

ZATORY PŁATNICZE

**PRAKTYCZNY PRZEWODNIK
DLA PRZEDSIĘBIORCÓW**

ZBIÓR DOBRYCH PRAKTYK W ZAKRESIE POSTĘPOWAŃ
“ZATOROWYCH” PROWADZONYCH PRZEZ PREZESA UOKIK

WPROWADZENIE

Od ostatniego Przewodnika WKB Lawyers dla przedsiębiorców w zakresie zatorów płatniczych minęły już 4 lata! Niniejsze opracowanie jest aktualizacją zmian oraz praktycznych porad do wykorzystania szczególnie przy składaniu sprawozdań zatorowych do Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

I. CO WYDARZYŁO SIĘ W OSTATNICH LATACH W OBSZARZE ZATORÓW PŁATNICZYCH I CO W ZWIĄZKU Z TYM, KAŻDY PRZEDSIĘBIORCA POWINIEN WIEDZIEĆ?

1. Nowelizacja z 2022 r.

Największe znaczenie spośród ostatnich zmian ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (tj. Dz. U. z 2023 r. poz 1790, „Ustawa zatorowa”) miała nowelizacja z 2022 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 2414, „Nowelizacja”).

Co istotne, zgodnie z art. 3 ust. 6 Nowelizacji, nowe przepisy mają zastosowanie wyłącznie do postępowań wszczętych po dniu 8 grudnia 2022 r. (dniu wejścia w życie Nowelizacji).

1.1. Sprawozdania

Jedną z ważniejszych zmian w zakresie sprawozdań jest wydłużenie terminu na ich składanie z dnia 31 stycznia do 30 kwietnia każdego roku.

Ponadto, wprowadzono następujące zmiany w zakresie obowiązku sprawozdawczego:

- Zwolnienie z obowiązku sprawozdawczego spółek wchodzących w skład podatkowych grup kapitałowych;
- Wyłączenie ze sprawozdania transakcji handlowych, których wyłącznymi stronami są podmioty należące do tej samej grupy kapitałowej;
- Wyłączenie transakcji handlowych w przedmiocie działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej;
- Wyłączenie świadczeń pieniężnych, w przypadku których upłynął termin przedawnienia;
- Obowiązek podawania wszystkich danych w walucie polskiej);
- Obowiązek korygowania sprawozdania, jeżeli w co najmniej jednej pozycji dane uległy zmianie o co najmniej 10% ich wartości;
- Jeżeli zmiany wartości zaszły w latach następujących po roku, za który złożono sprawozdanie, to uwzględnia się je w sprawozdaniu za rok, w którym świadczenie pieniężne w zakresie zmienionej wartości jest wymagalne.

Zmieniony został również katalog podmiotów ponoszący odpowiedzialność karną za zaniechanie obowiązku przekazania sprawozdania (o czym więcej w pkt 3 cz. IV).

1.2. Nowe przesłanki ustalenia wystąpienia zatoru płatniczego

Nowelizacja zakłada, że by ustalić, że doszło do nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, suma wartości wymagalnych świadczeń pieniężnych niespełnionych lub spełnionych po terminie musi wynosić co najmniej 2 000 000 złotych w okresie 3 kolejnych miesięcy. Oznacza to, że relewantny charakter mają **wyłącznie świadczenia wymagalne**, co stanowi olbrzymią korzyść dla przedsiębiorców. Dotychczas Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów („Prezes UOKiK”, „UOKiK” lub „Urząd”) pod uwagę brał również świadczenia pieniężne niewymagalne (jak np. błędnie wystawione przez kontrahentów faktury VAT).

Jednocześnie, Prezes UOKiK pomija:

- Niespełnione oraz spełnione po terminie świadczenia pieniężne, których termin spełnienia upłynął wcześniej niż 2 lata przed wszczęciem postępowania zatorowego;
- Transakcje handlowe, których wyłącznymi stronami są podmioty należące do tej samej grupy kapitałowej;
- Transakcje handlowe zawierane w zakresie działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej.

1.3. Nowe regulacje dotyczące kar pieniężnych nakładanych przez Urząd

Zgodnie z Nowelizacją, kary pieniężne mają charakter fakultatywny – Prezes UOKiK może, ale nie musi ich nakładać. Na tej podstawie, odmiennie od wcześniejszych przepisów, Prezes UOKiK może – zgodnie z uznaniem administracyjnym – odstąpić od wymierzenia kary. Niestety, póki co brak jest decyzji mogących stanowić jakąkolwiek próbkę w tym zakresie na ile faktycznie Urząd będzie korzystać z tego uprawnienia i odstępować od wymierzenia kary, a na ile nowelizacja będzie mieć martwy charakter.

Nastąpiła też zmiana w sposobie liczenia wysokości kary, w tym wprowadzenie uznaniowości Urzędu przy wymierzaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej, co otwiera przed Urzędem możliwość uwzględnienia szeregu okoliczności, które w poprzednim stanie prawnym – mimo ich racjonalności i słuszności – nie mogły zostać wzięte pod uwagę. Zwiększa to możliwość prowadzenia skutecznej argumentacji prawnej w tych postępowaniach.

Wprowadzone zostały również zmiany, które mogą mieć negatywne skutki dla przedsiębiorcy. Uchylony został obowiązek odstąpienia przez Prezesa UOKiK od nałożenia kary finansowej, jeśli suma opóźnionych (niezapłaconych) przez przedsiębiorcę świadczeń pieniężnych jest mniejsza od sumy opóźnionych (nieotrzymanych) świadczeń pieniężnych od wierzycieli.

Zmienione zostały również przesłanki obligatoryjnego obniżenia wysokości nałożonej kary – w poprzednim stanie prawnym można było bowiem uzyskać zmniejszenie kary nawet o 30% jej pierwotnej wysokości (choć w praktyce było to problematyczne). Obecnie – w sytuacji określonej w ustawie – Prezes UOKiK zmniejsza karę o maksymalnie 20% jej pierwotnej wysokości (o czym więcej w pkt 2 cz. I).

1.4. Pozostałe zmiany

Inne istotne zmiany to:

- Wprowadzenie tzw. **„wezwań miękkich”** (na wzór art. 49a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹), które umożliwiają UOKiK wystąpienie do przedsiębiorcy bez formalnego wszczęcia postępowania – w założeniu zmiana ta pozwala wyjaśnić na roboczo, różne kwestie i wątpliwości co do ewentualnych opóźnień w zapłacie. Wezwania te są już w szerokim zakresie wykorzystywane przez Prezesa UOKiK. Nie każda z takich czynności jest jednak preludium dla wszczęcia późniejszego postępowania zatorowego, a kluczowe znaczenie ma treść wyjaśnień i odpowiedzi przedsiębiorcy.
- Nowe wymogi co do składanych kontrahentowi oświadczeń o posiadaniu, uzyskaniu lub utracie statusu dużego przedsiębiorcy oraz norm kiedy należy powiadomić kontrahenta.
- Bezskuteczność klauzul ograniczających możliwość przelewu wierzytelności w transakcjach handlowych z MŚP, jeżeli zapłata wierzytelności nie nastąpiła w terminie określonym w umowie, a jeśli tego terminu nie określono – od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego.
- Rozłożenie nałożonej kary na raty na wniosek przedsiębiorcy ze względu na ważny interes wnioskodawcy.

II. DALSZY TRUDNOŚCI W POSTĘPOWANIACH ZATOROWYCH

Z naszych doświadczeń wynika, że współpraca z Prezesem UOKiK w toku postępowania w dalszym ciągu przysparza przedsiębiorcom licznych trudności. Organ domaga się bowiem, olbrzymiej ilości danych o transakcjach handlowych, których zebranie – przy braku dostosowanego oprogramowania i braku odpowiednich procedur wewnętrznych – jest bardzo czasochłonne, skomplikowane, a w części wypadków, wręcz niemożliwe.

Dodatkowo, udzielenie odpowiedzi na wezwania Prezesa UOKiK, może wymagać ręcznego weryfikowania i uzupełniania danych w tabelach Excel, przygotowanych przez pracowników Urzędu. Tabele te nie są w żaden sposób kompatybilne z systemami IT, którymi posługują się przedsiębiorcy.

