



MINISTERSTWO
PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
I TECHNOLOGII



Zatory płatnicze w Polsce **Zielona Księga**

Kwiecień 2018



Spis treści

1. Wprowadzenie

2. Opis problemu

3. Obowiązujące rozwiązania prawne

4. Przykładowe rozwiązania prawne w innych państwach UE

5. Propozycje do dyskusji

Szanowni Państwo,

poprawa otoczenia prawnego prowadzenia biznesu w Polsce to jedno z najważniejszych zadań rządu. Staramy się jak najlepiej Państwu służyć, tworząc przepisy, które ułatwią Państwu prowadzenie firm. Usuwamy bariery zgłaszane nam przez Państwa, wprowadzamy nowe rozwiązania. Pakiet 100 zmian dla firm czy Konstytucja Biznesu to tylko niektóre z przykładów.

Dużym problemem dla wielu przedsiębiorców są zatory płatnicze. Z badań wynika, że liczba firm deklarujących problemy z przeterminowanymi płatnościami w Polsce waha się między 80-90%.



Dlatego w Państwa ręce oddajemy Zieloną Księgę poświęconą temu problemowi. Tym samym zaczynamy dyskusję na temat rozwiązań prawnych, które go ograniczą. To Państwa głos jest dla nas najważniejszy.

W Zielonej Księdze pokazujemy najciekawsze regulacje obowiązujące w innych państwach Unii Europejskiej. Poddajemy pod dyskusję przykładowe rozwiązania, które obejmują różne dziedziny prawa. To efekt naszych analiz, jak również postulatów zgłaszanych przez przedsiębiorców i zrzeszające ich organizacje.

To, czy konkretna propozycja stanie się postulatem Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, uzależniamy od Państwa reakcji. Wasze opinie i komentarze są dla nas zawsze cennym źródłem informacji i stanowią podstawę do prac nad konkretnymi rozwiązaniami legislacyjnymi. Ale czekamy ponadto na Państwa propozycje ograniczenia problemu zatorów płatniczych. Nasza współpraca jest kluczem do stworzenia regulacji najlepiej odpowiadającej potrzebom i realiom polskiego rynku.

1. Wprowadzenie

O zatorach płatniczych mówimy, kiedy przedsiębiorca nie otrzymuje na czas swoich pieniędzy od kontrahenta. Utrudnia to firmom funkcjonowanie, bo, nie otrzymując zapłaty, często nie mają środków na zapłacenie pensji swoim pracownikom, na zakup materiałów potrzebnych do realizacji kolejnych zleceń czy na inwestycje.

Zielona Księga opiera się na założeniu, że problem zatorów płatniczych jest w Polsce na tyle poważny, że wymaga przemyślanej, ale i zdecydowanej interwencji ustawodawcy. U podstaw tego problemu leży nieuczciwe wykorzystywanie silniejszej pozycji kontraktowej wobec słabszych firm. Dlatego też przedstawiamy poniżej zestawienie różnorodnych rozwiązań prawnych przyjętych w niektórych państwach UE celem jego ograniczenia. Rozwiązania te opierają się najczęściej na jednej z dwóch metod regulacji. Z jednej strony wzmacniają one słabszych uczestników obrotu, przyznając konkretne uprawnienia wierzycielom (Irlandia). Z drugiej wprowadzają pewne przepisy bezwzględnie obowiązujące, np. w zakresie sztywnych terminów zapłaty (Francja czy Holandia) albo w zakresie publikowania danych o praktykach płatniczych dużych firm (Wielka Brytania).

Zdecydowaliśmy się na Zieloną Księgę, ponieważ zależy nam na poznaniu opinii polskich przedsiębiorców na temat tego, w jaki sposób najlepiej zmierzyć się z problemem zatorów. W związku z tym, w oparciu o doświadczenia innych państw, a także w oparciu o rozmowy z polskimi przedsiębiorcami, prezentujemy również wachlarz rozwiązań prawnych możliwych do wprowadzenia w Polsce. Są one pogrupowane według swoistego „ciężaru gatunkowego”, zaczynając od pomysłów na nowelizację już dziś obowiązującej Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, poprzez postulaty wprowadzenia nowych typów czynów nieuczciwej konkurencji czy ustalenie sztywnych, 30-dniowych, terminów zapłaty dla transakcji, gdzie dłużnikiem jest podmiot publiczny, aż po propozycje wzorowane na rozwiązaniach holenderskich (ustawowe ustalenie terminu zapłaty w transakcjach „asymetrycznych” B2B) czy francuskich (kary administracyjne za notoryczne i zawinione nadużywanie przewagi ekonomicznej i generowanie dużych zatorów płatniczych).



Nie oczekujemy od Państwa tylko i wyłącznie odniesienia się do poniższych rozwiązań. Liczymy także na nowe propozycje, które pomogą nam wspólnie odpowiedzieć na takie pytania jak:

- w jaki sposób skłaniać kontrahentów do zapłaty w terminie?
- jak ograniczać wydłużanie terminów umownych?
- czy, a jeśli tak, to w jaki sposób wzmocnić pozycję wierzycieli wobec niesolidnych dłużników, którzy z własnej winy zwlekają z zapłatą swoich zobowiązań?
- czy w ramach walki z zatorami płatniczymi wprowadzać jakieś szczególne rozwiązania prawne dla firm z sektora MŚP?
- czy w ramach walki z zatorami płatniczymi wprowadzać jakieś szczególne rozwiązania prawne dla konkretnych branż?
- czy, a jeśli tak, to w jaki sposób prawo powinno przewidywać jakieś sankcje dla przedsiębiorstw, które notorycznie nadużywają swojej przewagi ekonomicznej i generują duże zatory płatnicze?

2. Opis problemu

Zatory płatnicze można zdefiniować jako nieterminowe wywiązywanie się z odroczonej płatności. Dodatkowo w obrocie gospodarczym występuje też inne zjawisko o bardzo zbliżonych w praktyce skutkach. Jest nim stosowanie zbyt długich, często nieracjonalnych terminów płatności za dostarczone towary i usługi. Brak terminowej zapłaty za towary lub usługi, jak również długie oczekiwanie na nią, generuje szereg negatywnych konsekwencji.

Zjawiska te nie są wyłącznie polską specyfiką, występują w większości gospodarek z różną intensywnością. Kluczowa w analizie wpływu zatorów płatniczych na gospodarkę jest jednak nie tyle skala tego zjawiska, co przede wszystkim skutki bezpośrednie dla przedsiębiorców, które negatywnie oddziałują na całą gospodarkę.

Najważniejsze negatywne skutki występowania zjawiska zatorów płatniczych są następujące:

- Brak możliwości regulowania przez wierzycieli własnych należności, co prowadzi do narastania zjawiska zatorów płatniczych – kolejne przedsiębiorstwa w łańcuchu dostaw nie otrzymują należności za dostarczone towary lub wykonane usługi.

- Ponoszenie dodatkowych (ponad konieczne) kosztów prowadzenia działalności związanych z przeterminowanymi należnościami – firmy płacą za uzyskanie alternatywnego źródła pieniądza oraz za obsługę przeterminowanych należności, w tym wdrożenie procedur ograniczania ryzyka współpracy z nierzetelnym kontrahentem.

Co ważne, te dodatkowe koszty są najwyższe dla mikro- i małych przedsiębiorstw;

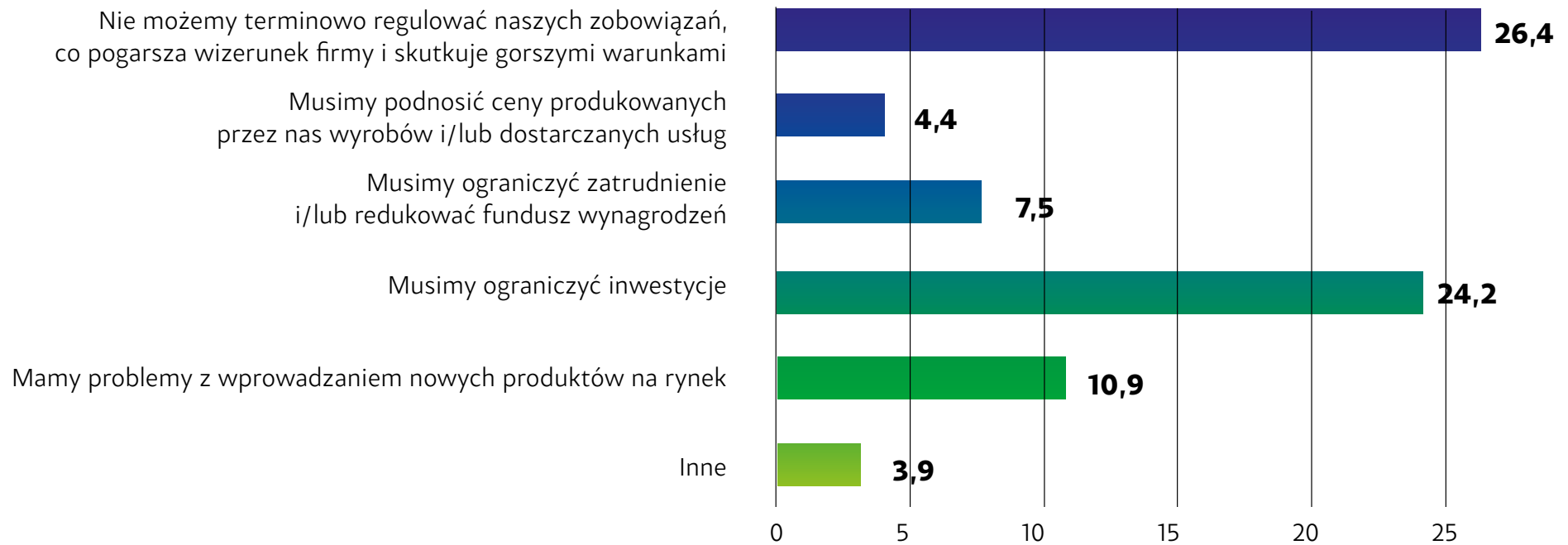
Tab. 1 Wielkość kosztów (% ogółu kosztów) wynikających z zatorów w zależności od wielkości przedsiębiorstwa w okresie 2015-2016¹.

mikro	8,0%
małe	5,5%
średnie	3,9%
duże	3,3%

¹Zatory płatnicze: duży problem małych firm, Forum Obywatelskiego Rozwoju, marzec 2017, s. 25.

- Osłabienie inwestycji oraz wprowadzania na rynek nowych produktów, co w konsekwencji hamuje rozwój przedsiębiorstw (wzrost); wynika to z faktu, że inwestycje charakteryzują się dużą elastycznością, czyli możliwością odłożenia ich w czasie w przypadku problemów z kapitałem.
- W kontekście międzynarodowych relacji handlowych regularne opóźnienia w płatnościach rodzą ryzyko reputacyjne i mogą zniechęcać firmy zagraniczne do kontaktów biznesowych z polskimi przedsiębiorcami.

Tab. 2 Jakie problemy stwarzają przedsiębiorcom zatory płatnicze².



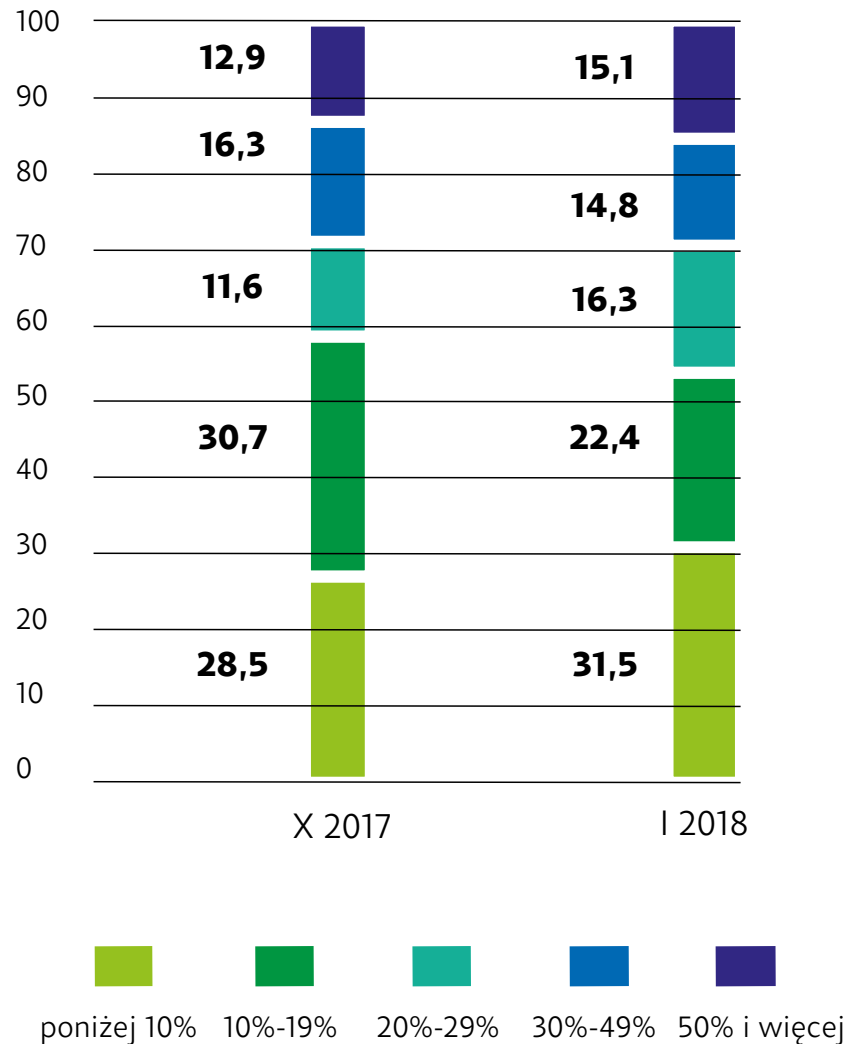
Z różnych badań zatorów płatniczych³ wynika, że liczba firm deklarujących problemy z przeterminowanymi płatnościami w Polsce waha się między 80-90%. Zmiany w zakresie deklaracji liczby przeterminowanych należności oraz wahania średniej długości oczekiwania na płatność zależą w dużej mierze od koniunktury gospodarczej. Potwierdza to ostatnie badanie „Portfel należności polskich przedsiębiorstw” (styczeń 2018 r.), zgodnie z którym w IV kwartale 2017 r. firmy odnotowały mniejsze niż w poprzednim kwartale problemy z nieterminowymi płatnościami od kontrahentów. Indeks Należności Przedsiębiorstw⁴, który w syntetyczny sposób opisuje skalę zjawiska, wyniósł 92,1 pkt. Jest to jego najlepszy wynik w całej dziewięcioletniej historii badania. Jednocześnie ww. badanie wskazało, że odsetek przedsiębiorstw deklarujących, że skala problemów z uzyskaniem zapłaty za sprzedane towary i usługi się zmniejsza, wyniósł 27,2%.

Mimo okresowych popraw problem zatorów płatniczych nadal jest jednak poważny. Wskazuje na to procent wartości niezapłaconych faktur w portfelu danej firmy. Średnia kształtuje się obecnie na poziomie 22,3%, co oznacza, że na każde 1000 złotych należne z tytułu dostawy lub usługi 223 zł zapłacone jest w terminie późniejszym niż wymagany. Dodatkowo istotne jest

zwrócenie uwagi na wzrost liczby firm deklarujących posiadanie ponad 20% nieterminowych płatności w swoich portfelach. Udział takich firm w liczbie wszystkich przedsiębiorstw w Polsce wzrósł o 5,4 punktu procentowego. Jednocześnie wzrasta liczba firm, dla których nieterminowe płatności są coraz mniejszym problemem. Taka polaryzacja jest potencjalnie groźna, bo firmy z dużymi zatorami płatności mogą przenosić je na swoich kontrahentów.

³ Portfel należności polskich przedsiębiorstw. Informacja sygnałna. Styczeń 2018; Atradius Payment Practices Barometer. International survey of B2B payment behavior. Poland – key survey results, May 2017.

⁴ Indeks Należności Przedsiębiorstw uwzględnia m.in. odsetki od niespłaconych w terminie należności, koszty ponoszone w związku z opóźnieniami w płatnościach czy przeciętny okres oczekiwania na zapłatę. Im jego wartość jest wyższa, tym sytuacja przedsiębiorstw jest lepsza.

Tab. 3 Odsetek należności nieuregulowanych w portfelu polskich przedsiębiorstw⁵.

Jak wynika z powyższego wykresu, w styczniu 2018 r. 1/3 firm miała problem z uzyskaniem terminowej płatności za mniej niż 10% swoich przychodów (wartości wystawionych faktur). Natomiast ponad 15% firm ma problem z otrzymaniem w terminie co najmniej połowy swoich płatności.

Trudności z zachowaniem płynności finansowej firm wynikają również z narzucania przez kontrahentów (często posiadających dominującą pozycję na danym rynku) zbyt długich – niemających biznesowego uzasadnienia – okresów płatności. Z badania „Europejski Raport Płatności 2017” wynika, że 52% polskich przedsiębiorstw zaakceptowało dłuższe terminy płatności wbrew swojej woli⁶.

⁵ Portfel należności polskich przedsiębiorstw. Informacja sygnałna, Projekt badawczy Konferencji Przedsiębiorstw Finansowych w Polsce oraz Krajowego Rejestru Długów, styczeń 2018, s. 5.

⁶ Europejski Raport Płatności 2017. Polska, Intrum Iustitia, s.6.

