

Ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Komentarz

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych¹

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

t.j. z dnia 10 maja 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 684)

t.j. z dnia 13 grudnia 2018 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 118)

t.j. z dnia 22 maja 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 935)

t.j. z dnia 23 lutego 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 424)

t.j. z dnia 23 marca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 893)

t.j. z dnia 10 marca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 711)

t.j. z dnia 14 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1790)

¹ **Odnosić.** 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).

Wprowadzenie

Udzielanie kredytu handlowego (określanego też często jako kredyt kupiecki lub kredyt towarowy), a więc ustalenie przez zbywcę z nabywcą, że ten ostatni dokona płatności za dostarczony już towar lub usługę w późniejszym terminie, jest wielowiekową, powszechnie znaną i szeroko stosowaną praktyką w obrocie handlowym. Taka umowna forma krótkoterminowego kredytowania jednego podmiotu przez inny jest powszechna w obrocie, ponieważ jest relatywnie prosta i mało czasochłonna. Nie wymaga bowiem zazwyczaj spełnienia znacznych formalności lub ponoszenia przez kredytobiorcę istotnych kosztów, które musiałby on ponieść, chcąc uzyskać taki kredyt w instytucjach finansowych.

Jednocześnie powszechność kredytu handlowego może tworzyć w obrocie gospodarczym różnorodne zagrożenia. Ze względu na funkcjonujące na rynku zróżnicowanie wielkości podmiotów gospodarczych, niczym nieograniczona dopuszczalność udzielania kredytu handlowego grozi w praktyce tym, że silniejsze podmioty będą każdorazowo narzucały jego warunki podmiotom słabszym, wymuszając na nich to, że otrzymają one zapłatę za dostarczony towar lub wykonaną usługę w późniejszym terminie. Najbardziej dotknięci takimi praktykami będą zazwyczaj mali i średni przedsiębiorcy będący stroną transakcji handlowych z dużymi przedsiębiorcami, wobec których posiadają słabszą pozycję negocjacyjną.

Powszechność nadmiernego odraczania płatności w czasie może prowadzić do powstania zatorów płatniczych, czego skutkiem może być upadłość wielu podmiotów gospodarczych. Opóźnienia w płatnościach wpływają bowiem na płynność finansową przedsiębiorców działających w obrocie. Szczególnie widoczne jest to w wypadku małych i średnich przedsiębiorców, gdyż w ich przypadku nawet niewielkie zatory płatnicze mogą wpływać na płynność finansową, a jej utrata może w konsekwencji szybko prowadzić takie podmioty do upadłości. Każdorazowo wpływać to będzie także na ich kontrahentów, również będących często małymi i średnimi przedsiębiorcami, którzy nie będą mogli otrzymać należnego im świadczenia pieniężnego w ramach istniejącego łańcucha dostaw, czego skutkiem będzie utrata także przez nich płynności finansowej, a w konsekwencji upadłość. Określane jest to jako tzw. efekt kuli śnieżnej lub tzw. efekt domina. Z perspektywy historycznej zaobserwowano, że nasilenie się takich zjawisk może powodować powstawanie w danym kraju znaczących problemów gospodarczych, w tym wzrostu bezrobocia czy spadku konkurencyjności.

Zagadnienie kredytu handlowego ma na tyle istotne znaczenie gospodarcze w relacjach między przedsiębiorcami, w tym w relacjach transgranicznych, że w naturalny sposób musiało stać się przedmiotem regulacji Unii Europejskiej. *Prima facie* widoczne było bowiem to, że zwalczanie opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych będzie korzystne dla funkcjonowania przedsiębiorców unijnych, zwłaszcza tych małych lub średnich i stąd może zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Zaobserwowano bowiem, że kredyt handlowy, w którym naliczane były często bardzo niskie

Wprowadzenie

lub wręcz nie były naliczane żadne odsetki, a także występujące w niektórych krajach długotrwałe procedury sądowe prowadzące do opóźnień w realizacji przez wierzycieli ich wierzytelności na drodze sądowej, promuje niesolidnych dłużników oraz może prowadzić do naruszenia podstawowych zasad konkurencji między przedsiębiorcami.

Reakcją na opisaną wyżej praktykę była dyrektywa 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 Nr 200, s. 35). Jej bezpośrednim celem było zwalczanie problemu nadmiernych opóźnień w płatnościach, a więc w konsekwencji i zatorów płatniczych, przez wprowadzenie instrumentów prawnych wymuszających na stronach stosunku zobowiązaniowego terminową zapłatę należności pieniężnych. Miało to nastąpić przez przyznanie wierzycielowi szczególnych uprawnień, które miały wzmacniać jego ochronę oraz nałożenie na dłużników większych niż w typowych sytuacjach obowiązków, przede wszystkim w postaci konieczności zapłaty specjalnych odsetek za opóźnienie w wykonaniu płatności bez konieczności specjalnego żądania tego przez wierzyciela, który spełnił swoje świadczenie. Założeniem dyrektywy 2000/35/WE było wymuszenie na stronach stosunku zobowiązaniowego stosowania krótkich terminów zapłaty, mających dyscyplinować dłużnika do terminowego spełnienia swojego świadczenia. Wdrożenia postanowień tej dyrektywy do prawa polskiego dokonano jeszcze przed wejściem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej ustawą z 12.6.2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz.U. Nr 139, poz. 1323). Przepisy zawarte w tej ustawie miały docelowo zostać inkorporowane do Kodeksu cywilnego.

Wejście w życie dyrektywy 2000/35/WE doprowadziło do ograniczenia wykorzystywania przez silniejszą ekonomicznie stronę umowy możliwości swobodnego kształtowania jej treści, w celu narzucenia słabszym ekonomicznie kontrahentom długich terminów zapłaty za dostarczony towar lub wykonaną usługę. Na przestrzeni lat zaobserwowano jednak różnorodne wątpliwości i trudności praktyczne związane ze stosowaniem dyrektywy 2000/35/WE. Stało się to powodem wydania kolejnej i obowiązującej do tej pory dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z 16.2.2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz.Urz. UE L Nr 48, s. 1). Wprowadzone w dyrektywie 2011/7/UE zmiany stały się na tyle istotne, że polski ustawodawca zdecydował się nie na zmodyfikowanie TransHandlZapU03, lecz na uchwalenie w dniu 8.3.2013 r. nowej ustawy. Pierwotnie funkcjonowała ona pod dotychczasową nazwą „ustawa o terminach zapłaty w transakcjach handlowych”, lecz z dniem 1.1.2020 r. zdecydowano się nadać ustawie obecnie obowiązujący tytuł „ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych”. Taka nietypowa praktyka spowodowana była włączeniem do ustawy przepisów regulujących postępowanie administracyjne w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, które prowadzić miał Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Umożliwiać to miało nakładanie kar o charakterze administracyjnym na podmioty nadmiernie opóźniające się z płatnościami na rzecz swoich kontrahentów. Na obecne brzmienie ustawy znaczący wpływ miały zwłaszcza trzy nowelizacje: ustawa 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), ustawa z 19.7.2019 r. o zmianie

niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1649) oraz ustawa 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).

Ze wszystkich wskazanych powyżej względów ustawa z 8.3.2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1790) może być uznana za jeden z podstawowych aktów normatywnych z zakresu polskiego prawa cywilnego materialnego. Stanowi ona jeden z fundamentów tego jego działu, jakim jest prawo zobowiązań. Jest tak nawet mimo tego, że ustawa posługuje się w szerokim zakresie przepisami ustanawiającymi normy o charakterze *ius cogens*. Znajduje ona bowiem zastosowanie w zdecydowanej większości spraw między przedsiębiorcami, a przewidziane w niej instrumenty prawne stanowią dodatkowe i uzupełniające względem regulacji kodeksowych mechanizmy służące ochronie wierzyciela w relacjach handlowych. Jej uregulowanie poza zakresem materii kodeksowej było jednak konieczne, gdyż sama ustawa obejmuje również przepisy odnoszące się do kwestii administracyjnoprawnych (m.in. w postaci nałożenia na niektórych przedsiębiorców obowiązku składania sprawozdań o stosowanych terminach zapłaty w transakcjach handlowych), a nawet przepisy o charakterze karnoprawnym. Ustawa jest przy tym interesującym przypadkiem regulacji, w której instrumenty administracyjnoprawne pozostają służebne dla relacji cywilnoprawnej.

Mimo uregulowania w ustawie materii o charakterze administracyjnoprawnym i karnoprawnym włączenie niniejszego komentarza do serii Komentarzy Prawa Prywatnego było dla Autorów i Redaktorów naturalne. Mimo że ustawa nie odsyła w swojej treści w sposób wyraźny do przepisów Kodeksu cywilnego, ze względu na fakt, że trudno sobie współcześnie wyobrazić obrót gospodarczy bez zastosowania jej przepisów, może być ona uznana za jedną z najważniejszych tzw. pozakodeksowych ustaw szczegółowych w obszarze całego prawa prywatnego.

Komentarz do ustawy z 8.3.2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych ukazał się w pierw w 2017 r. jako część tomu IIIB serii Komentarze Prawa Prywatnego. Następnie został przygotowany od nowa w zmienionym składzie autorskim, ukazując się po raz pierwszy, jako edycja czwarta, w marcu 2021 r. w systemie informacji prawnej Legalis Wydawnictwa C.H.Beck. Piąta edycja ukazała się zaś w tym systemie w lutym 2025 r. Niniejsze wydanie komentarza jest rozszerzoną i zaktualizowaną wersją tej edycji. Konieczność opracowania nowego i znacznie rozszerzonego komentarza do niniejszej ustawy wynikała z licznych zmian, które ustawodawca wprowadził do niej w ostatnich latach (łącznie ze zmianą jej tytułu).

Struktura komentarza odpowiada strukturze ustawy. Komentarz zawiera stąd dokładne wyjaśnienia odnoszące się do artykułów regulujących m.in: długość i sposób liczenia terminów zapłaty w transakcjach handlowych, szczególnie uprawnienia wierzyciela i obowiązki dłużnika w związku z terminami zapłaty w transakcjach handlowych, skutki niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków przez dłużnika, wysokość

Wprowadzenie

odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych, a także postępowanie administracyjne w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnieniem świadczeń pieniężnych prowadzone przez Prezesa UOKiK, które może zakończyć się nałożeniem na dłużnika kary pieniężnej.

Założeniem niniejszego komentarza było przygotowanie najobszerniejszego i najbardziej szczegółowego opracowania odnoszącego się do przepisów ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych wśród wszystkich dostępnych na polskim rynku wydawniczym. Uwzględni on całość problematyki uregulowanej w ustawie, w tym wszystkie istotne poglądy doktryny i orzecznictwa dotyczące omawianego aktu prawnego, zapewniając tym samym rzetelną i pogłębioną analizę przepisów ustawy. W sposób jasny i przejrzysty przedstawia też rozwiązania problemów pojawiających się w praktyce na tle wykładni jej przepisów. Na podkreślenie zasługuje zwłaszcza to, że komentarz omawia szczegółowo wiele problemów do tej pory nieomawianych szerzej w polskiej literaturze. Najistotniejszą cechą niniejszego komentarza ma być jego kompleksowość i systemowość, co realizować ma założenie leżące u podstaw serii Komentarzy Prawa Prywatnego. Czytelnik może sam ocenić, porównując niniejszy komentarz do innych dostępnych na rynku, w jakim zakresie założenie to udało się zrealizować.

Komentarz skierowany jest w pierwszej kolejności do wszystkich osób profesjonalnie zajmujących się prawem, a zwłaszcza przedstawicieli zawodów prawniczych. Autorzy i Redaktorzy mają jednak nadzieję, że będzie on pomocny zwłaszcza małym i średnim przedsiębiorcom w ich działalności gospodarczej.

Redaktorami i autorami komentarza są osoby związane naukowo z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Każdy z nich przygotowywał samodzielnie (doktor *Aleksander Jakubowski*) lub wspólnie (doktor *Bartłomiej Ostrzechowski* i doktor *Krzysztof Riedl*) poszczególne partie komentarza i oddają one każdorazowo własne poglądy naukowe ich Autorów.

Za cenne uwagi do tekstu, które przyczyniły się do jego ulepszenia, w imieniu Autorów i Redaktorów chciałbym podziękować recenzentowi komentarza profesorowi *Krzysztofowi Mularskiemu*.

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.

