Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 13 stycznia 2022 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2011/7/UE – Zwalczanie opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych – Zakres stosowania – Pojęcie „transakcji handlowych” – Organ publiczny będący wierzycielem przedsiębiorstwa – Wyłączenie – Oddanie nieruchomości przez organ publiczny w użytkowanie wieczyste na rzecz przedsiębiorstwa w zamian za uiszczenie opłaty rocznej

W sprawie C-327/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sąd Okręgowy w Opolu (Polska) postanowieniem z dnia 10 marca 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 22 lipca 2020 r., w postępowaniu:

Skarb Państwa – Starosta Nyski

przeciwko

New Media Development & Hotel Services sp. z o.o.,

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: K. Jürimäe, prezes trzeciej izby, pełniąca obowiązki prezesa dziewiątej izby, S. Rodin i N. Piçarra (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: J. Richard de la Tour,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej – M. Brauhoff i G. Gattinara, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: polski.

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 6 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2000/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz.U. 2000, L 200, s. 35), a także art. 2 pkt 1 i art. 12 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz.U. 2011, L 48, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2012, L 233, s. 3).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Skarbem Państwa – Starostą Nyskim (Polska) (zwanym dalej „Skarbem Państwa") a New Media Development & Hotel Services sp. z o.o. (zwaną dalej „New Media") w przedmiocie odsetek, jakie należy zastosować z tytułu zwłoki w uiszczeniu opłaty rocznej należnej Skarbowi Państwa tytułem wynagrodzenia za użytkowanie wieczyste gruntu zbytego na rzecz owej spółki.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2011/7

3 Motywy 3, 8, 9, 14 i 23 dyrektywy 2011/7 mają następujące brzmienie:

„(3) Wiele płatności w transakcjach handlowych między podmiotami gospodarczymi lub między podmiotami gospodarczymi a organami publicznymi dokonywanych jest po terminie uzgodnionym w umowie lub określonym w ogólnych warunkach handlowych. Choć towary zostały dostarczone a usługi wyświadczone, wiele odpowiadających im faktur regulowanych jest długo po terminie. Takie opóźnienia w płatnościach mają negatywny wpływ na płynność finansową i komplikują zarządzanie finansami przedsiębiorstw. Wpływa to również na ich konkurencyjność i rentowność, gdy z powodu opóźnień w płatnościach wierzyciel zmuszony jest sięgać do zewnętrznych źródeł finansowania. Ryzyko takich negatywnych skutków znacznie wzrasta w okresach spowolnienia gospodarczego, kiedy uzyskanie dostępu do finansowania jest trudniejsze.

[…]

(8) Zakres niniejszej dyrektywy powinien ograniczać się do płatności dokonywanych jako wynagrodzenia w transakcjach handlowych. Niniejsza dyrektywa nie powinna regulować transakcji z udziałem konsumentów, odsetek związanych z innymi płatnościami, na przykład z płatnościami wynikającymi z prawa czekowego i wekslowego, lub z płatnościami w formie odszkodowań, łącznie z płatnościami towarzystw ubezpieczeniowych. […]

(9) Niniejsza dyrektywa powinna regulować wszystkie transakcje handlowe niezależnie od tego, czy mają one miejsce między przedsiębiorstwami prywatnymi lub publicznymi, lub między przedsiębiorstwami a organami publicznymi, uwzględniając fakt, że organy publiczne dokonują znacznych płatności na rzecz przedsiębiorstw. […]

[…]

(14) Z myślą o zapewnieniu spójności ustawodawstwa unijnego, do celów niniejszej dyrektywy powinna mieć zastosowanie definicja »instytucji zamawiających« zawarta w dyrektywie 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych [Dz.U. 2004, L 134, s. 1] oraz w dyrektywie 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi [Dz.U. 2004, L 134, s. 114].

[…]

(23) Co do zasady organy publiczne korzystają z bardziej bezpiecznych, przewidywalnych i trwałych źródeł dochodów niż przedsiębiorstwa. Ponadto warunki dostępu do finansowania w przypadku wielu organów publicznych są o wiele bardziej atrakcyjne niż w przypadku przedsiębiorstw. Jednocześnie organy publiczne, aby osiągnąć swoje cele, są w mniejszym stopniu niż w przypadku przedsiębiorstw prywatnych uzależnione od budowania trwałych stosunków handlowych z klientami. Długie terminy płatności i opóźnienia w płatnościach ze strony organów publicznych za towary i usługi prowadzą do nieuzasadnionych kosztów dla przedsiębiorstw. W związku z powyższym należy wprowadzić szczegółowe przepisy dotyczące transakcji handlowych związanych z dostawą towarów lub świadczeniem usług przez przedsiębiorstwa dla organów publicznych, które powinny przewidywać w szczególności terminy płatności nieprzekraczające co do zasady 30 dni kalendarzowych, chyba że umowa wyraźnie stanowi inaczej, i pod warunkiem że jest to obiektywnie uzasadnione szczególnym charakterem lub szczególnymi elementami umowy, ale w żadnym razie nieprzekraczające 60 dni kalendarzowych”.

4 Artykuł 1 owej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot i zakres stosowania”, stanowi:

„1. Celem niniejszej dyrektywy jest zwalczanie opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, wspierając tym samym konkurencyjność przedsiębiorstw, a w szczególności [małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)].

2. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich płatności, które stanowią wynagrodzenie w transakcjach handlowych.

[…]”.

5 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy zastosowanie mają następujące definicje:

1) »transakcje handlowe« oznaczają transakcje między przedsiębiorstwami lub między przedsiębiorstwami a organami publicznymi, które prowadzą do dostawy towarów lub świadczenia usług za wynagrodzeniem;

2) »organ publiczny« oznacza każdą instytucję zamawiającą w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a) dyrektywy [2004/17] oraz art. 1 ust. 9 dyrektywy [2004/18], niezależnie od przedmiotu lub wartości umowy;

3) »przedsiębiorstwo« oznacza każdą organizację inną niż organ publiczny, działającą w ramach swojej niezależnej działalności gospodarczej lub zawodowej, nawet w przypadku gdy działalność ta prowadzona jest przez jedną osobę;

[…]

6) »ustawowe odsetki za opóźnienia w płatnościach« oznaczają odsetki proste za opóźnienia w płatnościach w wysokości równej sumie stopy referencyjnej i co najmniej ośmiu punktów procentowych;

[…]”.

6 Artykuł 3 dyrektywy 2011/7, dotyczący transakcji handlowych między przedsiębiorstwami, przewiduje w ust. 1, że państwa członkowskie zapewniają, aby w ramach takich transakcji wierzyciel był uprawniony do odsetek za opóźnienia w płatnościach bez konieczności przypomnienia, gdy spełnione są warunki określone w tym przepisie.

7 Artykuł 4 tej dyrektywy, zatytułowany „Transakcje między przedsiębiorstwami a organami publicznymi”, stanowi w ust. 1:

„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 następujące warunki:

a) wierzyciel wypełnił swoje zobowiązania umowne i prawne; oraz

b) wierzyciel nie otrzymał należności w odpowiednim czasie, chyba że dłużnik nie jest odpowiedzialny za opóźnienie.

[…]”.

8 Zgodnie z art. 13 akapit pierwszy dyrektywa ta uchyliła dyrektywę 2000/35 ze skutkiem od dnia 16 marca 2013 r.

Dyrektywa 2004/17

9 Artykuł 2 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/17 definiował pojęcie „instytucji zamawiających” jako „państwo, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty prawa publicznego, związki złożone z jednej lub wielu takich jednostek lub z jednego lub wielu podmiotów prawa publicznego”.

10 Definicja ta odpowiada zasadniczo definicji zawartej w art. 3 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 243) ze skutkiem od dnia 18 kwietnia 2016 r.

Dyrektywa 2004/18

11 Artykuł 1 ust. 9 dyrektywy 2004/18 definiował pojęcie „instytucji zamawiających” w ten sam sposób co art. 2 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/17.

12 Dyrektywa 2004/18 została uchylona i zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65) ze skutkiem od dnia 18 kwietnia 2016 r. Artykuł 2 ust. 1 pkt 1 i art. 10 lit. a) dyrektywy 2014/24 odpowiadają art. 1 ust. 9 i art. 16 lit. a) dyrektywy 2004/18.

Prawo polskie

Ustawa z dnia 8 marca 2013 r.

13 Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (tekst jednolity) (Dz.U. z 2019 r. poz. 118, zwana dalej „ustawą z dnia 8 marca 2013 r.”) dokonała transpozycji dyrektywy 2011/7 do prawa polskiego i weszła w życie w dniu 28 kwietnia 2013 r.

14 Artykuł 2 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. stanowi:

„Przepisy ustawy stosuje się do transakcji handlowych, których wyłącznymi stronami są:

1) przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców;

[…]

3) podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych […]”.

15 Artykuł 4 pkt 1,2 i 3 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. zawiera następujące definicje:

„Użyte w ustawie określenia oznaczają:

transakcja handlowa – 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;

[…]

2) podmiot publiczny – podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt l–3a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych;

3) odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych:
   a) w przypadku transakcji handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny będący podmiotem leczniczym – odsetki w wysokości równej sumie stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego i ośmiu punktów procentowych,

b) w przypadku transakcji handlowych, w których dłużnikiem nie jest podmiot publiczny będący podmiotem leczniczym – odsetki w wysokości równej sumie stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego i dziesięciu punktów procentowych […]".

16 Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r.:

„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:

1) wierzyciel spełnił swoje świadczenie;

2) wierzyciel nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie".

Ustawa o gospodarce nieruchomościami

17 Artykuł 71 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204) stanowi, co następuje:

„1. Za oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste pobiera się pierwszą opłatę i opłaty roczne.

[…]

4. Opłaty roczne wnosi się przez cały okres użytkowania wieczystego, w terminie do dnia 31 marca każdego roku, z góry za dany rok. […]".

Kodeks cywilny

18 Zgodnie z art. 232 §§ 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r., nr 16, poz. 93) w wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „kodeksem cywilnym"):

„Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa a położone w granicach administracyjnych miast oraz grunty Skarbu Państwa położone poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki, a także grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste osobom fizycznym, i osobom prawnym.

W wypadkach przewidzianych w przepisach szczególnych przedmiotem użytkowania wieczystego mogą być także inne grunty Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków".

19 Zgodnie z art. 238 tego kodeksu „[w]ieczysty użytkownik uiszcza przez czas trwania swego prawa opłatę roczną".

20 Zgodnie z art. 481 § 1 tego kodeksu, 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.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

21 W ramach umowy zawartej w dniu 15 maja 2014 r. spółka New Media nabyła prawo użytkowania wieczystego gruntu od podmiotu, na rzecz którego Skarb Państwa pierwotnie przeniósł to prawo. Zgodnie z art. 71 ustawy o gospodarce nieruchomościami spółka New Media, jako użytkownik wieczysty, jest zobowiązana do uiszczania na rzecz Skarbu Państwa opłaty rocznej.

22 Wobec braku uiszczenia owej opłaty w terminie do dnia 31 marca 2018 r. Skarb Państwa wniósł do Sądu Rejonowego w Nysie (Polska) powództwo o zasądzenie od spółki New Media kwoty głównej w wysokości 3365,55 PLN (złotych polskich) (około 755 EUR), wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie liczonymi zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 2013 r.