Tab. 4 Procent przedsiębiorstw, które zostały zmuszone do zaakceptowania dłuższych terminów płatności⁷.



Przyczyny powstawania zatorów płatniczych nie są jednorodne. Nieregulowanie należności w terminie może być związane z obiektywnymi przyczynami, np. kontrahent sam ma problemy z nieterminowymi płatnościami i nie posiada środków finansowych albo wystąpił spór o jakość dostarczonych dóbr czy usług. Groźniejsze dla gospodarki jest jednak planowe (umyślne) niepłacenie w terminie za otrzymane towary lub usługi. Chodzi o wykorzystywanie przewagi ekonomicznej na danym rynku i opieranie na nieterminowych płatnościach strategii funkcjonowania

przedsiębiorstwa. Dotyczy to również wymuszania przez dominujących graczy w łańcuchu dostaw zbyt długich terminów płatności.

Należy przy tym pamiętać, że odroczone płatność (kredyt kupiecki) sama w sobie stanowi pozytywne zjawisko w gospodarce. Jest ona często alternatywnym do kredytu bankowego źródłem środków obrotowych dla firm. Innymi słowy, należy brać pod uwagę przyczyny akceptacji nieterminowej płatności przez przedsiębiorcę. Często wierzyciel nie decyduje się na wejście na drogę sądową, a nawet świadomie przedłuża kontrahentowi termin płatności, licząc na to, że po przejściowych trudnościach nadal będzie miał wartościowego klienta.

Ponieważ przyczyny i natężenie zatorów płatniczych są różnorodne, w zależności od wielkości przedsiębiorstw, sektorów gospodarki lub etapu cyklu koniunkturalnego, zmiany w prawie zapewne nie usuną wszystkich przypadków nieterminowych płatności. Ustawodawca ma ograniczony wpływ chociażby na koniunkturę gospodarczą albo na rezerwy gotówkowe przedsiębiorstw. Niemniej, zdaniem przedsiębiorców, preferowanym rozwiązaniem problemu opóźnień w płatnościach powinny być właśnie akty prawne. Aż 42% wskazuje na preferencję wobec rozwiązań legislacyjnych (w porównaniu do 17% przedsiębiorców, którzy woleliby dobrowolne inicjatywy ze strony firm)⁸.

⁷ Europejski Raport Płatności 2017, Polska, Intrum Iustitia, s. 6.

⁸ Europejski Raport Płatności 2017, Polska, Intrum Iustitia, s. 5.

3. Obowiązujące rozwiązania prawne

Kluczowym aktem prawnym w zakresie zwalczania zatorów płatniczych jest Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych⁹. Rozwiązania przyjęte w ustawie stanowią w dużej mierze implementację Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych¹⁰.

Głównym celem dyrektywy było ograniczenie problemu zatorów płatniczych, przez wprowadzenie instrumentów dla wierzycieli służących egzekwowaniu krótszych terminów zapłaty. Najważniejsze rozwiązania wprowadzone dla wsparcia wierzycieli to m.in.:

- 60-dniowy – co do zasady – termin zapłaty w transakcjach między przedsiębiorcami oraz 30-dniowy termin zapłaty w transakcjach, w których stroną kupującą jest podmiot publiczny;

- możliwość naliczenia ryczałtowej kwoty 40 euro jako rekompensaty za koszty dochodzenia należności;
- możliwość naliczenia odsetek ustawowych za tzw. kredyt kupiecki¹¹ oraz odsetek za opóźnienie w transakcjach handlowych¹².

Jak wynika z deklaracji przedsiębiorców składanych w ramach badania ex post wprowadzenia dyrektywy 2011/7/UE¹³, jej przyjęcie nie spowodowało jednak znacznej poprawy sytuacji w zakresie zatorów płatniczych.

Komisja Europejska prowadzi też obecnie prace w zakresie nowych rozwiązań, których celem jest w szczególności niwelacja nierówności między przedsiębiorcami działającymi w branży spożywczej a rolnikami – w zakresie ustalania cen i warunków dostaw¹⁴.

⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 684.

¹⁰ Dz. Urz. .L 48 z 23.02.2011, str.1.

¹¹ Rozwiązanie wprowadzone ustawą z 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych.

¹² Do 1 stycznia 2016 r. w przypadku opóźnienia w zapłacie należności wierzyciel mógł naliczyć dłużnikowi tzw. odsetki podatkowe (w wysokości określonej na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej). Nowelizacją ustawy z 9 października 2015 r., która weszła w życie 1 stycznia 2016 r., wprowadzono odrębną kategorię odsetek za opóźnienie w transakcjach handlowych. Odsetki te obecnie wynoszą 9,5%. Ustawa wyłączyła również możliwość naliczania w transakcjach handlowych odsetek za opóźnienie na podstawie Kodeksu cywilnego, które stosowane powinny być w relacjach z konsumentem i wynoszą obecnie 7%.

¹³ EX-POST EVALUATION OF LATE PAYMENT DIRECTIVE ENTR/172/PP/2012/FC – LOT 4, s. 38.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/speech-fsai-conference-safeguarding-food-chain-6th-october-2017-dublin-castle_en.

4. Przykładowe rozwiązania prawne w innych państwach UE

Wszystkie państwa członkowskie wdrożyły do swoich systemów rozwiązania przewidziane w dyrektywie 2011/7/UE. Niektóre z nich wprowadziły jednak pewne modyfikacje rozwiązań europejskich w przepisach krajowych.

