

CEZARY MIK – EWA WOJTASZEK-MIK

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego – Uniwersytet Warszawski

ZWALCZANIE OPÓŹNIEŃ W PŁATNOŚCIACH
W TRANSAKCJACH HANDLOWYCH
W ŚWIETLE DYREKTYWY 2000/35/WE
I PRAWA POLSKIEGO

WPROWADZENIE

W transakcjach handlowych, w których jedno ze świadczeń wzajemnych ma charakter pieniężny, fundamentalne znaczenie ma to, aby strona zobowiązana do takiego świadczenia wywiązała się z niego w należyтым czasie. Uchybienie temu obowiązkowi na szerszą skalę może prowadzić do poważnych zaburzeń gospodarczych, szkodząc bezpośrednio zwłaszcza mniejszym operatorom rynkowym i powodując zniekształcenie struktury rynku i warunków konkurencji na nim panujących. Nienależyte wypełnianie zobowiązań płatniczych jest także pośrednio niekorzystne dla konsumentów i dla rynku pracy. Niesolidność płatnicza powoduje bowiem ograniczanie aktywności przedsiębiorstw, a czasem nawet ich upadłość, co w konsekwencji ogranicza ofertę konsumencką i przyczynia się do wzrostu bezrobocia.

Zagadnienie należytego wykonywania zobowiązań płatniczych ma szczególne znaczenie w przypadku transakcji transgranicznych. Nic zatem dziwnego, że – jakkolwiek stosunkowo późno – problemem tym zainteresowała się również Wspólnota Europejska. Jednym z kluczowych zadań jej postawionych jest bowiem stworzenie

jednolitego rynku wewnętrznego, w ramach którego zapewni się m.in. swobodny przepływ towarów i swobodę świadczenia usług na warunkach jak najbardziej zbliżonych do warunków krajowych (art. 3 lit. c, art. 14 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dalej: TWE)¹. Swobodny przepływ towarów i swobodne świadczenie usług w stosunkach handlowych między państwami członkowskimi zakładają przede wszystkim zawieranie transakcji w profesjonalnym obrocie handlowym. Świadczeniem wzajemne w ramach tych transakcji ma najczęściej postać płatności pieniężnej.

Prawnym wyrazem zainteresowania Wspólnoty Europejskiej zagadnieniem opóźnień płatniczych w handlowych transakcjach transgranicznych stała się w szczególności dyrektywa 2000/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.6.2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych². Polska jako kraj wciąż jeszcze stowarzyszony, a zarazem bliski członkostwa w Unii Europejskiej, została zobowiązana do dostosowania swego porządku prawnego do *acquis communautaire*, a zatem także do wspomnianej dyrektywy³. Wyrazem transpozycji stała się najpierw

¹ Tekst Traktatu: *Traktaty europejskie*, wprowadzenie A. ŁAZOWSKI, Bydgoszcz-Warszawa 2003. Tekst Traktatu w wersji zweryfikowanej przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej i zatwierdzony przez służby Unii Europejskiej znajduje się także na stronie internetowej: www.ukie.gov.pl.

² O.J. 2000, L 200, s. 35. Tekst dyrektywy w wersji zatwierdzonej przez UKIE i służby UE: <http://www2.ukie.gov.pl/dt/32000L0035.doc>. Dyrektywa została także przetłumaczona na j. polski i załączona do opracowania M. SPYRA – A. WACŁAWIK, *Dyrektywa Wspólnoty Europejskiej o zwalczaniu opóźnień w płatności w umowach handlowych*, «Transformacje Prawa Prywatnego» 2001 nr 1, s. 155-162. Obydwa te tłumaczenia zawierają jednak usterki, dlatego też autorzy niniejszego opracowania posługiwali się również wersjami w j. angielskim i francuskim.

³ Układ stowarzyszeniowy zawarty w 1991 r. z konieczności nie przewidywał wyraźnego obowiązku dostosowawczego. Można go jednak wywodzić z ogólnych postanowień art. 68 i 69. Tekst Układu: Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 z późn. zm. Ogólny obowiązek akceptacji dorobku wspólnotowego wynika ponadto obecnie z podpisanego przez Polskę 16.4.2003 r. Traktatu akcesyjnego, a konkretnie Aktu Akcesyjnego (art. 2). Ze względu na brak postanowień Aktu wyłączających działanie omawianej dyrektywy lub zakładających wprowadzenie okresów przejściowych

ustawa z 6.9.2001 r. o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym⁴, a ostatecznie ustawa z 12.6.2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych⁵.

Celem niniejszego opracowania jest omówienie rozwiązań przyjętych w prawie polskim w wyniku transpozycji dyrektywy 2000/35/WE na dość szerokim tle prac, które doprowadziły do jej przyjęcia (co ma pokazać proces kształtowania się treści dyrektywy i umożliwić lepsze jej zrozumienie) oraz przedstawienie stosunku regulacji ustawowych do kodeksu cywilnego. W związku z tym struktura artykułu będzie następująca: 1) omówienie drogi do uchwalenia dyrektywy wspólnotowej w powiązaniu z ukazaniem zasadniczych sporów temu towarzyszących, rozwiązań prawnych, które w toku prac legislacyjnych zaakceptowano lub odrzucono; 2) ogólna prezentacja dyrektywy – jej charakteru prawnego, uzasadnienia merytorycznego i formalnego jej przyjęcia, przegląd postanowień i zagadnienie transpozycji do prawa krajowego; 3) transpozycja dyrektywy do prawa polskiego przez pryzmat nowych ustawowych rozwiązań prawnych i ich stosunku do kodeksu cywilnego.

1. DROGA DO DYREKTYWY 2000/35/WE

1.1. Uwagi wstępne

Zainteresowanie Wspólnoty Europejskiej kwestią zapewnienia terminowości w transakcjach handlowych sięga początków lat 90. Jako pierwszy sprawę podjął Parlament Europejski przyjmując

w sferze jej obowiązywania należy przyjąć, że obowiązek dostosowania prawa polskiego do dyrektywy 2000/35/WE jest jak najbardziej aktualny. Tekst Traktatu akcesyjnego wraz z Aktem Akcesyjnym i załącznikami dostępny na stronie UKIE. W wydaniu bardziej popularnym i w wersji skróconej: *Traktat Akcesyjny. Traktaty stanowiące podstawę Unii. Prawo polskie – dokumenty. Wybór dokumentów*, opr. J. BARCZ – A. MICHONSKI, Warszawa 2003.

⁴ Dz.U. Nr 129, poz. 1443.

⁵ Dz.U. Nr 139, poz. 1323.

21.4.1993 r. rezolucję dotyczącą dwóch komunikatów Komisji – *Ku europejskiemu rynkowi podwykonawstwa oraz Udział małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych Wspólnoty*. Od tej chwili Parlament stał się głównym inicjatorem i propagatorem koncepcji wspólnotowego uregulowania zasad zwalczania opóźnień w płatnościach w transgranicznych transakcjach handlowych. Wykonawcą tych pomysłów stała się natomiast Komisja Europejska.

Tak też wkrótce po rezolucji Parlamentu Komisja przedstawiła dokument roboczy w sprawie terminów płatności w transakcjach handlowych⁶, a następnie ogólniejszy komunikat na temat urzeczywistnienia zintegrowanego programu na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw (25.5.1994 r.). Reagując zwłaszcza na ostatni z dokumentów Parlament Europejski wezwał Komisję do pilnego przedłożenia projektów regulacji problemu opóźnień w płatnościach⁷. W odpowiedzi Komisja przyjęła pierwszy w historii integracji akt o charakterze legislacyjnym dotyczący opóźnień – zalecenie z 12.5.1995 r. dotyczące terminów płatności w transakcjach handlowych (nr 95/198/WE)⁸.

1.2. Zalecenie Komisji Europejskiej z 1995 roku

Wydając zalecenie Komisja wskazała, że zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa ponoszą duże ciężary administracyjne i finansowe z racji upowszechniających się praktyk opóźniania płatności, których nie daje się wytłumaczyć jedynie czynnikami związanymi z koniunkturą gospodarczą. Opóźnienia te mogą ulegać zwiększeniu wskutek intensyfikacji wymiany i konkurencji wewnątrzspółnotowej. Zwalczaniu tego niekorzystnego zjawiska nie sprzyja zróżnicowanie przepisów i praktyk krajowych państw członkowskich.

⁶ Dokument ten opiniował Komitet Gospodarczy i Społeczny, O.J. 1993, C 249, s. 21.

⁷ O.J. 1994, C 323, s. 19.

⁸ O.J. 1995, L 127, s. 19.

W efekcie Komisja uważa, że: 1) należy zapewnić lepszą przejrzystość w terminach płatności i stworzyć zachętę do ich zachowywania; 2) polepszenie informowania i poprawienie wyszkolenia przedsiębiorstw w dziedzinie terminów płatności mogłoby przyczynić się do polepszenia praktyk między przedsiębiorstwami; 3) postanowienia państw członkowskich sankcjonujące opóźnienia powinny z jednej strony mieć skutek odstrasżający, a z drugiej zapewniać pełne odszkodowanie dla wierzycieli jako ofiar opóźnień z tytułu różnych poniesionych kosztów; 4) postanowienia takie będą odstrasżające tylko wówczas, gdy procedury skargowe będą szybkie, skuteczne i niedrogie dla wierzyciela; 5) pożądane jest przyjęcie środków uzupełniających przez państwa członkowskie w celu polepszenia przestrzegania terminów płatności; 6) władze publiczne i przedsiębiorstwa publiczne, które mają znaczące zobowiązania płatnicze wobec przedsiębiorstw, powinny być poddane ścisłej dyscyplinie płatniczej, zwłaszcza w sferze zamówień publicznych.

Celem zalecenia stało się skłonienie państw członkowskich do przyjęcia środków prawnych i praktycznych zmierzających do zapewnienia poszanowania kontraktowych terminów płatności w transakcjach handlowych i zapewnienie lepszych terminów płatności w zamówieniach publicznych. Komisja wezwała państwa członkowskie w szczególności do przyjęcia uzupełniających środków krajowych w celu: 1) wzmocnienia przejrzystości stosunków kontraktowych, poprawy wyszkolenia i informacji przedsiębiorstw oraz złagodzenia skutków podatkowych opóźnień płatniczych; 2) zapewnienia odpowiedniego odszkodowania w razie opóźnienia; 3) zagwarantowania właściwych procedur skargowych; 4) zniesienia trudności specyficznych dla handlu transgranicznego; 5) poprawy płatności w zamówieniach publicznych (art. 1). Taka perspektywa oznacza, że Komisja przyjęła szerokie podejście do zwalczania opóźnień płatniczych.