Sytuację przedsiębiorcy komplikuje ryzyko związane z tym, że brak współpracy czy wprowadzenie Prezesa UOKiK w błąd, może wiązać się z nałożeniem na przedsiębiorcę kary finansowej w wysokości do 50 mln EUR. Umożliwia to Prezesowi UOKiK wywieranie dużej presji na badane podmioty

Dla prawidłowego i bezpiecznego poprowadzenia postępowania, kluczowa jest nie tylko znajomość nowych przepisów, ale także doświadczenie związane z dotychczasową praktyką i sposobem działania Urzędu w innych sprawach, prowadzonych przez Prezesa UOKiK (postępowania antymonopolowe, dotyczące ochrony konsumentów czy przewagi kontraktowej). Pozwala ono na rozstrzygnięcie wielu dylematów, które pojawiają się w ramach interakcji z Urzędem.

¹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1616).

Od pierwszych dni obowiązywania nowych przepisów, doradzamy naszym Klientom w kwestiach związanych z ich stosowaniem. Jesteśmy zaangażowani – w różny sposób – w wiele aktualnie prowadzonych postępowań „zatorowych”. Na bazie tych doświadczeń przedstawiamy Państwu najważniejsze wnioski dotyczące tego, jak przygotować się na badanie prowadzone przez Prezesa UOKiK oraz, jak zachować się w toku postępowania.

Nasze wnioski prezentujemy w praktycznej i przystępnej formie, licząc, że zebrane przez nas doświadczenia będą dla Państwa pomocne. Wierzymy, że raport, który oddajemy w Państwa ręce zawiera niezbędną wiedzę dla każdego przedsiębiorcy. Jednocześnie, życzymy Państwu, aby powodów do sięgania do niniejszego przewodnika było jak najmniej.

Z pozdrowieniami,

Zespół WKB wspierający przedsiębiorców w postępowaniach zatorowych:

Aleksandra Dziurkowska

Jadwiga Stryczyńska-Najmowicz

Kamila Białasik

KROK PO KROKU DO DECYZJI – JAK PRZEBIEGA POSTĘPOWANIE „ZATOROWE”?

Z decyzji Prezesa UOKiK, wydanych w sprawie nadmiernego opóźniania się przez przedsiębiorców ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (tzw. postępowaniach „zatorowych”) oraz z naszych doświadczeń praktycznych wynika, że są one prowadzone według schematu opisanego poniżej².

1. Współpraca UOKiK z Krajową Administracją Skarbową

Wszczęcie postępowania zatorowego poprzedza **analiza prawdopodobieństwa nadmiernego opóźniania się przez przedsiębiorcę z płatnościami** na rzecz kontrahentów.

W analizie tej identyfikuje się obszary, gdzie ryzyko powstawania opóźnień jest największe i szczególnie dotyczy podmioty z sektora MŚP. Urząd uwzględnia w swojej analizie m.in. informacje przekazane przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej („Szefa KAS”) oraz dane ze sprawozdań składanych Ministrowi Rozwoju i Technologii o stosowanych terminach zapłaty w transakcjach handlowych. Największe ryzyka wynikające z zatorów płatniczych występują w szeroko rozumianym przemyśle: motoryzacyjnym, kosmetycznym, elektromaszynowym, jak również w przetwórstwie spożywczym i produkcji opakowań. Nadal widoczne są również zatory płatnicze w handlu i dystrybucji.

Na podstawie danych wstępnie przygotowanych przez Szefa KAS, Prezes UOKiK ocenia, czy szacowana wartość świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie, wyczerpuje przesłanki nadmiernego opóźniania się przez przedsiębiorcę ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Nadmierne opóźnianie się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych ma miejsce w przypadku, gdy w okresie 3 kolejnych miesięcy (tj. dowolnych trzech miesięcy następujących po sobie, przypadających w okresie 2 lat przed dniem wszczęcia postępowania) suma wartości wymagalnych świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie przez ten podmiot wynosi co najmniej 2.000.000 zł w kolejnych latach. **Teoretycznie wystarczy zatem jedna zapłacona z opóźnieniem faktura – na niewygórowaną, z perspektywy działalności prowadzonej przez dużego przedsiębiorcę, kwotę – żeby znaleźć się na radarze Prezesa UOKiK.**

2. Wszczęcie postępowania

Po weryfikacji wstępnych danych, Prezes UOKiK wszczyna z urzędu postępowanie, wydając postanowienie. W postanowieniu wskazane są: strony postępowania, data

² W niniejszym przewodniku analizujemy tylko sytuację, w której w toku postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK doszło do stwierdzenia wystąpienia nadmiernego opóźniania się w spełnieniu świadczeń pieniężnych. Podkreślamy jednak, że postępowanie może również wykazać, że do naruszenia Ustawy zatorowej nie doszło (zapewne będą to zupełnie wyjątkowe sytuacje). W takim wypadku Prezes UOKiK umarza postępowanie, w drodze postanowienia.

wydania postanowienia oraz okres objęty postanowieniem (wskazanie kolejnych 3 miesięcy). Postanowienie nie wymaga reakcji ze strony przedsiębiorcy (adresata postanowienia), tym bardziej, że na tym etapie nie można go zaskarżyć. Jednak z punktu widzenia prowadzenia postępowania, informacje w nim zawarte są istotne z następujących powodów:

- **[Strona] – Stroną postępowania jest tylko przedsiębiorca wskazany w treści postanowienia, a nie np.: spółka matka, czy inne spółki z grupy kapitałowej, do której należy ten przedsiębiorca.** W praktyce oznacza to m.in., że przedsiębiorca odpowiada tylko za terminową płatność własnych zobowiązań (te zobowiązania, gdzie sam był dłużnikiem). Będzie również zobowiązany do przekazania tylko takich informacji i dokumentów, w odpowiedzi na wezwanie Prezesa UOKiK, które rzeczywiście posiada (przykładowo nie będzie musiał podejmować działań zmierzających do pozyskania dokumentów, w posiadaniu których jest podmiot trzeci – spółka z grupy kapitałowej czy bank).
- **[Data wszczęcia postępowania] – Data ta jest istotna dla przedsiębiorcy, ponieważ ma ona wpływ na część przysługujących mu uprawnień.** Po pierwsze, wskazana data wyznaczy, na późniejszym etapie postępowania, okres istotny dla obliczenia wartości świadczeń pieniężnych nieotrzymanych lub otrzymanych przez przedsiębiorcę po terminie. To z kolei może stanowić przesłankę do odstąpienia przez Prezesa UOKiK od nałożenia na przedsiębiorcę kary finansowej.
- **[Data doręczenia decyzji] – Data doręczenia jest natomiast istotna, ponieważ otwiera stronie możliwość skorzystania z obniżenia kary finansowej o 20%. Przedsiębiorca skorzysta z obniżki, jeśli w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji uiszczy w całości nałożoną karę oraz zrzeknie się wobec Prezesa UOKiK prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. W bieżącym stanie prawnym jest o wiele łatwiej skorzystać z tej możliwości, ponieważ dzięki Nowelizacji Prezes UOKiK jako załącznik do decyzji dodaje wykaz świadczeń pieniężnych poddanych analizie w toku postępowania. W związku z tym, przedsiębiorca wie z jakich należności musi się rozliczyć, by obniżyć karę pieniężną.**
- **[Okres objęty postępowaniem] – Informacja ta daje przedsiębiorcy wiedzę o tym, które miesiące będą przez Prezesa UOKiK analizowane.** Prezes UOKiK może nałożyć karę pieniężną tylko za świadczenia pieniężne, które były wymagalne oraz jednocześnie niezapłacone lub zapłacone z opóźnieniem we wskazanym okresie. Ustawa zatorowa nie daje podstaw do poszerzenia zakresu czasowego postępowania, nie można jednak wykluczyć wszczęcia kolejnych postępowań w odniesieniu do innych trzymiesięcznych okresów.

3. Wezwania do przedstawienia informacji i dokumentów – ustalenie zaległości płatniczych

Po wydaniu postanowienia o wszczęciu postępowania, zazwyczaj w okresie do 2 tygodni, **Prezes UOKiK** przesyła stronie pierwsze wezwanie do przedstawienia informacji i dokumentów, **żądając przekazania m.in.**

- oświadczenia o posiadanym statusie przedsiębiorcy;
- dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości;
- informacji dotyczących dokonywanych transakcji handlowych wymagalnych w okresie postępowania (w pliku Excel w układzie narzuconym przez Prezesa UOKiK);
- plików JPK VAT w części dotyczącej ewidencji zakupów VAT za odpowiednie okresy (daleko dłuższe niż okres 3 miesięcy objętych analizą) oraz plików JPK WB.

W kolejnych miesiącach postępowania, takie wezwanie będzie podstawowym narzędziem komunikacji między przedsiębiorcą a Prezesem UOKiK.

Zwracamy uwagę na następujące zagadnienia, dotyczące wezwań kierowanych przez Prezesa UOKiK

- **[Termin na udzielenie odpowiedzi]** – jest zazwyczaj bardzo krótki. **Jeśli przedsiębiorca nie ma odpowiednio skonfigurowanego systemu wspierającego procesy księgowo, uzupełnienie pliku Excel w pierwotnie wyznaczonym terminie, z reguły nie jest możliwe** (tak było we wszystkich sprawach, w których doradzaliśmy naszym klientom, głównie z uwagi na konieczność zebrania bardzo dużej ilości szczegółowych danych i ich przedstawienia w formacie określonym przez Urząd).
- **[Niedostosowanie oczekiwań Urzędu do praktyki biznesowej]** – to jest w naszej ocenie, największy problem przedsiębiorców, w toku uzupełniania plików Excel opracowanych przez Prezesa UOKiK. Wygląda na to, że pliki te zostały przygotowane przy założeniu, że obrót gospodarczy jest nieskomplikowany - dostawca wystawia fakturę i dostarcza ją odbiorcy (przy czym faktura jest wystawiona w sposób prawidłowy, zgodnie z postanowieniami umowy łączącej strony, nie zawiera błędów czy nieścisłości), a odbiorca płaci jednorazowo całość kwoty, wskazanej na fakturze przelewem bankowym. **Wszelkie „komplikacje”, takie jak: - rozliczenia przez kompensatę, z wykorzystaniem faktoringu (nie mówiąc o dziesiątkach jego odmian), netting, korekty dokumentów księgowych, powodują duże problemy w uzupełnieniu plików Excel.** Obserwujemy jak niejednokrotnie przedsiębiorcy chcąc współpracować z Prezesem UOKiK, wypełniają informacje o tysiącach transakcji handlowych (w optymistycznych scenariuszach) ręcznie. Trzeba podkreślić, że pliki Excel, przesyłane przez Prezesa UOKiK do uzupełnienia oraz wyjaśnienia, są przez Urząd systematycznie zmieniane, po to, aby uwzględnić identyfikowane w toku postępowań zatorowych sytuacje faktyczne. Jednakże niewielkim stopniu ułatwia to pracę nad uzupełnieniem tych plików przez przedsiębiorcę.
- **[Formalizm]** – wyrazem niezwykle formalnego podejścia Prezesa UOKiK do zbierania dowodów są kolejne wezwania do uzupełniania braków formalnych i przedłożenia wyjaśnień są. **Oświadczenia strony czy wnioskowanie na podstawie niespornych okoliczności, przedstawionych przez przedsiębiorcę w toku postępowania zatorowego, nie są – z nieznanymi nam przyczyn – uznawane za wystarczające.** Prowadzi to do konieczności przedkładania przez

przedsiębiorców tysięcy dokumentów (co wiąże się z ich fizycznym odnalezieniem, skopiowaniem itp.) oraz niejednokrotnie dokonywania kosztownych tłumaczeń tych dokumentów. Konieczność gromadzenia tych dokumentów, jak również, realna możliwość ich wnikliwego przeanalizowania przez osoby prowadzące postępowanie, budzi, w naszej ocenie, wiele wątpliwości.

4. Badanie okoliczności uzasadniających odstąpienie od nałożenia kary

Nowelizacja wprowadziła również niekorzystne zmiany dla przedsiębiorców. W bieżącym stanie prawnym, w postępowaniach wszczętych po dniu 8 grudnia 2022 r. Prezes UOKiK nie może już obligatoryjnie odstąpić od wymierzenia kary w sytuacji, gdy wartość niespełnionych lub spełnionych po terminie przez przedsiębiorcę świadczeń pieniężnych, za które obliczono jednostkowe kary, jest równa lub mniejsza od wartości świadczeń pieniężnych nieotrzymanych lub otrzymanych po terminie przez przedsiębiorcę w okresie objętym postępowaniem. Nie może również fakultatywnie odstąpić od wymierzenia kary w sytuacji uzasadnionego wypadku. Jedyną okoliczność, w której Prezes UOKiK nadal może zaniechać nałożenia kary, to sytuacja zajścia siły wyższej. W przypadku opóźnień spowodowanych działaniem siły wyższej, odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej jest obligatoryjne. W związku z powyższym, bardzo trudno jest obecnie uniknąć nałożenia przez Prezesa UOKiK kary. W dotychczasowej praktyce nie zdarzyło się ani razu, by na podstawie tej przesłanki odstąpił on od wymierzenia kary.

5. Szczegółowe uzasadnienie zarzutów

Prezes UOKiK na końcowym etapie postępowania, przesyła do przedsiębiorcy pismo szczegółowo opisujące zarzut nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych (jest to dobra praktyka znana z innych postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK).

Jest to jednocześnie pierwszy moment, kiedy strona postępowania dowiaduje się które świadczenia pieniężne, w ocenie Prezesa UOKiK są opóźnione. (sic!). Na odniesienie się do stawianych zarzutów przedsiębiorca ma jedynie 7 dni (co wynika z dotychczas wydanych decyzji).

Dokonując ustalenia w zakresie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych, przedsiębiorcy powinni zwrócić uwagę na różne kategorie świadczeń

- **[świadczenia niesymetryczne i świadczenia pomiędzy dużymi przedsiębiorcami]** – to świadczenia, w których dłużnikiem jest mikro, mały lub średni przedsiębiorca, a wierzycielem jest duży przedsiębiorca oraz jeśli transakcja jest zawierana pomiędzy dużymi przedsiębiorcami. W tym wypadku **Prezes UOKiK przyjmuje, że uzgodniony przez strony termin spełnienia świadczenia pieniężnego może być dłuższy niż 60 dni** (jeśli strony w umowie wyraźnie tak ustalą i pod warunkiem, że ustalenie to nie jest rażąco nieuczciwe wobec wierzyciela). W tych transakcjach, Prezes UOKiK ustala jedynie, czy strona spełniła świadczenie pieniężne w umownie określonym terminie.

- **[świadczenia asymetryczne]** – to świadczenia, w których dłużnikiem zobowiązanym do zapłaty świadczenia pieniężnego jest duży przedsiębiorca, a wierzycielem dostarczającym towary lub wykonującym usługi jest mikro, mały lub średni przedsiębiorca, **Prezes UOKiK przyjmuje wówczas, że uzgodniony przez strony termin spełnienia świadczenia pieniężnego nie może przekraczać 60 dni, liczonych od dnia doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, potwierdzających dostawę towaru lub wykonanie usługi.** W tych transakcjach Prezes UOKiK, w przypadku umownych terminów zapłaty równych lub krótszych od 60 dni, ustala czy strona spełniła świadczenie pieniężne w terminie określonym w umowie, a w przypadku umownych terminów zapłaty dłuższych niż 60 dni, ustala czy strona spełniła świadczenie pieniężne w terminie 60 dni.

6. Decyzja kończąca postępowanie

Jeśli Prezes UOKiK, w toku postępowania, stwierdzi wystąpienie zatorów płatniczych, wówczas wydaje decyzję w sprawie nadmiernego opóźniania się przez przedsiębiorców ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Taką decyzją Urząd może nałożyć na przedsiębiorcę karę finansową lub (w sytuacji siły wyższej) odstępuje od nałożenia kary oraz obciąża przedsiębiorcę kosztami postępowania. Wysokość maksymalnej kary jest obliczana według następującego wzoru:

WK = (WŚ 1 – suma wartości wymagalnych świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie lub ich równowartości - w przypadku gdy zostały wyrażone w walucie obcej, w stosunku do których okres, który upłynął od dnia wymagalności niespełnionego lub spełnionego po terminie świadczenia pieniężnego do ostatniego dnia okresu objętego postępowaniem albo do dnia jego spełnienia, jeżeli świadczenie pieniężne zostało spełnione w okresie objętym postępowaniem, nie przekracza 30 dni RAZY 1%) DODAC (WŚ 2 – suma wartości wymagalnych świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie lub ich równowartości - w przypadku gdy zostały wyrażone w walucie obcej, w stosunku do których okres, który upłynął od dnia wymagalności niespełnionego lub spełnionego po terminie świadczenia pieniężnego do ostatniego dnia okresu objętego postępowaniem albo do dnia jego spełnienia, jeżeli świadczenie pieniężne zostało spełnione w okresie objętym postępowaniem, wynosi od 31 do 60 dni RAZY 2%) DODAC (WŚ3 – suma wartości wymagalnych świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie lub ich równowartości - w przypadku gdy zostały wyrażone w walucie obcej, w stosunku do których okres, który upłynął od dnia wymagalności niespełnionego lub spełnionego po terminie świadczenia pieniężnego do ostatniego dnia okresu objętego postępowaniem albo do dnia jego spełnienia, jeżeli świadczenie pieniężne zostało spełnione w okresie objętym postępowaniem, wynosi od 61 do 120 dni RAZY 4%) DODAC (WŚ 4 – suma wartości wymagalnych świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie lub ich równowartości