Francja

Termin zapłaty w transakcjach handlowych we Francji wynosi 30 dni. Strony mogą wydłużyć ten termin do 60 dni. Prawo francuskie przewiduje jednak wyjątki w tym zakresie, przykładowo:

- termin zapłaty może zostać wydłużony do 45. dnia po upływie miesiąca, w którym wystawiono fakturę, pod warunkiem, że uzgodnienie to nie stanowi jawnego nadużycia prawa wierzyciela; przedsiębiorcy z jednego sektora, klienci i dostawcy mogą wspólnie podjąć decyzję o skróceniu maksymalnego okresu płatności określonego dyrektywą. Mogą też zaproponować zachowanie daty odbioru towarów lub wykonania żądanej usługi jako punktu wyjścia dla tego okresu; umowy mogą być zawierane w tym celu przez ich organizacje zawodowe;

- w określonych transakcjach w branży transportowej (transport drogowy rzeczy, najem pojazdów z kierowcą lub bez kierowcy, spedycja i transakcje w zakresie działalności spedytora, agenta morskiego i frachtu lotniczego, pośrednika frachtowego i brokera celnego) obowiązuje sztywny, 30-dniowy, termin zapłaty;
- istnieje możliwość wydłużenia terminu zapłaty w transakcjach handlowych do 90 dni w przypadku umów na dostawy towarów przeznaczonych na eksport poza UE; z przywileju tego nie będą mogli jednak korzystać największe przedsiębiorstwa¹⁵.

Ponadto w Kodeksie handlowym przewiduje się sankcje za nieprzestrzeganie przepisów dotyczących terminów płatności. Są to kary administracyjne w wysokości do 75 tysięcy euro w przypadku osoby fizycznej i 2 milionów euro w przypadku osoby prawnej. Organem właściwym do nakładania tych kar jest Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji, Konsumentów i Kontroli Nadużyć Finansowych. Informacja o karze jest publikowana na koszt ukaranego.

¹⁵ Chodzi o przedsiębiorstwa zatrudniające co najmniej 5000 pracowników lub takie, których obrót przekracza 1,5 miliarda euro lub suma aktywów bilansu wynosi ponad 2 miliardy euro.

Holandia

W 2017 r. w Holandii wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym w umowach z MŚP duże podmioty nie będą mogły wymagać terminu zapłaty dłuższego niż 60 dni. Dla umów z terminem płatności dłuższym niż 60 dni zawartych przed 1 lipca 2017 r. termin automatycznie został przekształcony w termin 30-dniowy.

Holenderski ustawodawca zdecydował się zatem na daleko idącą ingerencję w obowiązujące umowy. Wprowadził bowiem wyjątek zarówno od zasady swobody umów, jak i zasad przewidywalności i stabilności prawa cywilnego.

Dodatkowo, w przypadku zapłaty w terminie powyżej 30 dni, będzie możliwe dochodzenie odsetek. Roszczenia te podlegają przedawnieniu po upływie 5 lat, czyli stosunkowo długim okresie.

Irlandia

Wdrażając dyrektywę 2011/7/EU, ustawodawca irlandzki zdecydował się na wprowadzenie dodatkowego mechanizmu dyscyplinującego dłużników niewywiązujących się ze swoich zobowiązań pieniężnych. Mechanizm ten polega na przyznaniu wierzycielowi uprawnienia do żądania określonej kwoty rekompensaty w zamian za koszty odzyskiwania należności, przy czym kwota ta

różnicuje się w zależności od wysokości należności głównej. Przepisy irlandzkie przewidują trzy stopnie rekompensaty:

- 40 euro – w przypadku, gdy należność główna nie przekracza 1.000 euro;
- 70 euro – w przypadku należności pomiędzy 1.000 a 10.000 euro;
- 100 euro – w przypadku należności przekraczających 10.000 euro.

Wielka Brytania

W 2017 r. w Wielkiej Brytanii wprowadzono przepisy nakazujące części brytyjskich spółek publikowanie dwa razy w roku sprawozdań informujących o ich praktykach płatniczych. Obowiązek ten obejmuje duże firmy spełniające co najmniej dwa z następujących kryteriów:

- 1) roczny obrót ponad 36 mln GBP netto,
- 2) suma bilansowa netto ponad 18 GBP,
- 3) ponad 250 pracowników.

Zgodnie z nowymi przepisami, duży przedsiębiorca w Wielkiej Brytanii jest zobowiązany do publikowania informacji o warunkach płatności, procedur rozstrzygania sporów dot. płatności, średniego czasu koniecznego do zapłaty faktury, odsetku faktur niezapłaconych w terminie, zdolności do e-fakturowania.

5. Propozycje do dyskusji

Poniżej przedstawiony zostanie wachlarz możliwych rozwiązań nakierowanych na redukcję problemu zatorów płatniczych w gospodarce. Rozwiązania te obejmują różne dziedziny prawa: począwszy od prawa cywilnego po prawo konkurencji. Stanowią one efekt analiz prowadzonych w Ministerstwie Przedsiębiorczości

i Technologii. Uwzględniają również postulaty zgłaszane przez przedsiębiorców oraz ich organizacje. U ich podstaw leży założenie, że problem zatorów płatniczych jest w Polsce na tyle poważny, iż wymaga zdecydowanej interwencji ustawodawcy.



A. Szczególne uprawnienia wierzyciela w transakcji handlowej

Problem:

Termin zapłaty w transakcjach handlowych między przedsiębiorcami (B2B) wynosi – co do zasady – 60 dni. Strony mogą jednak termin ten umownie wydłużyć (pod warunkiem, że wydłużenie to nie jest „rażąco nieuczciwe wobec wierzyciela”). W praktyce do stwierdzenia „rażącej nieuczciwości” dochodzi najczęściej dopiero w postępowaniu przed sądem. Często oznacza to, że ochrona wierzyciela przed nadużyciami ze strony dłużnika jest znacznie utrudniona.

Problemem jest tu zbyt słaba – prawnie i ekonomicznie – pozycja wierzyciela. W związku z powyższym należy zastanowić się nad wprowadzeniem do Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych rozwiązań, które z jednej strony wzmocnią instrumenty ochrony ich praw, a z drugiej obciążą dłużników ryzykiem negatywnych konsekwencji nadużywania swojej pozycji ekonomicznej.

Poniżej przedstawione zostaną różne możliwości rozwiązania powyższego problemu:

Możliwe rozwiązania:

A1. Przerzucenie z wierzyciela na dłużnika ciężaru dowodu na okoliczność, że termin w umowie jest rażąco nieuczciwy

Ciężar dowodu ustalenia, że termin zapisany w umowie nie jest rażąco nieuczciwy wobec wierzyciela, mógłby zostać przeniesiony z wierzyciela na dłużnika. Odwrócenie ogólnej zasady obciążenia ciężarem dowodu wzmocniłoby pozycję wierzyciela w sporze z dłużnikiem i zwiększyło jego szanse na wygraną w procesie o prawidłowość ustalenia terminu zapłaty w umowie. Zmuszenie dłużnika do „obrony” wydłużonego terminu zapłaty może więc sprawić, że narzucanie w umowach takiego terminu będzie wiązać się z większym ryzykiem przegranej w sądzie.

A2. Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą 3-letni termin na ustalenie, że termin zapłaty w umowie jest nieuczciwy, biegnie od dnia zakończenia umowy

Dziś można żądać ustalenia, że termin zapłaty jest rażąco nieuczciwy wobec wierzyciela (gdy termin jest dłuższy niż 60 dni) przed upływem 3 lat od zawarcia umowy. Do korzystania z tego uprawnienia może zniechęcać wierzycieli fakt, że po upływie tego terminu nadal pozostają w bieżących relacjach handlowych z dłużnikiem.

Możliwe jest wydłużenie terminu na ustalenie, że ustalony termin zapłaty był nieuczciwy np. do 3 lat od dnia, w którym umowa została wykonana.

Takie wydłużenie terminu wpłynęłoby na pozycję kontraktową dłużników. Musieliby oni liczyć się z potencjalnym działaniem wierzyciela nawet po tym, gdy umowa już zostanie wykonana. Celem tego rozwiązania jest zniechęcenie dłużników do narzucania nadmiernie długich terminów zapłaty. Nie pozbawiałoby to ich jednak możliwości obrony, a limit 3 lat wyznaczałby granicę stanu niepewności.

A3. Nieważność zrzeczenia się roszczenia o ustalenie, że termin zapłaty jest nieuczciwy wobec wierzyciela

Warte rozważenia jest wprowadzenie zasady, że nieważne jest zrzeczenie się roszczenia o ustalenie, że termin zapłaty jest nieuczciwy wobec wierzyciela. W takim układzie wierzyciel, który ulegnie presji dłużnika i złoży oświadczenie o jego zrzeczeniu się, niczym nie ryzykuje. Nadal mógłby bowiem korzystać z uprawnień przewidzianych w nowelizowanej ustawie.

A4. Możliwość odstąpienia od umowy lub wypowiedzenia umowy, w której termin zapłaty przekracza 120 dni

W sytuacji, gdy umowa przewiduje bardzo długi termin zapłaty, wierzyciel mógłby uzyskać prawo do jej wypowiedzenia albo odstąpienia od niej (w zależności od charakteru umowy). Wypowiedzenie lub odstąpienie mógłby np. uzasadniać termin zapłaty 120 dni, który dwukrotnie przekracza termin uznawany przez prawodawców – polskiego i unijnego – za termin maksymalny (niewymagający szczególnego uzasadnienia, czyli 60 dni). Odstąpienie od umowy z powodu nadmiernie długiego terminu z mocy ustawy byłoby kwalifikowane jako odstąpienie z winy dłużnika. Chroniłoby to wierzyciela przed ryzykiem zarzutu nieuzasadnionego zakończenia umowy. Wierzyciel mógłby, według swojego wyboru, odstąpić od całości umowy albo tylko w zakresie jej niewykonanej części. W tym drugim przypadku odstąpienie nie wiązałoby się z obowiązkiem zwrotu w naturze wykonanych świadczeń.

Decyzję o zakończeniu umowy autonomicznie podejmowałby wierzyciel. Jeżeli transakcja handlowa byłaby mimo wszystko dla niego opłacalna, nie miałby powodu korzystać z tego uprawnienia. Jednocześnie, rozwiązanie to nie odbierałoby dłużnikowi możliwości obrony. Dłużnik mógłby bowiem żądać ustalenia prawidłowości długiego terminu zapłaty w umowie, chociaż wymagałoby to wykazania swoich racji w sądzie.

B. Podwyższenie rekompensaty w transakcjach „asymetrycznych” B2B

Problem:

W przypadku, gdy wierzycielem jest MŚP, a dłużnikiem duży przedsiębiorca lub podmiot publiczny, ma miejsce dysproporcja pozycji ekonomicznej stron umowy. Jeżeli w takiej sytuacji dłużnik opóźnia się z zapłatą, kwota długu nie jest istotna w ogólnym jego bilansie, a może być decydująca dla istnienia mniejszego partnera.

Obecnie wysokość odsetek za opóźnienie została ustalona na poziomie stopy referencyjnej NBP i ośmiu punktów procentowych i wynosi 9,5%. Taka wysokość rekompensuje przetrzymywanie środków pieniężnych, ale nie uwzględnia ryzyka, jakie może wiązać się z uzyskaniem alternatywnego finansowania. Mniejsze przedsiębiorstwa mają przy tym trudniejszy dostęp do finansowania niż duże podmioty. W konsekwencji opóźnienia w płatnościach są dla nich szczególnie dotkliwe.

Możliwe rozwiązanie:

W celu wzmocnienia pozycji ekonomicznej warto rozważyć zwiększenie rekompensaty wynikającej z Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych przysługującej mikroprzedsiębiorcom, małym i średnim przedsiębiorcom (MŚP). Oprócz kwoty 40 euro, wierzyciel MŚP mógłby być uprawniony do dodatkowej kwoty, której wysokość mogłaby być uzależniona od wysokości długu, np. w wysokości 0,5% należności głównej. W istocie miałyby to podobny skutek jak podwyższenie stopy procentowej odsetek za opóźnienie. Zwiększenie obciążenia finansowego w razie opóźnień w zapłacie kontrahentom byłoby dodatkowym bodźcem skłaniającym dużych dłużników do terminowego regulowania należności.

C. Nowe typy czynów naruszających konkurencję

Problem:

Ustalanie nadmiernie wydłużonych terminów zapłaty jest szkodliwe dla uczciwej konkurencji. Stanowi często przejaw nadużywania swojej przewagi ekonomicznej nad konkurentami. Ze względu na szkodliwy charakter takich praktyk mogłyby one zostać wymienione wprost jako czyny naruszające konkurencję. W grę wchodziłoby zarówno porozumienie naruszające konkurencję, jak i forma nadużycia pozycji dominującej. Równolegle do ochrony publicznoprawnej (sankcje nakładane przez prezesa UOKiK) można byłoby zapewnić wierzycielom także dostęp do instrumentów prywatnoprawnych (roszczeń cywilnych).

Możliwe rozwiązanie:

C1. Nieuczciwe terminy zapłaty jako praktyka ograniczająca konkurencję oraz jeden z przejawów nadużywania pozycji dominującej

Powyższe rozwiązanie polegałoby na tym, że nadmiernie długie terminy umowne mogłyby zostać wprost uznane za przejaw nadużywania pozycji dominującej, a w razie wykrycia zmowy kilku firm w zakresie narzucania wydłużonych terminów za rodzaj porozumienia ograniczającego konkurencję. Sankcje „antymonopolowe” byłyby wówczas nakładane przez prezesa UOKiK na ogólnych zasadach.

C2. Wprowadzenie czynu nieuczciwej konkurencji polegającego na narzucaniu nadmiernie długich terminów zapłaty

Powyższe rozwiązanie polegałoby na poszerzeniu katalogu czynów nieuczciwej konkurencji w Ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁶. Nowy typ deliktu mógłby przybrać postać narzucania w umowach z kontrahentem gospodarczym rażąco długich terminów zapłaty. Odpowiedzialność za taki czyn zabroniony miałaby charakter prywatnoprawny, czyli wymagałaby aktywności pokrzywdzonego wierzyciela. Mógłby on skorzystać z uprawnień przewidzianych w art. 18 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, w szczególności z roszczenia o odszkodowanie lub o zwrot bezpodstawnie uzyskanych korzyści.

D. Publikowanie informacji o praktykach płatniczych i terminach zapłaty

Problem:

Poza obowiązkiem publikowania sprawozdań finansowych nie ma dziś prawnego obowiązku publikowania informacji związanych z przepływami pieniężnymi przedsiębiorców. Tymczasem na przykład prawo podatkowe dopuszcza publikowanie przez ministra finansów informacji zawierających podstawowe dane podatkowe największych firm – podatników CIT. Przytoczone na wstępie badania sugerują, że wiele firm korzysta z kredytu kupieckiego wbrew woli i kosztem swoich kontrahentów. W pewnym stopniu niska moralność płatnicza wynika z możliwości utrzymania takich praktyk w tajemnicy.

Możliwe rozwiązanie:

Rozwiązanie to mogłoby polegać na wprowadzeniu obowiązku upubliczniania zarówno zbiorczych danych o terminach, w których przedsiębiorca sam reguluje swoje zobowiązania, jak również zbiorczych danych o terminach, w których otrzymuje płatności od swoich kontrahentów. Pozwoli to na „uchwycenie” dłużników, którzy nie regulują terminowo własnych zobowiązań pomimo tego, że posiadają środki finansowe (bo ich dłużnicy terminowo uiszczają swoje płatności).

Obowiązek publikowania danych o praktykach płatniczych mógłby zostać nałożony na największe podmioty na wzór przedsiębiorców będących podatnikami, których dane indywidualne będą podlegały publikacji przez ministra finansów (grupy kapitałowe i podatnicy, których przychód przekracza rocznie 50 mln euro). Mógłby też dotyczyć podmiotów publicznych, np. tych, które są zobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego (jednostki centralne oraz jednostki, których przychód lub koszty przekraczają rocznie 40 mln zł). Narzucanie wydłużonych terminów płatności lub opóźnienia w zapłacie ze strony dużych firm i podmiotów publicznych mają bowiem najbardziej dotkliwe skutki dla MŚP. Z drugiej strony największym podmiotom może szczególnie zależeć na zachowaniu opinii uczciwego, terminowego płatnika.

Informacje mogłyby być publikowane w podziale na grupy wierzycieli/dłużników (np. mikro- i mali, średni, duzi wierzyciele, podmioty publiczne) oraz w podziale na terminy, w jakich dokonano zapłaty (np. do 30., do 60., do 90. i powyżej 90. dnia od zapłaty). Publikacja mogłaby następować np. poprzez zamieszczenie stosownych informacji na stronie internetowej danego podmiotu lub przekazywanie raportów prezesowi UOKiK, ministrowi finansów albo ministrowi przedsiębiorczości i technologii. Informacja mogłaby stanowić również część sprawozdania finansowego (lub załącznik do sprawozdania).

E. 30-dniowy termin zapłaty w transakcjach, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny

Problem:

W transakcjach handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny¹⁷ (B2A), termin zapłaty wynosi, co do zasady, 30 dni. Możliwe jest jednak jego umowne wydłużenie do 60 dni. Terminy zapłaty, o których mowa w ustawie o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, są liczone od dnia dostarczenia towaru lub wykonania usługi i przedstawienia faktury albo rachunku. To oznacza, że przedsiębiorca, który zawarł umowę z podmiotem publicznym (np. z urzędem państwowym albo jednostką samorządu terytorialnego), może czekać na płatność nawet 2 miesiące, mimo że dotrzymał warunków umowy i spełnił na czas swoje świadczenie.

Możliwe rozwiązanie:

Warto rozważyć wprowadzenie zasady, że podmiot z sektora publicznego dokonuje płatności nie później niż w terminie 30-dniowym, bez możliwości jego wydłużenia. Wyjątkiem byłyby podmioty lecznicze (w szczególności szpitale), dla których pozostawiony byłby termin 60 dni. W przeciwieństwie do przedsiębiorców podmioty publiczne są zwykle ostatecznymi odbiorcami nabywanych towarów i usług. Dokonują zakupów na własne potrzeby albo w celu przekazania społeczności lokalnej, najczęściej nieopłatnie. Podmioty publiczne jedynie sporadycznie uczestniczą w „łańcuchu” relacji handlowych, w którym uzyskują środki na sfinansowanie zakupów od swoich klientów. Przedsiębiorcy dostarczający do podmiotów publicznych towary lub wykonujący na ich rzecz usługi nie powinni być zatem narażeni na zbyt długie terminy zapłaty. Tym bardziej, że podmioty publiczne mają system finansowania w dużym stopniu niezależny od rynkowych fluktuacji.

¹⁷ Podmiotami publicznymi w rozumieniu Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych są:

- 1) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych;
- 2) inne niż określone w pkt 1 państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej;
- 3) inne, niż określone w pkt 1 osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli podmioty, o których mowa w tym przepisie oraz w pkt 1 i 2, pojedynczo lub wspólnie, bezpośrednio lub pośrednio przez inny podmiot:
 - a) finansują je w ponad 50% lub
 - b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub
 - c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub
 - d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego – o ile taka osoba prawna nie działa w zwykłych warunkach rynkowych, jej celem nie jest wypracowanie zysku i nie ponosi strat wynikających z prowadzenia działalności.

F. Skrócenie terminu zapłaty dłuższego niż 60 dni w transakcjach „asymetrycznych” B2B

Problem:

Termin zapłaty w transakcjach handlowych między przedsiębiorcami (B2B) wynosi, co do zasady, 60 dni. Założeniem rozwiązania przyznającego stronom możliwość wydłużenia tego terminu było przekonanie, że w obrocie gospodarczym mogą pojawiać się okoliczności uzasadniające uregulowanie płatności po dłuższym okresie. Niemniej dane pokazują występowanie zjawiska ustalania w umowach nadmiernie wydłużonych terminów zapłaty. Szczególnie dotyczy to MŚP, które jako (zazwyczaj) słabsza strona transakcji, zmuszone są przyjmować niekorzystne warunki umowy.

Możliwe rozwiązanie:

Wzorem rozwiązań holenderskich (a więc przy transakcjach B2B o charakterze asymetrycznym) można rozważyć skrócenie terminów umownych do ustawowego, sztywnego terminu, np. 60 dni (w Holandii jest to 30 dni). W przypadku, gdy strony zastrzeżłyby w umowie termin dłuższy niż 60 dni (np. 120 dni), termin ten by nie obowiązywał, a w jego miejsce wchodziłby termin ustawowy. Rozwiązanie to powodowałoby, że praktyka narzucania przedłużonych terminów płatności byłaby bezskuteczna prawnie. Dłużnik, który narzucił termin np. 120 dni, musiałby liczyć się z tym, że już po 60. dniu jego kontrahent będzie mógł żądać zapłaty i od tego dnia naliczać odsetki.

Jest to rozwiązanie, które ograniczałoby szeroko rozumianą swobodę umów. Można jednak poszukiwać jego uzasadnienia w tym, że dysproporcja sił stron często zniekształca swobodę kontraktową (a dane wskazują, że skala tego problemu w polskiej gospodarce jest znaczna). Innymi słowy, zastosowanie przedłużonego terminu płatności może być wynikiem wykorzystania przewagi ekonomicznej, a nie swobodnej decyzji obu stron (analogicznie jak w relacji B2C). Wydaje się więc, że podobnie, jak w przypadku przepisów o niedozwolonych postanowieniach umownych (tzw. klauzulach abuzywnych), i w tej sytuacji można rozważyć ustawową ingerencję w treść umowy, polegającą na automatycznym skróceniu terminu zapłaty.

Uzasadnienie takiego rozwiązania byłoby silniejsze w razie zastosowania go jedynie do przypadków, gdy wierzycielem dużego przedsiębiorcy byłby podmiot z sektora MŚP.

Problem:

Część dłużników, mimo że otrzymuje zapłatę od swoich kontrahentów w terminie, celowo wykorzystuje swoją silną pozycję kontraktową i odwleka płatności pomimo braku "przymusu ekonomicznego" takiego zachowania. Zdarza się też, że silna pozycja kontraktowa pozwala im narzucać swoim dostawcom bardzo długie, gospodarczo nieuzasadnione terminy umowne. W rezultacie takich praktyk, niektórzy "silniejsi" dłużnicy kredytują własną działalność, kosztem swoich "słabszych" wierzycieli.

Możliwe rozwiązanie:

Wzorem rozwiązań przewidzianych we Francji najdalej idącą opcją walki z zatorami płatniczymi byłoby wprowadzenie kar finansowych dla przedsiębiorstw, które notorycznie nadużywają swojej przewagi ekonomicznej i generują duże zatory płatnicze. W ten sposób powstałby realny mechanizm wymuszający (poprzez obawę przed sankcją) dokonywanie płatności w terminie. Kary takie mogłyby być jednak nakładane tylko w najbardziej rażących, zawinionych przypadkach takiej formy nieuczciwego wykorzystywania własnej przewagi kontraktowej.

Do dyskusji jest kwestia ewentualnych przesłanek warunkujących nałożenie takich sankcji. Można sobie np. wyobrazić kary za notoryczne naruszanie przepisów o sztywnym terminie płatności. Inną opcją byłoby powiązanie sankcji z danymi ujawnianymi w ramach publikowania informacji o praktykach płatniczych i terminach zapłaty. Dzięki obowiązkowi raportowania „bilansu” terminów zaległości przez duże firmy (czyli zarówno terminów płatności własnych, jak i terminów, w jakich dany podmiot otrzymuje swoje należności) możliwe byłoby bowiem wskazanie podmiotów, które kredytują się kosztem swoich kontrahentów mimo to, że same nie mają problemów z otrzymywaniem zapłaty.



MINISTERSTWO
PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
I TECHNOLOGII