Literatura: *P. Biezuński*, Terminy zapłaty w transakcjach handlowych. Komentarz, Lex 2013; *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; *M. Chudzik*, Terminy zapłaty w transakcjach handlowych. Komentarz, Warszawa 2003; *R. Dyki*, Jak zapewnić terminową zapłatę w transakcjach handlowych, Gdańsk 2020; *P. Dzienis*, Motywacyjna funkcja rekompensaty za koszty odzyskiwania należności w wysokości 40 euro w transakcjach handlowych a zasady słuszności, Gl. 2017, Nr 3; *P. Fik, P. Staszczuk*, Wątpliwości dotyczące możliwości dochodzenia rekompensaty za koszty odzyskiwania należności na podstawie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, PS 2015, Nr 7–8; *S. Gołębiowski*, Nowe instrumenty zwalczania opóźnień płatności w ustawie o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, PPH 2015, Nr 1; *M. Grochowski*, Ryczałtowy zwrot kosztów dochodzenia należności (art. 10 ust. 1 TransHandlZapU13) – przesłanki i cele, MoP 2016, Nr 19; *S. Gurgul*, Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz, Warszawa 2020; *M. Gutowski*, Ustawa o terminach zapłaty w transakcjach handlowych a uzgodnienia zmierzające do wyeliminowania powstania odsetek, PPH 2004, Nr 10; *P. Hausemer, J. Rzepecka, F. Lofstrom, P. Eparvier, L. Rivoire, C. Gallo, N. Maroulis*, Ex-post evaluation of late payment directive, ENTR/172/PP/2012/FC – LOT 4, Brussels 2015; *I. Karasek*, Klauzule dotyczące obowiązku zapłaty odsetek, w: *M. Chudzik i in.*, Sprzedaż, Warszawa 2005; *M. Kępiński*, O projekcie ustawy o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym, PL 2003, Nr 2; *M. Kostwiński*, w: *T. Zembrzusi* (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian, Warszawa 2020; *A. Kruszewski*, w: *A. Pietrzak* (red.), Prawo przedsiębiorców. Komentarz, Warszawa 2019; *D. Krzemińska*, Finanse przedsiębiorstwa, Poznań 2000; *taż*, Wiarygodność kontrahenta w kredycie kupieckim, Poznań 2005; *R.L. Kwaśnicki*, Zasady zapłaty w transakcjach handlowych – analiza w zakresie prawa materialnego, Pr.Sp. 2004, Nr 1; *M. Lemkowski*, W sprawie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, PS 2005, Nr 4; *tenże*, Odsetki cywilnoprawne, Warszawa 2007; *J. Liput*, Terminy zapłaty w transakcjach handlowych po nowelizacji, w: *J. Liput* (red.), Ograniczanie zatorów płatniczych. Praktyczny przewodnik, Warszawa 2020; *R. Longchamps de Bérier*, Uzasadnienie projektu Kodeksu zobowiązań z uwzględnieniem ostatecznego tekstu kodeksu. Art. 294–369, Warszawa 1937, Nr 7; *P. Machnikowski*, Rozwój unijnej regulacji zobowiązań umownych służących wymianie dóbr, SPP 2015, Nr 1; *P. Marquardt*, Ustawa o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym – lex claudicans, Rej. 2002, Nr 10; *K.J. Matuszczak*, Instytucja odsetek w ustawie o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, PUG 2005, Nr 1; *C. Mik, E. Wojtaszek-Mik*, Zwalczanie opóźnień w transakcjach handlowych w świetle dyrektywy 2000/35/WE i prawa polskiego, ZPUKSW 2003, Nr 3.2; *M. Spyra, A. Waclawik*, Dyrektywa Wspólnoty Europejskiej o zwalczaniu opóźnień w płatności w umowach handlowych, TPP 2001, Nr 1; *K. Staniek*, Terminy zapłaty w transakcjach handlowych, MoP 2004, Nr 2; *M. Szwanenfeld*, Roszczenie o odsetki w ustawach o terminach zapłaty, MoP 2004, Nr 6; *R. Tollik*, Krótki komentarz do ustawy z 6 września 2001 r. o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym (Dz.U. Nr 129, poz. 1443), Pal. 2002, Nr 9–10; *J. Zamorska*, Stosunek ustaw szczególnych do kodeksu cywilnego, SC 1971, t. 18; *P. Zimmermann*, Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz, Warszawa 2020; *G. Żmij*, Terminy zapłaty w transakcjach handlowych. Kilka uwag dotyczących polskiej

Art. 1

regulacji na tle Dyrektywy 2000/35/WE, Rej. 2004, Nr 3–4; *tenże*, Terminy zapłaty w transakcjach handlowych, Pr.Bank. 2006, Nr 7–8.

- I Komentowana ustawa stanowi implementację dyrektywy 2011/7/UE. Ustawa ta zastąpiła z kolei poprzednią regulację w tym zakresie, TransHandlZapU03, będącą implementacją dyrektywy 2000/35/WE. Problematyka obu dyrektyw, a w konsekwencji także implementujących je ustaw, wiąże się z koniecznością ograniczenia negatywnych zjawisk, jakie łączą się z instytucją kredytu handlowego (kupieckiego). Kredyt handlowy, polegający na odroczeniu płatności za spełnione wcześniej świadczenie, stanowi powszechną i szeroko stosowaną formę tymczasowego kredytowania prowadzonej działalności. Może on jednak prowadzić również do negatywnych zjawisk, zwłaszcza w sytuacji, gdy jest albo nieuzasadniony gospodarczo, albo wręcz wymuszony przez drugą stronę. Z tej perspektywy głównymi problemami, którym mają przeciwdziałać przepisy dyrektywy 2011/7/UE (a wcześniej dyrektywy 2000/35/WE), jest z jednej strony zastrzeżenie przez strony zbyt długich terminów zapłaty, z drugiej faktyczne opóźnienia w płatnościach.
- II Celem komentowanej ustawy jest zwalczanie problemu zatorów płatniczych przez wprowadzenie instrumentów wspomagających zmniejszanie opóźnień w zapłacie należności oraz dyscyplinujących strony do stosowania krótkich terminów zapłaty (zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, Druk sejmowy Nr 1001, s. 1, Sejm RP VII kadencji). Przewidziane w tym akcie prawnym instrumenty, zwłaszcza szczególnie uprawnienia wierzyciela i obowiązki dłużnika w ramach transakcji handlowych, zmierzają, po pierwsze, do ograniczenia występowania nadmiernych opóźnień w płatnościach, po drugie, do wzmocnienia ochrony wierzyciela jako potencjalnie słabszej strony transakcji handlowej (zwłaszcza mikro, małych i średnich przedsiębiorców).
- III Ustawa NadmOpTransHandlU stanowi pozakodeksową, wyspecjalizowaną regulację, łączącą normy prawne o różnym charakterze. Zdecydowana większość przewidzianych w niej instrumentów ma charakter cywilnoprawny, co rodzi problemy relacji przepisów komentowanej ustawy do przepisów KC. Ocena tej kwestii powinna być jednak dokonywana odrębnie w odniesieniu do konkretnych przepisów ustawy. Analiza w tym zakresie prowadzi do wniosku, że niektóre z nich stanowią przepisy szczególne względem KC (*lex specialis*), inne zaś wprowadzają dodatkowe, uzupełniające względem kodeksowych, mechanizmy prawne służące przede wszystkim ochronie wierzyciela.
- IV Komentowana ustawa przewiduje następujące instrumenty mające na celu przeciwdziałanie nadmiernym opóźnieniom w płatnościach lub ustalaniu przez strony zbyt długich terminów zapłaty. Po pierwsze, przyznaje wierzycielowi prawo do odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych, których stopa jest wyższa niż odsetek ustawowych za opóźnienie, jeżeli mimo spełnienia swojego świadczenia nie otrzymał zapłaty w przewidzianym w umowie lub w ustawie terminie (art. 6–8 NadmOpTransHandlU). Po drugie, w niektórych przypadkach wierzyciel może dochodzić również tzw. odsetek prolongacyjnych za okres między 30. dniem od spełnienia swojego świadczenia i doręczenia faktury lub rachunku a terminem wymagalności świadczenia pieniężnego (art. 5 NadmOpTransHandlU). Po trzecie, ustawa w znaczącym stopniu ogranicza swobodę stron w zakresie ustalania zbyt długich terminów zapłaty, określając ich górne granice (art. 7 i art. 8 NadmOpTransHandlU). Po czwarte, wierzycielowi przyznano prawo do zryczałtowanej rekompensaty za koszty odzyskiwania należności w wysokości 40, 70 lub 100 EUR

(zależnie od wysokości świadczenia pieniężnego) z możliwością dochodzenia dalszych kosztów odzyskiwania należności na zasadach ogólnych (art. 10 NadmOpTransHandIU). Po piąte, w niektórych przypadkach transakcji asymetrycznych zastrzeżenia umowne wyłączające albo ograniczające prawo wierzyciela do przelewu jego wierzytelności pieniężnej mogą okazać się bezskuteczne (art. 9a NadmOpTransHandIU). Po szóste, ustawa reguluje postępowanie administracyjne w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnieniem świadczeń pieniężnych, prowadzone przez Prezesa UOKiK, które może zakończyć się nałożeniem na dłużnika administracyjnej kary pieniężnej (art. 13b–13y NadmOpTransHandIU).

Problematyka przeciwdziałania opóźnieniom w transakcjach handlowych nie ogranicza się jedynie do przepisów NadmOpTransHandIU. Z komentowaną ustawą wiążą się bowiem dodatkowe instrumenty, przewidujące pewne ułatwienia procesowe dla wierzyciela (zob. art. 485 § 2¹, art. 730¹ § 2¹, art. 735¹ KPC), jak również umożliwiające mu dochodzenie roszczeń w ramach alternatywnych reżimów odpowiedzialności (zob. art. 17g ZNKU).

Przepisy NadmOpTransHandIU nie są przepisami wymuszającymi swoje zastosowanie w rozumieniu art. 9 ust. 1 RzymI lub art. PrPrywM.

Spis treści

A. Historia ustawy 1	D. Relacja do KC 26
I. Geneza ustawy 1	E. Dodatkowe instrumenty 32
II. Nowelizacje z 2015, 2019 i 2022 r. 8	F. Prawo właściwe 41
B. Dyrektywa 2011/7/UE 15	
C. Przedmiot i cel ustawy 22	

A. Historia ustawy

I. Geneza ustawy

1. Komentowana ustawa została uchwalona 8.3.2013 r. jako implementacja dyrektywy 2011/7/UE. Zastąpiła ona poprzednią regulację w tym zakresie – TransHandlZapU03 – stanowiącą transpozycję wcześniejszej dyrektywy 2000/35/WE.

2. Przyjęcie nowej ustawy wynikało przede wszystkim z obowiązku wdrożenia do polskiego systemu nowej dyrektywy, czemu towarzyszyła obserwacja, że instrumenty przewidziane przez TransHandlZapU03 okazały się niewystarczające z punktu widzenia zamierzonych przez nią celów (zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, Druk sejmowy Nr 1001, s. 1, Sejm RP VII kadencji). Ze względu na liczbę koniecznych do wprowadzenia zmian zdecydowano się na opracowanie nowej ustawy zamiast dokonywania nowelizacji poprzedniej (zob. § 84 TechPrawodR, na który powołano się również w Uzasadnieniu do projektu ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, Druk sejmowy Nr 1001, s. 2, Sejm RP VII kadencji). Nowa ustawa w zauważalny sposób nawiązuje jednak do poprzedniej

Art. 1

regulacji (por. motyw 37 dyrektywy 2011/7/UE, zgodnie z którym obowiązek jej transpozycji do prawa krajowego powinien ograniczać się do tych przepisów, które stanowią istotną zmianę w porównaniu z dyrektywą 2000/35/WE).

3. Problematyka przeciwdziałania zatorom płatniczym była wcześniej regulowana przez TransHandlZapU03, obowiązującą od 1.1.2004 r. do dnia wejścia w życie NadmOpTrans-HandlU, tj. 28.4.2013 r., oraz ObrGospZapłU, obowiązującą od 1.1.2002 r. do dnia wejścia w życie TransHandlZapU03, tj. 1.1.2004 r. Obie wcześniejsze ustawy były powiązane z dyrektywą 2000/35/WE, której termin transpozycji ustalono na 8.8.2002 r.

4. Ustawa ObrGospZapłU jedynie ogólnie nawiązywała do rozwiązań dyrektywy 2000/35/WE (por. krytyczne z tej perspektywy oceny *R.L. Kwaśnicki*, Zasady zapłaty w transakcjach handlowych, s. 25–26; *P. Marquardt*, Ustawa o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym, s. 78–82; *K.J. Matuszyk*, Instytucja odsetek, s. 24). Wynikało to z przeświadczenia projektodawców, że „prawo polskie już teraz zapewnia wierzycielom ochronę ich interesów na wystarczającym poziomie, wymaganym przez dyrektywę. Przedstawiony projekt ustawy nie jest zatem głównie spowodowany potrzebą dostosowania prawa polskiego do prawa UE (...)” (Uzasadnienie do projektu ustawy o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym, Druk sejmowy Nr 3035, s. 2, Sejm RP III kadencji). Trzeba także uwzględnić, że w tamtym czasie Rzeczpospolita Polska znajdowała się jeszcze w okresie przedakcesyjnym, stąd pełne wdrożenie rozwiązań zawartych w dyrektywie nie było traktowane priorytetowo (co nie oznacza, że nie istniał obowiązek implementacji jej postanowień – por. *M. Spyra*, *A. Waclawik*, Dyrektywa Wspólnoty Europejskiej, s. 140).

5. Głównym celem ObrGospZapłU było – jak wskazano w jej uzasadnieniu – „podjęcie działań ograniczających wykorzystanie swobody kształtowania umów przez silniejszą ekonomicznie stronę umowy, w celu narzucenia słabszym partnerom długich terminów zapłaty za dostarczony towar lub wykonaną usługę” (zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym, Druk sejmowy Nr 3035, s. 1, Sejm RP III kadencji). W ramach tych działań ustawa przewidywała właściwie tylko jeden instrument, polegający na przyznaniu wierzycielowi – w sytuacji ustalenia przez strony terminu zapłaty dłuższego niż 30 dni – prawa żądania odsetek ustawowych (chyba że strony zastrzegły wyższe odsetki) za okres począwszy od 31. dnia po spełnieniu swojego świadczenia niepełnięznego i doręczeniu dłużnikowi faktury lub rachunku, do dnia zapłaty, ale nie dłużej niż do dnia wymagalności świadczenia pieniężnego (art. 2 ust. 1 ObrGospZapłU), którego to prawa strony nie mogły wyłączyć lub ograniczyć (art. 2 ust. 2 ObrGospZapłU). Środek ten – jak to określił *P. Marquardt* – stanowił *de facto* zamianę quasikredytu całkowicie nieoprocentowanego w oprocentowany bardzo wysoko (*P. Marquardt*, Ustawa o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym, s. 69). Równocześnie zakres zastosowania tego środka był ograniczony do stosunkowo wąskiego katalogu podmiotów objętych regulacją ustawową (m.in. z zakresu tego wyłączono przedsiębiorców innych niż małych oraz większość podmiotów publicznych). Szerzej nt. tej ustawy zob. *M. Szwanefeld*, Roszczenie o odsetki, s. 258 i n.; *R. Tollik*, Krótki komentarz, s. 62 i n.; *P. Marquardt*, Ustawa o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym, s. 67 i n.

6. Ustawa ObrGospZapłU została w 2004 r. zastąpiona przez TransHandlZapU03, gdyż uznano, że dotychczasowa regulacja wymaga zmian odpowiadających potrzebom obrotu gospodarczego oraz dostosowujących ją w pełni do postanowień dyrektywy 2000/35/WE (zob. Uzasadnienie do projektu ustawy z 12.6.2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, Druk sejmowy Nr 1511, s. 6, Sejm RP IV kadencji). Ustawa ta – w przeciwieństwie do swojej poprzedniczki – wyraźnie nawiązywała już do postanowień dyrektywy i została zaprojektowana właśnie jako jej implementacja. Równocześnie jej nadrzędny cel pozostał niezmieniony – miało być nim „zdyscyplinowanie stron transakcji handlowych w zakresie stosowania krótkich terminów zapłaty po dostarczeniu towarów lub wykonaniu zamówienia na usługi” (zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, Druk sejmowy Nr 1511, s. 8, Sejm RP IV kadencji). Szerzej nt. tej ustawy zob. *M. Gutowski*, Ustawa o terminach zapłaty, s. 38 i n.; *E. Marcisz*, w: *Marcisz*, Komentarz TransHandlZapU03, 2013, s. 27 i n.; *M. Kępiński*, O projekcie ustawy, s. 101 i n.; *R.L. Kwaśnicki*, Zasady zapłaty w transakcjach handlowych, s. 25 i n.; *M. Lemkowski*, W sprawie ustawy, s. 52 i n.; *K.J. Matuszyk*, Instytucja odsetek, s. 24 i n.; *K. Staniek*, Terminy zapłaty, s. 72 i n.; *M. Szwanefeld*, Roszczenie o odsetki, s. 258 i n.; *G. Żmij*, Terminy zapłaty w transakcjach handlowych, 2006, s. 67 i n.; *tenże*, Terminy zapłaty w transakcjach handlowych, 2004, s. 259 i n.

7. Na marginesie należy dodać, że zaczątków rozwiązań zmierzających do przeciwdziałania opóźnieniom w płatnościach dopatruje się również w szczególnych regulacjach dotyczących wykonywania zobowiązań pieniężnych między jednostkami gospodarki uspołecznionej (zob. *C. Zieliński*, Terminy zapłaty, s. 70 i n.), a także w art. 338 KZ, zgodnie z którym w przypadku umowy sprzedaży kupujący był zobowiązany do zapłaty odsetek ustawowych od umówionej ceny od chwili, w której uzyskał możliwość korzystania z nabytego prawa, chyba że umowa wyraźnie przewidywała zapłatę ceny w późniejszym terminie (zob. *Ł. Cudny*, w: *Osajda*, Komentarz NadmOpTransHandlU, 2019, art. 1, Nt 7–9; *M. Lemkowski*, Odsetki cywilnoprawne, s. 393–394 i powołana tam literatura). Trzeba jednak uwzględnić, że w pierwszym przypadku u podstaw tych szczególnych regulacji leżały odmienne niż obecnie założenia, wynikające raczej ze specyfiki obrotu uspołecznionego, zaś konstrukcja z art. 338 KZ miała charakter dyspozytywny i w związku z tym nie mogła przeciwdziałać wymuszaniu na słabszej stronie umowy ustalania zbyt długich terminów płatności. Jako przykład sytuacji uzasadniających możliwość przewidzenia późniejszego terminu zapłaty ceny wskazywano zresztą przypadek sprzedaży na kredyt, uznając, że skoro nie umówiono się wyraźnie na odsetki, to sprzedający uwzględnił koszt kredytu w cenie sprzedaży (zob. *R. Longchamps de Bérier*, Uzasadnienie projektu Kodeksu zobowiązań, s. 62). W przypadku braku takich postanowień umownych wspomniana regulacja stanowiła jednak środek rekompensaty za korzystanie z nabytego prawa przed uiszczeniem ceny. Wierzyciel (np. sprzedawca) mógł uzyskać odsetki ustawowe, nawet jeżeli dobrowolnie nie wstrzymał się ze spełnieniem swojego świadczenia wzajemnego ani nie wezwał dłużnika do zapłaty (por. *R. Longchamps de Bérier*, Uzasadnienie projektu Kodeksu zobowiązań, s. 62–63). Różnica między art. 338 KZ a rozwiązaniami współczesnymi takimi jak zawarte w NadmOpTransHandlU obrazuje jednak, jak przez ten czas zmieniło się podejście do zasady autonomii woli

Art. 1

ze względu na dążenie do ochrony słabszej strony stosunku cywilnoprawnego i to niekoniernie będącej konsumentem.

II. Nowelizacje z 2015, 2019 i 2022 r.

8. Obecna treść NadmOpTransHandlU została wyznaczona trzema dużymi nowelizacjami odpowiednio z 2015, 2019 i 2022 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), ustawą z 19.7.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1749) oraz ustawą 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). W ich wyniku obecna treść ustawy zawiera regulację znacznie szerszą niż wymagana na gruncie samej tylko dyrektywy 2011/7/UE (por. co do stanu po nowelizacji z 2015 i 2019 r.: *J. Liput*, w: *Terminy zapłaty w transakcjach handlowych*, s. 18–19).

9. Pierwsza nowelizacja była podyktowana – jak wskazano w samym jej uzasadnieniu – z jednej strony potrzebą zapewnienia większej zgodności ustawy z dyrektywą 2011/7/UE, w tym doprecyzowaniu przepisów wywołujących wątpliwości interpretacyjne, z drugiej zaś strony potrzebą ujednoczenia i uproszczenia systemu naliczania odsetek w całym obrocie cywilnoprawnym (zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Druk sejmowy Nr 3760, s. 1, Sejm RP VII kadencji). W ramach wprowadzonych wtedy zmian m.in. zmieniono mechanizm wyliczenia odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych (wraz z analogicznymi zmianami w KC), dodano art. 8a–8c NadmOpTransHandlU, zastąpiono dotychczasową terminologię odwołującą się do zasad współżycia społecznego na przyjętą w dyrektywie 2011/7/UE „rażącą nieuczciwość wobec wierzyciela”, a także doprecyzowano art. 10–12 NadmOpTransHandlU.

