

Piotr Gogol\*

Aleksandra Ziemnicka\*\*

## Praktyka decyzyjna Prezesa UOKiK w sprawach zatorów płatniczych

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Postępowania w sprawie zatorów płatniczych
  1. Czas trwania postępowań
  2. Kierunki rozstrzygnięć
- III. „Siła wyższa” w praktyce decyzyjnej Prezesa UOKiK
- IV. „Uzasadniony przypadek” w praktyce decyzyjnej Prezesa UOKiK
- V. Wnioski

### Streszczenie

Niniejszy artykuł podsumowuje kluczowe wnioski wynikające z praktyki decyzyjnej Prezesa UOKiK w sprawach zatorów płatniczych w postępowaniach zakończonych w latach 2021–2022. Analizie poddano czas trwania postępowań, sposoby ich zakończenia oraz problematykę wykładni ustawowych pojęć mających wpływ na kierunek zapadłych rozstrzygnięć.

**Słowa kluczowe:** zatory płatnicze; transakcja handlowa; Prezes UOKiK; siła wyższa.

**JEL:** K21

## I. Wprowadzenie

Opóźnienia w płatnościach mogą zniekształcać, ograniczać lub eliminować konkurencję, wpływając negatywnie na otoczenie gospodarcze, w jakim funkcjonują strony transakcji handlowych.

W celu ograniczenia niekorzystnych skutków opóźnień w płatnościach ustawodawca wprowadził zakaz nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przez przedsiębiorców, jednocześnie przyznając Prezesowi UOKiK uprawnienie do wszczynania z urzędu postępowań administracyjnych w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, w tym do nakładania na nich kar pieniężnych.

\* Adwokat, Counsel w kancelarii Ernst & Young Law Tałasiewicz, Zakrzewska i Wspólnicy sp. k. ORCID: 0009-0001-3250-5869; e-mail: Piotr.Gogol@pl.ey.com.

\*\* Adwokat, Associate w kancelarii Ernst & Young Law Tałasiewicz, Zakrzewska i Wspólnicy sp. k. ORCID: 0009-0003-4792-2221; e-mail: Aleksandra.Ziemnicka@pl.ey.com.

Edition of that article was financed under Agreement Nr RCN/SP/0326/2021/1 with funds from the Ministry of Education and Science, allocated to the “Rozwoj czasopism naukowych” programme.

Regulacje te weszły w życie 1 stycznia 2020 r. wskutek nowelizacji<sup>1</sup> ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych<sup>2</sup>. Zmieniona została także ówczesna nazwa ustawy, która obecnie funkcjonuje pod nazwą ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych<sup>3</sup>. Ustawa zatorowa w brzmieniu nadanym nowelizacją z 2019 r. obowiązywała prawie 3 lata. Na jej podstawie Prezes UOKiK wszczął ponad 100 postępowań przeciwko przedsiębiorcom nadmiernie opóźniającym się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, z czego zakończonych została jedynie połowa z nich.

Niniejszy artykuł ma na celu omówienie kluczowych aspektów związanych z dotychczasową praktyką decyzyjną Prezesa UOKiK w sprawach zatorów płatniczych, w szczególności dotyczących czasu trwania postępowań, sposobu ich rozstrzygnięcia oraz wykładni pojęć ustawowych, które mają wpływ na kierunek zapadłych rozstrzygnięć. Autorzy przeanalizowali wszystkie dotychczas opublikowane decyzje wydane przez Prezesa UOKiK w sprawach zatorów płatniczych w latach 2021–2022, dostępne na moment opracowywania niniejszego artykułu<sup>4</sup>, jednak ze względu na jego ograniczony charakter przedstawiono jedynie wybrane decyzje Prezesa UOKiK, które w ocenie autorów odnoszą się do zagadnień istotnych z perspektywy badanej tematyki.

W związku z tym, że od 8 grudnia 2022 r. obowiązuje już nowa ustawa zatorowa<sup>5</sup>, autorzy sformułowali również wnioski dotyczące znowelizowanych regulacji i ich potencjalnego wpływu na praktykę decyzyjną Prezesa UOKiK.