- w przypadku gdy zostały wyrażone w walucie obcej, w stosunku do których okres, który upłynął od dnia wymagalności niespełnionego lub spełnionego po terminie świadczenia pieniężnego do ostatniego dnia okresu objętego postępowaniem albo do dnia jego spełnienia, jeżeli świadczenie pieniężne zostało spełnione w okresie objętym postępowaniem, wynosi od 121 do 365 dni RAZY 12%) DODAC (WŚ 5 – suma wartości wymagalnych świadczeń pieniężnych niespełnionych oraz spełnionych po terminie lub ich równowartości - w przypadku gdy zostały wyrażone w walucie obcej, w stosunku do których okres, który upłynął od dnia wymagalności niespełnionego lub spełnionego po terminie świadczenia pieniężnego do ostatniego dnia okresu objętego postępowaniem albo do dnia jego spełnienia, jeżeli świadczenie pieniężne zostało spełnione w okresie objętym postępowaniem, przekracza 365 dni RAZY 24%)

Zgodnie z Nowelizacją, przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary pieniężnej Prezes Urzędu bierze pod uwagę:

- Wagę naruszenia;
- Okoliczności naruszenia wykazane przez stronę postępowania;
- Działania podjęte przez stronę postępowania z własnej inicjatywy w celu zaprzestania naruszenia;
- Współpracę strony postępowania z Prezesem Urzędu w toku postępowania, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania;
- Spełnienie przez stronę postępowania wszystkich niespełnionych w terminie świadczeń pieniężnych wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w transakcjach handlowych, nie później niż w terminie 60 dni od dnia doręczenia stronie postanowienia o wszczęciu postępowania.

Mając na uwadze powyższe, Nowelizacja wprowadziła nowy system ustalania wysokości kary nakładanej przez Prezesa. W pierwszej kolejności Prezes UOKiK ustala maksymalną karę, jaką może nałożyć, a następnie – biorąc pod uwagę wymienione przesłanki – uznaniowo ustala konkretną wysokość kary pieniężnej.

7. Podsumowanie – największe wyzwania dla przedsiębiorcy

Nasze dotychczasowe doświadczenia pokazują, że **daleko idące oczekiwania UOKiK dot. zakresu przedstawianych informacji i danych finansowych, połączone są z bardzo formalnym podejściem organu do całego procesu (wymóg przedstawienia dowodu na każdą okoliczność, nawet niesporną, wymóg przedstawienia danych w ściśle określonej formie (arkusz Excel)). Przedsiębiorcy natomiast nie są dostatecznie przygotowani na tego typu postępowanie, ich systemy informacyjne nie odpowiadają stawianym wymogom, a to z kolei powoduje konieczność wykonania ogromnej, dodatkowej pracy.**

Tym samym, prowadzone postępowania stają się bardzo dużym obciążeniem dla organizacji, angażując czas wielu kluczowych osób.

Dlatego też rekomendujemy podjęcie próby dostosowania systemów księgowych i finansowych do oczekiwań Prezesa UOKiK, tak by wymagane dane, mogły być generowane automatycznie. Wymaga to rozważenia wszystkich „za” i „przeciw” – zakładamy, że trudno przestawić wszystkie systemy pod oczekiwania Urzędu. **Jeżeli jednak, z technicznego punktu widzenia, możliwe jest wprowadzenie zmian, ułatwiających gromadzenie takich danych, to na pewno warto to zrobić!**

OBOWIĄZEK WSPÓŁPRACY Z PREZESEM UOKiK I SANKCJE ZA JEGO NARUSZENIE

Przedsiębiorca (każdy, nawet ten, który nie jest stroną postępowania (np. kontrahent), ale którego wezwano do przedstawienia informacji i dokumentów) ma obowiązek współpracy z Prezesem UOKiK.

Naruszenie tego obowiązku może zostać surowo ukarane, w sytuacji, w której przedsiębiorca:

- **nie udzielił informacji żądanych przez organ lub udzielił informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd;**
- **uniemożliwia lub utrudnia rozpoczęcie lub przeprowadzenie kontroli w siedzibie przedsiębiorcy.**

Prezes UOKiK może w takiej sytuacji nałożyć na przedsiębiorcę administracyjną karę pieniężną w wysokości do 5% przychodu osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, ale nie więcej niż równowartość 50.000.000 euro.

Możliwość nałożenia przez Prezesa UOKiK kary finansowej za tzw. brak współpracy jest mechanizmem znanym z innych postępowań prowadzonych przez ten organ. Dlatego też doświadczenia z tego zakresu są niezwykle cenne w relacjach z Prezesem UOKiK. W naszej ocenie – pomimo rozbieżności pomiędzy „klasycznym” postępowaniem antymonopolowym a postępowaniem „zatorowym” - **analogiczne zastosowanie znajdzie również orzecznictwo ukształtowane na gruncie tych spraw, dotyczące chociażby zakresu obowiązku współpracy z Urzędem** (np. kwestia możliwości zobowiązania przedsiębiorcy do przekazania danych w określonym formacie czy możliwość żądania danych, którymi przedsiębiorca obiektywnie nie dysponuje lub zdobycie których wiązałoby się ze szczególnym wysiłkiem).

Ocena postępowania danego przedsiębiorcy w relacjach z Prezesem UOKiK została pozostawiona do tzw. uznania administracyjnego. Oczywiście przy wydaniu decyzji o karze za tzw. brak współpracy zastosowanie mają m.in. zasady ogólne postępowania administracyjnego, a więc np.; zasada wzbudzania zaufania do organów władzy publicznej czy zasada proporcjonalności i bezstronności. Niemniej jednak, do uznania organu pozostaje czy na danego przedsiębiorcę zostanie nałożona kara czy nie. Ocena działań, podjętych przez stronę w tym zakresie, jest dokonywana przez Prezesa UOKiK w sposób subiektywny. W praktyce może się zdarzyć, że brak możliwości przedstawienia przez przedsiębiorcę niektórych danych Prezesowi UOKiK, będzie ocenione negatywnie.

Od decyzji nakładającej karę pieniężną stronie przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie skarga do sądu administracyjnego. Wówczas to sąd oceni zasadność nałożenia takiej kary w oparciu o dokumentację sprawy i stanowisko przedsiębiorcy.

**WEZWANIA DO PRZEKAZANIA INFORMACJI I DOKUMENTÓW -
PODSTAWOWE NARZĘDZIE KOMUNIKACJI POMIĘDZY PREZESEM UOKiK
I PRZEDSIĘBIORCĄ****1. Czy muszę odpowiedzieć na wezwanie?**

Według naszych doświadczeń, wezwania do przekazania dokumentów i informacji stanowią podstawowe narzędzie komunikacji między przedsiębiorcą a Prezesem UOKiK w toku ustalania stanu faktycznego.

Wezwania takie kierowane są nie tylko do stron postępowania, ale także do innych podmiotów, w szczególności kontrahentów badanego przedsiębiorcy (co nietypowe – także tych zagranicznych, u których takie wezwanie budzi duży niepokój).

Wezwanie wysyłane przez Prezesa UOKiK powinno zawierać:

- wskazanie zakresu żądanych informacji,
- celu żądania,
- terminu udzielenia informacji
- oraz co niezwykle istotne określenie struktury i formatu przekazywanych danych oraz sposobu ich przekazania.

Ocena konieczności czy zasadności przedłożenia określonych informacji i dokumentów należy wyłącznie do Prezesa UOKiK. **Przedsiębiorca, co do zasady, nie ma możliwości kwestionowania wezwania bez narażenia się na ewentualne kary pieniężne.** W szczególności – w naszej ocenie – kwestionowanie obowiązku uzupełnienia plików Excel. co do zasady, może okazać się nieskuteczne i narażać na ryzyko nałożenia kary za tzw. brak współpracy³.