10. Nowelizacja z 2019 r. wiązała się natomiast z generalną obserwacją, że oddziaływanie dotychczasowych regulacji mających na celu przeciwdziałanie zatorom płatniczym jest niesatysfakcjonujące, stąd „zachodzi potrzeba poprawy otoczenia prawnego, w jakim funkcjonują strony transakcji handlowych, po to, aby umożliwić zredukowanie zatorów płatniczych” (zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych, Druk sejmowy Nr 3475, s. 1–3, Sejm RP VIII kadencji i powołane tam dane statystyczne). Uznano przy tym, że stosowanie jedynie prywatnoprawnych rozwiązań jest nieskuteczne, stąd zdecydowano się także na wprowadzenie narzędzi administracyjnoprawnych, w tym możliwości nakładania kar administracyjnych na podmioty nadmiernie opóźniające się z płatnościami (por. nowe art. 13a–13y NadmOpTransHandlU). Równocześnie za priorytet potraktowano wprowadzenie skutecznych instrumentów ochrony wierzycieli m.in. poprzez rozwinięcie tradycyjnych instytucji prawa cywilnego, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony mikro, małych i średnich przedsiębiorców, którzy – w ocenie projektodawców – w największym stopniu zostają dotknięci wydłużonymi terminami zapłaty (por. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych, Druk

sejmowy Nr 3475, s. 1–4, Sejm RP VIII kadencji). W tych ramach zmieniono większość przepisów NadmOpTransHandLU, m.in. różnicując stopę odsetek za opóźnienie w transakcjach handlowych (art. 4 pkt 3 NadmOpTransHandLU), dodając przepisy dotyczące oświadczenia o posiadaniu statusu dużego przedsiębiorcy (art. 4a, art. 4b NadmOpTransHandLU), ograniczając swobodę stron w zakresie ustalenia terminów zapłaty oraz precyzując skutki sprzecznych z ustawą ustaleń (zob. art. 7 ust. 2a, art. 3a i art. 3b, art. 8 ust. 4a, art. 13 NadmOpTransHandLU), różnicując wysokość rekompensaty za koszty odzyskiwania należności w zależności od wartości świadczenia pieniężnego (art. 10 NadmOpTransHandLU) oraz precyzując pojęcie rażącej nieuczciwości wobec wierzyciela i tryb oceny z tej perspektywy terminów zapłaty (art. 11a NadmOpTransHandLU). Zakres tych zmian – zdaniem niektórych – powinien jednak raczej uzasadniać uchwalenie nowej ustawy zamiast zmianę poprzedniej (tak *P. Dolniak*, w: *Dolniak*, Komentarz NadmOpTransHandLU, 2023, art. 1, Nb 8; *M. Kostwiński*, w: *Zembrzuski*, Komentarz KPC, t. II, 2020, art. 485, Nb 8). Równocześnie na podstawie OgrZatorPŁU dokonano powiązanych zmian innych ustaw, m.in. przewidując ułatwienia w uzyskaniu zabezpieczenia roszczeń o należności z tytułu transakcji handlowej (nowe art. 730¹ § 2¹, art. 735¹ KPC) oraz dodając nowy czyn nieuczciwej konkurencji w postaci nieuzasadnionego wydłużania terminów zapłaty za dostarczone towary lub wykonane usługi (nowy art. 17g ZNKU).

11. Zmiany dokonane w ramach nowelizacji z 2019 r., zwłaszcza w zakresie nakazującym stosowanie *ex lege* maksymalnych terminów zapłaty w razie ustalenia przez strony dłuższych terminów w tym zakresie (art. 13 ust. 2 NadmOpTransHandLU), uzasadniają również wniosek, że przepisy ustawy nie sprowadzają się już do ograniczenia możliwości ustalania odległych terminów zapłaty środkami jedynie ekonomicznymi (por. *F. Zoll*, w: *System PrPryw*, t. 6, 2018, s. 1132, Nb 115), ale niekiedy w szerszym zakresie ingerują w treść stosunków cywilnoprawnych.

12. Na podstawie OgrZatorPŁU doszło również do zmiany tytułu komentowanej ustawy z „ustawa o terminach zapłaty w transakcjach handlowych” na „ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych”, co uzasadniano dodaniem przepisów administracyjnoprawnych regulujących postępowanie przed Prezesem UOKiK w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych, Druk sejmowy Nr 3475, s. 17, Sejm RP VIII kadencji). Należy tę zmianę ocenić pozytywnie, zwłaszcza że poprzednia nazwa ustawy była poddawana krytyce jako wprowadzająca w błąd, skoro wbrew tytułowi nie regulowała ona bezpośrednio materii terminów zapłaty w transakcjach handlowych (tak *Ł. Cudny*, w: *Osajda*, Komentarz NadmOpTransHandLU, 2019, art. 1, Nt 26; podobnie na gruncie wcześniejszych regulacji: *M. Kępiński*, O projekcie ustawy, s. 101; *E. Marcisz*, w: *Marcisz*, Komentarz TransHandlZapU03, 2013, art. 1, s. 27; *C. Mik*, *E. Wojtaszek-Mik*, Zwalczenie opóźnień, s. 235).

13. Z kolei nowelizacja z 2022 r. stanowiła efekt pierwszej ewaluacji rozwiązań wprowadzonych do NadmOpTransHandLU przez OgrZatorPŁU (zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych, Druk sejmowy Nr 2620, s. 1, Sejm RP

Art. 1

IX kadencji). Zmiany te koncentrowały się przy tym zwłaszcza na sprecyzowaniu przepisów administracyjnoprawnych dotyczących obowiązku sprawozdawczego oraz usprawnieniu postępowań w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnieniem świadczeń pieniężnych prowadzonych przez Prezesa UOKiK (zmienione art.: 13a, 13b, 13c, 13h, 13u, 13v, 13z NadmOpTransHandlU i dodane art.: 13aa, 13ab, 13ca, 13va, 13xa NadmOpTransHandlU). Zarazem w zakresie przepisów materialnoprawnych doprecyzowano art. 3 pkt 1 NadmOpTransHandlU (przez wskazanie momentu, od którego przepisy ustawy nie mają zastosowania do długów objętych postępowaniami prowadzonymi na podstawie PrUpad oraz PrRestr), rozszerzono zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązku składania oświadczenia o statusie dużego przedsiębiorcy (zmieniony art. 4c NadmOpTransHandlU) oraz wprowadzono specjalną regulację dotyczącą bezskuteczności *pactum de non cedendo* lub innych postanowień ograniczających przelew wierzytelności w stosunkach asymetrycznych z udziałem dużych przedsiębiorców (nowy art. 9a NadmOpTransHandlU).

14. Na temat norm intertemporalnych dotyczących kolejnych nowelizacji NadmOpTransHandlU zob. komentarz do art. 15 NadmOpTransHandlU.

