OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
VERICY TRSTENJAK
przedstawiona w dniu 24 kwietnia 2008 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Sąd odsyłający w niniejszej sprawie dąży do ustalenia, czy dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/35/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (zwana dalej „dyrektywą 2000/35") [2] stanowi przeszkodę dla ustawodawstwa krajowego, na mocy którego egzekucja należności niespornych w stosunku do organu administracji publicznej może nastąpić dopiero po upływie terminu 120 dni od dnia doręczenia organowi administracji publicznej tytułu wykonawczego.

2. Pytanie to zostało postawione w ramach postępowania egzekucyjnego przed Tribunale civile di Roma, wszczętego przez spółkę Caffaro s.r.l. (zwaną dalej „Caffaro") przeciwko publicznemu przedsiębiorstwu komunalnemu z Rzymu, Azienda Unità Sanitaria Locale RM/C (zwanemu dalej „USL") na podstawie tytułu wykonawczego, który Caffaro uzyskała na mocy ustawodawstwa krajowego transponującego do prawa krajowego dyrektywę 2000/35.

1 — Język oryginału: słoweński.
2 — Dz.U. L 200 z 8.8.2000, s. 35.

II — Ramy prawne

A — *Prawo wspólnotowe*

3. W punkcie czwartym preambuły do dyrektywy 2000/35 wskazano:

„Komitet Ekonomiczno-Społeczny uchwalił w dniu 29 maja 1997 r. opinię dotyczącą Zielonej Księgi Komisji w sprawie zamówień publicznych w Unii Europejskiej: Poszukiwanie rozwiązania".

4. Punkt piąty preambuły do dyrektywy 2000/35 stanowi:

„Dnia 4 czerwca 1997 r. Komisja opublikowała plan działań dla jednolitego rynku, w którym podkreśla, że opóźnienia w płatnościach stanowią poważną przeszkodę w funkcjonowaniu jednolitego rynku".

5. Zgodnie z punktem siódmym preambuły do dyrektywy 2000/35:

„Nadmiernie długie terminy płatności oraz opóźnienia w płatnościach są przyczyną znacznych obciążeń administracyjnych i finansowych dla przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich. Ponadto problemy te są poważną przyczyną niewypłacalności, co zagraża przetrwaniu tych przedsiębiorstw i może spowodować utratę licznych miejsc pracy".

6. W punktach dziewiątym i dziesiątym preambuły do dyrektywy 2000/35 wskazano:

„Różnice między zasadami płatności a praktyką w państwach członkowskich stanowią przeszkodę we właściwym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego.

To prowadzi do znacznego ograniczenia transakcji handlowych między państwami członkowskimi. Jest to sprzeczne z art. 14 traktatu, ponieważ przedsiębiorca powinien mieć możliwość prowadzenia swej działalności na rynku wewnętrznym pod warunkiem, że operacje transgraniczne nie pociągają za sobą większego ryzyka niż sprzedaż krajowa. Jeśli istniałyby zasadniczo różne zasady dotyczące rynku wewnętrznego i operacji transgranicznych, mogłoby dojść do zniekształcenia konkurencji".

7. Punkt piętnasty preambuły do dyrektywy 2000/35 stanowi:

„Niniejsza dyrektywa definiuje wprawdzie pojęcie »tytuł wykonawczy«, to jednak nie reguluje różnych procedur przymusowej egzekucji tego tytułu, ani też warunków umorzenia czy też zawieszenia egzekucji takiego tytułu".

8. Zgodnie z punktem dwudziestym drugim preambuły do dyrektywy 2000/35:

„Niniejsza dyrektywa ma regulować wszystkie transakcje handlowe niezależnie od tego, czy mają one miejsce między prywatnymi a państwowymi przedsiębiorstwami, czy między przedsiębiorstwami a władzami publicznymi, uwzględniając fakt, że te ostatnie świadczą znaczne płatności na rzecz przedsiębiorstw. Niniejsza dyrektywa powinna również regulować wszelkie transakcje handlowe między przedsiębiorcami a ich dostawcami i podwykonawcami".

„»tytuł wykonawczy« oznacza decyzję, wyrok lub wezwanie do zapłaty wydane przez sąd lub inny właściwy organ, zgodnie z którym należy uiścić płatność natychmiast lub w ratach i za pomocą którego wierzyciel może dochodzić swoich roszczeń względem dłużnika w drodze postępowania egzekucyjnego; dotyczy to również decyzji, wyroków i wezwań do zapłaty, które tymczasowo można wyegzekwować i takie pozostaną, jeśli dłużnik wniesie apelację".

9. W punkcie dwudziestym trzecim preambuły do dyrektywy 2000/35 wskazano:

„Artykuł 5 niniejszej dyrektywy wymaga, żeby procedura ściągania należności w przypadku wierzytelności niespornych została zakończona w krótkim okresie i w zgodzie z ustawodawstwem krajowym, nie wymaga natomiast, aby państwa członkowskie wprowadziły specjalną procedurę lub zmieniły obowiązującą procedurę w sposób szczególny".

11. Artykuł 5 dyrektywy 2000/35 zatytułowany „Procedura odzyskiwania należności w przypadku roszczeń niekwestionowanych" stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, aby tytuł wykonawczy, niezależnie od sumy długu, mógł być uzyskany w ciągu 90 dni kalendarzowych od wniesienia pozwu lub wniosku przez wierzyciela do sądu lub innego właściwego organu, o ile nie można zakwestionować długu czy aspektów proceduralnych. Temu wymaganiu muszą sprostać państwa członkowskie w zgodzie ze swoim ustawodawstwem krajowym, przepisami wykonawczymi i administracyjnymi.

10. Artykuł 2 dyrektywy 2000/35, który zawiera definicje w punkcie piątym, stanowi:

2. Krajowe ustawodawstwo, przepisy wykonawcze i administracyjne muszą zapewniać

te same warunki wszystkim wierzycielom, którzy założyli swoje przedsiębiorstwa we Wspólnocie Europejskiej.

3. Okres 90 dni kalendarzowych określony w ust. 1 nie obejmuje:

a) czasu na dostarczenie dokumentów;

b) wszelkich opóźnień spowodowanych przez wierzyciela takich, jak okresy niezbędne na poprawienie wniosków.

4. Artykuł ten nie narusza postanowień Konwencji brukselskiej dotyczącej jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych" [3].

3 — Tekst skonsolidowany w Dz.U. C 27 z 26.1.1998, s. 3.

12. W artykule 6 ust. 2 dyrektywy 2000/35 wskazano:

„Państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do spełnienia wymogów niniejszej dyrektywy przed dniem 8 sierpnia 2002 r. i niezwłocznie powiadomią o tym Komisję".

B — *Prawo włoskie*

13. Dyrektywa 2000/35 została transponowana do prawa włoskiego na mocy dekretu legislacyjnego nr 231 z dnia 9 października 2002 r. (zwanego dalej „dekretem legislacyjnym nr 231/2002") [4]. Artykuł 5 dyrektywy 2000/35 został transponowany przez art. 9 dekretu legislacyjnego nr 231/2002, który zmienił wiele przepisów włoskiego kodeksu postępowania cywilnego [5] w celu przyśpieszenia procedury uzyskiwania tytułu wykonawczego na ściągnięcie wierzytelności niespornych.

4 — Decreto legislativo 9 ottobre 2002 r., nr 231. *Dziennik Urzędowy Republiki Włoskiej* nr 249 z dnia 23 października 2002 r. Zobacz w doktrynie, na przykład, P. Kindler, Umsetzung der EG-Zahlungsverzugsrichtlinie in Italien, Recht der Internationalen Wirtschaft nr 4/2003, s. 241.

5 — Codice di procedura civile, *Dziennik Urzędowy Republiki Włoskiej* nr 253 z dnia 28 października 1940 r. ze zmianami.

14. Z postanowienia odsyłającego wynika zatem, że procedura uzyskiwania tytułu wykonawczego na mocy art. 641 kodeksu postępowania cywilnego przebiega we Włoszech w następujący sposób: po złożeniu wniosku, w terminie trzydziestu dni sąd wydaje postanowienie, nakazując dłużnikowi zapłacenie długu. O postanowieniu tym dłużnika powiadamia się w terminie około dziesięciu dni. W postanowieniu wskazane jest, że dłużnik musi uregulować dług w terminie czterdziestu dni lub wnieść w tym terminie sprzeciw. Jeżeli w tym okresie dłużnik nie wniesie sprzeciwu i nie ureguluje długu, po upływie tego terminu wierzyciel uzyskuje tytuł wykonawczy do egzekucji należnej wierzytelności. Wierzyciel musi przekazać dłużnikowi tytuł wykonawczy, jeżeli na podstawie tego tytułu domaga się egzekucji.

15. Dekret z mocą ustawy nr 669 z dnia 31 grudnia 1996 r. [6] (zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 669/1996"), który został zmieniony ustawą z dnia 28 lutego 1997 r. nr 30 [7] i art. 147 ustawy z dnia 23 grudnia 2000 r. nr 388 [8] (zwanej dalej „ustawą nr 388/2000"), zawiera przepisy szczególne dotyczące przymusowej egzekucji w stosunku do organu administracji publicznej. Artykuł 147 ustawy nr 388/2000 wydłużył termin zawieszenia egzekucji z 60 do 120 dni. Artykuł 14 dekretu z mocą ustawy nr 669/1996, zmienionego art. 147 ustawy nr 388/2000 stanowi zatem:

„Administracje państwa lub jednostek publicznych niemających charakteru gospodarczego wypełniają procedury w celu wykonania orzeczeń sądów i kolegiów arbitrażowych posiadających uprawnienia wykonawcze i nakładających obowiązek zapłacenia kwot pieniężnych w terminie 120 dni od dnia doręczenia tytułu wykonawczego. Przed upływem tego terminu wierzyciel nie będzie mógł przystąpić do przymusowej egzekucji ani wezwać do usunięcia uchybienia".

III — Okoliczności faktyczne, postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

16. Wierzyciel Caffaro wszczął przed Tribunale ordinario di Roma postępowanie w sprawie przymusowej egzekucji przeciwko dłużnikowi USL w związku z wierzytelnością niesporną, powstałą w wyniku transakcji handlowej. W postępowaniu przed sądem krajowym wierzyciel uzyskał tytuł egzekucyjny na podstawie dekretu legislacyjnego nr 231/2002, który transponuje do prawa

6 — Decreto-Legge 31 dicembre 1996 r. nr 669, *Dziennik Urzędowy Republiki Włoskiej* nr 305 z dnia 31 grudnia 1996 r.

7 — Legge 28 febbraio 1997 r. nr 30, *Dziennik Urzędowy Republiki Włoskiej* nr 50 z dnia 1 marca 1997 r.

8 — Legge z dnia 23 grudnia 2000 r. nr 388, *Dziennik Urzędowy Republiki Włoskiej* nr 302 z dnia 29 grudnia 2000 r. — Supplemento Ordinarion nr 219.

włoskiego dyrektywę 2000/35. Tytuł wykonawczy został doręczony dłużnikowi dnia 6 grudnia 2004 r. W zakresie, w jakim egzekucji dokonano poprzez zajęcie środków dłużnika, które dłużnik ten miał w Banca di Roma, tytuł wykonawczy został również tego samego dnia doręczony bankowi. Zajęcia dokonano na wniosek dłużnika w dniu 4 kwietnia 2005 r. Dłużnikowi i Banca di Roma doręczono w tym dniu pozew.

17. W ramach postępowania egzekucyjnego rozprawa, na którą zostali wezwani wierzyciel, dłużnik i Banca di Roma, w którym dłużnik posiadał swoje środki, została wyznaczona na dzień 13 czerwca 2006 r. Podczas tej rozprawy Banca di Roma potwierdził, że dłużnik posiada środki w tym banku i że zostało dokonane zajęcie. W trakcie tej samej rozprawy sąd odsyłający stwierdził, że zajęcie zostało dokonane przed upływem terminu 120 dni od dnia doręczenia tytułu wykonawczego, jaki musi upłynąć przed rozpoczęciem egzekucji w stosunku do organów administracji publicznej. Stwierdził on, że w tym przypadku i zgodnie z ustawodawstwem krajowym zajęcie powinno zostać uznane za nieważne i niebyłe.

18. W związku z tym sąd odsyłający zadał sobie pytanie, czy ustawodawstwo krajowe, na mocy którego egzekucja w stosunku do organu administracji publicznej może nastąpić dopiero po upływie terminu 120 dni od doręczenia tytułu wykonawczego, jest zgodna z dyrektywą 2000/35. W tych okolicznościach postanowieniem z dnia 21 maja 2000 r. sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym. Pytanie sądu krajowego nie jest wprawdzie sformułowane wprost, jednakże uwzględniając wszystkie wskazówki tego sądu, mogę sformułować to pytanie w następujący sposób:

„Czy dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/35/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych należy interpretować w ten sposób, że jest ona sprzeczna z przepisami ustawodawstwa krajowego, takimi jak art. 14 dekretu z mocą ustawy nr 669/96, na mocy którego wierzyciel, posiadający tytuł wykonawczy dotyczący niespornej płatności należnej od organu administracji publicznej jako wynagrodzenie z tytułu transakcji handlowej nie może domagać się egzekucji przymusowej w stosunku do organu administracji publicznej przed upływem terminu 120 dni od dnia doręczenia temu organowi administracji tytułu wykonawczego?”.

IV — Postępowanie przed Trybunałem

19. Postanowienie sądu odsyłającego wpłynęło do Trybunału dnia 4 czerwca 2007 r. W ramach procedury pisemnej Caffaro,

rząd włoski i Komisja złożyły uwagi. Podczas rozprawy, która miała miejsce w dniu 13 marca 2008 r., Caffaro, rząd włoski i Komisja przedstawiły ustne wyjaśnienia i udzieliły odpowiedzi na pytania Trybunału.

V — Argumenty stron

20. *Caffaro* uważa, że sporne ustawodawstwo krajowe, na mocy którego egzekucja w stosunku do organu administracji publicznej może rozpocząć się dopiero po upływie terminu 120 dni od dnia doręczenia tytułu wykonawczego temu organowi administracji, jest sprzeczne z dyrektywą 2000/35. Caffaro twierdzi, że termin 90 dni na uzyskanie tytułu wykonawczego, przewidziany w art. 5 dyrektywy 2000/35, traci w ten sposób swoje znaczenie. Podkreśla ona, że na mocy art. 1 dyrektywa „ma zastosowanie do wszelkich należności, które stanowią wynagrodzenie w transakcjach handlowych" i — jak wynika z motywu 22 preambuły do dyrektywy — do „wszystki[ch] transakcj[i] handlow[ych] niezależnie od tego, czy mają one miejsce między prywatnymi a państwowymi przedsiębiorstwami, czy między przedsiębiorstwami a władzami publicznymi, uwzględniając fakt, że te ostatnie świadczą znaczne płatności na rzecz przedsiębiorstw". W zakresie, w jakim sporne ustawodawstwo krajowe w odmienny sposób traktuje podmioty prywatne i publiczne, jest ono zdaniem Caffaro sprzeczne z literą i duchem dyrektywy 2000/35.