## II. Postępowania w sprawie zatorów płatniczych

### 1. Czas trwania postępowań

Art. 13r ustawy zatorowej przewiduje, że postępowanie w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych powinno być zakończone nie później niż w terminie 5 miesięcy od dnia jego wszczęcia. Oczekiwany termin zakończenia postępowań zatorowych pozostaje aktualny również na gruncie nowej ustawy zatorowej.

W praktyce ustawowy termin zakończenia postępowania nie został przez Prezesa UOKiK dotrzymany w żadnym z dotychczas zakończonych postępowań. W 2020 r., który był pierwszym rokiem obowiązywania ustawy zatorowej, Prezes UOKiK wszczął 100 postępowań. W 2021 r. wszczętych zostało jedynie 8 nowych postępowań, z czego zakończonych zostało jedynie 21 ze 108 postępowań prowadzonych wówczas przez Prezesa UOKiK (tab. 1). Zarówno w 2022 r., jak i 2023 r. Prezes UOKiK nie wszczął żadnego postępowania (tab. 1).

<sup>1</sup> Ustawa z dn. 19.07.2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz. U. 2019 poz. 1649).

<sup>2</sup> Ustawa z dn. 8.03.2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz. U. 2019 poz. 2020), dalej: ustawa zatorowa.

<sup>3</sup> Ustawa z dn. 8.03.2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz. U. 2022 poz. 893 ze zm.); dalej: nowa ustawa zatorowa.

<sup>4</sup> T.j. 30.03.2023 roku.

<sup>5</sup> Ustawa wprowadzona na mocy ustawy z dn. 4.11.2022 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych.

**Tabela 1.** Liczba wszczętych oraz zakończonych postępowań z zakresu zatorów płatniczych

Lp.	Rok	Liczba wszczętych postępowań	Liczba zakończonych postępowań
1.	2020	100	0
2.	2021	8	21
3.	2022	0	33
4.	2023	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych w sprawozdaniu z działalności UOKiK oraz komunikacie UOKiK (UOKiK, 2021; 2022; 2023).

Analiza decyzji wydanych przez Prezesa UOKiK w latach 2021–2022 prowadzi do wniosku, że średni czas trwania zakończonych postępowań wynosi około 16 miesięcy<sup>6</sup>. Najkrótsze postępowania trwały 8 miesięcy<sup>7</sup>, podczas gdy najdłuższe trwały aż 30 miesięcy<sup>8</sup>.

W ocenie autorów znacznie dłuższy niż zakładany przez ustawodawcę czas trwania postępowań zatorowych związany jest koniecznością przeanalizowania przez Prezesa UOKiK bardzo obszernego materiału dowodowego. Jest to konieczne, aby móc ustalić czy doszło do nadmiernej opóźnienia się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przez danego przedsiębiorcę.

W latach 2020–2021 nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych oznaczało sytuację, w której w okresie 3 kolejnych miesięcy suma wartości wszystkich świadczeń pieniężnych niespełnionych lub spełnionych po terminie przez danego przedsiębiorcę wynosiła co najmniej 5 mln zł. Od 1 stycznia 2022 r. próg zaległości jest obniżony i wynosi co najmniej 2 mln zł.

Prezes UOKiK, w celu pozyskania materiału dowodowego niezbędnego do ustalenia czy zaszły powyższe okoliczności, wzywa przedsiębiorców do przekazania dokumentów i informacji dotyczących prowadzonej przez nich działalności, w szczególności w zakresie dokonywanych transakcji handlowych i rozliczeń z kontrahentami oraz przekazania informacji dotyczących dokonywanych transakcji handlowych w formie tabeli określonej przez Prezesa UOKiK w treści wezwania<sup>9</sup>. Taka praktyka Prezesa UOKiK wiąże się z koniecznością przedstawienia przez przedsiębiorców w toku postępowania wyjaśnień dotyczących nawet kilkudziesięciu tysięcy transakcji handlowych (w przypadku przedsiębiorców działających na dużą skalę), które następnie są przedmiotem szczegółowej analizy Prezesa UOKiK.

Aspekt czasochłonności i uciążliwości postępowań zatorowych został dostrzeżony także przez Prezesa UOKiK, który już po upływie pierwszego roku obowiązywania przepisów ustawy zatorowej, stwierdził, że

„wartość nakładanych kar wynikających z ustawowego wzoru jest zbyt niska, zaś postępowania poważnie angażują zasoby Urzędu i przedsiębiorców”<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Obliczenia własne na dzień 30.03.2023 r. na podstawie decyzji pozyskanych z: [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec\\_prez.nsf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf). Nie uwzględniono decyzji, które skończyły się umorzeniem postępowania.

