



Łódź, 8 lipca 2021 r.

WA 4120 –16/2021-w

Pan
Krzysztof Habura
Starosta Pabianicki

Starostwo Powiatowe w Pabianicach
ul. Piłsudskiego 2
95-200 Pabianice

W odpowiedzi na wystąpienie Pana Starosty o udzielenie wyjaśnień w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych dotyczących rekompensaty za koszty odzyskiwania należności, o jakiej jest mowa w art. 10 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 424) Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi wyjaśnia, co następuje:

Ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych wprowadziła mechanizmy, które mają zniechęcać dłużników do niedotrzymywania terminów płatności. Jednym z tych mechanizmów jest przewidziane w art. 10 prawo wierzyciela do rekompensaty za koszty odzyskiwania należności, stanowiącej równowartość kwoty 40, 70 bądź 100 euro w zależności od wartości świadczenia pieniężnego. Przedmiotową rekompensatę uznaje się za szczególny rodzaj zryczałtowanego odszkodowania, które ma na celu pokrycie wydatków, jakie wierzyciel zazwyczaj ponosi w sytuacji, gdy dłużnik nie spełnia świadczenia w terminie. W przypadku umów, o jakich mowa w wystąpieniu Pana Starosty, tj. zawieranych między Skarbem Państwa, reprezentowanym przez starostów, a przedsiębiorcami, rekompensata za koszty odzyskiwania należności jest dochodem uzyskiwanym na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, wobec czego 5,0% dochodów z tytułu rekompensaty stanowi źródło dochodu własnego powiatu ze względu na treść art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r., poz. 38).

Rekompensata za koszty odzyskiwania należności jest świadczeniem o charakterze cywilnoprawnym, wobec czego problemy interpretacyjne związane z tym roszczeniem należy rozstrzygać przy zastosowaniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 1740 i 2320). Stosownie do art. 359 k.c. źródłem, z którego wynika obowiązek zapłaty odsetek, może być czynność prawna, ustawa, orzeczenie sądu lub decyzja innego organu. Najważniejszym w praktyce ustawowym źródłem odsetek jest art. 481 k.c. normujący odsetki za opóźnienie. Zgodnie z art. 481 § 1 k.c. jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody

i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

Artykuł 4a ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych wyłącza stosowanie do transakcji handlowych art. 481 § 2 k.c., który stanowi, że jeżeli stopa odsetek za opóźnienie nie była oznaczona, należą się odsetki ustawowe za opóźnienie (...), a ponadto określa skutki oprocentowania wierzytelności według stopy wyższej niż odsetki ustawowe; wysokość odsetek ustawowych za opóźnienie ogłasza Minister Sprawiedliwości na podstawie art. 481 § 2⁴ k.c.

Z uwagi na brak postanowienia, że do transakcji handlowych, a w szczególności do rekompensaty za koszty odzyskiwania należności, nie stosuje się art. 481 § 1 k.c., trzeba przyjąć, że w razie opóźnienia w spełnieniu przez dłużnika (np. przedsiębiorcy dzierżawiącego nieruchomości Skarbu Państwa) rekompensaty za koszty odzyskiwania należności z art. 10 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, wierzyciel może się domagać odsetek za opóźnienie, których źródłem jest art. 481 § 1 k.c. Wysokość takich odsetek ustala się na podstawie art. 11b i 11c ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych; są to odsetki za opóźnienie w transakcjach handlowych. Wysokość odsetek ustawowych za opóźnienie w transakcjach handlowych ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” minister właściwy do spraw gospodarki. Nie mają tu zastosowania odsetki ustawowe za opóźnienie w wysokości ogłaszanej przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 481 § 2⁴ k.c., gdyż art. 481 § 2⁴ k.c. dotyczy wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie, o jakich jest mowa w art. 481 § 2 k.c., a stosowanie art. 481 § 2 k.c. zostało wyłączone w odniesieniu do transakcji handlowych przepisem art. 4a ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.

Odnosnie do problemu naliczania rekompensaty za koszty odzyskiwania należności, gdy opóźnienie w płatności jest kilkudniowe, z uwagi na treść art. 5 k.c., który stanowi, że nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub zasadami współżycia społecznego, stanowisko Izby jest następujące:

Instytucja nadużycia prawa podmiotowego, o której mowa w art. 5 k.c., znajduje zastosowanie nie tylko do stosunków uregulowanych przepisami tego kodeksu, lecz także do stosunków uregulowanych przepisami innych aktów prawnych, jeżeli te stosunki są zaliczane do cywilnoprawnych. Rekompensata za koszty odzyskiwania należności z art. 10 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, jak już zostało zaznaczone, jest świadczeniem cywilnoprawnym. Nie można z góry wykluczyć, że sąd powszechny w świetle całokształtu okoliczności uwzględni podniesiony przez dłużnika zarzut nadużycia prawa do rekompensaty za koszty odzyskiwania należności (zob. wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z dnia 31 maja 2017 r., II Ca 680/17). Niemniej jednak zasadnicze znaczenie z punktu widzenia oceny prawidłowości naliczenia rekompensaty za koszty odzyskiwania należności przez wierzyciela zaliczanego do jednostek sektora finansów publicznych ma zasada gospodarowania środkami publicznymi określona w art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, z zastrzeżeniem wyjątku przewidzianego w ustępie 6.

Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, natomiast zgodnie z art. 42 ust. 6 jednostki sektora finansów publicznych mogą odstąpić od podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, jeżeli zachodzą przesłanki odstąpienia przez te jednostki od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych zgodnie z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Jeżeli wierzyciel należący do sektora finansów publicznych nie stosuje się do zasady wynikającej z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych,

a nie zachodzą okoliczności, o których jest mowa w ustępie szóstym, to takie zachowanie prowadzi do naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o jakim jest mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r., poz. 1427) dopuszczają nieprzystąpienie do egzekucji przez organ egzekucyjny niebędący wierzycielem, jeśli organ egzekucyjny uprawdopodobni, że egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne (art. 29 § 2 pkt 2 u.p.e.a.). Ponadto postępowanie egzekucyjne może być umorzone, gdy dalsza egzekucja będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne; nie stoi to na przeszkodzie ponownemu wszczęciu postępowania w razie ujawnienia majątku lub źródła dochodu zobowiązanego (art. 59 § 2 i art. 61 § 1 u.p.e.a.). Okoliczność, na którą powołuje się Pan Starosta w wystąpieniu skierowanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, a mianowicie że opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego wynikającego z transakcji handlowej przez dłużnika będącego przedsiębiorcą jest niewielkie (kilkudniowe), nie ma znaczenia w kontekście art. 42 ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych i nie uzasadnia rezygnacji z naliczania rekompensaty, gdyż nie stanowi przesłanki odstąpienia od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych zgodnie z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Niezależnie od oceny dokonywanej z punktu widzenia przepisów o finansach publicznych trzeba podkreślić, że niewielkie (kilkudniowe) opóźnienie dłużnika w płatności samo w sobie, w oderwaniu od pozostałych elementów stanu faktycznego sprawy, nie jest wystarczające dla uznania, że wierzyciel czyni użytek ze swego prawa do rekompensaty za koszty odzyskiwania należności w sposób sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub zasadami współżycia społecznego, co jest zakazane w świetle art. 5 k.c.

W zakresie klasyfikacji budżetowej właściwej dla ewidencjonowania należności Skarbu Państwa Izba podziela stanowisko Miasta przedstawione w skierowanym zapytaniu.

Jednocześnie Izba informuje, że stanowisko zawarte w niniejszym piśmie udzielone zostało w ramach prowadzonej działalności informacyjnej i nie ma mocy wiążącej.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk