



REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA
W ŁODZI

ul. Zamenhofska 10, 90-431 Łódź

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

Łódź, dnia 14 września 2018 r.

Pan

Prezydent Miasta
Piotrkowa Trybunalskiego

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 dotyczacego mozliwosci dochodzenia przez Miasto rownowartosci 40 euro tytulem 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 Krowczyk