<sup>7</sup> Obliczenia własne na dzień 30.03.2023 r. na podstawie decyzji pozyskanych z: [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec\\_prez.nsf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf). Nie uwzględniono decyzji, które skończyły się umorzeniem postępowania.

<sup>8</sup> Dec. Prezesa UOKiK z 15.12.2022 r., DZP-30/2022.

<sup>9</sup> Przykładowo, dec. Prezesa UOKiK z 13.08.2021 r., DZP-12/2021; dec. Prezesa UOKiK z 26.10.2021 r., DZP-15/2021; dec. Prezesa UOKiK z 28.01.2022 r., DZP – 2/2022.

<sup>10</sup> Wypowiedź Prezesa UOKiK z 12.05.2021 r. Pozyskano z: [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=17465](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=17465) (30.03.2023).

W związku z tym, w ocenie autorów, przepisy ustawy zatorowej wymagały zmian skutkujących przede wszystkim poprawą efektywności postępowań prowadzonych na ich podstawie. Niedoskonałość regulacji dostrzegł ustawodawca, który wprowadził zmiany do ustawy zatorowej określające sposób prowadzenia postępowań przez Prezesa UOKiK, które weszły w życie 8 grudnia 2022 roku. Nowa ustawa zatorowa przewiduje przede wszystkim zmodyfikowany mechanizm nakładania kar przez Prezesa UOKiK za nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, który jak wynika z uzasadnienia do nowej ustawy zatorowej wyeliminować ma m.in. konieczność obliczania jednostkowych kar pieniężnych dla poszczególnych świadczeń pieniężnych niespełnionych lub spełnionych po terminie<sup>11</sup>. Zdaniem autorów nie jest jednak jasne w jaki sposób wprowadzone zmiany faktycznie wpłyną na przyspieszenie nowo wszczynanych postępowań zatorowych, ponieważ zmiany wprowadzone w ustawowym wzorze wpłynąć mogą raczej na wysokość wymierzanych kar (przyznając Prezesowi UOKiK większą elastyczność w zakresie jej wymiaru), natomiast wydaje się, że Prezes UOKiK będzie zobowiązany do ustalenia w toku postępowania podobnego stanu faktycznego, jak na gruncie ustawy zatorowej, co w praktyce wydaje się najbardziej czasochłonnym aspektem prowadzonych postępowań.

Charakter wprowadzonych zmian jest jednak pozytywnie oceniany przez Prezesa UOKiK, który wskazał, że

„obecne regulacje zostały doprecyzowane i uproszczone, co pozwoli na przyspieszenie prowadzonych postępowań, a w konsekwencji na efektywniejsze i szybsze eliminowanie zatorów”<sup>12</sup>.

Trudno jednak przesądzić czy oczekiwania stawiane nowelizacji przepisów ustawy zatorowej w zakresie przyspieszenia czasu trwania postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK zostaną spełnione, ponieważ na moment sporządzenia artykułu (marzec 2023), na ich podstawie nie zostało jeszcze wszczęte żadne postępowanie.

## 2. Kierunki rozstrzygnięć

W przypadku stwierdzenia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych Prezes UOKiK nakłada na stronę postępowania administracyjną karę pieniężną, której wysokość obliczana jest według wzoru określonego w przepisach ustawy zatorowej.

W 2021 r. kary finansowe zostały nałożone przez Prezesa UOKiK w 7 na 19 rozpoznanych sprawach, podczas gdy w aż 12 przypadkach Prezes UOKiK odstąpił od wymierzenia kary finansowej<sup>13</sup>, pomimo stwierdzenia w toku postępowania nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. W postępowaniach zakończonych w 2022 r. w ponad połowie przypadków Prezes UOKiK również odstąpił od wymierzenia kary finansowej, poprzestając na pouczeniu<sup>14</sup>.

Takie sposoby zakończenia postępowań mogą z pozoru sugerować „łagodne” podejście Prezesa UOKiK względem przedsiębiorców opóźniających się w płatnościach. Jednak

<sup>11</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych oraz ustawy o finansach publicznych z 9.03.2022 r. Pozyskano z: dokument546339.pdf (rcl.gov.pl).