21. *Rząd włoski* podkreśla, że dyrektywa 2000/35 nie wyznacza terminu, w którym koniecznie należy odzyskać dług określony w tytule wykonawczym, i że stosowanie dyrektywy do samej egzekucji jest zatem niezgodne nie tylko z jej literą, ale również z duchem. Z art. 5 i motywu 23 preambuły do dyrektywy 2000/35 wynika, że dotyczy ona wyłącznie procedury uzyskania tytułu wykonawczego, a nie późniejszego etapu egzekucji. Na podstawie zawartej w art. 2 dyrektywy definicji tytułu wykonawczego nie można również stwierdzić, że wierzyciel musi posiadać możliwość odzyskania długu natychmiast po uzyskaniu tytułu wykonawczego. Zdaniem rządu włoskiego zakaz egzekucji w stosunku do organu administracji publicznej przed upływem terminu 120 dni od dnia doręczenia tytułu wykonawczego może stanowić zawieszenie przymusowej egzekucji w rozumieniu motywu 15 preambuły do dyrektywy. Rząd włoski twierdzi również, że jeśli dyrektywa ma zastosowanie w tym konkretnym przypadku, to nie jest ona sprzeczna z ustawodawstwem krajowym, takim jak te, z którym mamy do czynienia w postępowaniu przed sądem krajowym. Uregulowania te są zdaniem rządu włoskiego dopuszczalne ze względu na swoje nadrzędne znaczenie ogólnego interesu, ponieważ celem zawieszenia egzekucji w stosunku do organu administracji publicznej jest wyłącznie zapewnienie czasu wystarczającego na zabezpieczenie środków finansowych koniecznych do zapłacenia długu w ten sposób, aby procedura przymusowej egzekucji nie zakłóciła pracy administracji publicznej.

22. Na wstępie *Komisja* bada dopuszczalność pytania prejudycjalnego i uznaje, że pytanie

jest dopuszczalne. Postępowanie egzekucyjne można według niej uznać za postępowanie, w którym sąd, do którego wniesiono sprawę, jest powołany do rozstrzygnięcia sporu i wydania orzeczenia o charakterze sądowym w rozumieniu art. 234 WE wbrew temu, że w zasadzie celem tego postępowania nie jest doprowadzenie do stwierdzenia, że istnieją określone należności, ale ma ono na celu egzekucję już istniejących należności. W przypadku zajęcia środków dłużnika będących w posiadaniu osoby trzeciej sąd egzekucyjny kończy postępowanie egzekucyjne, wydając postanowienie zezwalające na przekazanie środków będących w posiadaniu osób trzecich wierzycielowi, który w ramach egzekucji żąda zapłacenia długu *(ordinanza di assegnazione del credito)*. Postanowienie to jest zdaniem Komisji orzeczeniem o charakterze sądowym. Ponadto sąd krajowy musi zawsze zbadać, czy przy dokonaniu zajęcia spełnione zostały wszystkie wymogi formalne. W przypadku niezgodności z prawem może on uznać zajęcie, czyli akt, który także stanowi decyzję o charakterze sądowym, za nieważne.

23. W przedmiocie samego pytania prejudycjalnego Komisja uważa, że sporne ustawodawstwo włoskie nie jest zgodne z dyrektywą 2000/35. Dyrektywa ta dotyczy bowiem wszystkich transakcji handlowych nawiązanych z przedsiębiorstwami lub organami państwa, co powoduje, że organy państwa nie mogą być traktowane korzystniej. Zdaniem Komisji termin na uzyskanie tytułu wykonawczego traci ponadto swój sens, jeśli po uzyskaniu tego tytułu wykonawczego wierzyciel musi jeszcze czekać 120 dni na egzekucję. Zauważa ona, że celem dyrektywy jest zapewnienie tego, aby bezpośrednio po uzyskaniu tytułu wykonawczego wierzyciel mógł przeprowadzić egzekucję.

VI — Ocena rzecznika generalnego

A — *Dopuszczalność*

24. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w celu rozstrzygnięcia, czy organ odsyłający jest organem o charakterze sądowym w rozumieniu art. 234 WE, należy uwzględnić wiele kryteriów, takich jak podstawa prawna istnienia organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, stosowanie przez organ przepisów prawa [9] oraz jego niezależność i bezstronność [10]. Ponadto o sądzie w rozumieniu art. 234 WE można mówić jedynie wówczas, gdy spór jest przed nim zawisły i jeśli sąd krajowy orzeka

9 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 30 czerwca 1966 r. w sprawie 61/65 Vaassen-Göbbels, Rec. s. 377; z dnia 17 września 1997 r. w sprawie C-54/96 Dorsch Consult, Rec. s. I-4961, pkt 23 i z dnia 19 września 2006 r. w sprawie C-506/04 Wilson, Zb.Orz. s. I-8613, pkt 48.

10 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 11 czerwca 1987 r. w sprawie 14/86 X, Rec. s. 2545, pkt 7; z dnia 21 kwietnia 1988 r. w sprawie 338/85 Pardini, Rec. s. 2041, pkt 9; z dnia 29 listopada 2001 r. w sprawie C-17/00 De Coster, Rec. s. I-9445, pkt 17 i z dnia 19 września 2006 r. w sprawie C-506/04 Wilson, Zb.Orz. s. I-8613, pkt 48.

w postępowaniu, które ma zakończyć się wydaniem decyzji o charakterze sądowym lub decyzji ostatecznej w sporze [11]. Pytaniem, jakie nasuwa się w tym przypadku w związku z dopuszczalnością, jest to, czy można uznać, że sąd krajowy w tej sprawie orzeka w postępowaniu, które ma zakończyć się ostatecznym rozstrzygnięciem sporu poprzez wydanie decyzji o charakterze sądowym.

25. W niniejszym przypadku egzekucja dokonana została na podstawie tytułu wykonawczego wydanego w ramach specjalnego przyśpieszonego postępowania egzekucyjnego *(procedimento di ingiunzione)* [12]. Z orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że jeśli pytanie prejudycjalne postawione jest w ramach postępowania takiego jak niniejsze postępowanie przed sądem krajowym, takie pytanie jest dopuszczalne [13]. Trybunał podkreślił również w swoim orzecznictwie, że dla definicji sądu w rozumieniu art. 234 WE nie jest konieczne, aby toczące się przed nim postępowanie było postępowaniem o charakterze kontradyktoryjnym [14]. Sąd krajowy może postawić pytanie prejudycjalne niezależnie od etapu, na którym znajduje się wniesiony do niego spór [15].

26. Pierwsze pytanie prejudycjalne jest zatem dopuszczalne.

B — *Ocena pytania prejudycjalnego*

27. Sąd odsyłający w niniejszej sprawie zmierza do ustalenia, czy dyrektywa 2000/35 stoi na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, na mocy którego egzekucja niespornych wierzytelności wobec organu administracji publicznej może nastąpić dopiero po upływie terminu 120 dni od doręczenia

11 — Postanowienie z dnia 5 marca 1986 r. w sprawie 318/85 Greis Unterweger, Rec. s. 955, pkt 4; wyroki z dnia 19 października 1995 r. w sprawie C-111/94 Job Centre, Rec. s. I-3361, pkt 9; z dnia 12 listopada 1998 r. w sprawie C-134/97 Victoria Film, Rec. s. I-7023, pkt 14 i z dnia 30 listopada 2000 r. w sprawie C-195/98 Österreichischer Gewerkschaftsbund, Rec. s. I-10497, pkt 25.

12 — *Procedimento di ingiunzione* regulują art. 633–656 włoskiego kodeksu postępowania cywilnego (Codice di procedura civile, *Dziennik Urzędowy Republiki Włoskiej* nr 253 z dnia 28 października 1940 r. ze zmianami). Zobacz dokładniej na temat tego postępowania G. Franco, Guida al procedimento di ingiunzione, wyd. 3, Milano, Guiffrè Editore 2001.

13 — Wyroki z dnia 21 lutego 1974 r. w sprawie 162/73 Birra Dreher, Rec. s. 201, pkt 3; z dnia 28 czerwca 1978 r. w sprawie 70/77 Simmenthal, Rec. s. 1453, pkt 9; z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 199/82 San Giorgio, Rec. s. 3595, pkt 8; z dnia 15 grudnia 1993 r. w sprawach połączonych C-277/91, C-318/91 i C-319/91 Ligur Carni i in., Rec. s. I-6621, pkt 16; z dnia 3 marca 1994 r. w sprawach połączonych C-332/92, C-333/92 i C-335/92 Eurico Italia i in., Rec. s. I-711, pkt 11 i z dnia 17 maja 1994 r. w sprawie C-18/93 Corsica Ferries, Rec. s. I-1783, pkt 12.

14 — Wyroki z dnia 3 marca 1994 r. w sprawach połączonych C-332/92, C-333/92 i C-335/92 Eurico Italia i in., Rec. s. I-711, pkt 11; z dnia 17 maja 1994 r. w sprawie C-18/93 Corsica Ferries, Rec. s. I-1783, pkt 12 i z dnia 19 października 1995 r. w sprawie C-111/94 Job Centre, Rec. s. I-3361, pkt 9. Zobacz przykładowo w doktrynie B. Wegener, w: C. Calliess, M. Ruffert (red.), EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, wyd. 3, Münich, Beck 2007, komentarz do art. 234 WE, s. 2062, uwaga 52.

15 — Wyrok z dnia 14 grudnia 1971 r. w sprawie 43/71 Politi, Rec. s. 1039, pkt 5; z dnia 21 lutego 1974 r. w sprawie 162/73 Birra Dreher, Rec. s. 201, pkt 3; z dnia 28 czerwca 1978 r. w sprawie 70/77 Simmenthal, Rec. s. 1453, pkt 8 i 9, i z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 199/82 San Giorgio, Rec. s. 3595, pkt 8. Zobacz w doktrynie C. Gaitanides, w: H. von der Groeben, J. Schwarze (red.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, wyd. 6, Baden-Baden, Nomos 2003, vol. 4, komentarz do art. 234 WE, s. 1405, pkt 53.

tytułu wykonawczego temu organowi administracji. Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy 2000/35 stanowi, że państwa członkowskie muszą zapewnić, aby wierzyciel mógł uzyskać tytuł wykonawczy w celu ściągnięcia niespornej wierzytelności normalnie w terminie 90 dni od złożenia wniosku. Artykuł ten ustanawia zatem termin na uzyskanie tytułu wykonawczego, ale nie zawiera on przepisów dotyczących kolejnego etapu po uzyskaniu tego tytułu. Można zatem zadać sobie pytanie, czy etap następujący po uzyskaniu tytułu wykonawczego wchodzi w zakres kompetencji Wspólnoty. W mojej analizie zwracam przede wszystkim uwagę na podział kompetencji między Wspólnotą i państwami członkowskimi w ramach dyrektywy 2000/35, a następnie podnoszę kwestię wykładni przepisów tej dyrektywy.

1. Podział kompetencji między Wspólnotą a państwami członkowskimi w ramach dyrektywy 2000/35

28. Dyrektywa nie dokonuje harmonizacji wszystkich zasad związanych z opóźnieniami w płatnościach w transakcjach handlowych, ale reguluje jedynie pewne aspekty zapobiegania takim opóźnieniom, takie jak kwestie dotyczące odsetek z tytułu opóźnień w płatności (art. 3), zastrzeżenia własności (art. 4) oraz procedury odzyskiwania należności w przypadku wierzytelności niespornych (art. 5) [16]. W związku z tym dyrektywa stanowi minimalną harmonizację [17] w dziedzinie zwalczania opóźnień w płatnościach, a zatem w wielu przepisach odsyła do stosowania przepisów prawa krajowego.

29. Powodem, dla którego dyrektywa 2000/35 dokonuje tylko częściowej harmonizacji mechanizmu zapobiegania opóźnieniom w płatnościach, jest to, że Wspólnota nie posiada kompetencji w dziedzinach, których dyrektywa nie harmonizuje. W tym zakresie w motywie 12 preambuły do dyrektywy wskazano, że dyrektywa ta nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego, i przy jej uchwalaniu przestrzegano zasady subsydiarności. Istotne jest zatem to, aby wykładnia dyrektywy nie wykraczała poza granice kompetencji Wspólnoty.

30. W swoim orzecznictwie Trybunał wyznaczył już granice kompetencji Wspólnoty w dziedzinach regulowanych przez tę dyrektywę. Orzekł on zatem przykładowo

16 — Zobacz wyrok z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-302/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-10597, pkt 23.

17 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-302/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-10597, pkt 24; opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura z dnia 18 października 2007 r. w sprawie C-306/06 Telecom przeciwko Deutsche Telekom, Zb.Orz. s. I-1923, pkt 35 i wyrok w tej samej sprawie z dnia 3 kwietnia 2008 r., pkt 21. W doktrynie zobacz P. Mengozzi, I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. L'interpretazione delle norme nazionali di attuazione delle direttive comunitarie, Padova, Cedam 2007, s. 1–4.

w sprawie Komisja przeciwko Włochom [18], w związku z art. 4 ust. 1 dyrektywy, który reguluje kwestię zastrzeżenia własności, że artykuł ten reguluje wyłącznie możliwość porozumienia się pomiędzy sprzedawcą i nabywcą co do klauzuli dotyczących zastrzeżenia własności przed dostawą towarów oraz możliwość zachowania prawa własności towarów przez sprzedawcę aż do chwili uiszczenia całkowitej zapłaty [19], ale nie reguluje tego, czy klauzula zastrzeżenia własności powinna być potwierdzona na każdej fakturze dotyczącej kolejnych dostaw z datą pewną [20]. W sprawie QDQ Media [21] Trybunał zdecydował, że ze względu na brak horyzontalnego skutku dyrektywy 2000/35 nie może ona samodzielnie stanowić podstawy dla obowiązku uwzględnienia poniesionych przez wierzyciela kosztów udziału adwokata w postępowaniu sądowym w celu zwrotu długu, jeśli taki obowiązek nie jest przewidziany w prawie krajowym. W przeciwieństwie do tego rzecznik generalny Maduro w sprawie Telecom przeciwko Deutsche Telekom [22] bronił stanowiska, że mając na uwadze art. 3 ust. 1 lit. c) ppkt ii) dyrektywy 2000/35, która reguluje prawo wierzyciela do odsetek od opóźnień, nie powstaje problem rozgraniczenia kompetencji, gdyż artykuł ten nie zawiera żadnego odesłania do porządku prawnego państw członkowskich [23].

31. Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy 2000/35, który jest przepisem kluczowym, którego wykładnię musi przedstawić Trybunał w niniejszej sprawie, jest w związku z tym istotny z punktu widzenia rozgraniczenia kompetencji między Wspólnotą a państwami członkowskimi. Zmiany tego artykułu świadczą już o jego znaczeniu dla kwestii rozgraniczenia kompetencji. W pierwszym projekcie dyrektywy 2000/35 [24] art. 5 stanowił, że państwa członkowskie „wprowadzą przyśpieszoną procedurę ściągania wierzytelności w przypadku długów niespornych" [25]. W ramach procedury współdecyzji Rada stwierdziła, że Wspólnota nie posiada kompetencji, aby wymagać od państw członkowskich wprowadzenia nowej procedury ściągania niespornych wierzytelności [26]. Ponieważ jednak przepis ten miał w każdym razie podstawowe znaczenie dla zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, Rada wystąpiła o jego zmianę w ten sposób, aby państwa członkowskie nie

18 — Wyrok z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-302/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-10597.

19 — Ibidem, pkt 29.

20 — Ibidem, pkt 31. Zobacz przykładowo w doktrynie C. Montfort, Opposabilité de la clause de réserve et propriété, *Revue Lamy droit des affaires*, nr 14/2007, s. 59.

21 — Wyrok z dnia 10 marca 2005 r. w sprawie C-235/03 QDQ Media, Zb.Orz. s. I-1937.

22 — Opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawie Telecom przeciwko Deutsche Telekom.

23 — Zobacz ww. opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawie Telecom przeciwko Deutsche Telekom, pkt 35. W wyroku w tej samej sprawie Trybunał nie wymienia wprost tego punktu. Potwierdza on wyłącznie w pkt 21, że dyrektywa 2000/35 nie wprowadza pełnej harmonizacji przepisów dotyczących opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych.