Z każdym ze szczegółowych celów zalecenia koresponduje przepis ukazujący sposób jego osiągnięcia. Przepisy te zaskakują przy tym niekiedy stopniem szczegółowości regulacyjnej. W kwestii przejrzystości, informacji, wyszkolenia oraz opodatkowania Komii

sja zaleciła więc, aby sprzyjać przez właściwe środki krajowe wyraźnemu wskazywaniu terminów płatności i samych zobowiązań płatniczych, np. przez umieszczenie na fakturze. W braku umowy pisemnej lub jasnego wskazania terminu na fakturze, należy stosować pomocniczo jasny i precyzyjny przepis krajowy określający termin i zobowiązanie płatnicze. Na dokumentach handlowych powinny też zostać wskazane rabaty oraz prowizje w przypadku zapłat przed i po terminie. Na dokumentach tych powinny być również określone okresy składania zastrzeżeń co do jakości lub ilości dostarczonych towarów lub świadczonych usług. W razie braku ustaleń kontraktowych odpowiednie postanowienia powinny znaleźć się w prawie krajowym. W przypadku zamówień publicznych lub przetargów należy wskazywać precyzyjnie okresy i zobowiązania płatnicze, o których rozstrzygają władze orzekające. Władze państwowe zostały też wezwane do zachęcania do tworzenia inicjatyw publicznych lub prywatnych, w tym organizacji zawodowych, które zmierzałyby do polepszenia informacji i wyszkolenia przedsiębiorstw. Inicjatywy te mogłyby objąć działania w szczególności w sferach: 1) doradztwa i pomocy prawnej co do redagowania dokumentów handlowych i kontraktów; 2) informacji i wyszkolenia w zakresie przepisów i praktyk istniejących w niektórych państwach, regionach, branżach, przedsiębiorstwach oraz wewnętrznych i zewnętrznych procedur odzyskiwania wierzytelności; 3) rozwijania praktycznych narzędzi zarządzania finansami, zwłaszcza o charakterze informatycznym; 4) promowania wymiany danych elektronicznych, odwoływania się do technik gromadzenia wierzytelności, takich jak factoring. W odniesieniu do podatkowych aspektów opóźnień Komisja zwróciła uwagę, że zwłaszcza w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw państwa członkowskie powinny stosować w sposób jak najbardziej korzystny postanowienia VI dyrektywy dotyczącej VAT. Miałyby to oznaczać: 1) możliwość odraczania płatności VAT co najmniej dla małych przedsiębiorstw do czasu uiszczenia ceny (fr. *encaissement du prix*); 2) umożliwienie małym przedsiębiorstwom składanie deklaracji VAT w dłuższych terminach (art. 2).

Zalecenie zapewnia wierzycielowi prawo do odpowiedniego odszkodowania. W związku z tym wzywa się państwa członkowskie do uznania prawa wierzycieli do odsetek za opóźnienie w razie niezachowania terminów kontraktowych lub ustawowych, ustalenia wysokości odsetek stosowanych nawet w braku postanowień kontraktowych na poziomie, który odstraszalby złych płatników, uznania prócz prawa do odsetek prawa do odszkodowania za szkody poniesione przez wierzyciela z racji opóźnienia. Odszkodowanie to powinno obejmować przynajmniej sądowe i administracyjne koszty odzyskania wierzytelności (art. 3).

Zalecenie zawiera również przepis dotyczący procedur skargowych (art. 4). Komisja wskazuje, że procedury te powinny być szybkie, skuteczne i niedrogie dla wierzyciela. Dlatego też zachęca do ustanowienia procedur pozasądowych, polepszenia skuteczności sądowych procedur przyspieszonych dotyczących kwot o ograniczonej wysokości. Sugeruje ponadto, że wszczęcie wymienionych procedur powinno być uproszczone i niekosztowne, a progi działania tych procedur powinny obejmować istotną liczbę transakcji handlowych. Również warunki wykonania orzeczeń wydanych w tych procedurach powinny być odpowiednio zapewnione. Poprawie powinna także ulec skuteczność przyspieszonych procedur odzyskiwania wierzytelności (ograniczenie formalności, zredukowane terminy, uzyskiwanie tytułu wykonawczego w przypadku, gdy wierzytelność nie jest kwestionowana, niskie koszty, zastosowanie bez względu na wysokość kwoty spornej).

Osobne postanowienie dotyczy eliminacji specyficznych przeszkód w handlu transgranicznym (art. 5). Państwa członkowskie zostały tutaj wezwane do zachęcania do lepszej wymiany informacji i wyszkolenia przedsiębiorstw w dziedzinie zarządzania terminami płatności transgranicznych, ułatwienia sposobów odzyskiwania niekwestionowanych wierzytelności transgranicznych zwłaszcza przez usprawnienie uzyskiwania tytułów wykonawczych, ułatwienia i przyspieszenia procedur rozwiązywania sporów i uznawania orzeczeń.

Postanowienie szczególne dotyczy także zamówień publicznych (art. 6). Państwa członkowskie wezwano do: 1) uwrażliwienia odpowiednich władz na konsekwencje opóźnień dla zdrowia finansowe-

go operatorów ekonomicznych; 2) respektowania terminu 60 dni dla płatności w ramach zamówień publicznych, z możliwością ustalenia terminów krótszych (państwa członkowskie mają rozważyć możliwości redukcji terminów i uproszczenia przepisów); 3) stworzenia precyzyjnych procedur administracyjnych ograniczonych terminami w celu zagwarantowania jak największej szybkości w płatnościach publicznych (dotyczy to w szczególności formalności administracyjnych poprzedzających płatności); 4) zapewnienia regularnej kontroli okresów płatności władz publicznych na każdym szczeblu z publikacją ich wyników; 5) przewidzenia odsetek za przekroczenie terminów przez władze rozstrzygające lub przedsiębiorstwa publiczne; 6) przyjęcia przepisów zapewniających terminowość płatności dla podwykonawców.

Zalecenie Komisji z istoty swej nie ma charakteru wiążącego i nie rodzi skutków prawnych (zob. art. 249 TWE)⁹. Nie może być ono samodzielnią podstawą roszczeń przed sądami i organami administracyjnymi. Zalecenia zawierają wszakże standardy pożądanego zachowania adresatów, którymi są zwykle państwa członkowskie. Z praktyki wspólnotowej wynika, że przyjmowane są wówczas, gdy Wspólnota nie ma kompetencji prawodawczej lub gdy panuje przekonanie, że środki niewiążące wystarczają dla osiągnięcia celu wspólnotowego. Omawiane zalecenie spełnia drugą z możliwości. Brak mocy prawnej zalecenia Komisji wykorzystały jednak niektóre państwa członkowskie. Nie podeszły one poważnie do rekomendacji w nim zawartych i faktycznie zbojkotowały zalecenie. Skuteczność zalecenia okazała się zatem niewielka. Niekiedy doszło wręcz do wzrostu opóźnień płatniczych. Ta niezadowolająca sytuacja zwróciła uwagę Parlamentu Europejskiego, który podjął powtórnie inicjatywę i w rezolucji z 4.7.1996 r. dotyczącej zalecenia Komisji¹⁰ wezwał ją do zdecydowanie bardziej radykalnych kroków. Rezolucja ta otworzyła proces prawodawczy zakończony przyjęciem dyrektywy 2000/35/WE.

⁹ Na temat znaczenia zalecenia por. m.in. S. BIERNAT, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. BARCZA, Warszawa 2002, s. 188.

¹⁰ O.J. 1996, C 211, s. 42.

1.3. Przebieg prac legislacyjnych nad dyrektywą 2000/35/WE

1.3.1. Nieformalna inicjatywa prawodawcza Parlamentu Europejskiego

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 1996 r. ma podstawowe znaczenie dla powstania dyrektywy 2000/35/WE. Jest bowiem wyrazem skorzystania przez Parlament Europejski z tzw. pośredniej inicjatywy prawodawczej określonej w ówczesnym art. 138 b TWE (obecnie art. 192; przepis ten został wyrażnie powołany w rezolucji). W ramach tego prawa Parlament został upoważniony do żądania od Komisji przedłożenia projektów aktów prawnych w przypadku, gdy uznaje to za celowe. Komisja zaś nie może żądaniu temu odmówić, chyba że chce narazić się na skargę na bezczynność legislacyjną z art. 232 TWE¹¹.

Parlament dość szeroko uzasadnia swoje działanie, powołując zarazem racje analogiczne do wymienionych w zaleceniu. Motywem kluczowym jest jednak pogorszenie sytuacji w zakresie transgranicznych praktyk płatniczych pomimo istnienia zalecenia Komisji w powiązaniu ze słabą odpowiedzialnością państw na standardy rekomendowane (Parlament wyraża wprost wątpliwość co do tego, czy zalecenie było właściwym instrumentem regulacyjnym dla zapewnienia rozsądnych okresów płatności, uczciwej i otwartej konkurencji oraz zaufania do rynku oraz czy jest w stanie pomóc w postępie gospodarczym przez promowanie najlepszych praktyk i zwiększeniu działalności handlowej). Parlament podkreśla przy tym utrzymujące się zróżnicowanie przepisów i praktyk krajowych odzwierciedlające zmieniającą się tendencję strukturalną w stosunkach biznesowych, zmieniającą się niekorzystnie kulturę biznesu, a także pozycję dominującą niektórych przedsiębiorstw. Wskazuje on, że opóźnienia płatnicze są niezależnymi od woli kredytami, jakich wierzyciele udzielają dłużnikom i które mają szkodliwe na-

¹¹ Por. C. MİK, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, I, Warszawa 2000, s. 619.

stępstwa dla sprawnego wykonywania transakcji handlowych. Parlament dostrzega w tym kontekście pilną potrzebę wydania aktu prawnie wiążącego (dyrektywy), który regulowałby zwłaszcza stosunki między małymi i średnimi przedsiębiorstwami a dużymi przedsiębiorstwami. Miałby on zapewnić przejrzystość przepisów dla stron umowy, harmonizację różnych przepisów i praktyk krajowych oraz porównywalność kosztów administracyjnych, finansowych i egzekucyjnych, których nadużywanie mogłoby prowadzić do nieuczciwych warunków handlowych.

Parlament Europejski udzielił też wytycznych regulacyjnych dla przyszłej dyrektywy. Zaliczył do nich: 1) ustawowe odsetki dla wierzycieli o charakterze automatycznym i właściwym, traktowane jako kara i środek odstraszający; 2) ustawowe odszkodowanie za koszty poniesione w związku z odzyskaniem długu ustalane jako koszty taryfowe przez odpowiednie władze publiczne; 3) minimalną harmonizację przepisów krajowych dotyczących prostych i efektywnych procedur pozasądowych oraz prostych i efektywnych procedur egzekucyjnych związanych z odzyskaniem należności i powiązanych z nią kosztów; 4) konkretne środki w zakresie szkolenia małych i średnich przedsiębiorstw w odniesieniu do zarządzania kredytami; 5) odroczenie płatności VAT do czasu zapłaty faktur; 6) dostarczanie właściwych informacji kredytowych dotyczących dokładnych danych o utrzymujących się opóźnieniach i braku płatności, bezzasadnych naruszeniach, nadużyciach pozycji dominującej, nadużyciach finansowych itp.; dostarczanie zezwoleń dla podmiotów ściągających długi, które wypełniają pewne wymagania i dostarczają gwarancji finansowych przy zachowaniu zharmonizowanych standardów rzetelności, wypłacalności finansowej i wysokich standardów szkoleniowych; 7) podlegające odstępstwom przepisy dotyczące ustawowych okresów płatniczych. Parlament Europejski wezwał też Komisję do zmiany projektów nowelizacji dyrektyw dotyczących zamówień publicznych w kierunku uwzględnienia odpowiedzialności władz publicznych i przedsiębiorstw publicznych za zmieniającą się kulturę biznesową w dziedzinie płatności oraz za ustanowienie nowego standardu w kontraktach zawieranych w ramach zamówień publicznych.

Jakkolwiek rezolucja Parlamentu Europejskiego wyrasta z krytyki efektywności zalecenia Komisji, to jednak podobnie jak ono jest dowodem na przyjęcie szerokiego podejścia do problemu opóźnień w płatnościach transgranicznych. Podejście takie sprawiałoby, że proponowana dyrektywa obejmowałaby środki cywilnoprawne, proceduralne, administracyjne, prawnokonkurencyjne i podatkowe.

1.3.2. Rozpoczęcie prac legislacyjnych – wstępny projekt Komisji

W odpowiedzi na rezolucję Parlamentu Europejskiego Komisja Europejska przedstawiła 23.4.1998 r. projekt dyrektywy¹². Podstawą prawną projektu stał się art. 100a TWE (obecnie art. 95; harmonizacja prawa krajowego w związku z tworzeniem rynku wewnętrznego w sytuacji braku wyraźnych podstaw prawnych), a trybem stanowienia prawa zgodnie z art. 189b (obecnie art. 252) tryb współdecyzji (twórcami dyrektywy miały być Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej)¹³.