<sup>12</sup> Wypowiedź Prezesa UOKiK z 8.12.2022 r. Pozyskano z: [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=19125&news\\_page=5](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19125&news_page=5) (30.03.2023).

<sup>13</sup> Obliczenia własne na dzień 30.03.2023 r. na podstawie danych dostępnych w sprawozdaniu z działalności UOKiK (UOKiK, 2022).

<sup>14</sup> Obliczenia własne na dzień 30.03.2023 r. na podstawie decyzji pozyskanych z: [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec\\_prez.nsf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf) (30.03.2023). Nie uwzględniono decyzji, które skończyły się umorzeniem postępowania.

analiza dotychczasowych decyzji prowadzi do wniosku, że jedyne przypadki odstąpienia przez Prezesa UOKiK od nałożenia kary finansowej na przedsiębiorcę, w przypadku stwierdzenia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych dotyczą sytuacji, w której wartość niespełnionych lub spełnionych po terminie przez stronę postępowania świadczeń pieniężnych jest równa lub mniejsza od wartości świadczeń pieniężnych nieotrzymanych lub otrzymanych po terminie przez tę stronę postępowania w okresie objętym postępowaniem, tj. w praktyce przedsiębiorca sam „padł ofiarą” zatorów płatniczych.

Jest to jedna z dwóch sytuacji, które na gruncie ustawy zatorowej (której przepisy mają zastosowanie do postępowań wszczętych przed wejściem w życie nowej ustawy zatorowej) obligują Prezesa UOKiK do odstąpienia od wymierzenia kary przedsiębiorcy i poprzestania na pouczeniu. Drugi przypadek obligatoryjnego odstąpienia przez Prezesa UOKiK od wymierzenia kary pieniężnej dotyczy sytuacji, w której do nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych doszło na skutek działania siły wyższej. Przepisy ustawy zatorowej (art. 13v ust. 8) przewidują również możliwość fakultatywnego odstąpienia przez Prezesa UOKiK od wymierzenia kary w „uzasadnionych” przypadkach.

Co istotne, nowa ustawa zatorowa nie przewiduje już obligatoryjnego odstąpienia przez Prezesa UOKiK od wymierzenia kary w przypadku, gdy w praktyce suma opóźnionych świadczeń przez danego przedsiębiorcę była niższa niż suma opóźnionych świadczeń jego kontrahentów. Wylimitowanie wspomnianej przesłanki z treści nowej ustawy zatorowej może oznaczać, że kierunek przyszłych rozstrzygnięć może być dla przedsiębiorców bardziej surowy i wiązać się z większą częstotliwością nakładania przez Prezesa UOKiK kar pieniężnych. Nowa ustawa zatorowa nie przewiduje także fakultatywnego odstąpienia przez Prezesa UOKiK od wymierzenia kary w „uzasadnionym przypadku”, w sytuacji stwierdzenia opóźnień w płatnościach, jednak w dotychczas zakończonych postępowaniach Prezes UOKiK ani razu nie skorzystał z tej instytucji. W związku z czym, w ocenie autorów, jej wylimitowanie z treści regulacji nie wydaje się być istotnie relewantne z perspektywy kierunku przyszłych rozstrzygnięć Prezesa UOKiK, w szczególności, że nowa ustawa zatorowa przewiduje generalną możliwość odstąpienia przez Prezesa UOKiK od nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej, nawet w przypadku stwierdzenia w toku postępowania, że doszło do nadmiernych opóźnień.

### III. „Siła wyższa” w praktyce decyzyjnej Prezesa UOKiK

Pojęcie „siły wyższej” nie zostało zdefiniowane na gruncie ustawy zatorowej oraz nowej ustawy zatorowej. Brakuje również ustawowej definicji tego pojęcia na gruncie k.c.<sup>15</sup>

Na gruncie cywilnoprawnym pojęcie „siły wyższej” definiowane jest poprzez stanowisko doktryny oraz orzecznictwo<sup>16</sup>. Prezes UOKiK w jednej z pierwszych decyzji w sprawie zatorów płatniczych, w aspekcie wykładni siły wyższej odwołał się do licznego orzecznictwa sądów powszechnych, zgodnie którym do zdarzeń objętych kategorią siły wyższej zalicza się zdarzenia zewnętrzne w stosunku do przedsiębiorstwa, a działanie siły wyższej musi być nieuchronne (niemożliwe do zapobieżenia) oraz nadzwyczajne (niemożliwe do przewidzenia)<sup>17</sup>. Oznacza to,

<sup>15</sup> Ustawa z dn. 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. 2023 poz. 326 ze zm.).

<sup>16</sup> Tak np. Uchwała SN z 16.10.2007 r., III CZP 30/07.

<sup>17</sup> Dec. Prezesa UOKiK z 15.02.2021 r., DZP-3/2021, pkt 128.

że w dotychczasowej praktyce decyzyjnej Prezes UOKiK odwołuje się do wypracowanej przez orzecznictwo tzw. teorii obiektywnej siły wyższej (Menszig-Wiese, 2023, art. 13v, Nb 20).

Zdaniem doktryny (Kondek, 2021, s. 30) epidemia czy pandemia może być postrzegana jako efekt zdarzenia o charakterze siły wyższej. Natomiast z praktyki decyzyjnej Prezesa UOKiK wynika, że

„sama pandemia jako taka nie może w każdym przypadku stanowić siły wyższej usprawiedliwiającej niewykonanie świadczenia pieniężnego, stan ten bowiem dotyczy wszystkich przedsiębiorców”<sup>18</sup>. Zdaniem Prezesa UOKiK strona postępowania powinna wykazać konkretne zdarzenie wynikające z pandemii, które w jej przypadku stanowiłoby trudną do przewyżczenia przeszkodę w spełnianiu świadczeń pieniężnych w okresie objętym postępowaniem, stanowiącą przyczynę nadmiernego opóźniania się w spełnianiu tych świadczeń<sup>19</sup>. Wydaje się zatem, że Prezes UOKiK powinien odstąpić od wymierzenia kary, tylko jeżeli nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych stanowić będzie wyłączone następstwo pandemii COVID-19 (Dolniak, 2023, art. 13v, Nb 25).

W dotychczasowej praktyce decyzyjnej Prezes UOKiK wskazał jednocześnie, które okoliczności, w jego ocenie, mogą być przejawem siły wyższej związanej z pandemią COVID-19. Zdaniem Prezesa UOKiK

„siła wyższa w kontekście stanu zagrożenia epidemiologicznego COVID-19 związanej z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 mogłaby być rozważana np. w przypadku takich zdarzeń, jak decyzja inspektora sanitarnego o kwarantannie pracowników biura, powodująca brak dostępu przez uprawnionych do systemu płatniczego pozwalającego na dokonanie przelewów, w celu spełnienia świadczeń pieniężnych w terminie, czy też decyzja o zamknięciu zakładu pracy – które to okoliczności mogłyby stanowić trudną do przewyżczenia przeszkodę w spełnianiu świadczeń pieniężnych (np. dlatego, że wymagałoby to złamania zakazów administracyjnych)”<sup>20</sup>.

Prezes UOKiK wskazał również, że

„powoływanie się na siłę wyższą nie może obciążać kontrahentów negatywnymi skutkami epidemii, a przyjęcie odmiennego stanowiska zaprzeczałoby celowi ustawy zatorowej, którym jest przeciwdziałanie powstawaniu zatorów płatniczych w gospodarce”<sup>21</sup>.

Prezes UOKiK, ustalając czy w okolicznościach danego postępowania w sprawie zatorów do opóźnienia w płatnościach doszło wskutek działania siły wyższej, rozważał również czy pomiędzy zdarzeniem o charakterze siły wyższej a opóźnieniem w płatnościach zaistniał związek przyczynowo-skutkowy. W jednej z decyzji Prezes UOKiK stwierdził, że

„pogorszenie sytuacji finansowej, czy płynności finansowej Strony postępowania – nawet jeśli wystąpiło w okresie epidemii – nie zawsze musi stanowić przejaw działania siły wyższej

<sup>18</sup> Ibidem, pkt 136.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem, pkt 138.

<sup>21</sup> Ibidem, pkt 148.

w rozumieniu przepisu art. 13v ust. 7 Ustawy. Zgodnie z tym przepisem siła wyższa musi być bowiem przyczyną nadmiernego opóźniania się w spełnianiu świadczeń pieniężnych, a zatem powinna decydująco wpływać na brak możliwości terminowego spełniania świadczeń pieniężnych”<sup>22</sup>.

Ponadto wydaje się, że w ocenie Prezesa UOKiK niemożność realizacji terminowych płatności powinna odnosić się do wszystkich transakcji handlowych będących przedmiotem postępowania. Jak wskazał Prezes UOKiK w jednej z decyzji,

„trudno zatem przyjąć, aby do części świadczeń pieniężnych wymagalnych w tym samym okresie działanie siły wyższej nie miało miejsca, a do części z nich nastąpiło”<sup>23</sup>.

Co istotne, w żadnej z decyzji wydanych dotychczas na gruncie ustawy zatorowej (marzec 2023), Prezes UOKiK nie stwierdził, że przedsiębiorca wykazał zaistnienie jednej z wymienionych okoliczności, a w konsekwencji, że opóźnienie w płatnościach spowodowane było działaniem siły wyższej. Wydaje się zatem, że podejście Prezesa UOKiK do wykładni pojęcia siły wyższej jest dość restrykcyjne, w szczególności biorąc pod uwagę, że większość z analizowanych stanów faktycznych dotyczyła okresu pandemii COVID-19.

W świetle dotychczasowej praktyki decyzyjnej Prezesa UOKiK nie jest również jasne, jakie okoliczności i dowody powinni przedstawić przedsiębiorcy w toku postępowania, aby Prezes UOKiK stwierdził, że opóźnienia w płatnościach nastąpiły wskutek działania siły wyższej. Jednocześnie, w ocenie autorów, jest wysoce prawdopodobne, że przesłanka siły wyższej nabierze jeszcze większego znaczenia na gruncie postępowań wszczynanych na podstawie nowej ustawy zatorowej (której przepisy znajdują zastosowanie do postępowań zatorowych, wszczętych po 8 grudnia 2022 r.), gdyż w praktyce będzie to jedyna przesłanka obligująca Prezesa UOKiK do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej w przypadku stwierdzenia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przez stronę postępowania.

#### IV. „Uzasadniony przypadek” w praktyce decyzyjnej Prezesa UOKiK

Przepisy ustawy zatorowej przewidują, że w uzasadnionych przypadkach Prezes UOKiK może odstąpić od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku stwierdzenia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przez stronę postępowania (art. 13v ust. 8).

Możliwość fakultatywnego odstąpienia przez Prezesa UOKiK od nałożenia kary z uwagi na „uzasadniony przypadek” dotyczy jedynie postępowań wszczętych i niezakończonych przed 8 grudnia 2022 r., tj. przed wejściem w życie nowej ustawy zatorowej. Obowiązująca nowa ustawa zatorowa nie przewiduje już instytucji fakultatywnego odstąpienia od nałożenia kary w „uzasadnionym przypadku”. Niemniej Prezes UOKiK w żadnym z dotychczas zakończonych postępowań zatorowych (marzec 2023) i tak nie zdecydował się na zastosowanie tej instytucji.

Wykładnia pojęcia „uzasadnionego przypadku” budziła szczególne wątpliwości już od momentu wejścia w życie ustawy zatorowej, ponieważ ustawa zatorowa ani nie definiowała tego

<sup>22</sup> Dec. Prezesa UOKiK z 30.12.2022 r., DZP-33/2022, pkt 248.

<sup>23</sup> Ibidem, pkt 257.

pojęcia, ani nie zawierała przykładowego katalogu sytuacji uzasadniających jego zastosowanie. Brakowało również dostępnych wyjaśnień Prezesa UOKiK, jak należy interpretować tę przesłankę.

Dopiero decyzje wydane przez Prezesa UOKiK w latach 2021–2022 pozwoliły określić praktykę decyzyjną Prezesa UOKiK w sprawie wykładni „uzasadnionego przypadku”. W decyzji wydanej w sprawie *Polskiej Grupy Farmaceutycznej S.A.* Prezes UOKiK stwierdził, że

„z «uzasadnionym przypadkiem», o którym mowa w art. 13v ust. 8 Ustawy mamy do czynienia wówczas, gdy nałożenie administracyjnej kary pieniężnej (...) byłoby sprzeczne z funkcją tej kary oraz celami Ustawy”<sup>24</sup>.