24 — Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, COM(1998) 126 wersja ostateczna (Dz.U. C 168, z 3.6.1998, s. 13). Takie samo brzmienie art. 5 zostało zachowane również w zmienionym projekcie dyrektywy, COM(1998) 615 wersja ostateczna (Dz.U. C 374 z 3.12.1998, s. 4).

25 — Zobacz przykładowo w doktrynie A. Knapp, Das Problem der bewußten Zahlungsverzögerung im inländischen und EU-weiten Handelsverkehr, RabelsZ, nr 63/1999, s. 327.

26 — Wspólne stanowisko (WE) nr 36/1999 z dnia 29 lipca 1999 r. uchwalone przez Radę stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w celu uchwalenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz.U. C 284 z 6.10.1999, s. 1, ppkt v) uzasadnienia. W doktrynie zobacz w odniesieniu do wspólnego stanowiska, G. Lardeux, La lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales: position commune du Conseil n° 36/1999 du 29 juillet 1999 en vue de l'adoption d'une directive concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, La semaine juridique. Entreprise et affaires, nr 35/2000, s. 1318.

potrzebowały już wprowadzać nowej procedury ściągania niespornych wierzytelności, ale raczej w ramach już istniejących procedur zapewniały, aby wierzyciel mógł normalnie uzyskać tytuł wykonawczy w terminie 90 dni od złożenia wniosku [27].

32. Dyrektywa 2000/35 jest częścią przepisów wspólnotowych, które mają wpływ na procedury egzekucyjne państw członkowskich [28]. Na poziomie Wspólnoty przyjęto już kilka regulacji mających taki wpływ: rozporządzenie (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych [29], rozporządzenie (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych [30] i rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty [31]. Przytoczone rozporządzenia mają wpływ wyłącznie na transgraniczne procedury egzekucyjne [32], ale nie w sytuacjach takich jak zaistniała w postępowaniu przed sądem krajowym, gdy egzekucja ma miejsce na obszarze jednego państwa członkowskiego. Przytoczone rozporządzenia zostały wydane na podstawie art. 61 lit. c) WE [33], który pozwala podejmować środki w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych przewidziane w art. 65. Artykuł 65 pozwala wyłącznie na podejmowanie środków współpracy sądowej, które mają skutki transgraniczne. Jednakże w tym przypadku sytuacja jest odmienna, ponieważ wynika z kwestii rozgraniczenia kompetencji między Wspólnotą i państwami członkowskimi w odniesieniu do postępowań egzekucyjnych prowadzonych w jednym państwie członkowskim.

33. Trzeba po pierwsze zrozumieć skłonność państw członkowskich do zachowywania

27 — Wyżej wymienione wspólne stanowisko Rady nr 36/1999, ppkt v) uzasadnienia.

28 — Pierwszy krok w tej dziedzinie został postawiony wraz z Konwencją brukselską o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych z dnia 27 września 1968 r. (Dz.U. L 299 z 31.12.1972, s. 3). Konwencja ta jest pierwszym aktem prawnym państw członkowskich Wspólnoty, który reguluje konflikty kompetencyjne między sądami państw członkowskich i wykonywanie orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych. W wyniku wejścia w życie traktatu amsterdamskiego, który przyznał Wspólnocie nowe kompetencje w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych, Rada uchwaliła rozporządzenie (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. L 12 z 16.1.2001, s. 1). Rozporządzenie to zastąpiło konwencję brukselską w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich Wspólnoty z wyjątkiem Danii. Zobacz przykładowo w odniesieniu do kompetencji Wspólnoty w tej dziedzinie, B. Heß, Die „Europäisierung" des internationalen Zivilprozessrechts durch den Amsterdamer Vertrag — Chancen und Gefahren, Neue Juristische Wochenschrift, nr 1/2000, s. 23.

29 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 r. z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. L 12 z 16.1.2001, s. 1).

30 — Rozporządzenie (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych (Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 15).

31 — Rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty (Dz.U. L 399 z 30.12.2006, s. 1).

32 — H.W. Micklitz i P. Rott, Vergemeinschaftung des EuGVÜ in der Verordnung (EG) Nr. 44/2001, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, nr 1/2002, s. 15, twierdzą, że rozporządzenie nr 44/2001 reguluje uznawanie i wykonywanie orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych wydanych w innych państwach członkowskich. A. Stadler, From the Brussels Convention to Regulation 44/2001: Cornerstones of a European law of civil procedure, *Common Market Law Review*, nr 6/2005, s. 1637, twierdzi, że rozporządzenie nr 44/2001 reguluje uznawanie i wykonywanie orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych między państwami członkowskimi. V. Rijavec, Postopek potrditve Evropskega izvršilnega naslova, Podjetje in delo, nr 5/2007, s. 791, twierdzi, że rozporządzenie nr 805/2004 dotyczące Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego wprowadza zmianę w systemach egzekucyjnych na podstawie orzeczeń sądów zagranicznych. B. Sujecki, Das Europäische Mahnverfahren, Neue Juristische Wochenschrift, nr 23/2007, s. 1622, zauważa, że w postępowaniu, o którym mowa w rozporządzeniu nr 1896/2006, transgraniczne odzyskiwanie niespornych wierzytelności jest uproszczone i przyśpieszone.

33 — Dla rozporządzenia nr 44/2001, oprócz art. 61 lit. c), podstawą prawną jest również art. 67 ust. 1 WE, a dla rozporządzenia nr 805/2004 podstawą prawną jest również art. 67 ust. 5 WE.

w swoim zakresie kompetencji części postępowań egzekucyjnych, które dotyczą wyłącznie egzekucji na ich obszarze. Postępowanie egzekucyjne stanowi zrównoważony system, w którym zmiana jednego elementu wpływa również na inne elementy tego postępowania. Wykonując swoje kompetencje w tej dziedzinie, państwa członkowskie muszą jednak po pierwsze, co zostanie przedstawione w dalszej części analizy, przestrzegać prawa wspólnotowego.

2. Wykładnia dyrektywy 2000/35

34. A zatem jak już wskazano, art. 5 ust. 1 dyrektywy 2000/35 stanowi, że tytuł wykonawczy do ściągnięcia niespornych wierzytelności uzyskuje się z zasady w terminie 90 dni od dnia wniesienia apelacji. Jeśli artykuł ten interpretujemy, posługując się ścisłą wykładnią językową, kompetencja Wspólnoty obejmuje etap uzyskania tytułu wykonawczego, podczas gdy kolejny etap wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich [34]. Uważam, że dyrektywa 2000/35 stoi jednak na przeszkodzie ustawodawstwu włoskiemu, które wprowadza 120-dniowe zawieszenie egzekucji wobec organu administracji publicznej po uzyskaniu tytułu wykonawczego [35]. W niniejszym przypadku powinniśmy w istocie uwzględnić po pierwsze cel dyrektywy, a zatem teleologiczna wykładnia będzie miała decydujące znaczenia dla treści odpowiedzi, jaka zostanie udzielona sądowi odsyłającemu [36]. Dyrektywę należy interpretować w sposób, który zapewni jej skuteczność (*effet utile*) [37].

34 — Punkt ten znalazł swoje potwierdzenie w analizie pt. *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, którą w 2006 r. sporządziła dla Komisji Europejskiej kancelaria adwokacka Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche pod kierownictwem Jeana Alberta, jest dostępna pod adresem: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf, s. 61, 170.

35 — Ponieważ odpowiedź na zadane pytanie nie jest całkowicie pozbawiona wątpliwości, mogę określić tę sprawę, z punktu widzenia teorii prawa, jako „sprawę trudną" („hard case") w przeciwieństwie do „sprawy łatwej" („clear case"). Zobacz podobnie H.L.A. Hart, The Concept of Law (z postscriptum Penelope A. Bulloch i Josepha Raza), wyd. 2, Oxford, Clarendon Press 1994, s. 307, w którym podkreślono, że sędziowie posiadają w takich przypadkach margines swobodnej oceny, w oparciu o który wdrażają oni prawo. Zobacz ponadto: R. Dworkin, Hard Cases, *Harvard Law Review*, let. 88, 1975, s. 1075. Zobacz również: R. Alexy, A Theory of Legal Argumentation. The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification, Oxford, Clarendon Press 1989, s. 8, który relatywizuje również pojęcie „łatwego przypadku", gdyż jego stopień jasności jest w rzeczywistości jedynie pozorny, ponieważ zawsze można znaleźć argumenty przeciwko orzeczeniu w konkretnym przypadku.

36 — Zobacz przykładowo opinię rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-64/05 P, Zb.Orz. s. I-11389, pkt 26, gdzie teleologicznej i systematycznej wykładni przyznano prymat nad wykładnią literalną, która nie daje jasnej odpowiedzi. Zobacz również przykładowo P. Delnoy, Élements de méthodologie juridique, wyd. 2, Bruxelles, Larcier 2006, s. 93, który zauważa, że należy interpretować także tekst jasny, z czego można wyciągnąć wniosek, że sama wykładnia literalna nie wystarczy do właściwego zrozumienia tekstu. M. Pechstein, C. Drechsler, w: K. Reisenhuber (red.), Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis, De Gruyter Recht, Berlin 2006, s. 171, zauważają, że Trybunał regularnie korzysta z wykładni teleologicznej przede wszystkim w celu zapewnienia realizacji celów prawa wspólnotowego. W podobny sposób K. Reisenhuber w: K. Reisenhuber (red.), Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis, De Gruyter Recht, Berlin 2006, s. 261, zauważa, że w wykładni prawa wspólnotowego wykładnia teleologiczna ma rozstrzygające znaczenie. Zobacz również przykładowo w związku z wykładnią dyrektyw M. Schmidt-Kessel w: K. Reisenhuber (red.), Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis, De Gruyter Recht, Berlin 2006, s. 404 i 405.

37 — Zobacz w doktrynie odnośnie do kwestii *effet utile* jako zasady interpretacyjnej M. Pechstein, C. Drechsler, w: K. Reisenhuber (red.), Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis, De Gruyter Recht, Berlin 2006, s. 172; T. Oppermann, Europarecht, wyd. 3, München, Beck 2005, s. 160, pkt 69, 70.

35. Celem dyrektywy 2000/35 jest zapobieganie opóźnieniom w płatnościach w transakcjach handlowych, aby wyeliminować wynikające z takich opóźnień przeszkody we właściwym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego [38]. W tym kontekście punkt piąty preambuły do dyrektywy 2000/35 stanowi, że opóźnienia w płatnościach stanowią poważną przeszkodę w funkcjonowaniu jednolitego rynku. W punkcie dziewiątym i dziesiątym preambuły zauważono również, że stosunki handlowe między państwami członkowskimi są w znacznym stopniu ograniczone z powodu różnic między państwami członkowskimi w odniesieniu do przepisów i praktyki w zakresie płatności [39]. Termin 90 dni na uzyskanie tytułu wykonawczego w celu ściągnięcia wierzytelności niespornej, określony w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2000/35, stanowi jeden z instrumentów zapobiegania opóźnieniom w płatnościach.

36. Celem dyrektywy 2000/35 jest przede wszystkim ochrona małych i średnich przedsiębiorstw przed opóźnieniami w płatnościach. W punkcie siódmym preambuły do dyrektywy 2000/35 zasygnalizowano, że „nadmiernie długie terminy płatności oraz opóźnienia w płatnościach są przyczyną znacznych obciążeń administracyjnych i finansowych dla przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich" i że „problemy te są poważną przyczyną niewypłacalności, co zagraża przetrwaniu tych przedsiębiorstw".

38 — Zobacz przykładowo w doktrynie A. Hänlein, Die Richtlinie 2000/35/EG zur Bekämpung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr und ihre Umsetzung in Deutschland, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, nr 22/2000, s. 680; R. Schulte-Braucks, Zahlungsverzug in der Europäischen Union, Neue Juristische Wochenschrift, nr 2/2001, s. 104; R. Schulte-Braucks, S. Ongena, The Late Payment Directive — a Step towards an emerging European Private Law?, *European Review of Private Law*, nr 4/2003, s. 524; J.M. Milo, Combating Late Payment in Business Transactions: How a New European Directive Has Failed to Set a Substantial Minimum Standard Regarding National Provisions on Retention of Title, *European Review of Private Law*, nr 3/2003, s. 380. W odniesieniu do dyrektywy 2000/35 zobacz także V. Pandolfini, La nuova normativa sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerziali. Commento al D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, Milano, Giuffrè Editore 2003, s. 1–3.

39 — Aby osiągnąć ten cel, uchwalono dyrektywę na podstawie art. 95 WE, który może być podstawą prawną przepisów prawa wspólnotowego, tylko jeśli mają one na celu w skuteczny sposób przyczyniać się do tworzenia i poprawy warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego i usunięcia przeszkód dla swobodnego przepływu towarów lub usług lub zapobiegania zakłóceniu konkurencji. Nie jest możliwe uchwalenie na tej podstawie przepisów, które mają wyłącznie uboczny wpływ na poprawę warunków funkcjonowania rynku wewnętrznego. Zobacz podobnie wyroki: z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, Rec. s. I-11453, pkt 59 i 60; z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie C-66/04 Zjednoczone Królestwo przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-10553, pkt 59 i 60 i z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie C-380/03 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-11573, pkt 37. Zobacz również moją opinię z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie C-404/06 Quelle, Zb.Orz. s. I-2685, pkt 54. Zobacz przykładowo w doktrynie W. Kahl, w: C. Calliess, M. Ruffert (red.), EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, wyd. 3, München, Beck 2007, komentarz do art. 95, s. 1262; J. Pipkorn, A. Bardenhewer-Rating, H.C. Taschner, w: H. von der Groeben, J. Schwarze (red.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, wyd. 6, Baden-Baden, Nomos 2003, vol. 2, komentarz do art. 95, s. 1405, pkt 7.

Opóźnienia w płatnościach sprawiają kłopoty tym przedsiębiorstwom, które mają decydujące znaczenie dla rozwoju gospodarczego Wspólnoty [40], ponieważ w takich przypadkach nie posiadają one wystarczających środków finansowych na długoterminowe prowadzenie działalności. Małe i średnie przedsiębiorstwa finansują swą działalność zasadniczo za pomocą kredytów krótkoterminowych i często nie wytrzymują presji wynikającej z opóźnień w płatnościach, w wyniku czego są często zmuszane do ogłaszania upadłości [41].

37. Dyrektywa 2000/35 ma na celu zapobieganie opóźnieniom w płatnościach we wszystkich transakcjach handlowych, nawet tych w których dłużnikami są organy administracji publicznej. Oznacza to, że jej celem jest również zapobieganie opóźnieniom w płatnościach w ramach zamówień publicznych, na co wskazuje punkt czwarty preambuły do tej dyrektywy [42]. Dyrektywa używa w tym kontekście pojęcia „władzy publicznej", które interpretuje ona w sposób szeroki. W art. 2 ust. [pkt] 1 umieszcza ona „władzę publiczną" na tym samym poziomie co „podmiot[y] zamawiający[e] w rozumieniu dyrektyw[y] dotyczącej[ych] zamówień publicznych" [43]. Z analizy Komisji dotyczącej skuteczności ustawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie opóźnień w płatnościach [44] wynika, że w istocie najgorszymi płatnikami w wielu państwach członkowskich są rządy [45]. Dokonanie przez władze publiczne płatności we właściwym czasie ma zatem podstawowe znaczenie dla normalnego funkcjonowania systemu zamówień publicznych i w związku z tym dla funkcjonowania wspólnego rynku.

38. Sporne ustawodawstwo włoskie stanowi, że tytuł wykonawczy w stosunku do organu administracji publicznej, który został skutecznie uzyskany zgodnie z dyrektywą 2000/35 w terminie 90 dni, musi pozostać niewyegzekwowany jeszcze przez 120 dni od dnia doręczenia tego tytułu wykonawczego organowi administracji publicznej. Na mocy tego przepisu procedury konieczne do egzekucji mogą w tym okresie przebiegać swoim tokiem, ale nie można rozpocząć samej egzekucji. W praktyce przepis ten powoduje, jak w nim postanowiono, że wierzyciel uzyskuje tytuł wykonawczy w terminie 210 dni od wniesienia apelacji lub wniosku do sądu lub innego właściwego organu. Krótki termin

40 — Zwrócono na to uwagę na przykład w decyzjach Rady Europejskiej wydanych na posiedzeniu w Brukseli, które odbyło się w dniach 23 i 24 marca 2006 r., 7775/1/06 REV 1, s. 8, pkt 28, które są dostępne pod adresem http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/89013.pdf.

41 — Analiza pt. *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, którą w 2006 r. sporządziła dla Komisji Europejskiej kancelaria adwokacka Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche pod kierownictwem Jeana Alberta, jest dostępna pod adresem http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf, s. 20.

42 — Punkt czwarty preambuły do dyrektywy 2000/35 odsyła do opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w „Zielonej Księdze w sprawie zamówień publicznych w Unii Europejskiej: Poszukiwanie rozwiązania" (Dz.U. C 287 z 22.9.1997, s. 92), w której Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca między innymi uwagę na inne problemy z opóźnieniami w płatnościach w procedurach zamówień publicznych.

43 — Dyrektywa Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. odnosząca się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi (Dz.U. L 209 z 24.7.1992, s. 1); dyrektywa Rady 93/36/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. koordynująca procedury udzielania zamówień publicznych na dostawy (Dz.U. L 199 z 9.8.1993, s. 1); dyrektywa Rady 93/37/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. dotycząca koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (Dz.U. L 199 z 9.8.1993, s. 54) i dyrektywa Rady 93/38/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. koordynująca procedury udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (Dz.U. L 199 z 9.8.1993, s. 84).

44 — Analiza pt. *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, którą w 2006 r. sporządziła dla Komisji Europejskiej kancelaria adwokacka Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche pod kierownictwem Jeana Alberta, jest dostępna pod adresem http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf.

45 — Analiza pt. *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, którą w 2006 r. sporządziła dla Komisji Europejskiej kancelaria adwokacka Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche pod kierownictwem Jeana Alberta, jest dostępna pod adresem http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf, s. 208.

90 dni na uzyskanie tytułu wykonawczego, określony w art. 5 ust. 1 dyrektywy 2000/35, traci w ten sposób swoją rację bytu.

39. Pod tym kątem należy również interpretować punkt piętnasty preambuły do dyrektywy 2000/35, który stanowi między innymi, że dyrektywa ta nie reguluje warunków umorzenia lub zawieszenia przymusowej egzekucji tytułu wykonawczego. Rząd włoski twierdzi, że zawieszenie egzekucji w stosunku do organu administracji publicznej stanowi zawieszenie egzekucji w rozumieniu punktu piętnastego preambuły do dyrektywy 2000/35. Nie mogę uwzględnić tego argumentu. Tak jak w odniesieniu do wykładni art. 5 ust. 1, również w stosunku do punktu piętnastego preambuły do dyrektywy 2000/35 mogę potwierdzić, że państwa członkowskie mają prawo określać, tak jak je rozumieją, warunki umorzenia lub zawieszenia egzekucji, ale nie mogą określać tych warunków w sposób uniemożliwiający tym samym skuteczne stosowanie przepisów dyrektywy. Taka wykładnia w żaden sposób nie narusza ogólnej kompetencji państw członkowskich do określania w prawie krajowym warunków umarzania lub zawieszania egzekucji.

40. Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy 2000/35 stanowi część przepisów odsyłających do stosowania przepisów krajowych. Z tego punktu widzenia mogę dokonać porównania z art. 4 ust. 1 dyrektywy, który dotyczy kwestii zastrzeżenia własności i który Trybunał analizował w sprawie Komisja przeciwko Włochom [46]. W sprawie Komisja przeciwko Włochom Trybunał pozostawił prawu krajowemu sprawę uregulowania kwestii, czy klauzula zastrzeżenia własności powinna być potwierdzona na każdej fakturze dotyczącej kolejnych dostaw z datą pewną. W świetle powyższego można byłoby argumentować, iż prawu krajowemu należy również pozostawić sprawę regulowania kwestii podnoszonej w niniejszym przypadku. Jednakże tematyki podjęte w obu sprawach zasadniczo się różnią. Ustawodawstwo włoskie w wyżej wspomnianej sprawie Komisja przeciwko Włochom regulowało wyłącznie wpływ klauzuli zastrzeżenia własności, a zatem określało jedną z cech charakterystycznych tej klauzuli. Ustawodawstwo włoskie w niniejszej sprawie nie określa cech charakterystycznych uzyskania tytułu wykonawczego, ale pozbawia jakiegokolwiek sensu krótki termin na jego uzyskanie.

41. Ustawodawstwo włoskie jest również sprzeczne z celem dyrektywy 2000/35, ponieważ uprzywilejowuje organy administracji publicznej w stosunku do przedsiębiorstw. Czyni zatem po pierwsze niemożliwą skuteczną ochronę przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw, a po drugie stanowi przeszkodę dla dokonywania w ramach zamówień publicznych płatności

46 — Wyrok z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-302/05, Zb.Orz. s. I-10597.

we właściwym czasie. Rząd włoski twierdzi, że uprzywilejowane traktowanie organów administracji publicznej jest uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, ponieważ zawieszenie egzekucji pozwala na normalne funkcjonowanie organów administracji publicznej. Argument ten nie może być uzasadnieniem dla spornego ustawodawstwa włoskiego. Poprzez przedłużenie terminu płatności organy administracji publicznej w pewien sposób pożyczają od swoich wierzycieli pieniądze, które są im winne już od upływu terminu płatności długu. A zatem wierzyciele, czyli przedsiębiorstwa, którym organy administracji publicznej są winne pieniądze, mogą również powoływać się na okoliczność, że ze względu na opóźnienia w płatnościach nie mogą normalnie pracować i nie mogą zapewnić zdolności płatniczej w ramach swojej działalności handlowej. Otrzymanie we właściwym czasie płatności ma dla tych przedsiębiorstw podstawowe znaczenie, gdyż w przypadku utraty płynności grozi im upadłość, podczas gdy takie zagrożenie nie dotyczy organów administracji publicznej. Ponadto należy uwzględnić fakt, że na mocy art. 6 ust. 2 dyrektywy 2000/35 państwa członkowskie mogą zachować lub uchwalić przepisy, które są korzystniejsze dla wierzyciela. Na tej podstawie mogę stwierdzić a contrario, że jeśli państwo członkowskie uchwala przepisy, które są korzystniejsze dla dłużnika, akt ten jest sprzeczny z dyrektywą.

42. Należy zauważyć, że nawet przed upływem terminu na dokonanie transpozycji dyrektywy państwa członkowskie nie mają prawa uchwalać przepisów, które byłyby sprzeczne z celem dyrektywy [47]. Zauważam w tej kwestii, że Włochy przedłużyły pierwotny sześćdziesięciodniowy termin na zawieszenie egzekucji do 120 dni w dniu 23 grudnia 2000 r., czyli sześć miesięcy po uchwaleniu dyrektywy 2000/35 [48] i jeszcze w terminie transpozycji, który upłynął w dniu 8 sierpnia 2002 r. [49]. Postępowanie Włoch można zatem uznać za obejście celu dyrektywy, a zatem postępowanie in fraudem legis agere [50]. Dokonując samej transpozycji dyrektywy, państwa członkowskie mają, na mocy art. 249 ust. 3 WE, swobodę wyboru form i metod transpozycji, ale mimo to dyrektywa pozostaje dla nich wiążąca w odniesieniu do celu, który ma zostać osiągnięty. Na mocy utrwalonego orzecznictwa państwa członkowskie muszą wdrożyć dyrektywę w sposób zapewniający jej skuteczność (*effet utile*) [51]

47 — Wyroki z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 Inter-Environment Wallonie, Rec. s. I-7411, pkt 45; z dnia 8 maja 2003 r. w sprawie C-14/02 ATRAL, Rec. s. I-4431, pkt 58; i z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie C-316/04 Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, Zb.Orz. s. I-9759, pkt 42. Zobacz w doktrynie K. Lenaerts, P. Van Nuffel, Constitutional Law of the European Union, wyd. 2, London, Sweet & Maxwell 2005, s. 768.

48 — Dyrektywa 2000/35 uchwalona została w dniu 29 czerwca 2000 r.

49 — Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2000/35.

50 — Według Digestum de Paulus 1, 3, 29. J. Kranjc, Latinski pravni reki, Cankarjeva založba, Ljubljana 1998, s. 116. Kranjc cytuje Paulusa, który zwraca uwagę na to, że różnica między naruszeniem a obejściem prawa polega na tym, że naruszenie jest zachowaniem sprzecznym z prawem, a obejście prawa jest wprawdzie zachowaniem pozornie zgodnym z prawem, ale w istocie obchodzącym jego sens.

51 — Orzecznictwo dotyczące skuteczności (*effet utile*) dyrektyw jest bogate. Zobacz w tym zakresie wyroki: z dnia 12 września 1996 r. w sprawach połączonych C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 i C-157/95 w sprawie Gallotti i in., Rec. s. I-4345, pkt 14; z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie C-386/03 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-6947, pkt 28; z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 Adeneler i in., Zb.Orz. s. I-6057, pkt 93; z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-250/06 United Pan-Europe Communications Belgium i in., Zb.Orz. s. I-11135, pkt 45 i z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-341/05 Laval un Partneri, Zb.Orz. s. I-11767, pkt 80.

i gwarantujący podczas transpozycji poszanowanie jej celów [52].

43. Chociaż posługując się literalną wykładnią art. 5 ust. 1 dyrektywy 2000/35 dochodzimy do wniosku, że etap następujący po uzyskaniu tytułu wykonawczego nie wchodzi w zakres kompetencji Wspólnoty, państwa członkowskie nie mogą wykonywać swoich kompetencji w sposób sprzeczny z celem istniejących przepisów wspólnotowych. W istocie podział kompetencji między Wspólnotą i państwami członkowskimi nie oznacza, że w wykonywaniu swoich kompetencji państwa te mogą uchwalać przepisy, które byłyby sprzeczne z celem dyrektywy. Na mocy art. 10 akapit pierwszy WE państwa członkowskie podejmują „wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z […] traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty". Tak samo na mocy art. 10 akapit drugi WE państwa członkowskie „[p]owstrzymują się […] od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów […] traktatu". Podobny wymóg przestrzegania prawa wspólnotowego dotyczy dziedzin pozostających w kompetencji państw członkowskich, takich jak np. dziedziny podatków pośrednich [53], systemów zabezpieczenia społecznego [54] lub edukacji [55].

44. Chciałbym wreszcie podkreślić, że dyrektywa 2000/35 nie może być w całości sprzeczna ze spornym ustawodawstwem włoskim, ale wyłącznie w zakresie ratione materiae dyrektywy, a zatem w sytuacjach dotyczących wierzytelności niespornych wynikających z transakcji handlowych.

52 — Podobnie twierdzi Conti w związku z dyrektywą 2000/35, że przy transpozycji dyrektywy należy skutecznie zapewnić jego voluntas legis. Zobacz R. Conti, La direttiva 2000/35/WE sui ritardati pagamenti e la legge comunitaria 2001 di delega al. Governo per la sua attuazione, Corriere giuridico, nr 6/2002, s. 815. Zobacz również w odniesieniu do *effet utile* F. Baron i inni, Union Européenne 2006–2007. Memento pratique Francis Lefebvre, Levallois, Editions Francis Lefebvre 2005, s. 19, pkt 85; K. Lenaerts, P. Van Nuffel, Constitutional Law of the European Union, wyd. 2, London, Sweet & Maxwell 2005, s. 531. Dla państw członkowskich osiągnięcie celów przepisów wspólnotowych jest zobowiązaniem rezultatu. Zobacz również G. Schmidt, w: H. von der Groeben, J. Schwarze (red.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, wyd. 6, Baden-Baden, Nomos 2003, vol. 4., komentarz do art. 249, s. 786, pkt 38.

53 — Dziedzina podatków bezpośrednich nie wchodzi jako taka w zakres kompetencji Wspólnoty, ale państwa członkowskie muszą w każdym razie wykonywać swoje kompetencje zgodnie z prawem wspólnotowym. Zobacz przykładowo wyrok z dnia 14 lutego 1995 r. w sprawie C-279/93 Schumacker, Rec. s. I-225, pkt 21; z dnia 21 listopada 2002 r. w sprawie C-436/00 X i Y, Rec. s. I-10829, pkt 32 i z dnia 11 marca 2004 r. w sprawie C-9/02 Lasteyrie du Saillant, Rec. s. I-2409, pkt 44.

54 — W wyroku z dnia 16 maja 2006 r. w sprawie C-372/04 Watts, Zb.Orz. s. I-4325, pkt 92, Trybunał uznał na przykład: „O ile bezsporne jest, że prawo wspólnotowe nie narusza kompetencji państw członkowskich w zakresie organizacji systemów zabezpieczenia społecznego i przy braku harmonizacji na szczeblu wspólnotowym przepisy prawne każdego państwa członkowskiego muszą określać warunki przyznania świadczeń z dziedziny zabezpieczenia społecznego, to jednak przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie powinny przestrzegać prawa wspólnotowego, w szczególności zaś postanowień dotyczących swobodnego świadczenia usług". Zobacz również wyroki z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-157/99 Smits i Peerbooms, Rec. s. I-5473, pkt 46 i z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie C-385/99 Müller-Fauré i van Riet, Rec. s. I-4509, pkt 17.

55 — W tym kontekście Trybunał potwierdził, że państwa członkowskie są wprawdzie właściwe do określania programu nauczania i organizacji swoich systemów nauczania, ale w wykonywaniu tego prawa muszą przestrzegać przepisów prawa wspólnotowego. Zobacz na przykład wyroki z dnia 11 września 2007 r. w sprawie C-76/05 Schwarz i Gootjes-Schwarz, Zb.Orz. s. I-6849, pkt 70 i z dnia 23 października 2007 r. w sprawach połączonych C-11/06 i C-12/06, Zb.Orz. s. I-9161, pkt 24.

Dyrektywa nie odnosi się do innego rodzaju wierzytelności, a zatem nie może mieć wpływu na włoskie ustawodawstwo. Stwierdzenie, że dyrektywa 2000/35 stoi na przeszkodzie przepisom ustawodawstwa takiego jak to, które występuje w postępowaniu przed sądem krajowym, nie daje jednak Wspólnocie ogólnej kompetencji do regulowania postępowań egzekucyjnych, które nie posiadają składnika transgranicznego.

VII — Wnioski

45. Mając na uwadze powyższe względy, proponuję Trybunałowi, aby orzekł, iż dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/35/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisom ustawodawstwa krajowego, takiego jak art. 14 dekretu z mocą ustawy nr 669/96, na mocy którego wierzyciel, który uzyskał tytuł wykonawczy w celu ściągnięcia wierzytelności niespornej w stosunku do organu administracji publicznej na podstawie transakcji handlowej, nie może wnioskować o wszczęcie egzekucji wobec tego organu administracji publicznej przed upływem terminu 120 dni od dnia doręczenia temu organowi tytułu wykonawczego.