Zgodnie z orzecznictwem na gruncie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 275), – biorąc pod uwagę jednakową treść komentowanych przepisów, podnosimy w postępowaniach, w których reprezentujemy naszych Klientów, że przepisy ww. ustawy powinny być stosowane analogicznie w postępowaniach „zatorowych”, **Prezes UOKiK nie może zatem żądać przekazania przez przedsiębiorców:**

- **informacji i dokumentów, którymi przedsiębiorca nie dysponuje; przedsiębiorca nie ma także obowiązku podejmowania nadzwyczajnych starań w celu uzyskania takich informacji;**
- **informacji i dokumentów w przypadku, gdy nie istnieje prawny obowiązek ich gromadzenia.**

W orzecznictwie reprezentowane jest również stanowisko, zgodnie z którym **żądanie udzielenia informacji przez Prezesa UOKiK nie może prowadzić do powstania obowiązku sporządzenia, na potrzeby Urzędu, opracowań analitycznych na**

³ Nie wykluczamy takiej możliwości w szczególnych stanach faktycznych i zawsze należy rozważyć taką opcję.

podstawie żądanych dokumentów i informacji, nieprzewidzianych w obowiązujących przepisach⁴. Innymi słowy, przedsiębiorca ma obowiązek przekazania posiadanych informacji i dokumentów, ale nie ma obowiązku angażowania znaczących sił i środków po to, by posiadane informacje czy dokumenty analizować, przetwarzać czy przygotowywać na różne sposoby. Jest to zadanie „własne” Urzędu.

Należy jednocześnie zastrzec, że odmowa uzupełnienia plików Excel z powołaniem się na powyższe okoliczności jest w naszym przekonaniu ostatecznością i zawsze będzie związana z ryzykiem nałożenia kary na przedsiębiorcę (ryzyko to istnieć będzie co najmniej, dopóki orzeczenia sądów korzystne dla przedsiębiorców nie zapadną bezpośrednio na gruncie przepisów ustawy „zatorowej”, potwierdzając, że obowiązek współpracy nie jest nieograniczony).

2. Jakich informacji żąda Prezes UOKiK?

Charakterystycznym elementem wezwania w postępowaniach „zatorowych” są obszerne pliki Excel. One właśnie (wraz z objaśnieniami) definiują strukturę i format przekazywanych danych.

W świetle naszych doświadczeń, Prezes UOKiK stosuje trzy podstawowe tabele Excel, do wypełnienia których zobowiązani są przedsiębiorcy.

2.1. Tabela Zobowiązań

Plik Excel dotyczący zobowiązań („**Tabela Zobowiązań**”) – jest to podstawowa dla postępowania tabela, przesyłana do przedsiębiorcy wraz z pierwszym wezwaniem.

Weryfikacja danych zawartych w tym arkuszu, odbywa się poprzez porównanie z plikami JPK_VAT i JPK_WB, które traktowane są jako dowód na potwierdzenie twierdzeń przedsiębiorcy dot. transakcji rozliczonych przelewami.

Przedsiębiorca zobowiązany jest – przy każdej wymagalnej, w okresie objętym postępowaniem, transakcji handlowej - podać następujące informacje:

- Identyfikator podatkowy NIP dostawcy (kontrahenta) bez przerw i myślników, a gdy NIP dotyczy przedsiębiorcy zagranicznego, również kod identyfikujący kraj. W przypadku braku numeru NIP, należy podać powód tego braku (np. rozliczenie rachunkiem z osobą niebędącą płatnikiem VAT).
- Nazwę dostawcy ze wskazaniem formy prawnej. W wielu przypadkach bywa to problematyczne, ponieważ w systemach księgowych nie przechowuje się tej informacji, wobec czego konieczne jest uzupełnianie jej ręcznie.
- Informację o tym, czy dostawca (kontrahent) posiada status dużego przedsiębiorcy. Komórki uzupełnia się w zależności od posiadanych przez przedsiębiorcę informacji w tym zakresie, bowiem nie ma generalnego obowiązku zbierania informacji o statusie wierzyciela i nie wszyscy przedsiębiorcy je gromadzą. Niezależnie od tego, wykazanie statusu „dużego przedsiębiorcy” jest w interesie strony i warto to zrobić o ile tylko jest to możliwe.

⁴ Por. wyr. SAMop z 6 września 1993 r., XVII AMR 22/93, Legalis.

- Numer dowodu zakupu (faktura lub inny dokument potwierdzający zawarcie transakcji handlowej). Co ważne, gdy wartość świadczenia pieniężnego, wyrażona na danym dowodzie zakupu, spełniona została w kilku częściach, numer dowodu zakupu/faktury należy wpisać w tylu wierszach, ile było częściowych rozliczeń i odpowiednio uzupełnić dane w odniesieniu do wszystkich płatności częściowych. Prowadzi to oczywiście do znacznego rozbudowania i tak obszernej tabeli. Dodatkowo nie zawsze możliwe jest – z uwagi na ograniczenia systemów – precyzyjne ustalenie jak dokładnie dane świadczenie było opłacane (systemy są skonfigurowane w taki sposób, że widnieje w tym zakresie tylko informacja zbiorcza).
- Datę zakupu, która powinna być zgodna z deklaracją JKP_VAT. Problematyczne w tym zakresie mogą być różnice w danych zapisanych w systemach księgowych z danymi z JPK_VAT.
- Datę wpływu dowodu zakupu (jeśli jest inna niż data zakupu). Uzupełnienie tej kolumny często sprawia przedsiębiorcom problemy, z uwagi na okoliczność, że informacja ta nie jest w bieżącej działalności ewidencjonowana ani wprowadzana do systemów księgowych.
- Kwotę należności ogółem w walucie dowodu zakupu, walutę dowodu zakupu (kod waluty oryginalnej w strukturze trójznakowej zgodnie z ISO 4217) oraz kwotę należności ogółem w PLN brutto – w przypadku faktur walutowych powinna to być kwota wykazana w JPK_VAT, ewentualnie adnotacja, że transakcja nie została tam wykazana.
- Termin zapłaty wg umowy (w dniach) oraz termin zapłaty wg umowy w formacie DD.MM.RRRR. Uzupełnienie tych danych w praktyce bywa bardzo kłopotliwe, systemy księgowe, co do zasady, zawierają bowiem bardzo uproszczone dane w tym zakresie, nie rozróżniają podstaw świadczenia, dla których mogą być przewidziane różne terminy płatności, a w skrajnych przypadkach, w ogóle nie zawierają takich informacji. Uzupełnienie tych danych wymaga zatem weryfikacji wszystkich umów zawartych z dostawcami, co w istocie nie jest możliwe bez zaburzenia normalnej działalności przedsiębiorstwa. Tabela nie przewiduje również możliwości wskazania od jakiej daty liczony jest termin zapłaty, co może skutkować rozbieżnościami w informacjach przekazanych w ramach Tabeli Zobowiązań.
- Informacje o dokonaniu płatności lub płatności częściowej oraz o sposobie dokonania zapłaty (przelew bankowy, kompensata ustawowa/umowna, netting, gotówka, karta płatnicza itp.). W zależności od sposobu dokonania płatności, konieczne będzie przekazanie dalszych danych o płatności (w tym wypełnienie szczegółowych danych dotyczących kompensat – por. poniżej).
- Numeru rachunku strony oraz uzupełnienie opisu transakcji (operacji) w taki sposób, żeby był on zgodny z opisem operacji zawartym w pliku JPK_WB - w przypadku płatności bezgotówkowych. Jest to żądanie z punktu widzenia Prezesa UOKiK bardzo ważne, bowiem pozwala na szybką weryfikację twierdzenia strony (poprzez porównanie z plikiem JPK_WB). Z drugiej strony, nie wszyscy przedsiębiorcy mają w systemach księgowych zapisane dane w takim układzie,

co skutkuje koniecznością uzupełnienia tych opisów w Tabeli Zobowiązań (zazwyczaj przynajmniej częściowo udaje się zautomatyzować ten proces).

- Ponadto należy uzupełniać informację o dacie zapłaty za fakturę (co może być problematyczne w przypadku płatności zbiorczych lub płatności faktoringowych), w tym jeśli mają miejsce płatności częściowe, kwotę zapłaty częściowej oraz kwotę zapłaty zbiorczej.
- Tabela Zobowiązań przewiduje również miejsce na dodatkowe wyjaśnienia (np. wskazanie czy płatność za fakturę została dokonana z wykorzystaniem faktoringu, przedpłatą, czy świadczenie jest sporne itp.) oraz uwagi.

2.2. Tabela Kompensat

Plik Excel dotyczący kompensat („**Tabela Kompensat**”) – jest stosowany w przypadku rozliczeń pomiędzy stronami transakcji handlowej za pomocą potrąceń. W nowszych postępowaniach, zamiast odrębnej tabeli, informacje o kompensatach są przekazywane już w Tabeli Zobowiązań.

Tabela Kompensat (lub jej odpowiednik w Tabeli Zobowiązań) ma na celu identyfikację dokumentów księgowych rozliczonych poprzez potrącenie. W pewnym uproszczeniu, **w Tabeli Kompensat przedsiębiorca ma za zadanie wskazać:**

- **które konkretnie dokumenty sprzedażowe przez niego wystawione, zostały rozliczone z fakturami wystawionymi przez kontrahenta,**
- **datę rozliczenia;**
- **jakie kwoty zostały wzajemnie potrącone,**
- **kto złożył oświadczenie o potrąceniu itp.**

W przypadku rozliczeń częściowych dane muszą być podane w odniesieniu do każdego pojedynczego rozliczenia.

Z naszych doświadczeń wynika, że Tabela Kompensat wywołuje po stronie przedsiębiorców duże problemy w praktyce. Przyczyną problemów jest złożoność tego rodzaju rozliczeń oraz powszechna praktyka rozliczania sald (a nie poszczególnych dokumentów księgowych), skutkująca brakiem możliwości „połączenia” kompensowanych dokumentów księgowych.

2.3. Tabela Należności

Plik Excel dotyczący należności („**Tabela Należności**”) – to plik umożliwiający stronie wykazanie, że **wartość niespełnionych lub spełnionych po terminie, przez stronę postępowania świadczeń pieniężnych** - ustalonych na podstawie Tabeli Zobowiązań - za które obliczono by jednostkowe kary, **jest równa lub mniejsza od wartości świadczeń pieniężnych nieotrzymanych lub otrzymanych po terminie przez stronę postępowania** w okresie objętym postępowaniem.

Zasadniczo, zawartość Tabeli Należności jest analogiczna do zawartości Tabeli Zobowiązań, tyle tylko, że dotyczy ona należności przysługujących stronie oraz wymagalnych w okresie objętym postępowaniem.

W przypadku oszacowania przez przedsiębiorcę, że suma wartości świadczeń pieniężnych nieotrzymanych lub otrzymanych po terminie nie będzie większa niż własne opóźnione płatności z Tabeli Zobowiązań, uzupełnianie Tabeli Należności może okazać się niepotrzebne. Takie „negatywne” saldo nie daje bowiem przedsiębiorcy żadnych korzyści.

POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE – JAK SKUTECZNIE DOCHODZIĆ SWOICH PRAW PRZED SĄDEM?**1. Prezes UOKiK wydaje decyzję kończącą postępowanie w sprawie. Co dalej?**

Decyzja administracyjna wydana przez Prezesa UOKiK nie jest rozstrzygnięciem ostatecznym. Przy wyczerpaniu środków odwoławczych sprawa wraz z materiałem dowodowym może być analizowana aż cztery razy (dwie instancje w postępowaniu przed Prezesem UOKiK i dwie instancje w postępowaniu sądowym).

Dlatego też w przypadku wydania decyzji nakładającej administracyjną karę pieniężną za nadmierne opóźnianie w spełnianiu świadczeń w transakcjach handlowych, przedsiębiorca nie będzie zobowiązany do zapłaty nałożonej na niego kary finansowej od razu – wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy tamuje bowiem uprawomocnienie się decyzji, a skarga do sądu administracyjnego może zawiesić jej wykonalność (tzn. opóźnić zapłatę ewentualnej kary). Wyjątkiem w obu przypadkach jest okoliczność, w której nadano decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, co jednak nie miało miejsca w dotychczasowej praktyce Prezesa UOKiK.

1.1. Etap pierwszy – postępowanie przed Prezesem UOKiK

Od decyzji administracyjnej wydanej w pierwszej instancji przez Prezesa UOKiK, stronie przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek należy złożyć do Prezesa UOKiK w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji. We wniosku trzeba zawrzeć listę zastrzeżeń proceduralnych, dotyczących przebiegu postępowania, a także zarzuty dotyczące merytorycznej wykładni przepisów Ustawy zatorowej.

Sprawa w drugiej instancji, mimo, że nadal prowadzona jest przez Prezesa UOKiK, powinna trafić do odrębnego zespołu urzędników. Są oni zobowiązani do rozpatrzenia całego materiału dowodowego na nowo. W toku ponownego rozpoznania sprawy, Prezes UOKiK może prowadzić również uzupełniające postępowanie dowodowe. W praktyce jednak (na gruncie innych postępowań administracyjnych) dzieje się tak niezwykle rzadko, a materiał zebrany w pierwszej instancji stanowi podstawę dla orzeczenia wydanego w drugiej instancji przez organ. Prezes UOKiK w wyniku ponownego rozpoznania sprawy wydaje decyzję administracyjną, w której może:

- utrzymać w mocy dotychczasowe rozstrzygnięcie;
- albo
- uchylić decyzję i orzec odmiennie niż w pierwszej instancji lub umorzyć postępowanie zarówno pierwszej jak i drugiej instancji.

Zawsze warto zweryfikować, czy rzeczywiście żadna z osób zaangażowanych w wydanie decyzji, na etapie pierwszej instancji, nie uczestniczyła w wydaniu decyzji w drugiej instancji. Powyższa uwaga odnosi się także do pracowników

zaangażowanych w analizę sprawy, nie podpisanych pod decyzją. Wielokrotnie bowiem zdarza się, że na etapie badania prawidłowości postępowania przez sąd administracyjny, dochodzi do ustalenia aktywnego udziału pracowników niższej rangi w obydwu instancjach. Pracownicy ci mają niejednokrotnie istotny wpływ na wynik postępowania. Wyłączony z mocy prawa pracownik organu, powinien podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes stron. W konsekwencji sąd administracyjny uchyla taką decyzję bez badania merytorycznych jej podstaw i kieruje sprawę ponownie do organu.

1.2. Etap drugi – postępowanie przed sądem

Sąd administracyjny nie może wydać orzeczenia na niekorzyść skarżącego. Zatem skarga na decyzję Prezesa UOKiK zawsze jest korzystnym rozwiązaniem dla przedsiębiorcy. Stwarza to bowiem szansę na zmianę lub uchylenie wydanego rozstrzygnięcia.

Po zakończeniu postępowania, wszczętego z wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy (punkt 1.1. powyżej), strona niezadowolona z wydanego rozstrzygnięcia, może złożyć skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. **Skargę składa się w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji administracyjnej, wydanej w drugiej instancji.** Oprócz przedsiębiorcy, którego dotyczy decyzja Prezesa UOKiK, uprawnionymi są także prokurator czy Rzecznik Praw Obywatelskich (w praktyce nie zakładamy, aby w postępowaniach zatorowych organy te podjęły jakiegokolwiek aktywne działania, są one niezwykle rzadkie także w innych sprawach prowadzonych przez UOKiK).

Wniesienie skargi odbywa się za pośrednictwem Prezesa UOKiK, który może skargę uwzględnić w całości i przychylić się do wniosków złożonych przez stronę. Na takie rozstrzygnięcie ma on 30 dni. Organ może skargę uwzględnić jedynie w całości, a więc gdyby podzielił argumentację strony jedynie w części i tak będzie zobowiązany do przekazania sprawy do rozpoznania sądu administracyjnego. Swoje wnioski Prezes UOKiK przekazuje do sądu w odpowiedzi na skargę.

Sąd administracyjny, po otrzymaniu od organu akt sprawy wraz ze skargą, dokonuje wstępnej oceny formalnej dokumentów, a następnie przechodzi do merytorycznego rozpoznania.

Zasadą jest w postępowaniu sądowoadministracyjnym przeprowadzanie rozpraw, podczas których istnieje możliwość prezentowania stanowiska i reagowania na czynności podejmowane przez organ i sąd. Aktualnie obserwujemy, że wiele spraw jest kierowanych do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym bez udziału stron i ich pełnomocników. Niezwykle ważne jest zatem prawidłowe przygotowanie skargi. Co prawda sąd administracyjny powinien z urzędu wziąć pod uwagę fakty powszechnie znane (np. szczególna sytuacja przedsiębiorców w związku z wybuchem pandemii choroby Covid-19 w roku 2020), w praktyce jednak to na stronie ciąży obowiązek wskazania i udowodnienia wszelkich okoliczności, na jakie strona się powołuje w postępowaniu. Orzeczenie sądu pierwszej instancji zapada po zamknięciu rozprawy.