Projekt Komisji liczył 12 artykułów i zawierał załącznik. Komisja zaproponowała, aby dyrektywa miała zastosowanie do wszystkich płatności w transakcjach handlowych (art. 1). Podane w niej zostały definicje transakcji handlowych, opóźnienia w płatności, zastrzeżenia prawa własności, władz publicznych i kontraktów zawieranych w ramach zamówień publicznych (art. 2). Najważniejsze postanowienia zawarto w rozdz. II (art. 3-6), gdzie uregulowano następujące sprawy: 1) należyłą datę dla płatności długów (21 dni od daty wystawienia faktury lub w braku – od daty dostawy towarów lub usług), odsetki (naliczane automatycznie po upływie terminu płatności, 8% powyżej stopy ustalonej przez Europejski Bank Centralny, a dla państw spoza strefy – według adekwatnej stopy) i odszkodowanie za poniesione z tytułu opóźnienia szkody; 2) zastrzeżenie prawa własności (załącznik do dyrektywy podawał, jak powinna w różnych języ-

¹² O.J. 1998, C 168, s. 13.

¹³ Na temat tego trybu por. m.in. S. BIERNAT, *op. cit.*, s. 210-212.

kach oficjalnych Unii Europejskiej brzmieć klauzula dotycząca zastrzeżenia); 3) przyspieszone procedury dla niekwestionowanych długów (60 dni od otrzymania skargi wierzyciela do czasu uzyskania wykonalności tytułu); 4) uproszczone procedury prawne w zakresie długów o niewielkiej wysokości (próg ustalono na nie mniej niż 20 000 ECU). W kolejnych postanowieniach ujęto kwestie przejrzystości w kontraktach z zakresu zamówień publicznych, należnej daty płatności (nie więcej niż 60 dni kalendarzowych), odsetek i niezwłocznych płatności w przypadku zobowiązań kontraktowych władz publicznych (rozdz. III, art. 7-8). Komisja zaproponowała też stworzenie komitetu doradczego złożonego z przedstawicieli państw członkowskich, który miałby przygotowywać projekty zmian dyrektywy, zwłaszcza w zakresie modyfikacji stopy odsetek za opóźnienie. Ostatnie przepisy odnosiły się do transpozycji, adresatów i wejścia w życie dyrektywy (art. 9-12). Nie włączono tutaj zatem postanowień dotyczących podatków, aspektów konkurencyjnych, a także szkoleń i informacji dla małych i średnich przedsiębiorstw.

1.3.3. Opinia Komitetu Gospodarczego i Społecznego

Zgodnie z art. 100 a [art. 95] TWE projekt dyrektywy stał się przedmiotem oceny Komitetu Gospodarczego i Społecznego. Ocena ta została wyrażona w opinii z 10.9.1998 r. Komitet Gospodarczy i Społeczny generalnie poparł w niej ideę powstania dyrektywy. Zarazem zauważył, że Komisja w swym raporcie z wykonania zalecenia niedostatecznie dogłębnie wniknęła w przyczyny wzrostu opóźnień w płatnościach. Komitet zwrócił uwagę, że znaczenie tu miały zarówno przyczyny związane z cyklicznym rozwojem gospodarki, jak i przyczyny strukturalne (umyślna postawa dużych firm przemysłowych, dużych dystrybutorów, władz publicznych, powstanie kultury spóźniania się z płatnościami, nadużywania pozycji dominującej). Zdaniem Komitetu, powinno to skłaniać Komisję do objęcia regulacją nie tylko opóźnień płatniczych, ale również ograniczenia terminów płatności.

Komitet Gospodarczy i Społeczny zaproponował szereg zmian w projekcie dyrektywy. W interesie subsydiarności zachęcał on do

wprowadzenia przepisu zobowiązującego państwa członkowskie do reagowania w razie ustalania nadmiernie długich okresów płatniczych (co ma miejsce np. w sferze dystrybucji czy stosunków z podwykonawcami). W interesie skuteczności Komitet postulował, aby dyrektywa przewidywała możliwość stopniowego ustanowienia maksymalnego okresu płatności w kontraktach. W interesie przejrzystości Komitet opowiedział się za zapewnieniem przez państwa członkowskie jawności transakcji (w umowach, ogólnych warunkach sprzedaży), w tym obowiązku wskazywania okresów i stóp procentowych w przypadku opóźnień. Wreszcie, w interesie zapewnienia zdrowej konkurencji i zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych wzywał on do tego, aby państwa członkowskie były zobowiązane do wprowadzenia w swoim prawie konkurencji zakazu nienormalnie długich okresów płatniczych, które przekraczałyby średni cykl sprzedaży (dłużej niż 60 dni), bez uzasadnionego powodu.

Komitet Gospodarczy i Społeczny sformułował ponadto szereg uwag szczegółowych do konkretnych przepisów projektu, wezwał do wydłużenia terminów, od których będą naliczane odsetki karne (termin 21 dni uznał za nierealistyczny), skrytykował poziom stopy odsetek (proponowaną przez Komisję stopę 8% powyżej stopy EBC uznał za sztywną i niższą od stosowanej przez banki w kredytach dla małych i średnich przedsiębiorstw), w kontekście zastrzeżenia własności zaproponował m.in. usunięcie przepisu, iż zastrzeżenie stosuje się tylko do długów płatnych w jednej racie. Wezwał również do zapewnienia wykonania orzeczeń w procedurze przyspieszonej w trybie natychmiastowym w przypadku, gdy dług jest niekwestionowany, wprowadzenia przepisów dotyczących pozasądowych sposobów dochodzenia roszczeń (mediacji, arbitrażu), zastrzeżenia przepisów dotyczących wywiązywania się z zobowiązań płatniczych przez władze publiczne przez ustalenie, a następnie redukcję terminów płatności, oraz do zmiany charakteru komitetu doradczego przy Komisji (w skład mieli by wchodzić przedstawiciele zainteresowanych sektorów życia społeczno-gospodarczego; postulat ten jest zrozumiały choćby z racji składu Komitetu i interesów w nim reprezentowanych).

Komitet Gospodarczy i Społeczny zwrócił również uwagę na niektóre zagadnienia, które zostały pominięte w projekcie, a do których Komisja powinna była się przynajmniej odnieść. Komitet zaliczył do nich: 1) kwestię dochodzenia roszczeń płatniczych przed sądami innego państwa członkowskiego; 2) możliwość cesji wierzytelności w zakresie odsetek; 3) stosunek dyrektywy do prawa konsumenckiego (ochrona konsumenta w przypadku bankrutwa firmy wierzyciela długu, społeczne konsekwencje nadmiernych długów, ochrona firm przed zachowaniami konsumentów lub przed niewypłacalnością, okresy zwrotu kosztów opieki społecznej lub płatności ubezpieczeniowych); 4) zastosowanie dyrektywy do instytucji Wspólnot Europejskich.

1.3.4. Poprawki zgłoszone przez Parlament Europejski

W procedurze współdecyzji uruchomionej projektem Komisji ważne znaczenie miała jednak nie tyle opinia Komitetu Gospodarczego i Społecznego, ile stanowisko Parlamentu Europejskiego – współtwórcy przyszłego aktu. Parlament wyraził swój pogląd w rezolucji z 17.9.1998 r.¹⁴ Prócz zmian w preambule dyrektywy, zaproponował on 31 poprawek, z których większość miała ograniczone znaczenie merytoryczne. Warto wszakże wspomnieć, że Parlament domagał się uzupełnienia lub nowelizacji niektórych definicji zawartych w projekcie dyrektywy (np. wprowadzenia pojęcia przedsiębiorstwa, zmiany definicji zastrzeżenia prawa własności, kontraktów zawieranych w ramach zamówień publicznych), w kontekście prawa wierzyciela do odsetek postulował m.in. sprecyzowanie, że odsetki należy naliczać po upływie 21 dni od otrzymania faktury, a nie jej wystawienia (domniemywa się, że doręczenie nastąpiło piątego dnia po wysłaniu faktury), umieszczenia postanowienia określającego koszty, jakie miałyby objąć prawo wierzyciela do odszkodowania (koszty kredytów lub przekroczenia stanu konta w zakresie nieskompenso-

¹⁴ O.J. 1998, C 407, s. 50.

wanym odsetkami, koszty administracyjne odzyskania należności, koszty podmiotów trzecich, koszty procesowe; nie obejmowałyby one szkód następczych wynikających z opóźnień, a państwa członkowskie mogłyby ograniczyć wysokość kosztów przedstawicielstwa sądowego), zobowiązania państw członkowskich do wprowadzenia odpowiednich środków w celu zredukowania długości okresów płatniczych. Parlament wskazał też na potrzebę zmian przepisu o klauzuli zastrzegającej własność (m.in. domagał się jej poszanowania, jeśli strony ją wprowadziły do umowy, utrzymania skuteczności klauzuli wobec podmiotów trzecich, nawet w przypadku bankructwa dłużnika lub procedury analogicznej, a także zniesienia ograniczenia zastosowania przepisu do długów płatnych jednorazowo).

Interesującą propozycją Parlamentu było zobowiązanie państw do wzajemnego uznawania zezwoleń na działanie agencji zajmujących się ściąganiem długów, o ile spełniają one przynajmniej te kryteria, które zostały zaproponowane w poprawce (m.in. kryterium wysokiego standardu uczciwego i etycznego postępowania bez szykanowania dłużnika, niekaralność i doświadczenie zawodowe kierownictwa, jego podporządkowanie nadzorowi organizacji publicznej lub prywatnej, gwarancje finansowe zapewniające ochronę klientów i dłużników, oddzielenie funduszy agencji od funduszy klientów, jasne i regularne informowanie klientów). Parlament Europejski zaproponował również ustalenie terminów płatności w taki sposób, aby wynosiły one 45 dni w przypadku świadczenia usług, 60 dni w razie zamówień publicznych i 90 dni dla ostatecznych płatności w zamówieniach publicznych (w przypadku zamówień publicznych Parlament postulował udzielenie szczególnej ochrony podwykonawcom i dostawcom).

1.3.5. Zmieniony projekt dyrektywy z 30.10.1998 r.

W odpowiedzi na stanowisko Parlamentu Europejskiego Komisja zmodyfikowała projekt wstępny¹⁵. Zmieniła ona zatem lub uzupełniła

¹⁵ O.J. 1998, C 374, s. 4.

definicje słownikowe (jednak niedokładnie tak, jak proponował Parlament). Praktycznie zaaprobowała poprawki zgłaszane do przepisu regulującego prawo do odsetek, lecz nie przyjęła sugestii, aby doprecyzować zakres odszkodowania przysługującego od dłużnika z tytułu szkód poniesionych ze względu na opóźnienia. Komisja przystała również na modyfikacje dotyczące zastrzeżenia własności. W kontekście zamówień publicznych Komisja umocniła obowiązek poszanowania zasady przejrzystości w relacjach między kontrahentem a podwykonawcą, a ponadto m.in. zmodyfikowała terminy płatności (zamiast 60 dni wprowadziła termin 45 dni, z wyjątkiem kontraktów przekraczających 100 000 ECU, gdzie zachowany byłby termin 60-dniowy). Nie zaakceptowała ona natomiast propozycji ustanowienia obowiązku wzajemnego uznania agencji zajmujących się ściąganiem długów.

1.3.6. Wspólne stanowisko Rady i dalsze prace prawodawcze

Zmodyfikowany projekt dyrektywy trafił do Rady Unii Europejskiej. Rada przyjęła tzw. wspólne stanowisko 29.7.1999 r.¹⁶ Było ono odpowiedzią nie tylko na zmodyfikowany projekt Komisji, lecz także na opinię Komitetu Gospodarczego i Społecznego, a zwłaszcza poprawki Parlamentu Europejskiego (formalnie wspólne stanowisko ma postać zmienionego przez Radę projektu wraz z komentarzem omawiającym propozycje modyfikacji). Rada uznała, że dyrektywa powinna być znacznie skromniejsza materialnie niż projekty Komisji (projekt ujęty we wspólnym stanowisku liczy ledwie 7 artykułów, w tym dwa merytoryczne). Nie negując celu dyrektywy i podkreślając konieczność poszanowania wolności kontraktowej, Rada stwierdziła, że w pewnych zakresach nie widzi potrzeby, a nawet możliwości harmonizacji prawa krajowego. Dotyczy to zastrzeżenia prawa własności, procedury uproszczonej w przypadku szkód o niewielkiej wysokości, a także szczególnych przepisów mających zastosowanie do sektora publicznego.

¹⁶ O.J. 1999, C 284, s. 1.

W uwagach szczegółowych Rada zaproponowała najpierw konkretyzację przepisu określającego zakres zastosowania dyrektywy: ma ona być właściwa dla wszelkich płatności stanowiących wynagrodzenie w transakcjach handlowych. W ramach zastrzeżeń ogólnych wezwała do usunięcia ze słowniczka definicji zastrzeżenia prawa, władzy publicznej i zamówienia publicznego, zaś wprowadzenie pojęcia tytułu wykonawczego. W kwestii prawa do odsetek Rada zaproponowała, aby odsetki mogły być naliczane bez potrzeby wezwania do zapłaty po upływie terminu 30 dni, wyjątkowo 60 dni. Uznała też, że w związku z prawem do odsetek powinny zostać wprowadzone przepisy ustanawiające uproszczony mechanizm pozbawiania skuteczności lub dochodzenia odszkodowania z tytułu klauzul umownych, które są oczywiście nieuczciwe dla wierzyciela. Rada skrytykowała też konstrukcję prawa do odszkodowania w projektowanej wersji, stwierdzając że jest zbyt szeroko ujęte (wszelkie szkody wynikające z opóźnienia). Ponadto, wskazała, że stopa odsetek za opóźnienie nie powinna być wyższa niż 6% ponad stopę ustaloną przez EBC (jako kompromis między stopami stosowanymi przez państwa członkowskie – od 2 do 8%).

Rada odrzuciła pomysł włączenia do dyrektywy przepisu o zastrzeżeniu własności, który jest jej zdaniem raczej instrumentem ochrony wierzyciela przed ryzykiem niewypłacalności dłużnika niż środkiem przyspieszania płatności. W nawiązaniu do procedur odzyskiwania wierzytelności Rada postulowała ustalenie bardziej rozsądnego 90-dniowego terminu na uzyskanie tytułu wykonawczego, a także usunięcie przepisu dotyczącego procedury uproszczonej jako niejasnego i wykraczającego poza kompetencje Wspólnoty. Zdaniem Rady usunięte z projektu powinny być również przepisy szczególne dotyczące zamówień publicznych, ponieważ przepisy ogólne stosuje się zarówno do sektora publicznego, jak i prywatnego, a ponadto granice między obu sektorami ulegają zatarciu wskutek prywatyzacji. Rada nie uznała też postulowanego rozwiązania za satysfakcjonujące dla podwykonawców. Rada stwierdziła również, że propozycja ustanowienia komitetu doradczego nie znajdu-

je podstaw. W przypadku zmian stóp odsetek wystarcza zwykła procedura legislacyjna.

Stanowisko Rady Unii Europejskiej, w znacznym zakresie różniące się z poglądami Parlamentu Europejskiego wyrażonymi także w decyzji z 16.12.1999 r., doprowadziło do sporu. Jego rozwiązanie powierzono komisji koncyliacyjnej (jest to organ stanowiący element procedury współdecyzji). Wspólny tekst przyjęty w następstwie uzgodnień został zaakceptowany przez Radę (decyzja z 18.5.2000 r.) oraz Parlament Europejski (decyzja z 15.6.2000 r.). Otwarta została zatem droga do ostatecznego przyjęcia dyrektywy, co nastąpiło 29.6.2000 r.

2. DYREKTYWA 2000/35/WE

2.1. Uwagi ogólne

Dyrektywa jest ostatecznie aktem krótkim, robiącym już *prima facie* wrażenie rozwiązania fragmentarycznego i minimalnego. Składa się z obszernej preambuły i tylko 8 artykułów (przypomnijmy, że projekt wstępny liczył 12 artykułów)¹⁷. Podstawa prawna dyrektywy pozostała niezmienną od chwili projektowania. Jest nią art. 95 TWE, co wskazuje, że Wspólnota kierowała się potrzebami rynku wewnętrznego, działając w warunkach braku jednoznacznie przyznanych kompetencji¹⁸.

2.2. Uzasadnienie regulacji

W preambule uchwalonej dyrektywy wymienia się dwa rodzaje uzasadnień: merytoryczne i formalne. W ramach pierwszego z nich, opartego na motywacji ekonomicznej i prawnej, twórcy aktu stwierdzają, że opóźnienia w płatnościach i nadmiernie długie okresy

¹⁷ Omówienie dyrektywy w kontekście prawa polskiego por. M. SPYRA – A. WAŁAWIK, *op. cit.*, s. 139 i n.

¹⁸ Por. C. MIK, *op. cit.*, s. 600-602.

płatności w transakcjach handlowych o charakterze transgranicznym stanowią dotkliwy ciężar administracyjny i finansowy dla biznesu, w tym zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, są jedną z głównych przyczyn ich niewypłacalności i źródłem bezrobocia (ust. 5, 7 preambuły)¹⁹. Zróżnicowane są przy tym przepisy państw członkowskich. W efekcie w niektórych z nich terminy płatności znacznie odbiegają od średniej wspólnotowej. Takie przepisy i praktyki płatnicze stanowią przeszkodę we właściwym działaniu rynku wewnętrznego, powodując znaczące ograniczenie transakcji handlowych między państwami członkowskimi i zróżnicowane traktowanie transakcji krajowych i transgranicznych (ust. 8-10). Twórcy dyrektywy podkreślają też, że opóźnienie w płatnościach stanowi naruszenie kontraktu atrakcyjne dla dłużnika wskutek niskiego oprocentowania i powolnych procedur odzyskiwania należności oraz zwracają uwagę, iż istnieje konieczność wprowadzenia zakazu nadużywania swobody kontraktowej ze szkodą dla wierzyciela, która ma miejsce, gdy kontrakt zmierza głównie do zachowania dodatkowej płynności dłużnika na koszt wierzyciela lub gdy wykonawca narzuca dostawcom lub podwykonawcom nieuzasadnione warunki płatności (ust. 16, 19).

Uzasadnienie formalne dyrektywy nawiązuje do zasad pomocniczości i proporcjonalności, co wskazuje już, że dyrektywę wydano w ramach kompetencji niewyłącznych (zob. art. 5 akpt 2 TWE). Parlament Europejski i Rada zauważają zatem, że w zakresie praktyk opóźniania płatności w transakcjach handlowych od czasów zalecenia Komisji z 1995 r. w wielu państwach członkowskich nie zanotowano poprawy sytuacji. Stwierdzono przy tym słusznie, że cel w postaci zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach transgranicznych nie może być efektywnie spełniony przez poje-

¹⁹ Komisja podaje na stronie internetowej, że każdego roku wskutek opóźnień w płatnościach traci pracę około 450 000 osób, a straty związane z niewypłacalnością firm powstałą wskutek opóźnień sięgają 23,6 mld euro rocznie. Por. Combating Late Payment in Commercial Transactions, http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/late_payments/index.htm.

dyncze państwa członkowskie, a może być lepiej osiągnięty przez Wspólnotę. W poszanowaniu zasady proporcjonalności dyrektywa nie wykracza poza to, co konieczne (ust. 11 i 12 preambuły).

2.3. Charakter prawny dyrektywy

Dyrektywa jest wyrazem harmonizacji minimalnej. Potwierdzeniem tej tezy jest art. 6 ust. 2, który pozwala państwom członkowskim na utrzymanie lub ustanowienie przepisów bardziej korzystnych dla wierzyciela. Jest to zarazem harmonizacja częściowa, co oznacza, że dyrektywa nie reguluje wszystkich zagadnień związanych z opóźnieniami płatniczymi w transakcjach handlowych. W szczególności dyrektywa nie reguluje różnych aspektów proceduralnych przymusowego wykonania tytułów wykonawczych (poza samym ich zdefiniowaniem), warunków zawieszenia egzekucji lub jej zaprzestania (ust. 15 preambuły). Nie narusza też regulacji związanych z zasądzeniem odszkodowania przez sądy w zwykłym trybie (ust. 17). Dyrektywa zezwala ponadto państwom członkowskim na wyłączenie niektórych kwestii z zakresu działania dyrektywy. Art. 6 ust. 3 stanowi zatem, że państwa członkowskie mogą w ramach transpozycji dyrektywy wyłączyć długi stanowiące przedmiot postępowania upadłościowego wszczętego przeciwko dłużnikowi, kontrakty zawarte przed datą transpozycji oraz roszczenia o odsetki poniżej 5 euro. Znaczy to, że państwa mogą te kwestie poddać regulacji narodowej²⁰.

2.4. Przegląd postanowień dyrektywy

Dyrektywa stosuje się do wszelkich płatności będących wynagrodzeniem w ramach transakcji handlowych (art. 1). Dotyczy zatem tylko obrotu profesjonalnego, a nie konsumenckiego i tylko płatności stanowiących świadczenie wzajemne w transakcjach handlo-

²⁰ Na temat pojęcia i rodzajów harmonizacji por. C. MIK, *op. cit.*, s. 594-598.

wych polegających na dostawie towarów lub świadczeniu usług. Nie ma ona zastosowania do innych typów płatności (np. z tytułu prawa czekowego i wekslowego, płatności dokonywanych z tytułu odszkodowań czy ubezpieczenia – ust. 13 preambuły)²¹. Dyrektywa nie czyni przy tym różnicy, czy transakcje zawarte są między przedsiębiorstwami prywatnymi i publicznymi, między przedsiębiorstwami a władzami publicznymi. Przez przedsiębiorstwa rozumie się przy tym także osoby wykonujące wolne zawody (ust. 14). Reguluje ona transakcje handlowe między głównymi kontrahentami a dostawcami i podwykonawcami (ust. 22). Z tekstu dyrektywy usunięto jednocześnie przepisy szczególne odnoszące się do zamówień publicznych. Pod tym względem przyjęte zostało zatem stanowisko Rady.

W dalszych postanowieniach widoczne jest także silne piętno wywarłe przez Radę. Przyjęte są tam jednak również pewne rozwiązania będące następstwem kompromisu zawartego z Parlamentem czy pierwotne, chociaż zmodyfikowane, pomysły Komisji Europejskiej, w mniejszym stopniu sugestie Komitetu Gospodarczego i Społecznego. Ten melanz wpływów i kompromisów ujawnia się już w słowniczku (art. 2), gdzie znajdują się definicje transakcji handlowych, w tym władzy publicznej (tutaj jedynie widać pozostałość usiłowań Komisji, Komitetu Gospodarczego i Społecznego oraz Parlamentu Europejskiego w zakresie wprowadzenia przepisów szczególnych w sferze zamówień publicznych) i przedsiębiorstwa (wpływ Parlamentu Europejskiego), opóźnienia płatniczego, zastrzeżenia prawa własności (wpływ Komisji i Parlamentu Europejskiego), tytułu wykonawczego (wpływ Rady), a jako nową także definicję stopy odsetek stosowanych przez EBC do swych głównych operacji refinansowych.

W dyrektywie przewiduje się cztery rodzaje uprawnień wierzycieli w związku z opóźnieniami w płatnościach: 1) prawo do odsetek (zwyciężył pogląd Rady co do terminu 30 dni, wyjątkowo 60 dni, kompromis objął 7% stopę odsetek ponad stopę ustaloną przez EBC); 2) prawo do rozsądnego odszkodowania za zwłokę

²¹ Por. też M. SPYRA – A. WACŁAWIK, *op. cit.*, s. 141.

pokrywającego koszty wierzyciela poniesione z tytułu opóźnienia dłużnika (co można traktować jako kompromis, zważywszy że państwa członkowskie zostały upoważnione do ustalenia maksymalnej kwoty należnych kosztów); 3) prawo do ochrony prewencyjnej i represyjnej w związku z oczywiście nieuczciwym w stosunku do wierzyciela ustaleniem w kontrakcie terminu płatności (wpływ Rady); 4) prawo kontraktowego zastrzeżenia własności – w mocno ograniczonej postaci stanowi to wyraz kompromisu).