B. Dyrektywa 2011/7/UE

15. Komentowana ustawa stanowi implementację dyrektywy 2011/7/UE, której podstawowym celem – jak wskazano w jej art. 1 ust. 1 – jest zwalczanie opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, wspierając tym samym konkurencyjność przedsiębiorstw (a w szczególności małych i średnich). Dyrektywa ta zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia przewidzianych w niej instrumentów, które będą zniechęcać do opóźnień w płatnościach. Zauważono bowiem, że opóźnienia w płatnościach, mające negatywny wpływ na płynność finansową, rentowność i konkurencyjność przedsiębiorstw, a przez to na cały rynek wewnętrzny, w wielu państwach członkowskich w praktyce stały się korzystne finansowo dla dłużników wobec naliczania niskich lub zerowych odsetek za opóźnienia lub ze względu na powolne procedury ściągania należności (zob. motywy 3 i 12 dyrektywy 2011/7/UE). Z tego względu uznano, że „konieczna jest (...) zdecydowana zmiana w kierunku kultury szybkich płatności” (motyw 12 dyrektywy 2011/7/UE). Równocześnie w dyrektywie wyraźnie jest widoczny jej cel ochronny ukierunkowany na ochronę wierzyciela, w tym zwłaszcza będącego małym lub średnim przedsiębiorstwem, jako potencjalnie słabszą stroną transakcji handlowej, której dotyczą negatywne skutki opóźnień w płatnościach (zob. art. 1 ust. 1 i art. 12 ust. 3 dyrektywy 2011/7/UE). Dostrzeżono bowiem, że w praktyce małe i średnie przedsiębiorstwa są szczególnie podatne na nadmierne opóźnienia w płatnościach, gdyż z jednej strony ze względu na słabszą pozycję negocjacyjną są bardziej skłonne do akceptacji niezasadnie długich terminów płatności, z drugiej zaś ze względu na ograniczoną płynność finansową w większym stopniu dotyczą ich negatywne konsekwencje opóźnień niż innych podmiotów gospodarczych (zob. C. Bilotta, *Ending the Commercial Siesta*, s. 702–703).

16. Dyrektywa 2011/7/UE zastąpiła poprzednią dyrektywę 2000/35/WE (por. art. 13 dyrektywy 2011/7/UE). Uznano bowiem, że dotychczasowe instrumenty mające przeciwdziałać opóźnieniom w płatnościach nie były wystarczające (zob. *C. Bilotta*, *Ending the Commercial Siesta*, s. 708–709), zaś szeroki zakres koniecznych zmian sprawiał, że – przez wzgląd na przejrzystość i racjonalizację – zdecydowano się uchwalić nowy akt prawny (zob. motyw 1 dyrektywy 2011/7/UE). Szerzej nt. poprzedniej dyrektywy zob. *C. Mik*, *E. Wojtaszek-Mik*, *Zwalczanie opóźnień*, s. 211 i n.; *E. Marcisz*, w: *Marcisz*, *Komentarz TransHandlZapU03*, 2013, s. 9 i n.; *M. Spyra*, *A. Waclawik*, *Dyrektywa Wspólnoty Europejskiej*, s. 139 i n.

16.1. W toku prac nad dyrektywą 2011/7/UE wskazywano wręcz, że w obrębie UE „płatności są zazwyczaj odraczane” – w sektorze prywatnym wynosząc średnio 57 dni, a sektorze zamówień publicznych aż 67 dni – a w niektórych krajach zamiast postulowanej „kultury szybkich płatności” rozwinęła się „kultura opóźnień w płatnościach”. Ta ostatnia miała być przyczyną 1/4 wszystkich upadłości i utraty 450 000 miejsc pracy w UE rocznie. Wskazywano, że opóźnienia w płatnościach prowadzą często do opóźnień w płatnościach dla dostawców, pracowników, regulowaniu zobowiązań podatkowych i składek na ubezpieczenie społeczne. Mają zatem bardzo poważne, negatywne skutki społeczne i gospodarcze. W sektorze zamówień publicznych mogą również sprzyjać korupcji w celu przyspieszenia płatności [zob. *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (wersja przekształcona) – Wdrażanie Small Business Act COM(2009) 126 wersja ostateczna – 2009/0054 (COD)*, *Dz.Urz. UE C z 22.9.2010 r. Nr 255*, s. 42].

17. Problematyka obu dyrektyw, a konsekwencji także *TransHandlZapU03* i *Nadm-OpTransHandlU*, wiąże się z koniecznością ograniczenia negatywnych zjawisk, jakie wiąże się z instytucją kredytu handlowego (kupickiego). Kredyt handlowy, polegający na odroczeniu płatności za spełnienie wcześniej świadczenie (zob. szerzej *D. Krzemińska*, *Wiarygodność kontrahenta*, s. 23–26), stanowi powszechną, szeroko stosowaną i najczęściej korzystną dla obu stron formę tymczasowego kredytowania prowadzonej działalności (m.in. ze względu na jego odformalizowanie i niskie koszty). W praktyce współczesnego obrotu istnienie wielu małych i średnich przedsiębiorców zależy wręcz od dostępności kredytu handlowego (*D. Krzemińska*, *Finanse przedsiębiorstwa*, s. 144). Może on jednak prowadzić również do negatywnych zjawisk zwłaszcza w sytuacji, gdy jest albo nieuzasadniony gospodarczo, albo wręcz wymuszony przez jego beneficjenta. Z tej perspektywy głównymi problemami, którym mają przeciwdziałać przepisy dyrektywy 2011/7/UE (a wcześniej dyrektywy 2000/35/WE), są z jednej strony zastrzeżenie przez strony zbyt długich terminów płatności, z drugiej faktyczne opóźnienia w płatnościach (por. motywy 16 i 19 dyrektywy 2000/35/WE). Słabsze ekonomicznie podmioty są często zmuszane do akceptacji narzucanych im przez silniejszych kontrahentów odległych terminów zapłaty, co prowadzi do ograniczenia płynności finansowej zarówno tych podmiotów, jak i w konsekwencji – na zasadzie tzw. efektu kuli śnieżnej – ich dalszych kontrahentów. Ponadto w praktyce dochodzi do faktycznego wymuszenia kredytu handlowego poprzez opóźnienie w płatności za otrzymane towary lub wykonane usługi, co w niektórych przypadkach nie wiąże się z większymi konsekwencjami dla strony dopuszczającej się opóźnienia, zwłaszcza gdy porównać je z kosztami kredytu bankowego (zob. szerzej *E. Marcisz*, w: *Marcisz*, *Komentarz TransHandlZapU03*, 2013,

Art. 1

s. 19–23; *M. Lemkowski*, *Odsetki cywilnoprawne*, s. 389–391). Z tego względu trafnie zauważa się, że praktyki zastrzegania zbyt długich terminów zapłaty, opóźniania zapłaty czy zastrzegania niskich odsetek za opóźnienie prowadzą do nieuzasadnionego korzystania przez dłużników kosztem wierzycieli z taniego lub darmowego, a często też wymuszonego kredytu (*R. Tollik*, *Krótki komentarz*, s. 62).

18. Dyrektywa 2011/7/UE przewiduje szereg instrumentów prawnych, których celem jest przeciwdziałanie wskazanym wyżej negatywnym praktykom poprzez przyznanie wierzycielom określonych uprawnień i nałożenie na dłużników sprzężonych z nimi obowiązków, które sprawią, że ustalanie zbyt długich terminów płatności lub faktyczne opóźnienia w zapłacie staną się nieopłacalne. Dotyczy to przede wszystkim zobowiązania państw członkowskich do zapewnienia, aby wierzyciel w ramach transakcji handlowych był uprawniony do odsetek za opóźnienia w płatnościach bez konieczności przypomnienia, jeżeli wypełnił swoje zobowiązanie, a nie otrzymał należności w odpowiednim czasie (art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 dyrektywy 2011/7/UE), przy równoczesnym zapewnieniu, aby terminy płatności co do zasady nie przekraczały granic określonych w dyrektywie, tj. standardowo 30 lub 60 dni kalendarzowych od daty otrzymania faktury lub równoważnego wezwania do zapłaty (art. 3 ust. 3–5, art. 4 ust. 3–6 dyrektywy 2011/7/UE). Dodatkowo państwa członkowskie mają zapewnić wierzycielom uprawnienie do uzyskania od dłużnika stałej kwoty w wysokości co najmniej 40 EUR jako rekompensaty za koszty odzyskiwania należności, z prawem do otrzymania zwrotu poniesionych kosztów przewyższających tę kwotę (art. 6 dyrektywy 2011/7/UE). Wreszcie dyrektywa obowiązuje państwa członkowskie do zadbania o to, aby warunek umowy lub praktyka dotyczące daty lub terminu płatności, stopy procentowej odsetek za opóźnienia w płatnościach lub stałej rekompensaty, jeżeli są rażąco nieuczciwe wobec wierzyciela, nie podlegały wykonaniu albo stanowiły podstawę roszczeń odszkodowawczych (art. 7 dyrektywy 2011/7/UE). Szczegółowe odwołania do postanowień dyrektywy przedstawiono wraz z omówieniem implementujących je przepisów komentowanej ustawy w dalszej części niniejszego komentarza.

19. Dyrektywa 2011/7/UE zobowiązuje również państwa członkowskie do wprowadzenia do prawa krajowego instytucji zastrzeżenia własności, aby sprzedawca mógł zastrzec własność towarów do czasu zapłaty ich ceny w całości przez kupującego (art. 9 ust. 1 oraz motyw 31 dyrektywy 2011/7/UE). To ostatnie postanowienie nie wymagało jednak odrębnej implementacji wobec spełniającej te wymogi instytucji zastrzeżenia własności rzeczy sprzedanej z art. 589 KC (*E. Wojtaszek-Mik*, *Zwalczanie*, s. 246; odmienne *M. Spyra*, *A. Waclawik*, *Dyrektywa Wspólnoty Europejskiej*, s. 150–153, których zdaniem prawidłowa implementacja podobnych postanowień dyrektywy 2000/35/WE wymagała zmiany art. 589 KC). Na temat zastosowania przepisów TransHandlZapU03 do tego rodzaju sprzedaży zob. *M. Lemkowski*, *Odsetki cywilnoprawne*, s. 409–410; *tenże*, *W sprawie ustawy*, s. 67–68.

20. Argumentem za harmonizacją tematyki opóźnień w płatnościach w ramach wpiętej Wspólnoty, a następnie UE była konstatacja, że przedsiębiorcy powinni mieć możliwość prowadzenia swojej działalności na rynku wewnętrznym na warunkach zapewniających, aby operacje transgraniczne nie pociągały za sobą większego ryzyka niż

sprzedaż krajowa; równocześnie istnienie rozbieżności w tym zakresie między transakcjami krajowymi i transgranicznymi mogłoby prowadzić do zniekształcenia konkurencji (zob. motyw 5 dyrektywy 2011/7/UE, motyw 10 dyrektywy 2000/35/WE). Z tego względu uznano, że cel w postaci zwalczania opóźnień w płatnościach na rynku wewnętrznym nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez poszczególne państwa członkowskie (motyw 36 dyrektywy 2011/7/UE). Z drugiej strony nie zdecydowano się na pełną unifikację w tym zakresie w drodze rozporządzenia, co tłumaczy się najczęściej istniejącymi rozbieżnościami w zakresie świadczenia odsetkowego w poszczególnych państwach i przewidywanymi trudnościami zastosowania nowych dla niektórych systemów prawnych instytucji (zob. *M. Lemkowski*, *Odsetki cywilnoprawne*, s. 392).

21. Dyrektywa 2011/7/UE opiera się na założeniu harmonizacji o charakterze minimalnym (tak też *M. Grochowski*, *Ryczałtowy zwrot kosztów*, s. 1052, przyp. 5; *P. Machnikowski*, *Rozwój*, s. 12; analogiczną metodę przyjęto w odniesieniu do dyrektywy 2000/35/WE – zob. *M. Spyra, A. Waclawik*, *Dyrektywa Wspólnoty Europejskiej*, s. 140), co oznacza, że ustanawia ona jedynie minimalny (bazowy) próg ochrony wierzyciela, przewidując zarazem, że państwa członkowskie mogą utrzymać lub wprowadzić przepisy dla niego korzystniejsze (art. 12 ust. 3 dyrektywy 2011/7/UE; por. analogiczny art. 6 ust. 2 dyrektywy 2000/35/WE).

21.1. Na temat różnic w podejściu do implementacji dyrektywy 2011/7/UE do krajowych porządków prawnych por. *P. Hausemer, J. Rzepecka, F. Lofstrom, P. Eparvier, L. Rivoire, C. Gallo, N. Maroulis*, *Ex-post evaluation of late payment directive*, s. 28–33 i 72–76.

21.2. Na temat relacji między dyrektywą 2011/7/UE a Konwencją NZ o umowach międzynarodowej sprzedaży towarów, sporządzoną w Wiedniu 11.4.1980 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 45, poz. 286), zob. *C. Bilotta*, *Ending the Commercial Siesta*, s. 710 i n.

C. Przedmiot i cel ustawy

22. Komentowana ustawa – zgodnie z jej art. 1 – określa szczególne uprawnienia wierzyciela i obowiązki dłużnika w związku z terminami zapłaty w transakcjach handlowych, skutki niewykonania takich obowiązków oraz, począwszy od 1.1.2020 r., postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Ustawa w istocie przewiduje szereg instrumentów – nie tylko o charakterze cywilnoprawnym – mających na celu przeciwdziałanie nadmiernym opóźnieniom w płatnościach poprzez dyscyplinowanie stron do stosowania krótszych terminów zapłaty oraz przyznanie dodatkowej ochrony wierzycielowi, który dostarczył towar lub wykonał usługę, ale nie otrzymał płatności w terminie. Przede wszystkim należy w tym zakresie wymienić szereg podstawowych instrumentów (szczegółowo omówionych w dalszej części komentarza). Po pierwsze, wierzyciel ma prawo do odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych, których stopa jest wyższa niż kodeksowych odsetek ustawowych za opóźnienie, jeżeli mimo spełnienia swojego świadczenia nie otrzymał zapłaty w terminie przewidzianym w umowie lub ustawie (art. 6–8 *NadmOpTransHandlU*). Po drugie, w niektórych przypadkach wierzyciel może dochodzić również tzw. odsetek

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl