REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU

RP.063/128/44/1/2023

Gdańsk, dnia 4 lipca 2023 r.

Pan
Mirosław Pobłocki
Prezydent Miasta Tczew
Plac Piłsudskiego 1
83 – 110 Tczew

Szanowny Panie Prezydencie,

pismem z dnia 20 czerwca 2023 r., doręczonym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 26 czerwca 2023 r., zwrócił się Pan o zajęcie stanowiska w sprawie związanej ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 r. *o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 711 z poźn. zm.) w odniesieniu do jednostki samorządu terytorialnego występującej w roli wierzyciela z tytułu dostawy towarów i świadczenia usług za odpłatnością.

W wyżej wymienionym wniosku sformułowano między innymi zapytanie o następującej treści: „*Czy w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2022 r. C-327/20 jednostka samorządu terytorialnego ma prawo nadal dochodzić należności (kwota rekompensaty z tytułu odzyskania należności, odsetki) określonych w ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, gdy wstępuję w roli wierzyciela*.”.

Kluczowym dla udzielenia odpowiedzi na tak sformułowane pytanie, w ocenie tut. Izby, z uwagi na to, że ustawa *o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych* dokonuje w zakresie swojej regulacji transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. *w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych* (Dz. Urz. UEL 48 z 23.02.2011), zasadnym pozostaje odwołanie się do pojęcia „transakcji handlowych” w rozumieniu tej dyrektywy. Pojęcie „transakcji handlowej” zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 1 ww. aktu prawnego jako „*transakcje między przedsiębiorstwami lub między przedsiębiorstwami a organami publicznymi, które prowadzą do dostawy towarów lub świadczenia usług za wynagrodzeniem*”. Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości w ww. orzeczeniu przepis ten należy interpretować w świetle motywów 8 i 9 owej dyrektywy, z których wynika, że dotyczy ona wszystkich płatności dokonywanych tytułem wynagrodzenia w transakcjach handlowych, w tym do transakcji między przedsiębiorstwami prywatnymi, zaś z wyłączeniem transakcji dokonywanych z udziałem konsumentów oraz płatności innego rodzaju. Jak podkreślono w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r. artykuł 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7 ustanawia zatem dwie

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

przesłanki, aby transakcję można było zakwalifikować jako „transakcję handlową" w rozumieniu tego przepisu i aby została ona objęta zakresem zastosowania tej dyrektywy określonym w jej art. 1 ust. 2. Transakcja ta powinna, po pierwsze, zostać dokonana między przedsiębiorstwami lub między przedsiębiorstwami a organami publicznymi. Po drugie, musi ona prowadzić do dostawy towarów lub świadczenia usług za wynagrodzeniem.

W analizowanym orzeczeniu zwrócono jednocześnie uwagę, że brzmienie art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7 nie pozwala samo w sobie na ustalenie, czy transakcja, w której organ publiczny jest wierzycielem przedsiębiorstwa, wchodzi w zakres pojęcia „transakcji handlowej" w rozumieniu tego przepisu, a w konsekwencji w zakres stosowania tej dyrektywy. Według podglądu wyrażonego w wyroku Trybunału Sprawiedliwości – w tych okolicznościach, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, należy skupić się na kontekście, w jaki wpisuje się ten przepis, a także na celach regulacji, której część on stanowi. Jeśli chodzi o kontekst art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7, art. 4 tej dyrektywy stanowi w ust. 1, że *„państwa członkowskie zapewniają, aby w ramach transakcji handlowych, w których dłużnikiem jest organ publiczny, wierzyciel był uprawniony po upływie terminu określonego w ust. 3, 4 lub 6 do ustawowych odsetek za opóźnienia w płatnościach, bez konieczności przypomnienia, w przypadku gdy spełnione są warunki [wymienione w lit. a) i b)]".* W wyżej powołanym orzeczeniu słusznie zauważono, że art. 4 dyrektywy 2011/7 ma zastosowanie wyłącznie do sytuacji, w której organ władzy publicznej jest dłużnikiem przedsiębiorstwa. Zaakcentowano również, że art. 3 dyrektywy dotyczy jedynie transakcji między przedsiębiorstwami. Tymczasem, jak wynika z pkt 36 analizowanego wyroku, pojęcie przedsiębiorstwa przyjęte w tej dyrektywie wyraźnie wyklucza, by organ publiczny w rozumieniu jej art. 2 pkt 2 mógł być objęty zakresem tego pojęcia jako wierzyciel względem przedsiębiorstwa.

Dokonując analizy wyżej powołanych przepisów Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że z łącznej lektury przepisów art. 2 pkt 2 i 3, art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 dyrektywy 2011/7 wynika zatem, że jeżeli organ publiczny jest wierzycielem względem przedsiębiorstwa, sytuacja ta nie wchodzi w zakres pojęcia „transakcji handlowej" w rozumieniu art. 2 pkt 1 tej dyrektywy.

Uzasadniając powyższe stanowisko Trybunał Sprawiedliwości wskazał również, że analizowana dyrektywa, jako środek zbliżania ustawodawstw państw członkowskich, ma na celu, zgodnie z jej art. 1 ust. 1, *„zwalczanie opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, wspierając tym samym konkurencyjność przedsiębiorstw"*(…). *W tym względzie motyw 3 tej dyrektywy wskazuje, że opóźnienia w płatnościach mają negatywny wpływ na płynność finansową tych przedsiębiorstw oraz na ich konkurencyjność i rentowność. Natomiast, jak wynika z motywu 23 dyrektywy 2011/7, co do zasady organy publiczne korzystają z bardziej bezpiecznych, przewidywalnych i trwałych źródeł dochodów niż przedsiębiorstwa i mogą otrzymać finansowanie na bardziej atrakcyjnych warunkach niż te przedsiębiorstwa. Ponadto są one w mniejszym stopniu niż przedsiębiorstwa uzależnione od budowania trwałych stosunków handlowych. Natomiast przedsiębiorstwa mogą ponosić nieuzasadnione koszty w przypadku długich terminów płatności ze strony organów publicznych za towary lub usługi.*

Z uwagi na te różnice między organami publicznymi a przedsiębiorstwami oraz na to, że – jak wynika z motywu 9 dyrektywy 2011/7 – organy publiczne dokonują na rzecz przedsiębiorstw znacznej liczby płatności, prawodawca Unii uznał za właściwe ustanowienie w art. 4 dyrektywy 2011/7 przepisów mających zastosowanie wyłącznie do przedsiębiorstw będących wierzycielami kwot pieniężnych w odniesieniu do organów publicznych, którym dostarczyły one towary lub świadczyły usługi, nie wskazując przy tym tych organów publicznych jako wierzycieli względem przedsiębiorstw.

Podsumowując powyższe rozważania wskazano, że *z art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7 w związku z kontekstem, w jaki ten przepis się wpisuje, i celami realizowanymi przez tę dyrektywę wynika, że jeżeli organ publiczny w rozumieniu pkt 2 tego artykułu jest wierzycielem kwoty pieniężnej wobec przedsiębiorstwa, stosunki między tymi dwoma podmiotami nie wchodzą w zakres pojęcia „transakcji handlowej" w rozumieniu tego przepisu, a zatem są wyłączone z zakresu stosowania tej dyrektywy.*

W doktrynie i orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że dokonana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w trybie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wykładnia prawa unijnego wiąże nie tylko w sprawie, w której sąd zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym (jak to miało miejsce w przedmiotowym przypadku), lecz także inne sądy oraz organy państw członkowskich orzekające w podobnych stanach faktycznych i prawnych (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2018 r., II UK 341/17).

Mając na względzie wyżej powołaną argumentację przyjąć należy, że nie ma podstaw prawnych do dochodzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego – będącą wierzycielem względem przedsiębiorcy – należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ustawy *o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych* oraz odsetek od transakcji handlowych określonych w ww. ustawie.

Naliczanie oraz egzekwowanie należności określonych w ustawie *o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych* będzie zatem prawnie wadliwe.

Odnosząc się z kolei do kwestii przedstawionego w niniejszym piśmie sposobu ujęcia księgowego przypisanych oraz egzekwowanych należności określonych w *ustawie o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych,* w ocenie tut. Izby, uznać należy go za prawidłowy.

Jednocześnie pragnę podkreślić, że jest to jedynie stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku, która nie posiada uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Z poważaniem

Roman Fandrejewski
Zastępca Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:
1) członkowie Kolegium w/m.
2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel: (58) 301-86-45, fax: (58) 346-25-15
NIP 583-21-22-408 REGON 190134954
✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja:

Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.