RP.063/28/81/1/2023

Gdańsk, dnia 27 listopada 2023 r.

Pani
Aleksandra Mendryk
Skarbnik Miasta Gdyni
Aleja Marszałka Piłsudskiego 52/54
81 – 382 Gdynia

Szanowna Pani Skarbnik,

w odpowiedzi na Pani wniosek z dnia 30 października 2023 r., doręczony do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem platformy *ePUAP* w tożsamej dacie, dotyczący problematyki związanej ze stosowaniem przez jednostkę samorządu terytorialnego przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 r. *o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1790) w kontekście przedstawionego w niniejszym wniosku stanu faktycznego, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku wskazuje, że podtrzymuje kierunek interpretacyjny wyrażony przez tut. Izbę w piśmie z dnia 4 lipca 2023 r., znak RP.063/128/44/1/2023 oraz w piśmie z dnia 9 października 2023 r. (znak nr RP.063/26/73/1/2023).

W wyżej powołanych pismach, odwołując się do treści wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2022 r. C-327/20 oraz przeprowadzonej tam analizy prawnej, wskazano, że z łącznej lektury przepisów art. 2 pkt 2 i 3, art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 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), zwanej dalej dyrektywą 2011/7/UE, wynika, że jeżeli organ publiczny jest wierzycielem względem przedsiębiorstwa, to sytuacja taka – z przyczyn szczegółowo opisanych w ww. piśmie – **nie wchodzi w zakres pojęcia „transakcji handlowej”** w rozumieniu art. 2 pkt 1 tej dyrektywy.

Uzupełniając argumentację wyrażoną ww. pismach wskazać należy, że w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r. wyjaśniono, że *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*

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

warunki [wymienione w lit. a) i b)]”. ***Wynika z tego, że art. 4 ma zastosowanie wyłącznie do sytuacji, w której organ władzy publicznej jest dłużnikiem przedsiębiorstwa*** – nie wierzycielem - jak w przedmiotowym przypadku.

Ponadto podkreślono, że ***art. 3 dyrektywy 2011/7 dotyczy jedynie transakcji między przedsiębiorstwami.*** *Tymczasem 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*.

Jak zaakcentowano w wyroku z dnia z dnia 13 stycznia 2022 r. - *dyrektywa 2011/7, 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, a w szczególności przedsiębiorstw małych i średnich***.

W ww. orzeczeniu wyjaśniono również, że z motywu 23 dyrektywy 2011/7 jasno wynika, że ***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 zaakcentowano, ***że 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.***

Trybunał Sprawiedliwości pokreślił także, że ***z uwagi na te różnice między organami publicznymi a przedsiębiorstwami, w szczególności małymi i średnimi przedsiębiorcami, 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 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 stanie faktycznym zapadłym na kanwie ww. wyroku u podstaw sporu leżało opóźnienie w zapłacie na rzecz Skarbu Państwa opłaty rocznej tytułem wynagrodzenia za użytkowanie wieczyste gruntu od spółki prawa handlowego, będącej „przedsiębiorstwem” w rozumieniu art. 2 pkt 3 dyrektywy 2011/7.

Jak stwierdzono w analizowanym orzeczeniu - w *zakresie, w jakim Skarb Państwa objęty zakresem pojęcia „organu publicznego" w rozumieniu art. 2 pkt 2 dyrektywy 2011/7 jest wierzycielem kwot pieniężnych należnych od spółki tytułem wynagrodzenia za wskazane użytkowanie wieczyste, nie została spełniona pierwsza przesłanka kwalifikacji transakcji jako „transakcji handlowej" w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7, zgodnie z wykładnią zawartą w pkt 44 niniejszego wyroku.* W takich okolicznościach, zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, Skarb Państwa nie ma prawa do ustawowych odsetek za opóźnienie w płatnościach przewidzianych w art. 4 ust. 1 tej dyrektywy.

Z uwagi na to, że Trybunał Sprawiedliwości w analizowanym orzeczeniu uznał, że samo występowanie przez organ publiczny w charakterze wierzyciela skutkuje tym, że danej transakcji nie można uznać za transakcję handlową w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7 (bez względu jej przedmiot), przyjąć należy, że tezy zaprezentowane w analizowanym orzeczeniu pozostają aktualne do przedstawionego w niniejszym wniosku stanu faktycznego, tj. do przypadku, w którym jednostka samorządu terytorialnego występuje w roli wierzyciela względem przedsiębiorcy z tytułu czynszu najmu.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku w tym miejscu wskazuje, że aspekt podmiotowo – przedmiotowy granic związania orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w tym orzeczeniami wstępnymi, jakie Trybunał Sprawiedliwości wydaje w odpowiedzi na pytania prejudycjalne kierowane do niego przez sądy krajowe, jest przedmiotem rozważań przedstawicieli doktryny, którzy prezentują odmienne zapatrywania w wyżej wskazanym zakresie przedmiotowym. W ocenie tut. Izby na uwagę i aprobatę zasługuje pogląd, zgodnie z którym sędziowie krajowi oraz inne krajowe organy stosujące prawo są związani generalno-abstrakcyjnymi normami (regułami, zasadami), jakie zostały wyraźnie sformułowane w treści uzasadnień do wyroków wydanych przez sądy *stricte* unijne (tak: *Granice związania orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej,* dr Maciej Koszowski, Tekst artykułu ukazał się w: *Granice państwa jako granice jurysdykcji w Unii Europejskiej*", red. S.M. Grochalski, Dąbrowa Górnicza 2012, s. 35-54).

Jak powyżej wskazano problematyka oceny granic mocy wiążącej orzeczeń wydawanych przez sądy *stricte* unijne, w tym Trybunał Sprawiedliwości, jest przedmiotem licznych kontrowersji, zaś niniejsze wyjaśnienie powinno zostać potraktowane wyłącznie jako stanowisko tut. Izby, które nie jest wiążące zarówno dla wnioskującego o udzielenie wyjaśnienia w sprawie stosowania przepisów o finansach publicznych, jak i również dla organów rozstrzygających w indywidualnych sprawach. Regionalne izby obrachunkowe nie posiadają bowiem uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni przepisów prawa.

Z poważaniem

Signature Not Verified
Dokument podpisany przez Luiza Budner - Iwanicka; RIO w Gdańsku
Data: 2023.11.27 15:01:30 CET

Luiza Budner - Iwanicka
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

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

Do wiadomości:
1) członkowie Kolegium w/m,
2) Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej w/m,
3) Wydział Informacji, Analiz i Szkoleń w/m.

Publikacja:
Biuletyn Informacji Publicznej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku.

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