np. konsumenci, podmioty nieprowadzące działalności gospodarczej i nienastawione na zysk (fundacje, stowarzyszenia, inne organizacje społeczne).

3. **Wyłączenie transakcji handlowych pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych.** Przepisy NadmOpTransHandlU nie znajdują również zastosowania w sytuacji, w której transakcja handlowa została zawarta wyłącznie (w kwestii wyłączności zob. kom. do art. 2, Nb 4) pomiędzy **podmiotami będącymi jednostkami sektora finansów publicznych** w rozumieniu art. 9 ustawy z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.). Wyłączenie to wynika z treści art. 3 pkt 3 NadmOpTransHandlU (zob. szerzej kom. do tego artykułu). Takie rozwiązanie legislacyjne, regulujące zakres podmiotowy ustawy w sposób pozytywny w jednym artykule i wyłączenie spod tego zakresu w innym, należy ocenić negatywnie z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej jako godzące w wewnętrzną spójność i przejrzystość komentowanego aktu prawnego [podobnie *B. Ostrzechowski, K. Riedl*, w: *K. Osajda* (red. serii), *W. Borysiak* (red. tomu), Ustawa, kom. do art. 2, Nb 1].

II. Wymóg spełnienia kryterium podmiotowego przez wszystkie strony transakcji handlowej

1. **Podmioty transakcji handlowej.** Artykuł 2 NadmOpTransHandlU stanowi, że przepisy ustawy stosuje się do transakcji handlowych, których **wyłącznymi stronami** są podmioty wymienione w tym przepisie. Wykładnia literalna prowadzi do wniosku, że **wszystkie podmioty** uczestniczące w danej transakcji handlowej muszą należeć do ustawowego katalogu podmiotów, aby transakcja ta podlegała reżimowi NadmOpTransHandlU. W praktyce stosowanie tego przepisu budzi liczne wątpliwości, w szczególności

w odniesieniu do umów wielostronnych. W przypadku typowych umów wielostronnych, charakteryzujących się występowaniem wielu podmiotów posiadających wobec siebie zróżnicowane prawa i obowiązki (jak np. umowa spółki cywilnej, umowy spółek handlowych, umowa konsorcjum, umowa inwestycyjna czy umowa o *joint venture*), przepisy NadmOpTransHandIU **nie znajdują zastosowania** ze względu na to, że umowy te nie stanowią transakcji handlowych w rozumieniu ustawy [tak, słusznie, *B. Ostrzechowski, K. Riedl*, w: *K. Osajda* (red. serii), *W. Borysiak* (red. tomu), Ustawa, kom. do art. 2, Nb 9]. Inaczej należy oceniać umowy dwustronne, w których po jednej (lub obydwu) stronach stosunku zobowiązaniowego występuje więcej niż jedna osoba (np. wielość dłużników lub wierzycieli). Jeżeli świadczenia wynikające z umowy (nie tylko świadczenie pieniężne) są **podzielne** (art. 379 KC), to należy stanąć na stanowisku, zgodnie z którym możliwość stosowania reguł komentowanej ustawy należy **rozpatrywać dla każdego z takich „podzielonych” zobowiązań z osobna**, co oznacza, że możliwe jest zastosowanie reżimu NadmOpTransHandIU wobec stosunków umownych pomiędzy niektórymi podmiotami. Natomiast w sytuacji, w której świadczenia wynikające z umowy są niepodzielne lub z samej treści umowy wynika, że wszystkie podmioty w niej uczestniczące powinny być traktowane jednakowo (np. umowne lub ustawowe zastrzeżenie solidarności), brak przynależności choćby jednego z podmiotów do katalogu określonego w komentowanym przepisie skutkować będzie **brakiem możliwości zastosowania przepisów NadmOpTransHandIU w odniesieniu do takiej umowy** [tak, słusznie, *B. Ostrzechowski, K. Riedl*, w: *K. Osajda* (red. serii), *W. Borysiak* (red. tomu), Ustawa, kom. do art. 2, Nb 11 i 12; odmiennie *E. Marcisz*, Ustawa o terminach zapłaty w transakcjach handlowych. Komentarz, Warszawa 2014, kom. do art. 2, Nb 2]. Jak wskazuje się w doktrynie, ewentualna próba omińnięcia zastosowania przepisów komentowanej ustawy poprzez dokooptowanie przez strony dodatkowego podmiotu niespełniającego kryteriów ustawowych do umowy może być kwalifikowane jako próba obejścia prawa, co może skutkować stwierdzeniem częściowej nieważności takiej umowy na podstawie art. 58 § 3 KC (por. stanowisko wyrażone na gruncie TransHandI ZapU03, *R.L. Kwaśnicki*, Zasady, s. 28).

III. Aspekt temporalny. Moment decydujący o kwalifikacji strony

- 5 1. **Moment weryfikacji kryterium podmiotowego.** Istotne znaczenie, z uwagi na potencjalne zmiany i przekształcenia podmiotowe, które mogą zachodzić w okresie obowiązywania umowy, ma ustalenie momentu czasowego,

Przejdź do księgarni →