Omawiany akt zawiera też jeden przepis poświęcony aspektom proceduralnym uwzględniający zdanie Rady: państwa członkowskie mają zadbać, aby tytuł wykonawczy mógł zostać uzyskany co do zasady w terminie 90 dni kalendarzowych od wniesienia żądania przez wierzyciela, pod warunkiem, że dług lub aspekty procesowe nie są sporne (art. 5). Zgodnie zatem ze stanowiskiem Rady pominięto natomiast procedurę uproszczoną. Ponadto, za sprawą Rady usunięto z tekstu dyrektywy przepis dotyczący procedury komitologicznej (komitetu doradczego).

2.5. Transpozycja dyrektywy

2.5.1. Uwagi ogólne

Dyrektywa 2000/35/WE podlega klasycznej procedurze transpozycyjnej. W klauzuli wzajemnego powiązania zawartej w art. 6 stwierdza się, że podmiotami odpowiedzialnymi za transpozycję i jej wyłącznymi wykonawcami są państwa członkowskie (w praktyce władze centralne)²². Ich obowiązkiem jest, prócz dokonania samej transpozycji, wzmiankowanie w wykonawczych aktach krajowych lub przy okazji ich publikacji oficjalnej, iż powstały one wskutek transpozycji tej dyrektywy. Państwa członkowskie muszą też poinformować Ko-

²² Na temat zasad transpozycji dyrektyw por. C. MIK, *op. cit.*, s. 665-669; M. SZWARC, *Warunki poprawnej implementacji dyrektyw w porządkach prawnych państw członkowskich w świetle prawa wspólnotowego*, «Przegląd Prawa Europejskiego» 2001 nr 1 (9), s. 5-14.

misję o podstawowych przepisach prawa krajowego wydanych w wykonaniu dyrektywy. Dyrektywa podlega co dwa lata licząc od daty transpozycji (8.8.2002 r.) przeglądowi pod kątem efektywności oddziaływania, co może prowadzić do nowelizacji dyrektywy.

Jak wynika z danych Komisji, transpozycja dyrektywy 2000/35/WE do prawa krajowego państw członkowskich okazała się zadaniem trudnym. Na dzień 19.9.2003 r. jedynie 12 z 15 państw członkowskich dokonało transpozycji. Nadal mają z nią kłopoty Hiszpania, Portugalia i Luksemburg²³. W większości państw wydano specyficzne przepisy (ustawy – np. w Belgii, akty rządowe – np. w Grecji, Irlandii, Włoszech czy Zjednoczonym Królestwie) lub nowelizowano różne akty krajowe (np. w Finlandii, Francji, RFN, Szwecji). Tylko w dwóch z nich (Dania, Niderlandy) odpowiednio zmieniono kodeksy cywilne.

W kontekście ogólnych aspektów transpozycji warto jeszcze zauważyć, że dyrektywa nie uchyliła zalecenia Komisji z 1995 r. Z uwagi na szerszy zakres zalecenia można sądzić, iż w pewnym zakresie nadal zachowuje moc rekomendacyjną i znaczenie praktyczne. Ponadto, biorąc pod uwagę stanowisko Trybunału Sprawiedliwości należy mniemać, iż zalecenie powinno być uwzględniane przez sądy w razie stosowania prawa krajowego wykonującego dyrektywę wraz z nią samą. Zalecenie bowiem uzupełnia regulację wiążącą²⁴.

²³ Por. Directive 2000/35/EC: Combating Late Payment in Commercial Transactions, http://europa.eu.int/comm/enterprise/regulation/late_payments/implementation.htm. Jak zauważono w odpowiedzi na pytanie jednego z deputowanych do Parlamentu Europejskiego, do Komisji wpłynęła nawet formalna skarga na brak transpozycji dyrektywy w Hiszpanii. Por. Written Question E-2837/02, wniesione przez J. Henandez Mollar (PPE-DE) 9.10.2002 r. I odpowiedź Liikanena w imieniu Komisji z 4.11.2002 r., O.J. 2003, C 192 E, s. 79. W odpowiedzi na wcześniejsze pytanie Liikanen stwierdził wręcz, że Komisja wszczęła postępowanie w trybie art. 226 TWE na państwa niewykonujące dyrektywy. Por. written question P-2805/02 z 30.9.2002 r. wniesione przez Ch. Foliassa (PPE-DE) i odpowiedź z 21.10.2002 r., O J. 2003, C 52 E, s. 217.

²⁴ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie S. Grimaldi przeciwko Funduszowi Chorób Zawodowych z 13.12.1989 r., sprawa 322/88, ECR 1989, s. 4407, a także C. Mik, *op. cit.*, s. 523-524.

2.5.2. Transpozycja dyrektywy w prawie polskim

2.5.2.1. Uwagi ogólne

Pierwsza próba implementacji dyrektywy podjęta została w ustawie z 6.9.2001 r. o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym, która obowiązywała od 1.1.2002 r. Okazała się ona jednak nieudana tak dalece²⁵, że nie uznano nawet za wskazane znowelizowania tego aktu, lecz po dwóch latach zastąpiono go zupełnie nowym, poszerzając zakres podmiotowy i przedmiotowy regulacji.

Nowa ustawa z 12.6.2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, która wejdzie w życie 1.1.2004 r., definiuje pojęcie transakcji handlowej, określa swój zakres podmiotowy i przedmiotowy, reguluje problematykę odsetek i modyfikuje przepisy kodeksu postępowania cywilnego w odniesieniu do postępowania nakazowego. Nie reguluje natomiast zagadnień odszkodowawczych ani zastrzeżenia prawa własności, którymi zajmuje się dyrektywa, gdyż uznano, że instytucje te znane są już prawu polskiemu.

Ustawa ma na celu wyeliminowanie zjawiska nieterminowego realizowania świadczeń pieniężnych stanowiących zapłatę za dostarczony towar lub usługę w obrocie handlowym. Ingeruje więc w problematykę wykonania zobowiązań, tradycyjnie regulowaną dotąd przez kodeks cywilny. W myśl art. 1 ustawa określa szczególne uprawnienia wierzyciela i obowiązki dłużnika w związku z terminami zapłaty w transakcjach handlowych, a ściślej, stwarza mechanizm ochrony wierzyciela, rozszerzając w stosunku do regulacji zawartej w kodeksie cywilnym obowiązki dłużnika zobowiązanego do spełnienia świadczenia pieniężnego w zakresie zapłaty odsetek. Nieprecyzyjny wydaje się więc tytuł ustawy, który może sugerować, że reguluje ona terminy zapłaty świadczenia głównego (ich długość

²⁵ Szerzej o ustawie z 2001 r. por. P. MARQUARDT, *Ustawa o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym – lex claudicans*, «Rejent» 12.10 (2002), s. 67-82; R. TOLLIK, *Krótki komentarz do ustawy z 6. IX. 2001 r. o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym (Dz.U. nr 129, poz. 1443)*, «Palestra» 48.9-10 (2002), s. 62-73.

czy sposób obliczania). Tymczasem zasadniczą jej treść stanowi określenie zakresu obowiązku zapłaty odsetek w przypadku długich terminów płatności w transakcjach handlowych (przekraczających 30 dni, względnie w ogóle nieokreślonych w umowie).

Ustawa rozumie przez transakcje handlowe umowy, których przedmiotem jest odpłatne dostarczanie towaru lub odpłatne świadczenie usług, jeżeli strony tej umowy zawierają ją w związku z wykonywaną przez siebie działalnością gospodarczą lub zawodową (art. 2).

2.5.2.2. Stosunek przepisów ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych do przepisów kodeksu cywilnego

W nowej ustawie o terminach zapłaty w transakcjach handlowych nie ma przepisu wyraźnie określającego stosunek tego aktu do przepisów kodeksu cywilnego. Nie ma tu odpowiednika przepisu ustawy z 2001 r. o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym, w myśl którego ustawa nie narusza przepisów kodeksu cywilnego o wymagalności świadczeń pieniężnych oraz o skutkach opóźnienia i zwłoki dłużnika (art. 4).

Ze względu jednak na zakres regulacji należy przyjąć, że ustawa ta ma charakter *legis specialis* w stosunku do kodeksu, co podkreślono zresztą w uzasadnieniu projektu ustawy. Powstaje jednak pytanie, dlaczego materii tej nie włączono do kodeksu cywilnego²⁶. Uzasadnienie projektu ogranicza się do stwierdzenia, że procedura zmian kodeksu jest bardzo czasochłonna, ale docelowo przepisy te powinny zostać przeniesione do kodeksu. Od czasu uchwalenia pierwszej ustawy o terminach zapłaty minęły już przecież 2 lata. Zwraca też uwagę fakt, że względy czasowe nie stały na przeszk-

²⁶ Krytykę takiego rozwiązania legislacyjnego podnoszono już w związku z ustawą z 2001 r., proponując zamiast wydania osobnego aktu prawnego wprowadzenie do kodeksu cywilnego jednego przepisu dotyczącego skutków ustalenia w umowie terminów zapłaty dłuższych niż 30 dni, uzupełniającego albo przepisy o terminach wykonywania zobowiązań (art. 455 k.c.), albo przepisy o odsetkach za opóźnienie (art. 481 k.c.), por. R. TOLLIK, *op. cit.*, s. 63.

dzie znowelizowaniu w nowej ustawie przepisów innego kodeksu – kodeksu postępowania cywilnego.

Po raz kolejny mamy więc do czynienia z regulowaniem materii prawa cywilnego, w tym przypadku wręcz klasycznego jej obszaru, poza kodeksem cywilnym. Wprawdzie intensywny w ostatnim czasie rozwój ustawodawstwa z zakresu prawa cywilnego poza kodeksem podyktowany był implementacją dyrektyw konsumenckich, a tym razem chodzi o akt regulujący obrót profesjonalny, wszystkie te unormowania przyczyniają się jednak do podważenia deklarowanej w art. 1 k.c. zasady, że akt ten reguluje stosunki cywilnoprawne między osobami fizycznymi i osobami prawnymi, zarówno w obrocie profesjonalnym, jak i nieprofesjonalnym. W ten sposób nasila się niepożądana praktyka szybkiej implementacji dyrektyw kosztem zintegrowania nowych przepisów z kodeksem. Wprawdzie włączenie do kodeksu wszystkich unormowań wiążących się z transpozycją dyrektyw oznaczałoby być może zachwianie struktury tego aktu, nie wydaje się jednak, aby taka groźba miała miejsce na skutek objęcia kodeksem przedmiotu regulacji ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, która w zakresie przepisów prawa cywilnego materialnego liczy zaledwie kilka artykułów.

2.5.2.3. Zakres podmiotowy ustawy

Ustawa wprowadza termin „transakcja handlowa”, definiując go jako umowę, której przedmiotem jest odpłatne dostarczanie towaru lub odpłatne świadczenie usług, jeżeli strony tej umowy zawierają ją w związku z wykonywaną przez siebie działalnością gospodarczą lub zawodową (art. 2). W dyrektywie pojęciem transakcji handlowych określa się transakcje między przedsiębiorstwami lub między przedsiębiorstwami a władzami publicznymi, które prowadzą do dostawy towarów lub świadczenia usług za zapłatą, przy czym władza publiczna to każdy publiczny zleceniodawca lub podmiot zamawiający w rozumieniu dyrektywy dotyczącej zamówień publicznych²⁷, a przedsię-

²⁷ 92/50/EWG (O.J. 1992, L 209, s. 1), 93/36/EWG (O.J. 1993, L 199, s. 1), 93/37/EWG (O.J. 1993, L 199, s. 54), 93/38/EWG (O.J. 1993, L 199, s. 84).

biorstwo to każda organizacja działająca w ramach swojej niezależnej działalności nawet, jeżeli jest ona prowadzona przez jedną osobę (art. 2 pkt 1).

W związku z szerokim w definicji dyrektywy katalogiem podmiotów, ustawa precyzuje (art. 3), że stosuje się ją do transakcji handlowych, których wyłącznymi stronami są:

1) przedsiębiorcy w rozumieniu art. 2 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 19.11.1999 r. – Prawo działalności gospodarczej²⁸, czyli osoby fizyczne, prawne oraz niemające osobowości prawnej spółki prawa handlowego, które zawodowo, we własnym imieniu podejmują i wykonują działalność gospodarczą, oraz wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej;

2) podmioty prowadzące działalność rolniczą, o której mowa w art. 3 ustawy wymienionej w punkcie poprzednim, niebędące przedsiębiorcami;

3) podmioty, o których mowa w art. 4 ustawy z dnia 10.6.1994 r. o zamówieniach publicznych²⁹, np. jednostki sektora finansów publicznych, spółdzielnie, fundacje i stowarzyszenia, w zakresie, w jakim dysponują środkami publicznymi, państwowe i komunalne jednostki organizacyjne wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej;

4) podmioty spełniające warunki, o których mowa w art. 4a ust. 1 i 2 ustawy wymienionej w punkcie poprzednim, np. podmioty, które udzielają zamówienia związanego z poszukiwaniem lub wydobywaniem gazu ziemnego, ropy naftowej i paliw stałych, zarządzaniem lotniskami lub portami;

5) osoby wykonujące wolny zawód;

6) oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych;

7) podmioty zagraniczne prowadzące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przedsiębiorstwa na podstawie ustawy z dnia 6.7.1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczy-

²⁸ Dz.U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

²⁹ Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 z późn. zm.

pospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne³⁰.

Ustawa ma o wiele szerszy zakres podmiotowy niż poprzednia ustawa z 2001 r. Dotyczy wszystkich przedsiębiorców bez względu na formę prowadzenia działalności i nie ogranicza się tylko do przedsiębiorców małych, co poddano słusznie ostrej krytyce w odniesieniu do wcześniejszej ustawy³¹. Zgodnie z dyrektywą, obejmuje tzw. „władze publiczne” w rozumieniu ustawy o zamówieniach publicznych, czego ewidentnie brakowało w poprzedniej ustawie i co stawiało w gorszej sytuacji wierzycieli podmiotów publicznych, zwłaszcza że, jak podkreśla się w preambule dyrektywy, podmioty te świadczą znaczne płatności na rzecz przedsiębiorstw (ust. 22). Również, zgodnie z dyrektywą, ustawa uwzględnia osoby wykonujące wolny zawód. Ponadto stosuje się ją także do oddziałów i przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych oraz podmiotów prowadzących działalność na podstawie ustawy z 1982 r., co jest rozszerzeniem w stosunku do przepisów dyrektywy.

Szczególne zasady płatności przewidziane w ustawie mają zatem zastosowanie tylko w zakresie obrotu profesjonalnego i w żadnym wypadku nie mogą odnosić się do umów z udziałem konsumentów, co jest realizacją wyraźnego zalecenia zawartego w preambule dyrektywy (ust. 14). Konsument, będący z reguły stroną umowy zobowiązaną do świadczenia pieniężnego, znajdzie się więc po wejściu w życie tej ustawy w lepszej sytuacji niż przedsiębiorcy zobowiązani do takiego świadczenia na podstawie transakcji handlowych, gdyż ustawa wprowadza surowsze skutki niespełnienia takiego świadczenia dla dłużników mających status przedsiębiorcy. Regulacja ta jest zatem interesującym przejawem uprzywilejowania sytuacji prawnej konsumentów w wyniku wprowadzenia ustawodawstwa niedotyczącego wprost obrotu konsumenckiego.

³⁰ Dz.U. z 1989 r. Nr 27, poz. 148 z późn. zm.

³¹ Por. P. MARQUARDT, *op. cit.*, s. 72 i n.

Ustawa ta zasługuje również na uwagę jako instrument ochrony słabszej strony umowy, którym jest zazwyczaj przedsiębiorca dostarczający towary lub świadczący usługi innemu przedsiębiorcy i niejednokrotnie zmuszony jest do oczekiwania na zapłatę, a w efekcie kredytowania działalności kontrahenta³². Zastosowane w ustawie konstrukcje cywilnoprawne mają sprzyjać zachowaniu równowagi kontraktowej i zapobiegać wykorzystywaniu przez przedsiębiorców silnej pozycji rynkowej w relacjach ze słabszymi partnerami. Świadczy to o tym, że niewystarczające są tu mechanizmy ustawy z 15.12.2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³³, które w trybie administracyjnym mają przeciwdziałać nadużywaniu przez przedsiębiorców pozycji dominującej na rynku. Z drugiej jednak strony jest to niewątpliwe ograniczenie swobody umów, podyktowane jednak potrzebami obrotu.

2.5.2.4. Zakres przedmiotowy ustawy

Ustawa, wzorem dyrektywy i wcześniejszego zalecenia, ma zastosowanie do „transakcji handlowych”. Pojęcie to nie jest znane kodeksowi cywilnemu, choć występuje niekiedy w innych aktach prawa polskiego³⁴. Zwraca uwagę, że nie znalazło się ono w ustawie o terminach zapłaty w obrocie gospodarczym z 2001 r., a dopiero w ustawie z 2003 r.

Transakcje handlowe obejmują, w myśl ustawy, tylko umowy, nie obejmują natomiast jednostronnych czynności prawnych. Ustawa dotyczy tylko umów odpłatnych, których przedmiotem jest dostar-

³² Niejednokrotnie jednak zwłoka może się okazać dla dłużnika dogodniejszym rozwiązaniem niż zaciągnięcie kredytu na spłatę zobowiązania. Uzależnione jest to od aktualnych relacji między wysokością odsetek ustawowych a oprocentowaniem kredytów.

³³ Dz.U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804.

³⁴ Np. art. 3 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 29.9.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 z późn. zm.); pkt 69 rozporządzenia RM z 7.10.1997 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz.U. Nr 128, poz. 829). Nie znajdujemy tam jednak definicji tego pojęcia.

czanie towarów lub świadczenie usług w obrocie profesjonalnym w zamian za zapłatę w formie pieniężnej³⁵. Dostarczanie towarów należy rozumieć szeroko; mieszczą się tu nie tylko umowy dostawy w rozumieniu art. 605 k.c., lecz także umowy sprzedaży (art. 535-602 k.c.), kontraktacji (art. 613-626 k.c.), o dzieło (art. 627-646 k.c.) i inne, w tym nienazwane, jeżeli pojawia się w nich tego typu świadczenie rzeczowe. Podobnie szeroko rozumieć należy umowy o świadczenie usług, co do których kodeks cywilny operuje niedookreślonym, pojemnym pojęciem (art. 750)³⁶.

Ustawa zawiera wyłączenia przedmiotowe. Nie stosuje się jej (art. 4) do:

1) długów objętych postępowaniami prowadzonymi na podstawie przepisów prawa upadłościowego i prawa układowego;

2) umów, na podstawie których są wykonywane czynności bankowe w rozumieniu art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29.8.1997 r. – Prawo bankowe³⁷;

3) umów, których przedmiotem jest świadczenie polegające na odpłatnym dostarczaniu towarów lub świadczeniu usług, finansowane w całości lub w części ze środków:

a) międzynarodowych instytucji finansowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem lub z którymi ma zawarte umowy o współpracy (np. IMF, IBRD, EBOR),

b) pochodzących z bezzwrotnej pomocy Unii Europejskiej (np. w ramach PHARE, SAPARD),

c) pochodzących z funduszy strukturalnych (tj. Europejskiego Funduszu Ukierunkowania i Gwarancji Rolnej, Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – zob. art. 159 akpt 1) i Funduszu Spójności Unii Europejskiej;

³⁵ Należy zgodzić się z poglądem, że tak właśnie wąsko powinna być rozumiana w tym przypadku odpłatność, szerzej por. R. TOLLIK, *op. cit.*, s. 65-66.

³⁶ Szerzej, m.in. uwagi na temat zastosowania ustawy z 2001 r. do umów o udostępnianie na pewien czas korzystania z rzeczy lub prawa (umów najmu, dzierżawy, leasingu), aktualne również na tle obecnej ustawy, R. TOLLIK, *op. cit.*, s. 65.

³⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późn. zm.

4) umów, których stronami są wyłącznie podmioty, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 26.11.1998 r. o finansach publicznych³⁸.

Spośród czterech wyżej wymienionych wyłączeń dyrektywa dopuszcza tylko pierwsze z nich, stanowiąc, że państwa członkowskie mogą przy transpozycji dyrektywy pominąć długi, które są przedmiotem postępowania upadłościowego prowadzonego przeciw dłużnikowi. W polskiej ustawie nie wprowadzono dopuszczonych przez dyrektywę (państwa nie mają jednak obowiązku, lecz możliwość) wyłączeń umów, które zostały zawarte przed dniem 8.8.2002 r., czyli określoną w dyrektywie końcową datą wprowadzenia przepisów krajowych dokonujących jej transpozycji, ani roszczeń o zapłatę odsetek mniejszych niż 5 euro.

2.5.2.5. Roszczenie o odsetki

Istotą regulacji zawartej w ustawie jest użycie instytucji odsetek w celu zachęcenia stron do zawierania umów z krótkimi terminami zapłaty, a w przypadku zastrzeżenia terminu dłuższego niż 30 dni, względnie zawarcia transakcji bez określenia terminu zapłaty, mechanizm ten ma mobilizować dłużnika do rychłego spełnienia świadczenia pieniężnego po otrzymaniu towaru lub usługi, za którą ma dokonać zapłaty.

Art. 5 stanowi, że jeżeli strony w umowie przewidziały długi termin zapłaty – przekraczający 30 dni, to wierzyciel może żądać odsetek ustawowych³⁹ za okres począwszy od 31 dnia po spełnieniu swojego świadczenia niepieniężnego i doręczeniu dłużnikowi faktury lub rachunku – do dnia zapłaty, ale nie dłuższy niż do dnia wymagalności świadczenia pieniężnego.

Art. 6 z kolei reguluje sytuację, gdy termin zapłaty nie został w ogóle określony w umowie. Wierzycielowi przysługują wówczas bez wezwa-

³⁸ Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.

³⁹ Od dnia 25 IX 2003 r. odsetki te wynoszą 12,25% w stosunku rocznym (rozporządzenie RM z dnia 18.9.2003 r. w sprawie określenia wysokości odsetek ustawowych, Dz.U. Nr 166, poz. 1613).

nia odsetki ustawowe za okres począwszy od 31 dnia po spełnieniu świadczenia niepieniężnego – do dnia zapłaty, ale nie dłuższy niż do dnia wymagalności świadczenia pieniężnego. Odsetki naliczane są więc automatycznie, bez konieczności wezwania do zapłaty, podczas gdy tradycyjnie wymagalność świadczenia pieniężnego jest w takich umowach uzależniona od wezwania (art. 455 k.c.). Maksymalny termin końcowy należności odsetek wynikających z ustawy określa dzień wymagalności świadczenia pieniężnego, za który, zgodnie z tym przepisem, uważa się dzień określony w pisemnym wezwaniu dłużnika do zapłaty, w szczególności w doręczonej dłużnikowi fakturze lub rachunku.

Przepisy te realizują postanowienia art. 3 dyrektywy, zgodnie z którym państwa członkowskie zapewnią, że odsetki stają się wymagalne od dnia następującego po dacie płatności lub terminie płatności określonych w umowie i że, jeżeli data lub termin płatności nie został ustalony w umowie, odsetki stają się wymagalne automatycznie bez konieczności wezwania po upływie 30 dni od zaistnienia okoliczności wskazanych w tym przepisie⁴⁰.

Dalszy przepis ustawy (art. 7) traktuje o odsetkach stanowiących sankcję na wypadek, gdy dłużnik, w terminie określonym w umowie lub wezwaniu, nie dokona zapłaty na rzecz wierzyciela, który spełnił swe świadczenie niepieniężne. Wierzycielowi przysługują wówczas, bez odrębnego wezwania, wyższe z reguły niż ustawowe tzw. odsetki podatkowe, w wysokości odsetek za zwłokę, określanej na podstawie art. 56 ustawy z dnia 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa⁴¹, chy-

⁴⁰ 30 dni od daty otrzymania przez dłużnika faktury lub równoważnego wezwania do zapłaty, lub jeśli data otrzymania faktury lub równoważnego wezwania do zapłaty jest niepewna, 30 dni od daty otrzymania towarów lub usług, lub jeśli dłużnik otrzyma fakturę lub równoważne wezwanie do zapłaty przed otrzymaniem dóbr lub usług, 30 dni od daty otrzymania dóbr lub usług, lub jeśli procedura przyjęcia lub kontroli, która ma stwierdzić zgodność towarów lub usług z umową, przewidziana jest ustawowo lub umownie i jeśli dłużnik otrzyma fakturę lub równoważne wezwanie do zapłaty przed lub w momencie przyjęcia lub kontroli, 30 dni po tej dacie (art. 3 ust. 1 lit. b dyrektywy).

⁴¹ Dz.U. Nr 137, poz. 936 z późn. zm. Od dnia 26.6.2003 r. odsetki te wynoszą 13,5% kwoty zaległości w stosunku rocznym (Obwieszczenie Ministra Finansów

ba że strony uzgodniły jeszcze wyższe odsetki. Odsetki te przysługują za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty. W uzasadnieniu projektu zakłada się, że dla dłużnika bardziej opłacalne niż zapłata tak wysokich odsetek będzie uregulowanie należności w terminie, nawet kosztem zaciągnięcia kredytu bankowego. Dyrektywa nie przewiduje odsetek sankcyjnych. Nie stoją one jednak z nią w sprzeczności, gdyż dopuszcza ona w art. 6 ust. 2 wprowadzenie w systemach krajowych rozwiązań jeszcze korzystniejszych dla wierzyciela.

Początek okresu, za który wierzycielowi należą się odsetki przewidziane w art. 5 i 6 ustawy, to 31 dzień po spełnieniu przez niego świadczenia niepieniężnego (co do zasady). Natomiast koniec tego terminu to dzień wymagalności świadczenia pieniężnego, a gdyby spełnienie tego świadczenia nastąpiło wcześniej, dzień zapłaty. W ustawie, słusznie zresztą, nie określa się tych odsetek mianem odsetek za opóźnienie, gdyż należą się one za okres poprzedzający nadejście wymagalności świadczenia pieniężnego, z którą to dopiero chwilą tradycyjnie wiąże się moment popadnięcia dłużnika w stan opóźnienia zwykłego, względnie zwłoki, i powstanie przewidzianego w art. 481 k.c. obowiązku zapłaty odsetek z tytułu opóźnienia⁴². Dodać należy, że rozszerzenie na mocy ustawy wstecz okresu, za który należą się odsetki, znajduje zastosowanie bez względu na to, czy przyczyny, z powodu których dłużnik nie spełnia świadczenia pieniężnego w tym okresie, są przez niego zawinione.

Natomiast od chwili wymagalności świadczenia należą się odsetki za opóźnienie, które pełnią rolę odsetek sankcyjnych i przysługują

z dnia 26.6.2003 r. w sprawie stopy odsetek za zwłokę w zaległościach podatkowych, M.P. Nr 37, poz. 540).

⁴² Szerzej na temat daty, od której należą się odsetki za opóźnienie, por. J. NAWORSKI, *Opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego z umów wzajemnych (Wybrane zagadnienia)*, «PUG» 44.11 (1991), s. 194-195; M. PAŁYNOWICZ, *Konstrukcja prawna roszczenia o odsetki w polskim prawie cywilnym*, «Prawo Spółek» 1998 nr 4, s. 20 i n.; J. SZTOMBKA, *Wyrokowanie o odsetkach*, «Przegląd Sądowy» 11.2 (2001), s. 48 i n.

ją w wysokości odsetek za zwłokę w zaległościach podatkowych, o których mówi art. 7 ustawy. Ustawa wprowadza więc wyższą stopę procentową odsetek za opóźnienie niż stopa odsetek ustawowych, które należą się na mocy przepisów kodeksu cywilnego. Nie zmienia się też w żaden sposób zasada wynikająca z art. 481 k.c., że odsetki za opóźnienie zwykle przysługują także w przypadku zwłoki. Zasada ta nie kłóci się z postanowieniem dyrektywy, w myśl którego wierzyciel jest uprawniony do żądania zapłaty odsetek, jeśli dłużnikowi nie można przypisać winy za opóźnienie [art. 3 ust. 1 lit. c (ii)], gdyż w tym zakresie nasze ustawodawstwo przewiduje rozwiązanie korzystniejsze dla wierzyciela niż minimalny standard prawa wspólnotowego.

Termin przedawnienia roszczenia o odsetki przewidziane ustawą – jako roszczenia związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej – wynosi 3 lata (art. 118 k.c.). Z punktu widzenia tego przepisu nie jest więc relewantna kwestia, czy odsetki te mają charakter świadczenia okresowego, jakkolwiek może on budzić analogiczne kontrowersje jak swego czasu charakter odsetek za opóźnienie⁴³.

O zapłatę odsetek na mocy ustawy może na wniosek wierzyciela, w jego imieniu i na jego rzecz, wystąpić krajowa lub regionalna organizacja, której celem statutowym jest ochrona interesów takich podmiotów (art. 8 ustawy).

⁴³ W myśl jednego stanowiska odsetki za opóźnienie nie są świadczeniem okresowym, gdyż są płacone *ex post* jednorazowo, roszczenie o odsetki za opóźnienie stanowi ustawowe rozszerzenie roszczenia wierzyciela i w związku z tym przedawnia się w takim terminie jak roszczenie o świadczenie główne – tak T. DYBOWSKI [w:] *System prawa cywilnego. Prawo zobowiązań – część ogólna*, III. 1, red. Z. RADWAŃSKI, Wrocław 1981, s. 143). Zgodnie zaś z drugim poglądem, odsetki za opóźnienie, z tej racji, że o ich wysokości również decyduje czynnik upływu czasu, mają charakter okresowy, względnie stosuje się do nich przepisy o odsetkach kapitałowych, które są świadczeniem okresowym. Przegląd poglądów doktryny i orzecznictwa por. J. P. NAWORSKI, *Początek biegu terminu przedawnienia roszczenia o odsetki za opóźnienie*, «PPH» 8.11 (1999), s. 44 i n.; J. SZTOMBKA, *Odsetki za opóźnienie świadczenia pieniężnego*, «Przeгляд Sądowy» 2.2 (1992), s. 39 i n.

2.5.2.6. Roszczenie odszkodowawcze

Ustawa nie reguluje kwestii roszczeń odszkodowawczych wierzyciela wobec dłużnika. Dyrektywa stanowi natomiast (art. 3 ust. 1 lit. e), że wierzycielowi przysługuje roszczenie względem dłużnika o rozsądną rekompensatę wszystkich kosztów odzyskiwania należności poniesionych z powodu opóźnień dłużnika w płatnościach, chyba że dłużnik nie ponosi winy za opóźnienie. Odpowiedzialność odszkodowawcza dłużnika za zwłokę przewidziana jest w art. 481 § 3 k.c. Dyrektywa opiera odpowiedzialność odszkodowawczą dłużnika na zasadzie winy i zakłada domniemanie winy. Takie rozwiązanie przyjęte jest w kodeksie cywilnym w ramach odpowiedzialności kontraktowej (art. 471-472 k.c.), brak natomiast domniemanie winy w ogólnej formule odpowiedzialności deliktowej (art. 415 k.c.), co czyni ten drugi reżim odpowiedzialności mniej korzystnym dla wierzyciela niż przewidziany w dyrektywie.

Dyrektywa odnosi się tylko do szczególnego zakresu szkody, mianowicie kosztów odzyskiwania należności poniesionych z tytułu zalegania dłużnika z płatnością. Tego rodzaju szkoda może być rekompensowana jako *damnum emergens* w rozumieniu art. 361 k.c. Przy ustalaniu kosztów odzyskiwania należności dyrektywa zaleca przestrzeganie zasad przejrzystości i proporcjonalności w związku z daną należnością. Państwa członkowskie mogą, pod warunkiem przestrzegania tych zasad, ustalić maksymalną sumę kosztów odzyskiwania należności dla różnych wysokości długu. Brak implementacji tego ostatniego postanowienia nie może być traktowany jako sprzeczny z dyrektywą, gdyż po pierwsze, wykonanie tego przepisu przez państwo ma charakter fakultatywny, a po drugie, możliwość dochodzenia naprawienia szkody w pełnej wysokości jest dla wierzyciela niewątpliwie rozwiązaniem korzystniejszym niż zakłada dyrektywa. W preambule dyrektywa dopuszcza uwzględnienie przy ustalaniu wysokości odszkodowania odsetek za opóźnienie (ust. 17). Zaliczenie odsetek na poczet odszkodowania jest możliwe w prawie polskim w świetle art. 481 § 3 k.c.

2.5.2.7. Zastrzeżenie prawa własności

Ustawa nie zajmuje się też wskazanym jako instrument przymuszania dłużnika do zapłaty zastrzeżeniem na rzecz wierzyciela prawa własności rzeczy do czasu spełnienia świadczenia pieniężnego. Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, że sprzedawca zachowuje prawo własności towarów do chwili uiszczenia całkowitej zapłaty, gdy między kupującym a sprzedawcą została przed dostawą towarów uzgodniona klauzula dotycząca zachowania prawa własności (art. 4). Zastrzeżenie prawa własności oznacza postanowienie umowne, zgodnie z którym sprzedawca pozostaje właścicielem sprzedawanej rzeczy do czasu jej całkowitego spłacenia (art. 2 ust. 3). Tego typu mechanizm ochrony wierzyciela nie wymagał w zasadzie transpozycji do prawa polskiego w ustawie, gdyż kodeks cywilny reguluje dopuszczalność zastrzeżenia własności rzeczy sprzedanej (art. 589-591), zgłaszane są tu jednak wątpliwości co do tego, czy unormowanie to nie jest zbyt restrykcyjne, aby cel dyrektywy mógł być rzeczywiście osiągnięty⁴⁴.

2.5.2.8. Semiimperatywny charakter przepisów ustawy

Ustawa wprowadza ograniczenie swobody umów polegające na tym, że czynność prawna wyłączająca lub ograniczająca uprawnienia wierzyciela lub obowiązki dłużnika, o których mowa w art. 5-8, jest nieważna (art. 9). Podobne ograniczenia można było dotąd spotkać raczej w obrębie szeroko rozumianego prawa konsumenckiego⁴⁵.

⁴⁴ Szerzej por. M. SPYRA – A. WACŁAWIK, *op. cit.*, s. 150-153, w szczególności autorzy postulują zmianę art. 589 k.c. przez wyraźne sformułowanie zakazu zastrzeżenia własności po wydaniu towaru oraz art. 590 k.c. przez rezygnację z formy pisemnej z datą pewną jako przesłanki skuteczności *erga omnes* zastrzeżenia własności towarów wydanych następnie kupującemu.

⁴⁵ Por. np. art. 449⁹ k.c., art. 11 ustawy z 27 VII 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 141, poz. 1176), art. 17 ustawy z 2 III 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów

Omawiana ustawa wprowadza natomiast tego typu instrumenty ochronne nie w odniesieniu do konsumentów, lecz przedsiębiorców, oczywiście w ramach ich relacji kontraktowych z innymi przedsiębiorcami. Ustawa zdaje się tym samym zmierzać w kierunku przełamania zjawiska polegającego na tym, że system prawny jest skonstruowany tak, iż lepiej chroni dłużnika niż wierzyciela⁴⁶.

2.5.2.9. Zmiany w przepisach postępowania nakazowego

Ustawa o terminach zapłaty w transakcjach handlowych zawiera również (art. 10) nowelizację przepisów kodeksu postępowania cywilnego (art. 485 i 486 k.p.c.) w zakresie postępowania nakazowego, mającą na celu usprawnienie procedury ściągania należności. Na podstawie dodanego do art. 485 § 2a k.p.c. ułatwione będzie dochodzenie należności z tytułu świadczenia pieniężnego lub odsetek wynikających z transakcji handlowych określonych w ustawie, sąd wydaje bowiem nakaz zapłaty na podstawie dołączonej do pozwu umowy, dowodu spełnienia wzajemnego świadczenia niepieniężnego oraz dowodu doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku. Poszerzono katalog dokumentów, na podstawie których sąd wydaje nakaz zapłaty. Dopuszczono również dołączenie odpisów dokumentów, jeżeli ich zgodność z oryginałem jest poświadczona przez notariusza albo występujących w tej sprawie: adwokata, radcę prawnego lub rzeczownika patentowego, zwolniono zatem powoda z obowiązku przedstawienia oryginału umowy.

Zgodnie z nowym art. 486 § 2 k.p.c., w sprawach, o których mowa w art. 485 § 2a k.p.c., sąd wydaje nakaz zapłaty, a w razie braku podstaw do jego wydania przewodniczący wyznacza rozprawę albo posiedzenie niejawne nie później niż przed upływem

oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U. Nr 22, poz. 271 z późn. zm.).

⁴⁶ Interesujące refleksje na temat uprzywilejowania dłużników we współczesnym prawie, zjawiska zadłużenia i metod jego zwalczania por. J. DERRUPÉ, *Zadłużenie. (Aspekty prawne)*, «PiP» 51.2 (1996), s. 33-44.

2 miesiący od dnia wniesienia pozwu albo od dnia uzupełnienia braków pozwu.

Wprowadzenie tego unormowania jest dążeniem do realizacji art. 5 dyrektywy, zgodnie z którym państwa członkowskie zapewnią, aby tytuł wykonawczy niezależnie od sumy długu, mógł być uzyskany w ciągu 90 dni kalendarzowych od wniesienia pozwu lub wniosku przez wierzyciela do sądu lub innego właściwego organu, o ile nie można zakwestionować długu czy aspektów proceduralnych⁴⁷. Okres 90 dni kalendarzowych nie obejmuje, w myśl dyrektywy, czasu na dostarczenie dokumentów ani wszelkich opóźnień spowodowanych przez wierzyciela takich, jak okresy niezbędne na poprawienie wniosków.

Ustawa o terminach zapłaty w transakcjach handlowych znowelizowała również w związku z tym ustawę o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁴⁸ (art. 10). Powództwa o zapłatę należności, o których mowa w art. 485 § 2a k.p.c., włączono do katalogu zawartego w art. 10 ustawy o kosztach, zwalniając je tym samym z opłat sądowych (pkt 9).

2.5.2.10. Przepisy międzyczasowe

Ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych nie stosuje się do transakcji handlowych zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy, jeżeli dostarczenie towaru lub świadczenie usługi nastąpiły przed tym dniem (art. 12). Decyduje zatem nie tylko chwila zawarcia umowy, ale przede wszystkim moment spełnienia świadczenia niepieniężnego. Mimo lakonicznego brzmienia przepisu, jego interpretacja powinna iść w kierunku uznania, iż chodzi

⁴⁷ Tytuł wykonawczy oznacza decyzję, wyrok lub wezwanie do zapłaty wydane przez sąd lub inny właściwy organ, zgodnie z którym należy uiścić płatność natychmiast lub w ratach i za pomocą którego wierzyciel może dochodzić swoich roszczeń względem dłużnika w drodze postępowania egzekucyjnego; dotyczy to również decyzji, wyroków i wezwań do zapłaty (art. 2 ust. 5 dyrektywy).

⁴⁸ Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88 z późn. zm.

w nim o spełnienie świadczenia w całości, a zatem o dostawę całego towaru lub wykonanie w pełni zamówionej usługi.

Z uwagi na bardzo złą kondycję finansową zakładów opieki zdrowotnej, zgodnie z art. 13 przepisów ustawy nie stosuje się do umów, w których stroną zobowiązaną do świadczenia pieniężnego jest:

1) publiczny zakład opieki zdrowotnej w rozumieniu art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 30.8.1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej⁴⁹ w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych;

2) jednoosobowa spółka Skarbu Państwa prowadząca zakład lecznictwa uzdrowiskowego w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 17.6.1966 r. o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym⁵⁰ w zakresie udzielania świadczeń zapobiegawczych i leczniczych.

W uzasadnieniu projektu ustawy przyznaje się, że trwałe wyłączenie takich podmiotów spod działania przepisów ustawy byłoby niezgodne z prawem wspólnotowym, w związku z tym art. 13 stanowi, iż będzie on obowiązywał tylko do czasu uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie wydaje się wszakże wątpliwe z punktu widzenia Układu stowarzyszeniowego.

2.5.3. Dyrektywa 2000/35/WE a ustawa o gwarancji zapłaty za roboty budowlane

Uchwalona dnia 9.7.2003 r. ustawa o gwarancji zapłaty za roboty budowlane⁵¹ odnosi się wprawdzie tylko do umów, których przedmiotem jest wykonywanie robót budowlanych w rozumieniu przepisów prawa budowlanego (art. 1), ma jednak podobny cel jak regulacja dotycząca terminów zapłaty w transakcjach handlowych, gdyż ma zapobiegać powstawaniu opóźnień w płatnościach. Zmierza ona do eliminowania powszechnej praktyki

⁴⁹ Dz.U. Nr 91, poz. 408 z późn. zm.

⁵⁰ Dz.U. Nr 23, poz. 150 z późn. zm.

⁵¹ Dz.U. Nr 180, poz. 1758.

uchylania się przez dłużników od terminowego wykonywania zobowiązań pieniężnych, co prowadzi do tzw. zatorów płatniczych i może oznaczać dla wielu przedsiębiorstw budowlanych utratę płynności finansowej.

Ustawa ta przewiduje jednak inny mechanizm niż zagrożenie obowiązkiem zapłaty odsetek. Stanowi ona mianowicie, że wykonawca robót budowlanych może, w celu uzyskania zabezpieczenia terminowej zapłaty, w każdym czasie, a więc nie tylko na etapie zawierania umowy, lecz także dopiero w trakcie jej trwania, żądać od zamawiającego gwarancji zapłaty do wysokości ewentualnego roszczenia z tytułu wynagrodzenia, wynikającego z umowy oraz ze zleceń dodatkowych (art. 4). Gwarancją zapłaty jest gwarancja bankowa lub ubezpieczeniowa, a także akredytywa bankowa lub poręczenie banku udzielone wykonawcy robót budowlanych na zlecenie zamawiającego wykonanie tych robót (art. 2 pkt 2). Jeżeli wykonawca nie uzyska wystarczającej gwarancji zapłaty w odpowiednim, wyznaczonym przez siebie terminie, uprawniony jest do wstrzymania się od wykonania robót i oddania obiektu zamawiającemu, a po wyznaczeniu na piśmie dodatkowego terminu do udzielenia gwarancji zapłaty i jego bezskutecznym upływie uprawniony jest do odstąpienia od umowy z winy zamawiającego. Brak gwarancji uprawnia wykonawcę do żądania wynagrodzenia na podstawie art. 639 k.c. (art. 5). Nie można przez czynność prawną wyłączyć ani ograniczyć prawa do żądania gwarancji zapłaty, a wypowiedzenie umowy spowodowane żądaniem gwarancji zapłaty jest bezskuteczne (art. 3).

Wprawdzie dyrektywa 2000/35/WE nie przewiduje gwarancji jako instrumentu ochrony wierzyciela, ale zezwala państwom członkowskim zachować lub wprowadzić przepisy korzystniejsze dla wierzyciela niż przewidziane dyrektywą (art. 6 ust. 2), a za takie można uznać rozwiązania przyjęte w ustawie o gwarancji zapłaty za roboty budowlane. Stąd też w tym sensie również ta ustawa, obok ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, realizuje cele prawa wspólnotowego w zakresie zwalczania opóźnień w płatnościach.

ZAKOŃCZENIE

Zjawisko opóźnień w spełnianiu świadczeń pieniężnych postrzegane jest przez Wspólnotę Europejską jako negatywnie wpływające na funkcjonowanie jej rynku wewnętrznego. Powyższy przegląd inicjatyw i przebiegu prac nad prawodawstwem wspólnotowym w tej dziedzinie świadczy o tym, że zakres proponowanej regulacji był pierwotnie stosunkowo szeroki, został jednak poddany poważnemu ograniczeniu, głównie za sprawą przemożnego wpływu Rady. Przyjęta w wyniku tych prac dyrektywa 2000/35/WE w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych skupiła się głównie na takich mechanizmach ochrony wierzyciela jak prawo do odsetek, odszkodowanie w przypadku zwłoki dłużnika i zastrzeżenie prawa własności do czasu zapłaty.

Pospieszna transpozycja dyrektywy do prawa polskiego, zrazu nieudana w ustawie o terminach zapłaty w transakcjach handlowych z 2001 r., nabrała pełniejszego kształtu w ustawie o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, która wejdzie w życie z początkiem 2004 r., jakkolwiek jej zakres regulacji jest węższy niż dyrektywy. Sprowadza się on do problematyki odsetek i ułatwienia dochodzenia roszczeń w postępowaniu nakazowym. Rozszerzając uprawnienia wierzyciela w zakresie roszczenia o odsetki ustawa wkracza w dziedzinę wykonania zobowiązań regulowaną dotąd przez kodeks cywilny. Wprowadza w tym zakresie istotne ograniczenie swobody umów (art. 353¹ k.c.), podyktowane dążeniem do ochrony przedsiębiorcy jako słabszej strony umowy, nie wyłącza jednak prawa stron do swobodnego ustalania terminów płatności. W ustawie tej dostrzega się wreszcie, że równorzędność przedsiębiorców w stosunkach umownych to częstokroć fikcja, i używa instrumentów cywilnoprawnych w celu ochrony słabszych z nich. Do tej pory jako podmioty wymagające ochrony prawo cywilne postrzegało jedynie konsumentów. Szkoda tylko, że umieszczenie tych przepisów w osobnej ustawie w związku z dążeniem do szybkiej implementacji prawa wspólnotowego znowu godzi w integralność przepisów prawa cywilnego i przyczynia się do pomniejszania roli kodeksu cywilnego.

COMBATING LATE PAYMENT IN COMMERCIAL TRANSACTIONS
IN THE LIGHT OF THE DIRECTIVE 2000/35/EC
AND IN THE POLISH LAW

Summary

The European Community has recognized late payments as one of important obstacles to a good functioning of the internal market. The preparatory works of the EC in this field prove that a long way has been come from the European Parliament's initiative to the directive 2000/35/EC of the European Parliament and the Council dated 29 June 2000 on combating late payment in commercial transactions. A rather limited scope of the directive is a result of extensive modifications introduced by the Council to the initial proposals. The directive concentrates on the interests in case of late payment, reasonable compensation for recovery costs, retention of title and recovery procedures for unchallenged claims. The above study presents the substance of the directive and its transposition rules.

The first attempt to implement the EC directive in Poland was the law of 6 September 2001. As it was not satisfactory, a new law on payment terms in commercial transactions was issued on 12 June 2003. It will enter into force on 1 January 2004. This new law is limited to interests and procedural aspects. The above study presents the results of the directive's transposition within this law. The act of law from 2003 certainly sets new limits on the freedom of contracts, but it is an interesting and rare example of a protection of weaker parts to the contract, which are not consumers, but enterprises. What should be reproached is that a typical civil matter is regulated in an act of law separate from the Polish Civil Code. A breach of the rule of the integrity of the Polish Civil Code is again a price for the fast implementation of the EC law in Poland.