23 Wyrokiem z dnia 24 maja 2019 r. sąd ten nakazał spółce New Media zapłatę kwoty głównej powiększonej o ustawowe odsetki za opóźnienie liczone od dnia 1 kwietnia 2018 r. na podstawie art. 481 kodeksu cywilnego, a nie na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 r., ze względu na to, że obowiązek uiszczenia opłaty rocznej nie wynika z „transakcji handlowej" w rozumieniu tej ustawy, lecz ma za podstawę prawną art. 71 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 238 kodeksu cywilnego. Stwierdził on ponadto, że Skarb Państwa nie jest stroną umowy z dnia 15 maja 2014 r., na mocy której spółka New Media nabyła prawo użytkowania wieczystego gruntu, o którym mowa.

24 Skarb Państwa wniósł apelację od tego wyroku do Sądu Okręgowego w Opolu (Polska), który jest sądem odsyłającym. Skarb Państwa kwestionuje oddalenie żądania zapłaty odsetek na podstawie ustawy z dnia 8 marca 2013 r., podnosząc, że spór w postępowaniu głównym jest objęty zakresem stosowania tej ustawy. Jego zdaniem, użytkowanie wieczyste, mimo że ustanowione w ustawie o gospodarce nieruchomościami, prowadzi z mocy prawa do stosunku umownego między Skarbem Państwa będącym właścicielem nieruchomości a użytkownikiem.

25 Wedle sądu odsyłającego powstaje zatem pytanie, czy opóźnienie w uiszczeniu opłaty z tytułu użytkowania wieczystego pozwala Skarbowi Państwa żądać odsetek z tytułu tego opóźnienia na mocy ustawy z dnia 8 marca 2013 r., która dokonuje transpozycji dyrektywy 2011/7 do prawa polskiego, czy też zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego.

26 Sąd ten powziął przede wszystkim wątpliwości co do tego, czy przekazanie gruntu w ramach użytkowania wieczystego wchodzi w zakres pojęć „dostawy towarów" lub „świadczenia usług" w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7, a zatem czy opłata roczna należna za to użytkowanie wieczyste może wchodzić w zakres pojęcia „transakcji handlowej" w rozumieniu tego przepisu.

27 Sąd odsyłający zastanawia się następnie nad kwestią, czy owa opłata roczna mieści się w ramach transakcji pomiędzy „przedsiębiorstwem" a „organem publicznym", a w konsekwencji w ramach „transakcji handlowej" w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7. W zakresie, w jakim spółka New Media nabyła prawo użytkowania wieczystego nie od Skarbu Państwa, lecz od osoby trzeciej, na rzecz której Skarb Państwa pierwotnie przeniósł to prawo, sąd ten zastanawia się

w szczególności, czy jedynie to pierwotne przeniesienie, w którym brał udział Skarb Państwa, wchodzi w zakres pojęcia „transakcji handlowej", czy też należy uznać, że spółka New Media wstąpiła w miejsce swego kontrahenta, w związku z czym zostaje ona objęta skutkami pierwotnego przeniesienia między owym kontrahentem a Skarbem Państwa.

28 Wreszcie, na wypadek gdyby rozpatrywana sytuacja wchodziła w zakres pojęcia „transakcji handlowej" w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7, sąd odsyłający zastanawia się nad kwestią, czy ta transakcja handlowa jest objęta czasowym zakresem stosowania tej dyrektywy w kontekście transpozycji do prawa polskiego na mocy ustawy z dnia 8 marca 2013 r. Sąd ten uściśla, że polski ustawodawca wyłączył z zakresu stosowania ustawy z dnia 8 marca 2013 r. umowy zawarte przed dniem 16 marca 2013 r., do czego był on uprawniony na mocy dyrektywy 2011/7. Tymczasem w postępowaniu głównym, jako że użytkowanie wieczyste zostało pierwotnie przeniesione w dniu 5 grudnia 1990 r., jedynie przeniesienie tego użytkowania wieczystego na spółkę New Media w dniu 15 maja 2014 r. wchodzi w zakres dyrektywy 2011/7.

29 W tych okolicznościach Sąd Okręgowy w Opolu postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy przepisy art. 2 pkt 1 [dyrektywy 2011/7] należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie takiemu rozumieniu przepisu art. 2 i art. 4 pkt 1 [ustawy z dnia 8 marca 2013 r.], które pod pojęciem towaru nie obejmują nieruchomości, a pod pojęciem dostawy towaru nie obejmują oddani[a] nieruchomości w użytkowanie wieczyste w rozumieniu art. 232 i następne [kodeksu cywilnego], ewentualnie, że takie działanie nie może zostać uznane za świadczenie usług?

2) W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie 1., czy przepisy art. 2 pkt 1 [dyrektywy 2011/7] należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie takiemu rozumieniu przepisu art. 71 i następne ustawy [o gospodarce nieruchomościami] i art. 238 [kodeksu cywilnego], które w przypadku pobierani[a] opłat rocznych za użytkowanie wieczyste przez Skarb Państwa od podmiotów, które prowadzą działalność gospodarczą, ale nie były pierwotnymi podmiotami, na rzecz których Skarb Państwa ustanowił prawo użytkowania wieczystego, tylko nabyły to prawo od innych użytkowników wieczystych, nie wchodzi w zakres pojęcia transakcji handlowej i organu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 1 i 2) ww. dyrektywy i art. 2 i 4 punkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. […] ewentualnie, że taka działalność nie jest objęt[a] zakresem regulacji ww. dyrektywy i ustawy?

3) W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie 1 i 2, czy przepisy art. 12 ust. 4 [dyrektywy 2011/7] oraz art. 6 ust. 3 lit. b) [dyrektywy 2000/35] należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie takiemu rozumieniu art. 15 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. […] oraz art. 12 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. o termin[ach] zapłaty w transakcjach handlowych [(Dz.U. z 2003, nr 139, poz. 1323)], które wyłączają możliwość stosowania zapisów ww. dyrektywy i implementującej ją ustawy w stosunku do umów o sprzedaży prawa użytkowania wieczystego aktualnemu użytkownikowi wieczystemu, który jest zobowiązany do uiszczenia opłaty rocznej, zawartych po 28 kwietnia 2013 r. i 1 stycznia 2004 r., w przypadku gdy pierwotne oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste przez Skarb Państwa innemu podmiotowi nastąpiło przed 28 kwietnia 2013 r. i 1 stycznia 2004 r.?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania drugiego

30 Poprzez pytanie drugie, które należy zbadać w pierwszej kolejności, ponieważ dotyczy ono pierwszej przesłanki wymaganej przez art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7, aby transakcję można było zakwalifikować jako „transakcję handlową" w rozumieniu tego przepisu, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy pojęcie to należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono pobieranie przez organ publiczny opłaty należnej tytułem wynagrodzenia za użytkowanie wieczyste gruntu od przedsiębiorstwa, względem którego ów organ publiczny jest wierzycielem.

31 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy 2011/7 ma ona zastosowanie do wszelkich płatności, które stanowią wynagrodzenie za „transakcje handlowe" i że pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7 jako „transakcje między przedsiębiorstwami lub między przedsiębiorstwami a organami publicznymi, które prowadzą do dostawy towarów lub świadczenia usług za wynagrodzeniem". Ten ostatni przepis 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 [wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., RL (Dyrektywa w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach), C-199/19, EU:C:2020:548, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo].

32 Artykuł 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7 ustanawia zatem dwie 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 [wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., RL (Dyrektywa w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach), C-199/19, EU:C:2020:548, pkt 24].

33 Co się tyczy pierwszej z tych przesłanek, której dotyczy niniejsze pytanie prejudycjalne, pojęcie „organu publicznego" zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2011/7 jako oznaczające „każdą instytucję zamawiającą w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a) [dyrektywy 2004/17] oraz art. 1 ust. 9 [dyrektywy 2004/18], niezależnie od przedmiotu lub wartości umowy". Jak wynika z motywu 14 dyrektywy 2011/7, definicja ta została przyjęta w trosce o spójność prawodawstwa Unii.

34 Zgodnie z tymi przepisami dyrektyw 2004/17 i 2004/18 pojęcie instytucji zamawiającej oznacza „państwo, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty prawa publicznego [i] związki złożone z jednej lub wielu takich jednostek lub z jednego lub wielu podmiotów prawa publicznego".

35 Pojęcie państwa obejmuje wszystkie organy wykonujące władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, i powinno być – podobnie jak pojęcie instytucji zamawiającej – przedmiotem wykładni funkcjonalnej i szerokiej (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 września 1998 r., Komisja/Belgia, C-323/96, EU:C:1998:411, pkt 27, 28; a także z dnia 5 października 2017 r., LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Pojęcie „przedsiębiorstwa”, o którym mowa w art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7, jest z kolei zdefiniowane w art. 2 pkt 3 tej dyrektywy jako oznaczające „każdą organizację inną niż organ publiczny, działającą w ramach swojej niezależnej działalności gospodarczej lub zawodowej, nawet w przypadku gdy działalność ta prowadzona jest przez jedną osobę”. Zgodnie z tą definicją jednostka wchodząca w zakres pojęcia „organu publicznego” w rozumieniu art. 2 pkt 2 tej dyrektywy nie może z tego względu zostać uznana za „przedsiębiorstwo” w rozumieniu art. 2 pkt 3 owej dyrektywy.

37 Brzmienie art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7 nie pozwala jednak 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. 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 [zob. podobnie wyrok z dnia 18 listopada 2020 r., Techbau, C-299/19, EU:C:2020:937, pkt 38; z dnia 9 lipca 2020 r., RL (Dyrektywa w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach), C-199/19, EU:C:2020:548, pkt 27].

38 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)]”. Wynika z tego, że art. 4 ma zastosowanie wyłącznie do sytuacji, w której organ władzy publicznej jest dłużnikiem przedsiębiorstwa.

39 Należy ponadto podkreślić, że art. 3 dyrektywy 2011/7 dotyczy jedynie transakcji między przedsiębiorstwami. Tymczasem, jak wynika z pkt 36 niniejszego 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.

40 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, jak w niniejszej sprawie, organ publiczny jest wierzycielem względem przedsiębiorstwa, sytuacja ta nie wchodzi w zakres pojęcia „transakcji handlowej” w rozumieniu art. 2 pkt 1 tej dyrektywy.

41 Co się tyczy celów realizowanych przez dyrektywę 2011/7, należy wskazać, że dyrektywa ta, 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 MŚP”. 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.

42 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.

43 Z uwagi na te różnice między organami publicznymi a przedsiębiorstwami, w szczególności MŚP, 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.

44 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.

45 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że u podstaw sporu w postępowaniu głównym leży opóźnienie w zapłacie na rzecz Skarbu Państwa opłaty rocznej należnej tytułem wynagrodzenia za użytkowanie wieczyste gruntu od spółki New Media, będącej „przedsiębiorstwem" w rozumieniu art. 2 pkt 3 dyrektywy 2011/7, podobnie jak podmiot, który przeniósł na nią to użytkowanie wieczyste.

46 Jednakże 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 przedsiębiorstwa New Media 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 tych okolicznościach Skarb Państwa nie ma prawa do ustawowych odsetek za opóźnienie w płatnościach przewidzianych w art. 4 ust. 1 tej dyrektywy.

47 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że pojęcie „transakcji handlowej" w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7 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 przedmiocie pytań pierwszego i trzeciego

48 Z uwagi na odpowiedź udzieloną na pytanie drugie nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytania pierwsze i trzecie.

W przedmiocie kosztów

49 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (dziewiąta izba) orzeka, co następuje:

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.

Jürimäe Rodin Piçarra

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 13 stycznia 2022 r.

Sekretarz Prezes
A. Calot Escobar K. Lenaerts