Sąd administracyjny może:

- **uchylić decyzję w całości lub w części, uwzględniając skargę;**
- **utrzymać decyzję w mocy, oddalając skargę;**
- **stwierdzić nieważność decyzji z przyczyn wynikających z ustawy, np. z powodu wydania jej bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa.**

Powyższe orzeczenia mogą zapaść **częściowo**. Oznacza to, że sąd może częściowo uchylić decyzję, a w pozostałej części utrzymać ją w mocy, np. może podtrzymać część orzeczenia co do stwierdzenia opóźniania się w spełnianiu świadczeń w transakcjach handlowych, może jednak równocześnie uchylić część dotyczącą nałożonej kary. Sąd może też, po uchyleniu decyzji, umorzyć postępowanie w sprawie toczące się przed Prezesem UOKiK.

W przypadku orzeczenia niekorzystnego, przedsiębiorca może złożyć **skargę kasacyjną** do Naczelnego Sądu Administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem. Sąd w postępowaniu kasacyjnym dokonuje sprawdzenia przebiegu postępowania sądowego, ewentualnych uchybień, a także merytorycznej oceny wykładni i zastosowania przepisów, dokonanej przez sąd pierwszej instancji. Skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego może być sporządzona jedynie przez profesjonalnego zastępcę procesowego.

Orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczące postępowań zatorowych będą **kluczowym momentem w konfrontacji twierdzeń przedsiębiorców i interpretacji przepisów Ustawy zatorowej** dokonanej przez Prezesa UOKiK. Naczelny Sąd Administracyjny ma bowiem uprawnienie do rozwiązywania zagadnień prawnych. Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego będzie w takiej sprawie wiążąca zarówno dla pozostałych sądów, jak i Prezesa UOKiK. Odpowiednie przygotowanie argumentacji w postępowaniu kasacyjnym może być zatem kluczowym krokiem w kierunku doprecyzowania wielu niejasności Ustawy zatorowej.

Dopiero po wydaniu wyroku przez Naczelny Sąd Administracyjny, orzeczenie w sprawie staje się prawomocne.

2. A co z karą? Kiedy aktualizuje się obowiązek jej zapłaty?

Decyzja Prezesa UOKiK o nałożeniu kary na przedsiębiorcę nie oznacza, że będzie on natychmiast zobowiązany do jej zapłacenia.

Obowiązek ten powstanie, gdy decyzja stanie się **ostateczna**. Ostateczne są decyzje, od których nie można się odwołać w postępowaniu administracyjnym (w tym wypadku – stronie nie przysługuje już wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy).

Tym samym:

- **w przypadku braku złożenia odwołania od decyzji Prezesa UOKiK w pierwszej instancji, obowiązek zapłaty zaktualizuje się po bezskutecznym upływie terminu na złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy;**

- w przypadku złożenia takiego odwołania, obowiązek zapłaty powstanie po wydaniu decyzji przez Prezesa UOKiK w drugiej instancji, niezależnie od tego, czy przedsiębiorca będzie tą decyzję skarżyć czy nie.

Co do zasady, karę należy zapłacić w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

Od powyższej reguły istnieje jednak wyjątek. Jak wskazano wyżej, od decyzji wydanej przez Prezesa UOKiK w drugiej instancji służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Skarga co do zasady nie wstrzymuje wykonania decyzji, bo w rozumieniu przepisów administracyjnych decyzja taka podlega wykonaniu. Strona może jednak chronić swoje interesy i złożyć wniosek o wstrzymanie jej wykonania. Wniosek taki należy uzasadnić i oprzeć na odpowiednich dowodach. Decyzja może być wstrzymana, gdy jej wykonanie łączy się z niebezpieczeństwem wyrządzenia przedsiębiorcy znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Taka sytuacja nastąpi z pewnością, gdy konieczność zapłaty kary powstanie w sytuacji kryzysu gospodarczego i będzie łączyła się z uruchomieniem znacznych aktywów przedsiębiorcy, co uniemożliwi mu utrzymanie dalszej płynności finansowej. Wniosek taki może zostać uznany już przez Prezesa UOKiK na etapie rozpatrywania skargi. Później jest on analizowany przez sąd orzekający w sprawie. Dopiero w przypadku odmowy jego uwzględnienia kara administracyjna będzie podlegała zapłacie i egzekucji administracyjnej.

3. Odpowiedzialność wykroczeniowa na gruncie Ustawy zatorowej

Odpowiedzialność osobista przedstawicieli przedsiębiorstwa to niewątpliwie jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień, uregulowanych przepisami Ustawy zatorowej. Ten akt prawny przewiduje bowiem sytuacje, w których – niezależnie od przedsiębiorcy - odpowiedzialność mogą ponosić jego przedstawiciele (np. prawnicy).

3.1. Sankcja za brak przekazania sprawozdania o stosowanych w poprzednim roku kalendarzowym terminach zapłaty w transakcjach handlowych

Zgodnie z Nowelizacją, obowiązkowi przekazania sprawozdania podlega sam podmiot, natomiast odpowiedzialność za przekazanie sprawozdania ponosi jego kierownik. Ponadto, z uwagi na fakt, że spółki wchodzące w skład podatkowej grupy kapitałowej zostały wyłączone ze sprawozdania, odpowiedzialności tej nie ponoszą kierownicy tych spółek. W poprzednim stanie prawnym odpowiedzialność za brak przekazania sprawozdania o stosowanych w poprzednim roku kalendarzowym terminach zapłaty w transakcjach handlowych mogli ponosić:

- Członek zarządu lub innego organu zarządzającego przedsiębiorcy;
- Wszyscy członkowie zarządu w przypadku, gdy organ ten jest wieloosobowy;
- Komplementariusz prowadzący sprawę spółki w przypadku spółki komandytowo-akcyjnej.

W bieżącym stanie prawnym odpowiedzialność karną może ponosić:

- Członek zarządu lub innego organu zarządzającego przedsiębiorcy;
- Osoba pełniąca funkcję takiego organu;
- Jeśli nie ma powyższych, to osoba zarządzająca działalnością przedsiębiorcy;
- Komplementariusz prowadzący sprawę spółki w przypadku spółki komandytowo-akcyjnej;
- Wspólnik spółki jawnej prowadzący sprawę spółki;
- Likwidator, syndyk oraz zarządca ustanowiony w postępowaniu restrukturyzacyjnym.

Stypizowany czyn odnosi się jedynie do zaniechania obowiązku złożenia sprawozdania, a nie błędnego złożenia sprawozdania, co warto mieć na uwadze.

Kara, jaka grozi kierownikowi, to grzywna w wysokości **od 20 do 5 000 zł**.

Tej samej karze podlega osoba, która utrudnia lub udaremnia wywiązanie się z obowiązku sprawozdawczego.

Sprawozdanie to musi być złożone do dnia 30 kwietnia każdego roku w formie elektronicznej. Ustawa nie przewiduje możliwości złożenia sprawozdania w formie papierowej.

3.2. Kara grzywny za niezłożenie oświadczenia o statusie dużego przedsiębiorcy

W związku z Nowelizacją, duży przedsiębiorca ma obowiązek składania drugiej stronie oświadczenia o posiadaniu, uzyskaniu albo utracie statusu dużego przedsiębiorcy, jeżeli odpowiednio posiada, uzyskał albo utracił ten status.

Oświadczenie o:

- Posiadaniu statusu dużego przedsiębiorcy składa najpóźniej w momencie zawarcia pierwszej transakcji handlowej między stronami,
- Uzyskaniu statusu dużego przedsiębiorcy składa najpóźniej w momencie zawarcia pierwszej transakcji handlowej między stronami po uzyskaniu tego statusu,
- Utracie statusu dużego przedsiębiorcy składa się najpóźniej w momencie zawarcia pierwszej transakcji handlowej między stronami po utracie tego statusu

- jednokrotnie, w formie, w jakiej jest zawierana ta transakcja handlowa.

Ustawodawca nie ogranicza tego obowiązku jedynie do sytuacji, w których np. stroną transakcji jest mikro, mały czy średni przedsiębiorca. Obowiązek złożenia takiego oświadczenia, w myśli przepisu, ciąży na spółce w przypadku **każdego możliwego kontrahenta**.

Skoro obowiązek takiego zachowania dotyczy przedsiębiorstwa, ewentualna sankcja w tym zakresie powinna obejmować jedynie zobowiązanego. Sytuacja wygląda jednak odmiennie, bo odpowiedzialność wykroczeniową ponoszą tylko osoby fizyczne, a nie prawne. Ostateczną odpowiedzialność zatem przypisać tutaj należy **przedstawicielom spółki**.

