



REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA W ŁODZI

ul. Ogrodowa 28d, 91-065 Łódź

email: lodz@rio.gov.pl ePUAP: /RIOLODZ/SkrytkaESP
tel. (42) 306 70 60, 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

WA 4120-66/2023-w

Łódź 21 grudnia 2023 r.

Urząd Miasta Łodzi
ul. Sienkiewicza 5
90-113 Łódź

W odpowiedzi na pismo Pana Skarbnika z dnia 8 grudnia 2023 r. zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia odnośnie stosowania przez Gminę przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych – uprzejmie informuję, że kwestia ta była przedmiotem stanowiska Izby zajętego w odpowiedzi na zapytanie Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Stanowisko to opublikowane jest na stronie BIP RIO w Łodzi w zakładce Wyjaśnienia, Wyjaśnienia RIO w Łodzi (w trybie art. 13 ustawy o rio) – pod nr WA 4120-20/2018-w oraz WA 4120-47/2022-w (kopie pism w załączeniu).

Izba przypomina, że stanowisko wyrażone w przedmiotowych pismach udzielone zostały w ramach prowadzonej przez Izbę działalności informacyjnej i nie mają mocy wiążącej.

Jednocześnie Izba przekazuje stanowisko Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych w Ministerstwie Rozwoju i Technologii (pismo znak: DDR-III. 0212.144.2023 z dnia 18 maja 2023 r.) w sprawie stosowania przepisów ustawy z 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.

Z poważaniem

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
W Łodzi

/-/

Ryszard Paweł Krawczyk
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych

Znak pisma: DDR-III.0212.144.2023
Warszawa, 18 maja 2023 r.

Pan
Daniel Kołodziej
Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

Dotyczy: WA-0710/19/23

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na Pana pismo (WA-0710/19/23, przekazane do tutejszego resortu przez Ministerstwo Finansów 15 maja br.) w sprawie udzielenia wyjaśnień dotyczących stosowania przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (dalej: „ustawa”), przedstawiam następujące wyjaśnienia.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy transakcją handlową jest umowa, której przedmiotem jest odpłatna dostawa towaru lub odpłatne świadczenie usługi, jeżeli strony, o których mowa w art. 2, zawierają ją w związku z wykonywaną działalnością. W art. 2 pkt 3 wymieniono podmioty, o których mowa w art. 4, art. 5 ust. 1 i art. 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych. W grupie tej znajdują się więc jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego.

Jednocześnie w art. 3 pkt 3 ustawy przewidziano, że przepisów ustawy nie stosuje się do umów, których stronami są wyłącznie podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.

Z kolei zgodnie z art. 7 ustawy w transakcjach handlowych - z wyłączeniem transakcji, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny - wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych, chyba że strony uzgodniły wyższe odsetki, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki: wierzyciel spełnił swoje świadczenie i nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie. Natomiast art. 8 reguluje uprawnienie do odsetek za opóźnienie w transakcjach handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny. Ponadto, wierzycielowi, od dnia nabycia uprawnienia do odsetek za opóźnienie w transakcjach handlowych, przysługuje od dłużnika bez wezwania, rekompensata za koszty odzyskiwania należności (art. 10 ustawy).

Wobec powyższego, zgodnie z ustawą, nie jest transakcją handlową umowa w przypadku której zarówno wierzyciel jak i dłużnik są podmiotami sektora finansów publicznych, natomiast może być transakcją handlową umowa, w której stroną jest jednostka samorządu terytorialnego - występująca albo w charakterze dłużnika albo w charakterze

wierzyciela w przypadku gdy drugą stroną tej umowy jest podmiot, o którym mowa w art. 2 ustawy, spoza sektora finansów publicznych.

Ustawowa definicja transakcji handlowej nie wyłącza ze swojego zakresu umów, w których jednostka samorządu terytorialnego występuje w roli wierzyciela (z wyjątkiem wyżej przytoczonego art. 3 ust. 3 kiedy umowa jest zawarta pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych). W związku z powyższym, do takiej umowy zastosowanie znajdują: art. 7 ustawy, który przewiduje odsetki za opóźnienie w transakcjach handlowych, oraz art. 10 ustawy, regulujący uprawnienie do rekompensaty.