W dalszej części uzasadnienia przytoczonej decyzji Prezes UOKiK odwołał się do uzasadnienia projektu ustawy zatorowej<sup>25</sup>, wskazując, że „jeżeli zaś chodzi o cel Ustawy to jest nim przede wszystkim zwalczanie problemów zatorów płatniczych przez wprowadzenie instrumentów wspomagających zmniejszenie opóźnień w zapłacie należności oraz dyscyplinujących strony do stosowania krótkich terminów zapłaty”<sup>26</sup>. Prezes UOKiK podsumował swoje rozważania, stwierdzając, że

„z «uzasadnionym przypadkiem» będziemy mieli do czynienia w szczególności w sytuacji, w której wymierzenie kary pieniężnej niosłoby ryzyko wyeliminowania podmiotu z obrotu gospodarczego lub w sposób istotny wpłynęłoby na jego sytuację finansową, co doprowadziłoby do dalszego spowolnienia obrotu gospodarczego i pogłębienia trudności z płynnością finansową kolejnych podmiotów”.

Odmierna okoliczność, wynikająca z praktyki decyzyjnej Prezesa UOKiK, uzasadniająca, w ocenie Prezesa UOKiK, odstępianie od wymierzenia kary związana jest ze znikomym stopniem naruszenia prawa, przy czym o tym, że

„waga naruszenia jest znikoma będzie można powiedzieć wówczas, gdy wywołane przez nie skutki są niewielkie, czyli dotknęły małej liczby podmiotów i nie zaburzyły przebiegu procesów społeczno-gospodarczych”<sup>27</sup>.

Ponadto, zdaniem Prezesa UOKiK, skorzystanie z fakultatywnego odstępiania od wymierzenia kary postawiłoby wspartego przedsiębiorcę w pozycji uprzywilejowanej względem innych, wobec których Prezes UOKiK nie zdecydował się zastosować tej instytucji<sup>28</sup>.

W ocenie autorów przytoczone stanowisko Prezesa UOKiK jest jednak zbyt daleko idące i nie zasługuje na aprobatę, gdyż mogłoby prowadzić do wniosku, że skorzystanie przez jakikolwiek organ z instytucji fakultatywnego odstępiania od wymierzenia kary przewidzianej przepisami groziłoby naruszeniem konkurencji i faworyzowaniem innych uczestników obrotu (a możliwość taka przewidziana jest chociażby w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego<sup>29</sup> czy kodeksu karnego skarbowego<sup>30</sup>). W konsekwencji, przyjęcie interpretacji wyrażonej przez Prezesa UOKiK

<sup>24</sup> Dec. Prezesa UOKiK z 30.09.2022 r., DZP-19/2022, pkt 440.

<sup>25</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych. Sejm RP VII kadencji. Druk sejmowy nr 1001, s. 1.

<sup>26</sup> Dec. Prezesa UOKiK z 30.09.2022 r., DZP-19/2022, pkt 441.

<sup>27</sup> Ibidem, pkt 442.

<sup>28</sup> Ibidem, pkt 443.

<sup>29</sup> Przykładowo art. 189f ustawy z dn. 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2022 poz. 2185 ze zm.).

<sup>30</sup> Przykładowo art. 19 ustawy z dn. 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. 2022 poz. 859 ze zm.).



w przytoczonej powyżej decyzji, w pewnym stopniu podważałoby także zasadność istnienia instytucji uznania administracyjnego samej w sobie, szczególnie że przepisy nowej ustawy zatorowej przewidują generalną możliwość fakultatywnego odstąpienia przez Prezesa UOKiK od wymierzenia kary. Możliwość ta wynika wprost z literalnego brzmienia znowelizowanego przepisu, zgodnie z którym

„w przypadku stwierdzenia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych przez stronę postępowania, Prezes Urzędu **może** nałożyć na nią, w drodze decyzji, administracyjną karę pieniężną”<sup>31</sup> [podkreślenie własne autorów].

W ocenie autorów, biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę decyzyjną Prezesa UOKiK na gruncie wykładni pojęcia „uzasadnionego przypadku”, wydaje się mało prawdopodobne, aby Prezes UOKiK w odniesieniu do niezakończonych jeszcze postępowań zdecydował się chociaż raz zastosować fakultatywne odstąpienie od wymierzenia kary, w sytuacji stwierdzenia opóźnień, z uwagi na „uzasadniony przypadek”. Nie można jednak wykluczyć, że dotychczasowa praktyka decyzyjna Prezesa UOKiK dotycząca wykładni „uzasadnionego przypadku” zostanie przez Prezesa UOKiK wykorzystana także na gruncie postępowań prowadzonych na podstawie nowej ustawy zatorowej, która przewiduje generalne uprawnienie Prezesa UOKiK do odstąpienia od wymierzenia kary, nawet w przypadku stwierdzenia wystąpienia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych.

## V. Wnioski

Przeprowadzona analiza decyzji wydanych przez Prezesa UOKiK w sprawach zatorów płatniczych w latach 2021–2022 wykazała, że czas trwania postępowań zatorowych jest dłuższy niż zakładany przez ustawodawcę (średni czas trwania zakończonych dotychczas postępowań wynosił około 16 miesięcy). Spośród wszystkich wszczętych dotychczas postępowań (zarówno w 2020, jak i w 2021 r.) zakończonych została jedynie połowa z nich.

Jedynym przypadkiem odstąpienia przez Prezesa UOKiK od ukarania przedsiębiorcy, pomimo stwierdzenia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, była okoliczność stwierdzenia przez Prezesa UOKiK, że zaszła jedna z dwóch obligatoryjnych przesłanek odstąpienia od wymierzenia kary, tj. suma opóźnionych świadczeń przez danego przedsiębiorcę, przeciwko któremu prowadzone było postępowanie była niższa niż suma opóźnionych świadczeń jego kontrahentów.

Prezes UOKiK ani razu nie odstąpił od wymierzenia kary pieniężnej przy zastosowaniu drugiej z obligatoryjnych przesłanek, tj. sytuacji, gdy do nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych doszło na skutek działania siły wyższej. Prezes UOKiK w żadnej z dotychczas wydanych decyzji nie skorzystał także z instytucji fakultatywnego odstąpienia od wymierzenia kary z uwagi na „uzasadniony przypadek”.

Nowa ustawa zatorowa nie przewiduje możliwości odstąpienia przez Prezesa UOKiK od nałożenia kary na przedsiębiorcę w „uzasadnionym przypadku” ani nie obliguje go do tego w sytuacji, gdy w praktyce przedsiębiorca sam stał się „ofiara” zatorów płatniczych. Nowa ustawa zatorowa przewiduje jednak generalną możliwość odstąpienia przez Prezesa UOKiK od wymierzenia kary

<sup>31</sup> Art. 13v nowej ustawy zatorowej.

w przypadku stwierdzenia nadmiernych opóźnień, przy jednoczesnym braku określenia żadnych przykładowych sytuacji uzasadniających takie rozstrzygnięcie.

Wydaje się, że w przyszłej praktyce decyzyjnej Prezesa UOKiK większego znaczenia nabierze przesłanka siły wyższej jako jedyna obligująca Prezesa UOKiK do odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej. Na ten moment (marzec 2023) trudno jest przewidzieć w jakich okolicznościach Prezes UOKiK zdecyduje się w prowadzonych postępowaniach zatorowych pierwszy raz zastosować tę instytucję.

## Bibliografia

- Dolniak, P. (red.). (2023). *Przeciwdziałanie nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Komentarz.* LEX/el.
- Kondek, J.M. (2021). *Wpływ sytuacji kryzysowych na stosunki cywilnoprawne.* Warszawa: Wolters Kluwer.
- Menszig-Wiese, K. (2023). *Ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Komentarz.* Warszawa: C.H. Beck.
- UOKiK. (2021). *Sprawozdanie z działalności. UOKiK – rok 2020.* Pozyskano z: <https://uokik.gov.pl/publikacje.php?tag=1> (30.03.2023).
- UOKiK. (2022). *Sprawozdanie z działalności. UOKiK – rok 2021.* Pozyskano z: <https://uokik.gov.pl/publikacje.php?tag=1> (30.03.2023).
- UOKiK. (2023). *Działalność UOKiK w 2022 roku.* Pozyskano z: [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=19396&news\\_page=1](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19396&news_page=1).