Wobec nowelizowanych w 2018 roku przepisów ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym⁵, na podstawie których można nawet karać udziałowców spółki, odpowiedzialność ta jest wysoce niesprecyzowana i szeroka. Można wskazywać, że nie jest ona ograniczona jedynie do kierowników przedsiębiorstw (tak jak w przypadku sankcji za brak złożenia sprawozdania). W niniejszym przypadku nie można wykluczyć potencjalnej odpowiedzialności osoby, która **w imieniu przedsiębiorcy** (na podstawie przekazanych kompetencji np. w ramach umowy o pracę) dokonuje danej transakcji. Celem uniknięcia zbędnych wątpliwości najlepiej zatem poczynić kroki, które zabezpieczą te osoby przed potencjalnymi konsekwencjami np. standardowe oświadczenie zawarte w stopce mailowej przedsiębiorstwa.

⁵ Dz.U. 1997 Nr 121, poz. 769, t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 112.

DOTYCHCZASOWE DZIAŁANIA PREZESA UOKiK**1. Wydane dotychczas decyzje**

Dotychczas Prezes UOKiK wydał 108 decyzji w sprawie zatorów płatniczych. W 52 z nich nałożył karę, a w pozostałych 56 odstąpił od nałożenia jej. Za podstawę odstąpienia od wymierzenia kary służyły jedynie przesłanki uchylone już Nowelizacją, tzn. okoliczność, w której wartość niespełnionych lub spełnionych po terminie świadczeń pieniężnych była równa lub mniejsza od wartości świadczeń pieniężnych nieotrzymanych lub otrzymanych po terminie przez przedsiębiorcę oraz uzasadnionego wypadku. Na podstawie przesłanki uzasadnionego wypadku – która miała charakter fakultatywny – Prezes UOKiK odstąpił od wymierzenia kary pieniężnej tylko raz. Oznacza to, że Prezes UOKiK niechętnie stosuje przepisy, które dają mu luz decyzyjny w kwestii nałożenia kary pieniężnej. Jest to o tyle znaczące, że Nowelizacja wprowadziła zmianę, która zakłada fakultatywność (w miejsce dotychczasowej obligatoryjności) nałożenia kary pieniężnej w ogóle, przez co należy poddać pod wątpliwość na ile faktycznie Prezes UOKiK będzie korzystać z takiej możliwości.

2. Możliwość zawiadomienia UOKiK o podejrzeniu zatoru płatniczego

Została wprowadzona możliwość złożenia zawiadomienia o podejrzeniu wystąpienia nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. Zawiadomienie takie może złożyć **każdy**, nie tylko kontrahent dużego przedsiębiorcy. Zawiadomienie takie powinno zawierać:

- wskazanie podejrzanego przedsiębiorcy (firma, NIP, adres albo siedziba),
- opis stanu faktycznego stanowiącego podstawę zawiadomienia,
- uprawdopodobnienie wystąpienia zatoru płatniczego,
- dane identyfikujące zgłaszającego zawiadomienie (imię i nazwisko, firma, NIP, adres).

Do zawiadomienia należy dołączyć wszelkie dokumenty, które mogą stanowić dowód wystąpienia zatoru płatniczego.

Opis stanu faktycznego powinien zawierać opis zaistniałych zdarzeń czy zauważonych okoliczności wskazujących na to, że konkretny przedsiębiorca łamie zakaz nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych. W szczególności powinien zawierać informacje o konkretnych transakcjach handlowych i wynikających z nich świadczeniach pieniężnych, które zostały niespełnione lub spełnione po terminie.

Dane identyfikujące zgłaszającego zawiadomienie oraz treść zawiadomienia **nie podlegają ujawnieniu**.

Zawiadomienie takie nie powoduje jednak automatycznego wszczęcia postępowania przez UOKiK. Nie zobowiązuje ono również Urzędu do podjęcia formalnych działań.

Ewentualne postępowanie w sprawie zatorów płatniczych może być wszczęte tylko wówczas, gdy z posiadanych przez Prezesa UOKiK informacji (w tym z przeprowadzonej analizy prawdopodobieństwa) będzie wynikało, że suma wymagalnych

niespełnionych lub spełnionych po terminie świadczeń pieniężnych przez tego kontrahenta w ciągu 3 kolejnych miesięcy (kalendarzowych) wynosi co najmniej 2 mln zł.

Zawiadomienie takie należy:

- Wysłać pocztą na adres UOKiK,
- Złożyć osobiście w kancelarii UOKiK,
- Wysłać e-dokument poprzez ePUAP lub
- Wysłać e-mailowo na adres: zatory@uokik.gov.pl

3. Nowe postępowania w sprawie zatorów

Mimo że nie zostały wydane jeszcze żadne decyzje na gruncie nowych przepisów, Urząd nieustannie wszczyna kolejne postępowania. W komunikacie z dnia 3 lutego 2025 r. Prezes UOKiK wskazał, że w całym 2024 r. wszczął 31 postępowań w sprawach zatorów pieniężnych. Oprócz tego do 79 podmiotów wystąpił z tzw. wystąpieniem miękkim sugerującym zmianę praktyk płatniczych⁶.

⁶ <https://uokik.gov.pl/zatory-platnicze-rok-pelen-wyzwan>

PODSUMOWANIE

1. Postępowania prowadzone przez Prezesa UOKiK w sprawach zatorowych sprawiają przedsiębiorcom, w tym w szczególności działom finansowym, wiele trudności i wymagają od nich dużego nakładu pracy. Wynika to, w szczególności, z braku dostosowania systemów operacyjnych przedsiębiorcy do żądań Urzędu dot. przekazania konkretnych danych i informacji.
2. Oczekiwania Urzędu w postępowaniach zatorowych nie zostały dostosowane do praktyk biznesowych na konkretnych rynkach. Posługiwanie się zatem skomplikowanymi metodami rozliczeń, jak np. faktoring czy netting, wymaga od przedsiębiorcy każdorazowego szczegółowego wyjaśnienia tych metod.
3. Przedsiębiorca ma zazwyczaj bardzo mało czasu na dostarczenie informacji jakich żąda Prezes UOKiK, a same postępowania prowadzone są niezwykle formalistycznie.
4. Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę karę finansową za brak współpracy, jeśli uzna, że nie udziela on informacji w wystarczającym zakresie. W praktyce może się zdarzyć, że brak możliwości technicznych przedstawienia niektórych danych będzie ocenione negatywnie.
5. Dla pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy, ważne jest wypracowanie strategii w postępowaniu, która zaprezentuje transakcje przedsiębiorcy w sposób przekrojowy oraz uwzględniający specyfikę rozliczeń danej branży. Zawsze należy poszukiwać argumentów właściwych dla danego stanu faktycznego, w tym również dla każdej konkretnej transakcji.
6. Prezes UOKiK dokonuje badania transakcji handlowych wykorzystując do analizy specjalnie przygotowane tabele w plikach Excel.
7. Nałożenie przez Prezesa UOKiK na przedsiębiorcę kary administracyjnej za nadmierne opóźnianie się w transakcjach handlowych nie oznacza konieczności niezwłocznej jej zapłaty. Wystąpi ona dopiero 30 dni po uprawomocnieniu się decyzji.
8. Postępowanie swój finał może znaleźć w sądzie administracyjnym, gdzie przedsiębiorca może odwołać się od wydanego rozstrzygnięcia. W przyszłości, dla praktyki postępowań zatorowych, znaczenie będą miały pierwsze wyroki jakie zapadną w tych sprawach.
9. Jeszcze nie zostały wydane decyzje na gruncie nowych przepisów. Dotychczas Prezes UOKiK w sprawach zatorowych wydał 112 decyzji, z czego w 56 nałożył karę, a w pozostałych 56 odstąpił od jej nałożenia (co mógł zrobić na gruncie art. 13v ust. 6 Ustawy zatorowej w brzmieniu sprzed Nowelizacji).
10. Prezes UOKiK prętnie korzysta z możliwości wystosowywania tzw. wystąpień miękkich. Jeśli w ich wyniku potwierdzone zostaną nieprawidłowości, przedsiębiorca musi liczyć się z wszczęciem postępowania zatorowego, gdzie przedsiębiorcy grozi nałożenie kary administracyjnej.

ZASTRZEŻENIE

Niniejszy raport ma ogólny, poglądowy charakter i nie powinien zastępować porady prawnej uwzględniającej okoliczności konkretnej sprawy.