W wyroku w sprawie C-327/20 TSUE uznał, że z łącznej lektury przepisów art. 2 pkt 2 i 3, art. 3 ust.1 i art. 4 ust. 1 dyrektywy 2011/7/UE (dalej: „dyrektywa”) wynika, że sytuacja, w której organ publiczny jest wierzycielem względem przedsiębiorstwa nie wchodzi w zakres pojęcia „transakcji handlowej” w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7/UE3 (motyw 40 wyroku). Niemniej dyrektywa nie dokonała pełnej harmonizacji wszystkich zasad związanych z opóźnieniem w płatnościach w transakcjach handlowych. Zgodnie z jej art. 12 ust. 3, państwa członkowskie mogą utrzymać lub wprowadzić w życie przepisy, które są korzystniejsze dla wierzyciela niż przepisy niezbędne do spełnienia jej wymogów (dyrektywa nie definiuje przy tym pojęcia wierzyciela). Dyrektywa nie sprzeciwia się zatem wprowadzeniu przez państwa członkowskie dodatkowych rozwiązań, niekolidujących z jej celem.

Podsumowując, mimo że, jak wynika z analizowanego wyroku TSUE, przepisy dyrektywy nie mają zastosowania do transakcji handlowych, w których organ publiczny jest wierzycielem świadczenia pieniężnego, dyrektywa nie stoi na przeszkodzie rozwiązaniu o charakterze wewnątrz krajowym, przewidzianym w ustawie.

Z wyrazami szacunku

Andrzej Guzowski

Zastępca Dyrektora
Departamentu

/ kwalifikowany podpis
elektroniczny /

Podstawa prawna

Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych



Łódź, 12 grudnia 2022 r.

WA 4120-47/2022-w

Urząd Miasta
Piotrkowa Trybunalskiego
Pasaż Karola Rudowskiego 10
97-300 Piotrków Trybunalski

Szanowny Panie Prezydencie

W odpowiedzi na pismo Pana Prezydenta zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia - czy w świetle orzeczenia TSUE stanowisko RIO z dnia 14 września 2018 (znak WA 4120-20/2018-w) można uznać za obowiązujące i czy Miasto Piotrków Trybunalski nadal powinno dochodzić od przedsiębiorców rekompensaty za koszty odzyskiwania należności dla niezapłaconych zaległości z tytułu umów wymienionych w części „Opis stanu faktycznego (...)” i podobnych – uprzejmie informuję:

Ze skierowanego do Izby pisma wynika, że Miasto Piotrków Trybunalski zawiera umowy cywilnoprawne z przedsiębiorcami m.in. na dzierżawę nieruchomości, najem, sprzedaż składników majątku itp., a także umowy sprzedaży prawa użytkowania wieczystego, co rodzi później konieczność uiszczania opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (t.j. Dz.U. 2022 poz. 893 ze zm.) przepisy tej ustawy stosuje się do transakcji handlowych, których wyłącznymi stronami są:

- 1) przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162 i 2105 oraz z 2022 r. poz. 24);
- 2) podmioty prowadzące działalność, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców;
- 3) podmioty, o których mowa w art. 4, art. 5 ust. 1 i art. 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, 1598, 2054 i 2269 oraz z 2022 r. poz. 25).

W dniu 14 września 2018 roku Regionalna Izba Obrachunkowa (pismo znak WA 4120-20/2018-w) udzieliła wyjaśnień w zakresie dochodzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego równowartości 40 euro, stanowiącej rekompensatę za koszty odzyskiwania należności, o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (obecnie ustawa o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych). W wyjaśnieniu wskazano

m.in., że rekompensata powinna być dochodzona od opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntów oraz od czynszu dzierżawy i najmu.

W dniu 13 stycznia 2022 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu w związku ze złożonym przez Sąd Okręgowy w Opolu postanowieniem z dnia 10 marca 2020 roku, wydał orzeczenie w trybie prejudycjalnym w sprawie pojęcia „transakcji handlowej” w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7 w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych. W sentencji TSUE orzekł, że pojęcie 'transakcji handlowej' w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono pobierania przez organ publiczny opłaty należnej tytułem wynagrodzenia za użytkowanie wieczyste gruntu od przedsiębiorstwa, względem którego ów organ publiczny jest wierzycielem.

W uzasadnieniu wyroku TSUE zawarł w punkcie 44 wykładnię „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 tym stanie rzeczy pojawiła się wątpliwość, czy w świetle orzeczenia TSUE stanowisko RIO z dnia 14 września 2018 (znak WA 4120- 20/2018-w) można uznać za obowiązujące i czy Miasto Piotrków Trybunalski nadal powinno dochodzić od przedsiębiorców rekompensaty za koszty odzyskiwania należności dla niezapłaconych zaległości z tytułu umów wymienionych w części „Opis stanu faktycznego (...)” i podobnych?

W ocenie Miasta, w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 stycznia 2022 r. C-327/20 Pojęcie „transakcji handlowej”, nie powinna być pobierana rekompensata, która została określona w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o terminach zapłaty w transakcjach handlowych za koszty odzyskiwania należności z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntów. Natomiast w przypadku należności z tytułu czynszów dzierżawy i najmu ww. rekompensata powinna być pobierana.

Odnosząc się do sprawy będącej przedmiotem pisma Pana Prezydenta uprzejmie informuję:

W wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r. w sprawie C-327/20, wydanym w trybie prejudycjalnym na wniosek Sądu Okręgowego w Opolu, złożony w ramach sporu między Skarbem Państwa, a przedsiębiorcą - spółką z o.o. dotyczącego odsetek, jakie należy zastosować z tytułu zwłoki w uiszczeniu opłaty rocznej należnej Skarbowi Państwa tytułem wynagrodzenia za użytkowanie wieczyste gruntu zbytego na rzecz tej spółki. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że pojęcie „transakcji handlowej” w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono pobierania przez organ publiczny opłaty należnej tytułem wynagrodzenia za użytkowanie wieczyste gruntu od przedsiębiorstwa, względem którego ów organ publiczny jest wierzycielem. W uzasadnieniu wyroku została sformułowana teza o znaczeniu bardziej uniwersalnym, niż ta zawarta w sentencji, a mianowicie 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.

Interpretacja prawa Unii Europejskiej dokonana przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu prejudycjalnym wiąże nie tylko w sprawie, w której skierowano wniosek o rozstrzygnięcie wstępne, ale również we wszystkich innych sprawach, w których inne sądy krajowe i inne organy państwa członkowskiego zostają skonfrontowane z tym samym zagadnieniem prawnym.

Porównanie treści art. 2 ust. 1 dyrektywy 2011/7, uwzględniającej wykładnię zawartą w powołanym wyroku Trybunału Sprawiedliwości, z przepisami ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, która przyznaje prawo do odsetek za opóźnienia w transakcjach handlowych (art. 7 ust. 1 ustawy), a w konsekwencji prawo do rekompensaty za koszty odzyskiwania należności (art. 10 ust. 1 ustawy) wierzycielowi, bez wyłączenia podmiotów publicznych, prowadzi do wniosku, że polski ustawodawca wdrażając dyrektywę 2011/7 wyszedł poza jej granice.

Upoważnione do oceny, czy regulacja zawarta w ustawie o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych w zakresie, w jakim ta ustawa uprawnia wierzycieli będących podmiotami publicznymi do uzyskania od przedsiębiorców odsetek w wysokości i na zasadach określonych w tej ustawie oraz rekompensaty za koszty odzyskiwania należności jest zgodna z prawem unijnym, czy też doszło do niewłaściwej transpozycji dyrektywy (przekroczenia przez ustawodawcę przyznanego mu prawem Unii zakresu swobody), są organy krajowe stosujące prawo, w tym przypadku sądy powszechne, powołane do rozpoznawania spraw cywilnych. To orzecznictwo sądów powszechnych będzie miało decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia wątpliwości, czy „nadimplementowanie” przez polskiego ustawodawcę dyrektywy 2011/7 stoi na przeszkodzie realizacji celu określonego w art. 1 dyrektywy, tj. zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, wspierając tym samym konkurencyjność przedsiębiorstw.

Trudno jednak założyć, że sądy powszechne, mając na względzie wyrok prejudycjalny Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2022 r., C-327/20, będą przyjmowały, że w sprawach dotyczących opłat za użytkowanie wieczyste gruntów wierzycielowi - Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego nie przysługuje rekompensata za koszty odzyskiwania należności z art. 10 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, ale już w sprawach dotyczących zapłaty czynszu najmu lub dzierżawy na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego prawo do tej rekompensaty przysługuje. Trybunał Sprawiedliwości nie kierował się wszak szczególnym charakterem opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu, lecz tym, że w charakterze wierzyciela występował podmiot publiczny. Wyrok został wprawdzie wydany w związku z koniecznością dokonania wykładni pojęcia „transakcji handlowej” na tle sprawy opóźnienia w uiszczeniu opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów, i nawet nie dotyczył rekompensaty za koszty odzyskiwania należności (art. 6 dyrektywy), lecz ustawowych odsetek za opóźnienia w płatnościach (art. 3 i 4 dyrektywy), ale sentencja wyroku, wedle której „pojęcie transakcji handlowej w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7 w sprawie zwalczania opóźnień w transakcjach handlowych należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono pobierania przez organ publiczny opłaty należnej tytułem wynagrodzenia za użytkowanie wieczyste gruntu od przedsiębiorstwa, względem którego ów organ publiczny jest wierzycielem” jest konsekwencją przyjęcia przez Trybunał, iż „z art. 2 ust. 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”. Treść wyroku Trybunału Sprawiedliwości sprawia, że tak samo należy podejść do należności z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste, jak i do należności z tytułu czynszu najmu lub dzierżawy.

Mając powyższe na uwadze, stanowisko Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 14 września 2018 r. co do powinności dochodzenia przez gminę od przedsiębiorców rekompensaty za koszty odzyskiwania należności z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntów oraz zaległości w czynszu najmu i dzierżawy można uznać za aktualne, z zastrzeżeniem, że utraci ono aktualność, jeśli sądy powszechne, w wyniku uwzględnienia interpretacji art. 2 dyrektywy 2011/7 zawartej w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2022 r. w sprawie C-327/20, opowiedzą się za tym, że wierzycielowi będącemu podmiotem publicznym nie przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie na podstawie art. 7 ustawy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych ani rekompensata za koszty odzyskiwania należności na podstawie art. 10 tej ustawy.

Regionalna Izba Obrachunkowa przypomina jednocześnie, że z uwagi na brak uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa – zaprezentowane wyżej stanowisko nie ma mocy wiążącej.

Z poważaniem

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi
dr Ryszard Pańkiewicz





REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA
W ŁODZI

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

tel. (42) 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, dnia 14 września 2018 r.

Miasto Piotrków Trybunalski
Pasaż Karola Rudowskiego 10
97-300 Piotrków Trybunalski

WA 4120-20/2018-w

W odpowiedzi na pismo Pana Prezydenta zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, to jest wyjaśnienie kwestii dochodzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego równowartości kwoty 40 euro, stanowiącej rekompensatę za koszty odzyskiwania należności, o której jest mowa w art. 10 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (dalej: ustawa o terminach zapłaty) – Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi uprzejmie informuje:

Odnosnie pytania dotyczącego możliwości dochodzenia przez Miasto równowartości 40 euro tytułem rekompensaty, o jakiej jest mowa w art. 10 ustawy o terminach zapłaty, za koszty odzyskiwania należności dla niezapłaconych zaległości, których termin zapłaty przypadał po dniu 1 stycznia 2016 r. ?

W pierwszej kolejności Izba zauważa, że zakres podmiotowy stosowania ustawy uregulowany został w art. 2 ustawy o terminach zapłaty. Wyliczono w nim sześć kategorii podmiotów będących wyłącznymi stronami transakcji handlowych, do których stosuje się przepisy ustawy. W punkcie pierwszym ustawa wymienia przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, natomiast w punkcie trzecim - podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych. W tym ostatnim przepisie w punkcie 1. jest mowa o jednostkach sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, co sprawia, że jednostki samorządu terytorialnego, zaliczone przecież do jednostek sektora finansów publicznych z mocy art. 9 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, są objęte podmiotowym zakresem obowiązywania ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych. Mają przy tym status podmiotu publicznego w rozumieniu tej ustawy (art. 4 pkt 2 ustawy o terminach zapłaty), z czym wiąże się zróżnicowanie uprawnień wierzyciela w art. 7 i 8 ustawy o terminach zapłaty.

Jeśli zatem jednostka samorządu terytorialnego jest stroną transakcji handlowej w rozumieniu ustawy o terminach zapłaty, czyli zawarła z innym podmiotem wymienionym w art. 2 (np. z przedsiębiorcą w rozumieniu prawa przedsiębiorców) umowę, której przedmiotem jest odpłatna dostawa towaru lub odpłatne świadczenie usługi, a strony umowy zawarły ją w związku z wykonywaną działalnością, i nabyła uprawnienie do odsetek, o których jest mowa w art. 7 ust. 1, bo spełniła swoje świadczenie, a nie otrzymała zapłaty w terminie określonym w umowie, to jednostce samorządu terytorialnego przysługuje od dłużnika – zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o terminach zapłaty - równowartość kwoty 40 euro stanowiącej rekompensatę za koszty odzyskiwania należności.

Odpowiedź na pytanie pierwsze jest częściowo zgodna ze stanowiskiem Prezydenta MPT. Miasto może dochodzić od przedsiębiorców równowartości 40 euro tytułem rekompensaty za koszty odzyskiwania należności, ale wbrew stanowisku Prezydenta MPT nie jest to uprawnienie, z jakiego korzysta jednostka spoza sektora finansów publicznych. Jeśli jednostka samorządu terytorialnego jako wierzyciel nabywa uprawnienie do równowartości 40 euro tytułem rekompensaty za koszty odzyskiwania należności, o którym jest mowa w art. 10 ust. 1 ustawy o transakcjach handlowych, to ma obowiązek dochodzić tej należności tak jak każdej innej należności przysługującej jednostce sektora finansów publicznych.

Odnosnie wskazania, czy nienaliczenie i niedochodzenie tej rekompensaty jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych? Czy w przypadku niewysokich należności można naliczać tylko część rekompensaty za koszty odzyskiwania należności, ustaloną adekwatnie do dochodzonej kwoty i ponoszonych kosztów dochodzenia?

Niedochodzenie równowartości 40 euro należy oceniać w kategoriach naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 *ab initio* ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, niedochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Brakuje podstaw do tego, by w odniesieniu do niewysokich należności jednostka samorządu terytorialnego naliczała z góry tylko część rekompensaty przysługującej zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o terminach zapłaty, ustaloną adekwatnie do dochodzonej kwoty i ponoszonych kosztów dochodzenia. Trzeba jednak mieć na względzie to, że dłużnik może podnieść zarzut nadużycia prawa, i będzie on zasługiwał na uwzględnienie w świetle całokształtu okoliczności, w szczególności małej wysokości dochodzonej należności, krótkiego opóźnienia i niewielkich kosztów poniesionych przez wierzyciela w związku z odzyskiwaniem należności. Wierzyciel należący do sektora finansów publicznych nie może jednak - uprzedzając działania dłużnika - dochodzić tylko części rekompensaty, bo to również oznaczałoby naruszenie dyscypliny finansów publicznych, jako dochodzenie należności jednostki samorządu terytorialnego w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia (art. 5 ust. 1 pkt 2 *in fine* ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych). Dopiero aktywność dłużnika stawiającego zarzut nadużycia prawa w dochodzeniu przez jednostkę samorządu terytorialnego równowartości 40 euro względem niewielkiej należności, uiszczonej z nieznacznym opóźnieniem, przy niskich kosztach poniesionych w związku z odzyskiwaniem należności i ewentualnie innych jeszcze okoliczności, daje podstawę do dokonywania oceny, czy w okolicznościach konkretnego przypadku dochodzenie równowartości 40 euro w całości nie byłoby rzeczywiście nadużyciem prawa.

Odnosnie wskazania, czy rekompensata może być dochodzona od wszystkich należności cywilnoprawnych Miasta, w szczególności od opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste gruntów, od czynszu dzierżawy i najmu, od bezumownego korzystania z gruntu, od sprzedaży składników majątkowych, w tym sprzedaży nieruchomości oraz od kar umownych w związku z niewywiązywaniem się przedsiębiorców z realizacji umów?

Sformułowane w tym pkt. zapytanie związane jest z przedmiotowym zakresem obowiązywania ustawy, chodzi bowiem o rodzaje należności cywilnoprawnych, których odzyskiwanie powoduje, że jednostce samorządu terytorialnego przysługuje równowartość kwoty 40 euro z art. 10 ust. 1 ustawy o terminach zapłaty.

Kwestia ta uregulowana jest w art. 2 *ab initio*, art. 3 i art. 4 pkt. 1 ustawy o terminach zapłaty. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że przepisy ustawy stosuje się do transakcji handlowych (których wyłącznymi stronami są wyliczone taksatywnie podmioty, o czym była mowa w odpowiedzi na pytanie pierwsze). Drugi z wymienionych przepisów określa, do jakich długów i umów nie stosuje się przepisów ustawy (np. do umów, których stronami są wyłącznie podmioty zaliczane do sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych). Przepis art. 4 pkt 1 stanowi natomiast, że użyte w ustawie określenie "transakcja handlowa" oznacza umowę, której przedmiotem jest odpłatna dostawa towaru lub odpłatne świadczenie usługi, jeżeli strony, o których mowa w art. 2, zawierają ją w związku z wykonywaną działalnością. W treści tego przepisu należy każdorazowo poszukiwać odpowiedzi na pytanie, czy jednostce samorządu terytorialnego jako wierzycielowi przysługuje równowartość 40 euro z art. 10 ust. 1 ustawy o terminach zapłaty.

Wbrew stanowisku Prezydenta MPT nie można przyjąć, że odzyskiwanie opłaty za bezumowne korzystanie z gruntu daje podstawę do stosowania przepisów ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych. Opłaty za bezumowne korzystanie z gruntu pobiera się wtedy, gdy nie doszło do zawarcia umowy, zaś art. 4 pkt 1 uznaje umowę za nieodłączny element definicji transakcji handlowej. Ponadto równowartość kwoty 40 euro przysługuje od dnia nabycia uprawnienia do odsetek, o których mowa w art. 7 ust. 1, a te odsetki (ustawowe lub wyższe ustalone przez strony) z art. 7 ust. 1 przysługują za opóźnienie w spełnieniu świadczenia z transakcji handlowej, jeśli wierzyciel spełnił swoje świadczenie i jednocześnie jeśli wierzyciel nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie. Dopóki jednostka samorządu terytorialnego i podmiot korzystający z gruntu nie ustalą, że doszło do zawarcia umowy, nie można od korzystającego z gruntu żądać równowartości 40 euro, choćby nie uiszczył on w terminie opłaty za korzystanie z gruntu, określonej przecież jednostronnie przez jednostkę samorządu terytorialnego, a nie w umowie.

W kwestii umów dzierżawy i najmu w piśmiennictwie na gruncie obowiązywania ustawy z 2001 r. oraz ustawy z 2003 r. zarysowały się różnice poglądów co do tego, czy mogą być one uznane za transakcje handlowe. Dominował pogląd o kwalifikowaniu takich umów - na mocy których jedna strona w zamian za świadczenie pieniężne korzysta przez pewien czas z określonych rzeczy lub praw - jako transakcji handlowych. Pogląd ten wydaje się aktualny na gruncie obowiązującej ustawy (Paweł Biezuński, komentarz do art. 4 ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych, pkt 14, LEX, i powołani tam autorzy).

W odniesieniu do opłat rocznych za użytkowanie wieczyste trudno przychylić się do poglądu przedstawionego w zapytaniu, zgodnie z którym ze względu na szczególny tryb aktualizacji opłaty rocznej umowa oddania gruntu w użytkowanie wieczyste nie jest transakcją

handlową w rozumieniu ustawy o terminach zapłaty w transakcjach handlowych. W uzasadnieniu tego poglądu użyto niefortunnego sformułowania o ustalaniu opłaty w drodze postępowania administracyjnego, a przecież ta opłata nie jest ustalana w drodze decyzji administracyjnej, lecz w drodze umowy, a spór między stronami co do jej wysokości jest rozstrzygany przez niezależny organ (samorządowe kolegium odwoławcze) lub - po wyczerpaniu tej drogi - sąd powszechny. Stosunek prawny pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a użytkownikiem wieczystym ani przez chwilę nie traci charakteru cywilnoprawnego, a orzeczenie kolegium może jedynie modyfikować treść tego stosunku, podobnie jak orzeczenie sądu powszechnego.

Odnosnie wskazania podziałki klasyfikacji budżetowej w zakresie dochodów z rekompensaty za koszty odzyskiwania należności – Izba podziela stanowisko Miasta wyrażone w skierowanym piśmie.

Regionalna Izba Obrachunkowa przypomina jednocześnie, że z uwagi na brak uprawnień do dokonywania powszechnie obowiązującej wykładni prawa – zaprezentowane wyżej stanowisko nie ma mocy wiążącej.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk

