Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

28. ledna 2020*

„Nesplnění povinnosti státem – Směrnice 2011/7/EU – Postup proti opožděným platbám v obchodních transakcích – Obchodní transakce, v nichž je dlužníkem orgán veřejné moci – Povinnost členských států zajistit, aby lhůta splatnosti stanovená pro orgány veřejné moci nepřekročila 30 nebo 60 dnů – Povinnost dosáhnout výsledku“

Ve věci C-122/18,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 14. února 2018,

Evropská komise, zastoupená G. Gattinarou a C. Zadrou, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Italské republice, zastoupené G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s S. Fiorentinem a F. De Lucou, avvocati dello Stato,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, R. Silva de Lapuerta, místopředsedkyně, J.-C. Bonichot A. Arabadžev, A. Prechal, M. Safjan a S. Rodin, předsedové senátů, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe a N. Piçarra (zpravodaj), soudci,

generální advokát: G. Hogan,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: italština.

Rozsudek

1 Evropská komise se svou žalobou domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika tím, že nezajistila a nadále nezajišťuje, aby její orgány veřejné moci nepřekračovaly lhůty 30 nebo 60 kalendářních dnů pro zaplacení dluhů z obchodních transakcí, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/7/EU ze dne 16. února 2011 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích (Úř. věst. 2011, L 48, s. 1), a zejména povinnosti podle článku 4 uvedené směrnice.

Právní rámec

Unijní právo

2 Body 3, 9, 12, 14, 23 a 25 odůvodnění směrnice 2011/7 uvádí:

„(3) Mnohé platby v obchodních transakcích mezi hospodářskými subjekty navzájem nebo mezi hospodářskými subjekty a orgány veřejné moci se uskutečňují později, než jak bylo dohodnuto ve smlouvě nebo stanoveno ve všeobecných obchodních podmínkách. Přestože zboží bylo dodáno nebo služby byly poskytnuty, mnohé příslušné faktury jsou placeny až dlouhou dobu po uplynutí lhůty. Tyto opožděné platby mají negativní dopad na likviditu a komplikují finanční řízení podniků. Postihují rovněž jejich konkurenceschopnost a ziskovost v případech, kdy věřitel potřebuje kvůli opožděné platbě získat vnější financování. […]

[…]

(9) Tato směrnice by měla upravovat veškeré obchodní transakce bez ohledu na to, zda jsou prováděny mezi soukromými nebo veřejnými podniky nebo mezi podniky a orgány veřejné moci, s ohledem na skutečnost, že orgány veřejné moci provádějí značné množství plateb podnikům. Tato směrnice by proto měla rovněž upravovat veškeré obchodní transakce mezi hlavními smluvními stranami a jejich dodavateli a subdodavateli.

[…]

(12) Opožděná platba představuje porušení smlouvy, které je v mnoha členských státech pro dlužníky finančně přitažlivé vzhledem k nízkým nebo žádným úrokům z prodlení nebo pomalému řízení k dosažení nápravy. Je nezbytné změnit tento trend a od opožděných plateb odrazovat, a proto je nezbytná rozhodná změna ve prospěch kultury včasné platby včetně ustanovení, že vyloučení nároku na účtování úroků by mělo být vždy považováno za hrubě nespravedlivou smluvní podmínku nebo praxi. Součástí této změny by mělo být rovněž zavedení konkrétních ustanovení o lhůtách splatnosti a o náhradách věřitelům za vzniklé náklady a mimo jiné ustanovení o tom, že vyloučení nároku na náhradu nákladů spojených s vymáháním by mělo být považováno za hrubě nespravedlivé, neprokáže-li se něco jiného.

[…]

(14) V zájmu souladu právních předpisů Unie by měla být pro účely této směrnice použita definice „veřejných zadavatelů“ podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb [(Úř. věst. 2004, L 134, s. 1)] a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES ze dne 31. března 2004 o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby [(Úř. věst. 2004, L 134, s. 114; Zvl. vyd. 06/07, s. 132)].

[…]

(23) Orgány veřejné moci mají zpravidla výhodu jistějších, předvídatelnějších a trvalejších příjmů než podniky. Kromě toho mohou mnohé orgány veřejné moci získat financování za atraktivnějších podmínek než podniky. Zároveň jsou orgány veřejné moci při dosahování svých cílů méně závislé na budování stálých obchodních vztahů než podniky. Dlouhé lhůty splatnosti a opožděné platby ze strany orgánů veřejné moci za zboží a služby znamenají pro podniky neopodstatněné náklady. Proto je vhodné zavést zvláštní pravidla týkající se obchodních transakcí pro dodávku zboží nebo poskytnutí služeb podniky orgánům veřejné moci, týkající se zejména lhůt splatnosti, které zpravidla nesmí překročit 30 kalendářních dnů, pokud nejsou ve smlouvě výslovně dohodnuty jiné podmínky a za předpokladu, že to je objektivně odůvodněno zvláštní povahou nebo rysy smlouvy, a v žádném případě nesmí překročit 60 kalendářních dnů.

[…]

(25) Zvláštním důvodem k obavám v souvislosti s opožděnými platbami je v mnoha členských státech situace v oblasti zdravotních služeb. Systémy zdravotnictví jako základní součást evropské sociální infrastruktury jsou často nuceny sladit individuální potřeby s dostupnými finančními prostředky […]. Členské státy by proto měly mít možnost umožnit veřejným subjektům poskytujícím zdravotní péči při plnění jejich závazků jistou dávku flexibility. Za tímto účelem by členské státy měly mít možnost za určitých podmínek prodloužit zákonnou lhůtu splatnosti až na 60 kalendářních dnů. Členské státy by nicméně měly vynaložit veškeré úsilí, aby ve zdravotnictví zajistily úhrady plateb v rámci zákonných lhůt splatnosti.“

3 Článek 1 odst. 1 a 2 směrnice 2011/7 stanoví:

„1. Cílem této směrnice je boj proti opožděným platbám v obchodních transakcích s cílem zajistit řádné fungování vnitřního trhu, a tím podpořit konkurenceschopnost podniků, a zejména malých a středních podniků [MSP].

2. Tato směrnice se vztahuje na veškeré platby, které jsou úhradou za obchodní transakce.“

4 Článek 2 této směrnice uvádí:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

2) ‚orgánem veřejné moci‘ jakýkoli veřejný zadavatel, jak je definován v čl. 2 odst. 1 písm. a) směrnice [2004/17] a v čl. 1 odst. 9 směrnice [2004/18], bez ohledu na předmět nebo hodnotu smlouvy,

[…]

4) ‚opožděnou platbou“ platba, která nebyla provedena ve smluvní nebo zákonné lhůtě splatnosti, přičemž jsou splněny podmínky stanovené v čl. 3 odst. 1 nebo čl. 4 odst. 1;

[…]

[…]“

5 Článek 3 odst. 1 a 3 směrnice 2011/7 stanoví:

„1. Členské státy zajistí, že v obchodních transakcích mezi podniky má věřitel nárok na úrok z prodlení bez nutnosti upomínky, pokud jsou splněny tyto podmínky:

a) věřitel splnil své smluvní a zákonné povinnosti a

b) věřitel neobdržel splatnou částku včas, ledaže dlužník není za prodlení odpovědný.

[…]

3. Pokud jsou splněny podmínky stanovené v odstavci 1, členské státy zajistí, že:

a) věřitel má nárok na úrok z prodlení ode dne, který následuje po dni splatnosti nebo po dni uplynutí lhůty splatnosti, které jsou stanoveny ve smlouvě;

b) jestliže den ani lhůta splatnosti nejsou ve smlouvě stanoveny, má věřitel nárok na úrok z prodlení po uplynutí jakékoli z těchto lhůt:
   i) 30 kalendářních dnů po dni, kdy dlužník obdrží fakturu nebo jiný rovnocenný dokument vyzývající k provedení platby,
   ii) pokud není den obdržení faktury nebo jiného rovnocenného dokumentu vyzývajícího k provedení platby jistý, 30 kalendářních dnů po dni obdržení zboží nebo poskytnutí služeb,
   iii) pokud dlužník obdrží fakturu nebo jiný rovnocenný dokument vyzývající k provedení platby dříve než zboží nebo služby, 30 kalendářních dnů po dni obdržení zboží nebo poskytnutí služeb,
   iv) pokud zákon nebo smlouva stanoví přejímku nebo prohlídku zboží nebo služeb, jejímž prostřednictvím se zjišťuje, zda zboží bylo dodáno nebo služby byly poskytnuty v souladu se smlouvou, a jestliže dlužník obdrží fakturu nebo jiný rovnocenný dokument vyzývající k provedení platby dříve anebo v den, kdy probíhá přejímka nebo prohlídka, 30 kalendářních dnů po uvedeném dni.“

6 Článek 4 směrnice 2011/7, nadepsaný „Transakce mezi podniky a orgány veřejné moci“, v odstavcích 1, 3, 4 a 6 stanoví:

„1. Členské státy zajistí, že v obchodních transakcích, v nichž je dlužníkem orgán veřejné moci, má věřitel po uplynutí lhůty stanovené v odstavcích 3, 4 nebo 6 nárok na zákonný úrok z prodlení bez nutnosti upomínky, pokud jsou splněny tyto podmínky:

a) věřitel splnil své smluvní a zákonné povinnosti a

b) věřitel neobdržel splatnou částku včas, ledaže dlužník není za prodlení odpovědný.

[…]

3. Členské státy zajistí, že v obchodních transakcích, v nichž je dlužníkem orgán veřejné moci,

a) lhůta splatnosti nepřekročí žádnou z těchto lhůt:
   i) 30 kalendářních dnů po dni, kdy dlužník obdrží fakturu nebo jiný rovnocenný dokument vyzývající k provedení platby,
   ii) pokud není den obdržení faktury nebo jiného rovnocenného dokumentu vyzývajícího k provedení platby jistý, 30 kalendářních dnů po dni obdržení zboží nebo poskytnutí služeb,
   iii) pokud dlužník obdrží fakturu nebo jiný rovnocenný dokument vyzývající k provedení platby dříve než zboží nebo služby, 30 kalendářních dnů po dni obdržení zboží nebo poskytnutí služeb,

iv) pokud zákon nebo smlouva stanoví přejímku nebo prohlídku zboží nebo služeb, jejímž prostřednictvím se zjišťuje, zda zboží bylo dodáno nebo služby byly poskytnuty v souladu se smlouvou, a jestliže dlužník obdrží fakturu nebo jiný rovnocenný dokument vyzývající k provedení platby dříve anebo v den, kdy probíhá přejímka nebo prohlídka, 30 kalendářních dnů po uvedeném dni;

b) datum obdržení faktury není předmětem smluvního ujednání mezi dlužníkem a věřitelem.

4. Členské státy mohou lhůty uvedené v odst. 3 písm. a) prodloužit až na 60 kalendářních dnů pro:

a) jakýkoliv orgán veřejné moci vykonávající hospodářskou činnost průmyslové či obchodní povahy tím, že na trhu nabízí zboží nebo služby, který jako veřejný podnik podléhá požadavkům na transparentnost stanoveným ve směrnici Komise 2006/111/ES ze dne 16. listopadu 2006 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř jednotlivých podniků [(Úř. věst. 2006, L 318, s. 17)];

b) veřejné subjekty poskytující zdravotní péči, které jsou za tímto účelem řádně uznány.

[…]

6. Členské státy zajistí, že lhůta splatnosti stanovená ve smlouvě nepřekročí lhůty stanovené v odstavci 3, pokud nejsou ve smlouvě výslovně dohodnuty jiné podmínky a za předpokladu, že to není objektivně odůvodněno zvláštní povahou nebo rysy smlouvy, a že v žádném případě nepřekročí 60 kalendářních dnů.“

Italské právo

7 Směrnice 2011/7 byla do italského právního řádu provedena decreto legislativo n. 192 – Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l’integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell’articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180 (legislativní nařízení č. 192, kterým se mění legislativní nařízení č. 231 ze dne 9. října 2002, za účelem úplného provedení směrnice 2011/7/EU o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích, podle čl. 10 odst. 1 zákona č. 180 ze dne 11. listopadu 2011), ze dne 9. listopadu 2012 (GURI č. 267 ze dne 15. listopadu 2012). Legislativní nařízení č. 231 ze dne 9. října 2002 provedlo do italského právního řádu směrnici Evropského parlamentu a Rady 2000/35/ES ze dne 29. června 2000 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích (Úř. věst. 2000, L 200, s. 35; Zvl. vyd. 17/01, s. 226).

8 K opatřením přijatým Italskou republikou k zajištění včasnosti plateb ze strany orgánů veřejné moci patří decreto-legge n. 35 – Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali (nařízení s mocí zákona č. 35, kterým se stanoví naléhavá opatření pro úhradu splatných dluhů orgánů veřejné správy, za účelem dosažení finanční rovnováhy místních a regionálních samosprávných celků a zaplacení daní územními samosprávnými celky) ze dne 8. dubna 2013 (GURI č. 82 ze dne 8. dubna 2013), přeměněné se změnami na zákon zákonem č. 64 ze dne 6. června 2013 (GURI č. 132 ze dne 7. června 2013), jakož i decreto-legge n. 66 – Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (nařízení s mocí zákona č. 66, o naléhavých opatřeních pro konkurenceschopnost a sociální spravedlnost) ze dne 24. dubna 2014 (GURI č. 95 ze dne 24. dubna 2014), přeměněné se změnami na zákon zákonem č. 89 ze dne 23. června 2014 (GURI č. 143 ze dne 23. června 2014). Tato nařízení s mocí zákona upravují zejména přidělování dodatečných finančních prostředků k úhradě jistých, na pevnou částku znějících a splatných pohledávek podniků vůči orgánům veřejné moci.

9 Byla přijata daňová opatření ke zlepšení postavení podniků, které mají pohledávky vůči orgánům veřejné správy, k nimž patří čl. 12 odst. 7a decreto-legge n. 145 – Interventi urgenti di avvio del piano „Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015 (nařízení s mocí zákona č. 145, o naléhavých ustanoveních pro spuštění plánu „cíl Itálie" za účelem zachování cen elektřiny a plynu, pojistného za pojištění odpovědnosti za škodu z provozu motorových vozidel, internacionalizace, rozvoje a digitalizace podniků, jakož i opatření pro uskutečnění veřejných prací a výstavy EXPO 2015) ze dne 23. prosince 2013 (GURI č. 300 ze dne 23. prosince 2013), přeměněné se změnami na zákon zákonem č. 9 ze dne 21. února 2014 (GURI č. 43 ze dne 21. února 2014). Podle tohoto ustanovení mohou podniky započíst své daňové dluhy na jisté, na pevnou částku znějící a splatné pohledávky vůči orgánům veřejné moci.

Postup před zahájením soudního řízení

10 V návaznosti na řadu stížností podaných italskými hospodářskými subjekty a sdruženími hospodářských subjektů zaslala Komise Italské republice dne 19. června 2014 výzvu dopisem, v němž jí vytýkala, že nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají zejména z článku 4 směrnice 2011/7.

11 Dopisem ze dne 18. srpna 2014 tento členský stát na uvedenou výzvu dopisem odpověděl tak, že Komisi sdělil konkrétní opatření přijatá za účelem boje proti opožděným platbám v obchodních transakcích mezi veřejnými a soukromými entitami. Tato opatření spočívala v předčasném provedení směrnice 2011/7, krocích směřujících k odstranění zásob splatných dluhů orgánů veřejné moci a ve vytvoření nového právního a správního systému, jehož cílem je podpořit dodržování lhůt splatnosti stanovených touto směrnicí a zabránit navýšení zásob splatných a nesplacených dluhů orgánů veřejné moci. V témže dopise Italská republika upřesnila, že navzdory přijetí uvedených opatření nelze existenci opožděných plateb vyloučit.

12 Dne 12. listopadu 2014 vyzvala Komise Italskou republiku, aby jí zaslala dvouměsíční zprávy o skutečné délce lhůt splatnosti orgánů veřejné moci. Italská republika této žádosti vyhověla tím, že Komisi předala sedm dvouměsíčních zpráv za období od 1. prosince 2014 do 6. srpna 2016.

13 Dopisem ze dne 21. září 2016 Komise zdůraznila, že dvouměsíční zprávy zaslané do tohoto data nezohledňovaly všechny faktury, jejichž adresáty byly italské orgány veřejné moci, ale pouze ty faktury, které uvedené orgány v posuzovaných obdobích skutečně uhradily. V důsledku toho vyzval tento orgán Italskou republiku, aby mu poskytla aktualizované údaje ohledně všech faktur.

14 V odpověď na dopis ze dne 21. září 2016 předal tento členský stát Komisi dne 5. prosince 2016 údaje získané využitím platformy přehledu obchodních pohledávek, z nichž vyplývalo, že průměrná lhůta splatnosti za první pololetí roku 2016 činila 50 dnů.

15 Komise měla za to, že situace vyplývající ze všech zpráv předložených Italskou republikou není v souladu s článkem 4 směrnice 2011/7, a tudíž vydala dne 16. února 2017 odůvodněné stanovisko ve smyslu článku 258 SFEU a vyzvala tento členský stát, aby tomuto stanovisku vyhověl ve lhůtě dvou měsíců.

16 Italská republika v odpovědi ze dne 19. dubna 2017 na odůvodněné stanovisko uvedla, že průměrná lhůta splatnosti u orgánů veřejné moci činila 51 dnů pro celý rok 2016, a sice 44 dnů pro státní správní orgány, 67 dnů pro národní zdravotní službu, 36 dnů pro regiony a autonomní provincie, 43 dnů pro místní orgány, 30 dnů pro státní veřejné subjekty a 38 dnů pro ostatní orgány veřejné moci.

17 Vzhledem k tomu, že Komise měla za to, že Italská republika stále nenapravila porušení čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7, podala projednávanou žalobu.

18 Italská republika na základě čl. 16 třetího pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie požádala, aby Soudní dvůr zasedal ve velkém senátu.

K žalobě

Argumentace účastnic řízení

19 Komise tvrdí, že údaje sdělené samotnou Italskou republikou dokládají, že italské orgány veřejné moci překročily lhůty splatnosti 30 nebo 60 dnů stanovené v čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7. Takovéto překročení, jehož existenci tento členský stát výslovně nepopírá, se týkalo všech orgánů veřejné moci a vztahovalo se na několikaleté období.

20 V tomto ohledu Komise zdůrazňuje, že údaje dokládající existenci tvrzeného nesplnění povinnosti byly zaznamenávány a soustavně aktualizovány v období od září 2014 do prosince 2016.

21 Komise dále podotýká, že některé studie provedené jinými subjekty a sdruženími odporují závěrům obsaženým ve dvouměsíčních zprávách předkládaných Italskou republikou, podle kterých dochází k postupnému zkracování průměrných lhůt splatnosti. Tyto studie totiž ukázaly existenci průměrných lhůt splatnosti v délce od 99 dnů (studie vypracovaná Confartigianato, sdružením zastupujícím některé řemeslníky a MSP) do 145 dnů (studie vypracovaná Assobiomedica, sdružením zastupujícím podniky poskytující zdravotnické prostředky italským zdravotnickým zařízením), či dokonce 156 dnů (studie vypracovaná ANCE, sdružením podniků v odvětví stavebnictví). V mezních případech činila lhůta splatnosti dokonce 687 dnů (studie vypracovaná deníkem *Il Sole 24 Ore*).

22 Podle Komise je takové trvalé a systematické překračování lhůt splatnosti stanovených v čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7 ze strany italských orgánů veřejné moci samo o sobě porušením této směrnice přičitatelným Italské republice. Od vstupu této směrnice v platnost jsou totiž členské státy podle jejího čl. 4 odst. 3 a 4 povinny nejen stanovit ve svých právních předpisech provádějících uvedenou směrnici a ve smlouvách o obchodních transakcích, v nichž je dlužník jeden z jejich orgánů veřejné moci, maximální lhůty splatnosti v souladu s těmito ustanoveními, ale rovněž zajistit skutečné dodržování těchto lhůt těmito orgány veřejné moci.

23 V této souvislosti Komise zaprvé uvádí, že pojem „lhůta splatnosti“ ve smyslu čl. 4 odst. 3 písm. a) směrnice 2011/7 odkazuje na lhůtu, ve které jsou orgány veřejné moci povinny skutečně uhradit obchodní dluhy, přičemž tato lhůta začíná plynout vznikem takových konkrétních skutkových okolností, jako je obdržení faktury, obdržení zboží nebo poskytnutí služeb. Komise dodává, že pro účely definice pojmu „opožděná platba“ odkazuje čl. 2 bod 4 této směrnice na konkrétní skutečnost, a sice na „platbu, která nebyla provedena“ ve smluvní nebo zákonné lhůtě. Takový výklad pojmu „lhůta splatnosti“ je ostatně jediným výkladem, který umožňuje účinné naplňování cíle směrnice 2011/7, kterým je účinný boj proti opožděným platbám na vnitřním trhu.

24 Zadruhé má Komise za to, že jelikož porušení čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7 orgány veřejné moci může založit odpovědnost dotyčného členského státu, je v tomto kontextu otázka, zda orgány vykonávají veřejné pravomoci, nebo zda jednají *iure privatorum*, irelevantní. Pojem „veřejný zadavatel“, na který čl. 2 bod 2 této směrnice odkazuje pro účely definice pojmu „orgán veřejné moci“, je ostatně nezávislý na existenci veřejných pravomocí.

25 Zatřetí Komise tvrdí, že výklad čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7, který navrhuje, není zpochybněn rozsudkem ze dne 16. února 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), na který odkazuje Italská republika ve své odpovědi na odůvodněné stanovisko.

26 Pokud jde o údaje, které poskytla Komisi, Italská republika zaprvé tvrdí, že tyto údaje týkající se let 2015 až 2017 a aktualizované v březnu 2018 dokládají trvající a systematické zlepšení průměrných lhůt splatnosti ze strany orgánů veřejné moci. Toto zlepšení se podle ní projevuje snížením průměrného počtu dnů prodlení během období odpovídajícího letům 2015 až 2017 (ze 23 dnů na 8 dnů). Kdyby se tato tendence potvrdila, bylo by možné předvídat dodržování lhůt splatnosti stanovených v čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7, pokud jde o faktury vystavené během roku 2018.

27 Zadruhé Italská republika tvrdí, že způsoby analýzy použité Komisí, pokud jde o údaje poskytnuté v jejích dvouměsíčních zprávách, jsou nevhodné.

28 V tomto ohledu Italská republika zdůrazňuje, že volba Komise použít ukazatel odpovídající „průměrné lhůtě splatnosti“ namísto ukazatele týkajícího se „průměrné lhůty prodlení“ ovlivňuje spolehlivost analýzy, kterou Komise provedla. Vzhledem k tomu, že prvně uvedený ukazatel považuje za referenční bod pro analýzu míry opožděnosti plateb ze strany orgánů veřejné moci „standardní“ lhůtu 30 dnů, nevzala Komise v úvahu skutečnost, že se lhůta splatnosti v délce 60 dní stanovená v čl. 4 odst. 4 směrnice 2011/7 uplatní nejen na transakce prováděné veřejnými subjekty poskytujícími zdravotní péči, ale též na transakce uskutečněné jakýmkoli orgánem veřejné moci, který vykonává hospodářské činnosti průmyslové a obchodní povahy a podléhá směrnici 2006/111. Kromě toho tvrdí, že Komise provedla mylné srovnání údajů z časového hlediska, když nezohlednila dynamiku provádění plateb. Analýza tohoto orgánu vykrystalizovala v okamžiku odeslání poslední dvouměsíční zprávy bez zohlednění následných plateb.

29 Zatřetí Italská republika zpochybňuje výsledky studií zmíněných v bodě 21 tohoto rozsudku, které jsou z důvodu nespolehlivosti a neúplnosti shromážděných údajů irelevantní.

30 Pokud jde o oblast působnosti čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7, Italská republika zaprvé tvrdí, že z gramatického a systematického výkladu těchto ustanovení vyplývá, že i když tato směrnice ukládá členským státům, aby ve svých právních předpisech provádějících uvedenou směrnici a ve smlouvách týkajících se obchodních transakcí, v nichž je dlužníkem jeden z jejich orgánů veřejné moci, zaručily maximální lhůty splatnosti v souladu s uvedenými ustanoveními, jakož i stanovily nárok věřitelů, v případě nedodržení těchto lhůt, na úrok z prodlení a náhradu nákladů spojených s vymáháním, tatáž ustanovení naopak nevyžadují, aby členské státy zaručily skutečné dodržování uvedených lhůt ze strany jejich orgánů veřejné moci za všech okolností. Cílem směrnice 2011/7 není sjednotit lhůty, ve kterých musí orgány veřejné moci skutečně uhradit dlužné částky za své obchodní transakce, ale pouze lhůty, ve kterých musí plnit své povinnosti, aniž jsou jim uloženy automatické sankce za opožděné platby.

31 Kromě toho, že se čl. 4 odst. 6 směrnice 2011/7 podle Italské republiky omezuje na uložení povinnosti dodržovat lhůtu splatnosti „stanovenou ve smlouvě“, z čl. 4 odst. 3 a 4 této směrnice nevyplývá, že orgány veřejné moci jsou povinny uhradit dluhy ve lhůtě, která je v něm stanovena. Pokud jde o výraz „lhůta splatnosti“, ten se v příslušných ustanoveních uvedené směrnice netýká lhůty, ve které musí orgány veřejné moci skutečně takové dluhy zaplatit.

32 Zadruhé Italská republika tvrdí, že se čl. 4 odst. 3 směrnice 2011/7 omezuje na stanovení počátku běhu lhůt splatnosti v rámci obchodních transakcí. Odkaz v tomto ustanovení na takové skutkové okolnosti, jako jsou obdržení faktury, obdržení zboží, poskytnutí služeb nebo též přejímka nebo prohlídka zboží, tedy neznamená, že je členský stát povinen zajistit dodržování uvedených lhůt *in concreto*.

33 Zatřetí neexistence přesné lhůty, v níž musí být povinnost uložená v čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7 splněna, svědčí o tom, že pokud jde o dodržení lhůt splatnosti, ukládá tato směrnice dotyčnému členskému státu nikoli povinnosti dosáhnout výsledku, ale nanejvýš povinnosti vynaložit nejvyšší úsilí, jejichž porušení může být konstatováno pouze tehdy, pokud se situace tohoto členského státu výrazně odchyluje od situace, kterou předepisuje uvedená směrnice. V projednávané věci přitom údaje poskytnuté Komisi dokládají jednak značné a soustavné snížení opožděných plateb obchodních dluhů

ze strany orgánů veřejné moci, a jednak, pokud jde konkrétně o orgány veřejné moci působící v národní zdravotní službě, mírné prodlení, které lhůtu splatnosti stanovenou v čl. 4 odst. 4 téže směrnice překračuje pouze o několik dnů.

34 Začtvrté Italská republika tvrdí, že nemůže být činěna odpovědnou za překročení lhůt splatnosti orgány veřejné moci. Má za to, že pokud orgán členského státu jedná rovnocenně se soukromým subjektem, je tento orgán pouze před vnitrostátními soudy odpovědný za případné porušení unijního práva stejně jako soukromý subjekt. Za těchto podmínek by členské státy mohly za účelem zajištění dodržování unijního práva zasáhnout pouze nepřímo tím, že správně provedou ustanovení, jež tyto orgány veřejné moci musí dodržovat, a stanoví sankce pro případ nedodržení těchto ustanovení. Italská republika přitom tím, že stanovila lhůty splatnosti, které nepřekračují lhůty stanovené směrnicí 2011/7, jakož i zaplacení úroku z prodlení a náhradu vynaložených nákladů spojených s vymáháním, dodržela povinnosti uložené uvedenou směrnicí.

35 Každopádně i za předpokladu, že by jí směrnice 2011/7 ukládala povinnost zajistit skutečné dodržování lhůt splatnosti ze strany jejích orgánů veřejné moci v rámci jejich obchodních transakcí, Italská republika tvrdí, že by byla odpovědná jen za závažné, trvající a systematické porušování této směrnice, jež by mohlo svědčit o porušení zásady loajální spolupráce stanovené v čl. 4 odst. 3 SEU.

36 Pokud jde konečně o rozsudek ze dne 16. února 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), Italská republika tvrdí, že Soudní dvůr v něm schválil regulační mechanismus umožňující systematicky opožděnou úhradu dluhů orgánů veřejné moci ve prospěch věřitelů, kteří se nevzdali nároku na úrok z prodlení a náhradu nákladů spojených s vymáháním. I kdyby bylo třeba připustit, jak tvrdí Komise, že skutečné opožděné platby ze strany orgánů veřejné moci představují porušení směrnice 2011/7, které je přičitatelné dotčenému členskému státu, Soudní dvůr nezbytně konstatoval, že regulační mechanismus této povahy je v rozporu s unijním právem, neboť dovoluje systematicky opožděnou úhradu obchodních dluhů orgánů veřejné moci. Italská republika z toho dovozuje, že se právo skutečně zaručené věřitelům směrnicí 2011/7 týká pouze úroků z prodlení s platbami, které ukládá, a dále že cíl této směrnice, kterým je boj proti opožděným platbám, „je sledován pouze nepřímo“.

Závěry Soudního dvora

37 Svou žalobou se Komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika tím, že nezajistila, aby její orgány veřejné moci dodržovaly lhůty 30 nebo 60 kalendářních dnů u plateb, které musí provádět jako úhradu za obchodní transakce s podniky, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7.

38 Podle čl. 4 odst. 3 písm. a) této směrnice členské státy zajistí, aby v obchodních transakcích, v nichž je dlužníkem orgán veřejné moci, lhůta splatnosti nepřekročila 30 kalendářních dnů po dni, kdy nastanou skutkové okolnosti vyjmenované v tomto ustanovení. Pokud jde o čl. 4 odst. 4 uvedené směrnice, ten poskytuje členským státům možnost prodloužit tuto lhůtu až na 60 kalendářních dnů pro orgány veřejné moci a veřejné subjekty v něm uvedené.

39 Pokud jde na prvním místě o výklad těchto ustanovení, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je třeba vzít v úvahu pro výklad ustanovení unijního práva nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jíž je součástí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2019, UNESA a další, C-105/18 až C-113/18, EU:C:2019:935, bod 31 a citovaná judikatura).

40 Zaprvé, pokud jde o znění čl. 4 odst. 3 směrnice 2011/7, vyplývá z něj, zejména z části věty „členské státy zajistí, že v obchodních transakcích, v nichž je dlužníkem orgán veřejné moci, […] lhůta splatnosti nepřekročí žádnou z těchto lhůt“, že se povinnost uložená členským státům tímto ustanoveními týká skutečného dodržování lhůt splatnosti, které stanoví, jejich orgány veřejné moci.

41 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že uvedené ustanovení je formulováno stejně kategoricky jako čl. 4 odst. 1 této směrnice, který se týká placení zákonných úroků z prodlení. Z toho vyplývá, že uvedená ustanovení ukládají členským státům nikoli alternativní, ale komplementární povinnosti.

42 Zadruhé je tento gramatický výklad podepřen kontextem čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7.

43 V tomto ohledu je třeba podotknout, že se znění článku 3 této směrnice, týkajícího se transakcí mezi podniky, výrazně liší od znění článku 4 této směrnice, týkajícího se transakcí mezi podniky a orgány veřejné moci. Tyto dva články sice stanoví, že členské státy zajistí, aby věřitel měl nárok na zaplacení úroku v případě opožděné platby. Naproti tomu, pokud jde o dodržení lhůt splatnosti, tam, kde čl. 4 odst. 3 uvedené směrnice stanovuje konkrétní povinnost připomenutou v bodě 40 tohoto rozsudku, se čl. 3 odst. 3 téže směrnice omezuje na stanovení nároku věřitele na úrok v případě překročení těchto lhůt.

44 Tato analýza je potvrzena srovnáním směrnice 2011/7 se směrnicí 2000/35, která předcházela prvně zmíněné směrnici. Zatímco prvně zmíněná směrnice v článku 4 týkajícím se transakcí mezi podniky a orgány veřejné moci výslovně uvádí, že členské státy zajistí, aby lhůta splatnosti nepřekročila 30 dnů nebo v některých případech nanejvýš 60 dnů, směrnice zmíněná na druhém místě žádné ustanovení takovéto povahy neobsahovala a omezovala se na to, že v článku 3 stanovila povinnost týkající se placení úroku z prodlení, která je nyní vyjádřena v článku 3 směrnice 2011/7, bez rozlišení případu, kdy dlužníkem je orgán veřejné moci.

45 Zatřetí je gramatický a kontextuální výklad čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7 podpořen cíli sledovanými touto směrnicí. Podle jejího čl. 1 odst. 1 je cílem uvedené směrnice boj proti opožděným platbám v obchodních transakcích s cílem zajistit řádné fungování vnitřního trhu, a tím podpořit konkurenceschopnost podniků, a zejména MSP.

46 V tomto ohledu z bodu 3 ve spojení s body, 9 a 23 odůvodnění směrnice 2011/7 vyplývá, že orgány veřejné moci, které provádějí značné množství plateb podnikům, mají výhodu jistějších, předvídatelnějších a trvalejších příjmů než podniky, mohou získat financování za atraktivnějších podmínek než podniky a při dosahování svých cílů jsou méně závislé na budování stálých obchodních vztahů než podniky. Pokud jde přitom o uvedené podniky, opožděné platby ze strany těchto orgánů veřejné moci znamenají pro podniky neopodstatněné náklady, neboť zvyšují jejich problémy s likviditou a komplikují jejich finanční řízení. Tyto opožděné platby rovněž postihují jejich konkurenceschopnost a ziskovost v případech, kdy tyto podniky potřebují kvůli opožděné platbě získat vnější financování.

47 Takové úvahy, týkající se značného množství obchodních transakcí, v nichž jsou orgány veřejné moci dlužníky podniků, jakož i nákladů a obtíží vzniklých těmto podnikům z důvodu opožděných plateb ze strany těchto orgánů, ukazují, že unijní normotvůrce zamýšlel uložit členským státům zesílené povinnosti, pokud jde o transakce mezi podniky a orgány veřejné moci, a znamenají, že čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7 má být vykládán v tom smyslu, že ukládá členským státům povinnost zajistit, aby zmíněné orgány prováděly platby jako úhradu za obchodní transakce s podniky při dodržení lhůt stanovených uvedenými ustanoveními.

48 Z výše uvedeného vyplývá, že výklad Italské republiky, podle kterého čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7 ukládá členským státům pouze povinnost zajistit soulad zákonných a smluvních lhůt splatnosti použitelných na obchodní transakce zahrnující orgány veřejné moci s uvedenými ustanoveními a v případě nedodržení těchto lhůt stanovit nárok věřitele, který splnil své smluvní a zákonné povinnosti, na zákonný úrok z prodlení, avšak nikoli povinnost zajistit skutečné dodržování těchto lhůt těmito orgány veřejné moci, nelze přijmout.

49 Takový závěr není nijak dotčen rozsudkem ze dne 16. února 2017, IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), jehož se dovolává Italská republika.

50 Nejprve je totiž třeba připomenout, že tento rozsudek, jenž se týká „mimořádného [vnitrostátního] finančního mechanismu pro platby dodavatelům“, který byl zaveden na omezenou dobu a byl určen k vypořádání se s prodlením, s nímž se v důsledku hospodářské krize potýkaly orgány veřejné moci, se netýká výkladu čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7, nýbrž se v podstatě týká výkladu čl. 7 odst. 2 a 3 této směrnice, který se týká nespravedlivých smluvních podmínek a praxe v oblasti úroků z prodlení.

51 Dále je třeba podotknout, že když měl Soudní dvůr v bodech 31 a 36 uvedeného rozsudku za to, že pokud se věřitel orgánu veřejné moci vzdá nároku na úrok z prodlení a náhradu nákladů spojených s vymáháním, musí být k tomu, aby toto vzdání se nároku bylo v souladu se směrnicí 2011/7, souhlas k němu dán svobodně a navíc musí být výměnou za „okamžitou“ úhradu jistiny pohledávky, zdůraznil Soudní dvůr – jak uvedla Komise – zásadní význam, který členské státy musí v kontextu této směrnice přiznávat skutečné a rychlé úhradě takovýchto částek.

52 Na rozdíl od toho, co tvrdí Italská republika, z téhož rozsudku nelze dovodit, že Soudní dvůr schválil systematicky opožděné platby obchodních dluhů orgánů veřejné moci ve prospěch věřitelů, kteří se nevzdali nároku na úrok z prodlení a náhradu nákladů spojených s vymáháním.

53 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba určit, že čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7 musí být vykládán v tom smyslu, že členským státům ukládá povinnost zajistit, aby jejich orgány veřejné moci skutečně dodržovaly lhůty splatnosti, které toto ustanovení stanoví.

54 Na druhém místě je třeba s ohledem na argumentaci Italské republiky uvedenou v bodě 34 tohoto rozsudku určit, zda překročení takovýchto lhůt splatnosti orgány veřejné moci může představovat nesplnění povinnosti dotyčných členských států ve smyslu článku 258 SFEU.

55 V této souvislosti je nutno připomenout, že nesplnění povinnosti členským státem může být v zásadě konstatováno na základě článku 258 SFEU bez ohledu na orgán tohoto členského státu, jehož činnost nebo nečinnost je původem nesplnění povinnosti, a to přestože se podle ústavy jedná o nezávislý orgán [rozsudky ze dne 5. května 1970, Komise v. Belgie, 77/69, EU:C:1970:34, bod 15; ze dne 12. března 2009, Komise v. Portugalsko, C-458/07, nezveřejněný, EU:C:2009:147, bod 20, a ze dne 4. října 2018, Komise v. Francie (Zálohová srážková daň), C-416/17, EU:C:2018:811, bod 107].

56 V projednávané věci Italská republika nepopírá, že se nesplnění povinnosti tvrzené Komisí týká orgánů veřejné moci tohoto členského státu ve smyslu čl. 2 bodu 2 směrnice 2011/7. Toto ustanovení odkazuje pro účely definice pojmu „orgán veřejné moci“ na definici pojmu „veřejný zadavatel“ obsaženou zejména v čl. 1 odst. 9 směrnice 2004/18, přičemž tento odkaz je učiněn v zájmu souladu právních předpisů Unie, jak uvádí bod 14 odůvodnění směrnice 2011/7.

57 Je nutno podotknout, že argument Italské republiky, podle kterého orgány veřejné moci nemohou založit odpovědnost členského státu, pod něhož spadají, pokud jednají v rámci obchodní transakce, mimo výkon veřejné moci, by vedl – kdyby byl přijat – k tomu, že by směrnici 2011/7, zejména její čl. 4 odst. 3 a 4, který konkrétně ukládá členským státům povinnost zajistit skutečné dodržování lhůt splatnosti, které stanoví, v obchodních transakcích, v nichž je dlužníkem orgán veřejné moci, zbavil užitečného účinku.

58 Pokud jde na třetím místě o existenci nesplnění povinnosti tvrzeného Komisí s ohledem na čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7, je třeba připomenout, že v souladu s ustálenou judikaturou se existence nesplnění povinnosti musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku (rozsudek ze dne 18. října 2018, Komise v. Spojené království, C-669/16, EU:C:2018:844, bod 40 a citovaná judikatura), a sice v projednávané věci dne 16. dubna 2017.

59 V tomto ohledu z poslední dvouměsíční zprávy předložené Italskou republikou Komisi, vypracované dne 5. prosince 2016, vyplývá, že průměrná lhůta splatnosti u orgánů veřejné moci za první pololetí roku 2016 činila 50 dnů (47 dnů při použití váženého průměru údajů), přičemž tyto údaje byly vypočteny na základě transakcí provedených více než 22 000 orgánů veřejné moci a týkaly se přibližně 13 milionů faktur, které tyto orgány obdržely.

60 Italská republika mimoto v odpovědi na odůvodněné stanovisko a v jejích přílohách uvedla, že za celý rok 2016 činily průměrné lhůty splatnosti 41 dnů u orgánů veřejné moci, které nespadaly pod národní zdravotní systém, a 67 dnů u orgánů veřejné moci, které pod tento systém spadaly, přičemž tyto údaje byly získány na základě faktur obdržených všemi orgány veřejné moci za tentýž rok (více než 27 milionů).

61 Pokud jde o argument Italské republiky, podle kterého je třeba nesplnění povinnosti posuzovat na základě průměrné délky prodlení, a nikoli průměrné lhůty splatnosti, stačí konstatovat, že z odpovědi na odůvodněné stanovisko a jejích příloh zmíněných v předchozím bodě každopádně vyplývá, že během roku 2016 činila průměrná délka prodlení u orgánů veřejné moci nespadajících pod národní zdravotnický systém 10 dnů a u orgánů veřejné moci spadajících pod tento systém činila 8 dnů.

62 Tyto údaje, spolu s údaji poskytnutými Italskou republikou nepřetržitě od zahájení postupu před zahájením soudního řízení, dokládají, že průměrná lhůta, ve které italské orgány veřejné moci jako celek provedly platby jako úhradu za obchodní transakce, překročila lhůty splatnosti stanovené v čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7.

63 V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že Italská republika nepopírá, že její orgány veřejné moci jako celek v průměru překročily tyto lhůty, ani netvrdí, že by analýza těchto údajů provedená jinými způsoby umožnila určit, že uvedené lhůty dodrženy byly. Nicméně zdůrazňuje, že řada opatření přijatých od roku 2013 přispěla k postupnému snižování těchto opožděných plateb a dále že nesplnění povinnosti může být konstatováno pouze v případě závažného, trvajícího a systematického porušování povinností uložených v článku 4 směrnice 2011/7, k čemuž v projednávané věci nedošlo.

64 Takovéto úvahy však nemohou vyloučit existenci nesplnění povinností tímto členským státem, které pro něj vyplývají z čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7, v okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku (obdobně viz rozsudek ze dne 4. března 2010, Komise v. Itálie, C-297/08, EU:C:2010:115, body 77 a 78). Z judikatury Soudního dvora navíc vyplývá, že žaloba pro nesplnění povinnosti má objektivní povahu, takže nedodržení povinností, jež pro členské státy vyplývají z unijního práva, je považováno za existující bez ohledu na rozsah nebo četnost dotčených situací (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. ledna 2003, Komise v. Dánsko, C-226/01, EU:C:2003:60, bod 32 a citovaná judikatura).

65 V důsledku toho je třeba uvést, že i kdyby byla okolnost, že se situace týkající se opožděných plateb orgánů veřejné moci v obchodních transakcích, na které se vztahuje směrnice 2011/7, zlepšuje, považována za prokázanou, nebrání tato okolnost tomu, aby Soudní dvůr určil, že Italská republika nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z unijního práva [obdobně viz rozsudek ze dne 24. října 2019, Komise v. Francie (Překračování mezních hodnot pro oxid dusičitý), C-636/18, EU:C:2019:900, bod 49].

66 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba určit, že Italská republika tím, že nezajistila, aby její orgány veřejné moci skutečně dodržovaly lhůty splatnosti stanovené v čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice 2011/7, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z těchto ustanovení.

K nákladům řízení

67 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Italská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) **Italská republika tím, že nezajistila, aby její orgány veřejné moci skutečně dodržovaly lhůty splatnosti stanovené v čl. 4 odst. 3 a 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/7/EU ze dne 16. února 2011 o postupu proti opožděným platbám v obchodních transakcích, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z těchto ustanovení.**

2) **Italské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Podpisy.