Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 28 stycznia 2020 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Dyrektywa 2011/7/UE – Zwalczanie opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych – Transakcje handlowe, w których dłużnikiem jest organ publiczny – Obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie, aby wyznaczony organom publicznym termin płatności nie przekraczał 30 względnie 60 dni – Zobowiązanie rezultatu

W sprawie C-122/18

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 14 lutego 2018 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali G. Gattinara i C. Zadra, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Włoskiej, którą reprezentowała G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, tę ostatnią wspierali S. Fiorentino i F. De Luca, avvocati dello Stato,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Safjan i S. Rodin, prezesi izb, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe i N. Piçarra (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: G. Hogan,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

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

wydaje następujący

* Język postępowania: włoski.

Wyrok

1 Komisja wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że nie zapewniwszy i nadal nie zapewniając unikania przez jej organy publiczne przekraczania terminów zapłaty ich zobowiązań handlowych, wynoszących 30 względnie 60 dni kalendarzowych, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz.U. 2011, L 48, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2012, L 233, s. 3; Dz.U. 2015, L 218, s. 82), a w szczególności zobowiązaniom wynikającym z art. 4 owej dyrektywy.

Ramy prawne

Prawo Unii

2 Motywy 3, 9, 12, 14, 23 i 25 dyrektywy 2011/7 brzmią następująco:

„(3) Wiele płatności w transakcjach handlowych między podmiotami gospodarczymi lub między podmiotami gospodarczymi a organami publicznymi dokonywanych jest po terminie uzgodnionym w umowie lub określonym w ogólnych warunkach handlowych. Chociaż towary zostały dostarczone, a usługi wyświadczone, wiele odpowiadających im faktur płaconych jest długo po terminie. Takie opóźnienia w płatnościach mają negatywny wpływ na płynność finansową i komplikują zarządzanie finansami przedsiębiorstw. Wpływa to również na ich konkurencyjność i rentowność, gdy z powodu opóźnień w płatnościach wierzyciel zmuszony jest sięgać do zewnętrznych źródeł finansowania […].

[…]

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

[…]

(12) Opóźnienia w płatnościach stanowią naruszenie postanowień umowy, które stało się korzystne finansowo dla dłużników w większości państw członkowskich z uwagi na naliczanie niskich lub zerowych odsetek za opóźnienia w płatnościach lub powolne procedury ściągania należności. Konieczna jest więc zdecydowana zmiana w kierunku kultury szybkich płatności, w ramach której wszelkie zapisy uniemożliwiające naliczanie odsetek należy zawsze uznawać za rażąco nieuczciwy warunek umowy lub praktykę, w celu odwrócenia tej tendencji i zniechęcenia do przekraczania terminów płatności. Zmiana ta powinna również obejmować wprowadzenie szczegółowych przepisów dotyczących terminów płatności i rekompensaty dla wierzycieli za poniesione koszty oraz, między innymi, na zapisie, że wykluczenie prawa do rekompensaty za koszty odzyskiwania należności powinno być uważane za rażąco nieuczciwe.

[…]

(14) Z myślą o zapewnieniu spójności ustawodawstwa unijnego do celów niniejszej dyrektywy powinna mieć zastosowanie definicja »instytucji zamawiających« zawarta w dyrektywie 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynującej procedury

udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych [(Dz.U. 2004, L 134, s. 1)] oraz w dyrektywie 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi [(Dz.U. 2004, L 134, s. 114)].

[…]

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

[…]

(25) Szczególnie niepokojąca, jeśli chodzi o opóźnienia w płatnościach, jest sytuacja ochrony zdrowia w wielu państwach członkowskich. Systemy opieki zdrowotnej, jako podstawowy składnik europejskiej struktury socjalnej, często muszą godzić indywidualne potrzeby z dostępnymi środkami finansowymi […]. W związku z tym państwa członkowskie powinny móc zezwalać publicznym jednostkom udzielającym świadczeń zdrowotnych na pewną elastyczność w realizacji ich zobowiązań. W tym celu państwa członkowskie powinny mieć pod pewnymi warunkami możliwość wydłużania ustawowego terminu płatności do maksymalnie 60 dni kalendarzowych. Państwa członkowskie powinny jednak dołożyć wszelkich starań, aby płatności w sektorze opieki zdrowotnej były dokonywane zgodnie z ustawowymi terminami płatności".

3 Artykuł 1 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/7 stanowi:

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

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

4 Artykuł 2 tej dyrektywy głosi:

„Do celów niniejszej dyrektywy zastosowanie mają następujące definicje:

[…]

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

[…]

4) »opóźnienia w płatnościach« oznaczają płatności, które nie zostały dokonane w umownym lub ustawowym terminie, w przypadku gdy spełnione są warunki określone w art. 3 ust. 1 lub w art. 4 ust. 1;

[…]

[…]".

5 Artykuł 3 dyrektywy 2011/7 przewiduje w ust. 1 i 3:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby w transakcjach handlowych między przedsiębiorstwami wierzyciel był uprawniony do odsetek za opóźnienia w płatnościach, bez konieczności przypomnienia, w przypadku gdy spełnione są następujące warunki:

a) wierzyciel wypełnił swoje zobowiązania umowne i prawne; oraz

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

[…]

3. W przypadku gdy warunki określone w ust. 1 są spełnione, państwa członkowskie zapewniają:

a) aby wierzyciel był uprawniony do odsetek za opóźnienia w płatnościach od dnia następującego po dacie płatności lub terminie płatności określonych w umowie;

b) w przypadku gdy data lub termin płatności nie zostały ustalone w umowie, aby wierzyciel był uprawniony do odsetek za opóźnienia w płatnościach po upływie któregokolwiek z następujących terminów:
   i) 30 dni kalendarzowych od daty otrzymania przez dłużnika faktury lub równoważnego wezwania do zapłaty;
   ii) w przypadku gdy data otrzymania faktury lub równoważnego wezwania do zapłaty nie jest pewna – 30 dni kalendarzowych od daty otrzymania towarów lub usług;
   iii) w przypadku gdy dłużnik otrzyma fakturę lub równoważne wezwanie do zapłaty przed otrzymaniem towarów lub usług – 30 dni kalendarzowych od daty otrzymania towarów lub usług;
   iv) w przypadku gdy procedura przyjęcia lub weryfikacji, za pomocą której ma zostać potwierdzana zgodność towarów lub usług z umową, przewidziana jest w ustawie lub w umowie i jeśli dłużnik otrzyma fakturę lub równoważne wezwanie do zapłaty przed datą takiego przyjęcia lub weryfikacji lub w dniu ich dokonywania – 30 dni kalendarzowych od tej daty".

6 Artykuł 4 dyrektywy 2011/7, zatytułowany „Transakcje między przedsiębiorstwami a organami publicznymi", stanowi w ust. 1, 3, 4 i 6:

„1. „Państwa członkowskie zapewniają, aby w ramach transakcji handlowych, w których dłużnikiem jest organ publiczny, wierzyciel był uprawniony po upływie terminu określonego w ust. 3, 4 lub 6 do ustawowych odsetek za opóźnienia w płatnościach, bez konieczności przypomnienia, w przypadku gdy spełnione są następujące warunki:

a) wierzyciel wypełnił swoje zobowiązania umowne i prawne; oraz

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

[…]

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby w ramach transakcji handlowych, w których dłużnikiem są organy publiczne:

a) termin płatności nie przekraczał żadnego z następujących terminów:
   i) 30 dni kalendarzowych od daty otrzymania przez dłużnika faktury lub równoważnego wezwania do zapłaty;
   ii) w przypadku gdy data otrzymania faktury lub równoważnego wezwania do zapłaty nie jest pewna – 30 dni kalendarzowych od daty otrzymania towarów lub usług;
   iii) w przypadku gdy dłużnik otrzyma fakturę lub równoważne wezwanie do zapłaty przed otrzymaniem towarów lub usług – 30 dni kalendarzowych od daty otrzymania towarów lub usług;
   iv) w przypadku gdy procedura przyjęcia lub weryfikacji, za pomocą której ma zostać potwierdzana zgodność towarów lub usług z umową, przewidziana jest w ustawie lub w umowie i jeśli dłużnik otrzyma fakturę lub równoważne wezwanie do zapłaty przed datą takiego przyjęcia lub weryfikacji lub w dniu ich dokonywania – 30 dni kalendarzowych od tej daty;

b) data otrzymania faktury nie podlegała porozumieniu umownemu między dłużnikiem a wierzycielem.

4. Państwa członkowskie mogą wydłużyć termin, o którym mowa w ust. 3 lit. a), do maksymalnie 60 dni kalendarzowych w odniesieniu do:

a) każdego organu publicznego prowadzącego działalność gospodarczą o charakterze przemysłowym lub handlowym, oferującego towary lub usługi na rynku i podlegającego jako przedsiębiorstwo publiczne wymogom przejrzystości określonym w dyrektywie Komisji 2006/111/WE z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw [(Dz.U. 2006, L 318, s. 17)];

b) jednostek publicznych udzielających świadczeń zdrowotnych, należycie uznanych do tych celów.

[…]

6. Państwa członkowskie zapewniają, aby termin płatności ustalony w umowie nie przekraczał terminów przewidzianych w ust. 3, chyba że w umowie wyraźnie ustalono inaczej i pod warunkiem że jest to obiektywnie uzasadnione szczególnym charakterem lub szczególnymi elementami umowy, oraz aby w żadnym przypadku nie przekraczał on 60 dni kalendarzowych".

Prawo włoskie

7 Dyrektywa 2011/7 została przetransponowana do włoskiego porządku prawnego na mocy 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 (dekretu ustawodawczego nº 192 w sprawie zmiany dekretu ustawodawczego z dnia 9 października 2002 r. nr 231 w celu pełnej transpozycji dyrektywy 2011/7/UE dotyczącej zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy nr 180 z dnia 11 listopada 2011 r.) z dnia 9 listopada 2012 r. (GURI nr 267 z dnia 15 listopada 2012 r.). Wspomnianym dekretem ustawodawczym nº 231

z dnia 9 października 2002 r. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/35/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz.U. 2000, L 200, s. 35) została przetransponowana do włoskiego porządku prawnego.

8 Wśród środków przyjętych przez Republikę Włoską w celu zagwarantowania terminowego regulowania płatności przez organy publiczne figurują: 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 (dekret z mocą ustawy nr 35 w sprawie pilnych przepisów dotyczących spłaty zaległych zobowiązań administracji publicznej, przywrócenia równowagi finansowej jednostek samorządu terytorialnego na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz zapłaty podatków przez jednostki samorządu terytorialnego) z dnia 8 kwietnia 2013 r. (GURI nr 82 z dnia 8 kwietnia 2013 r.), przekształcony, wraz ze zmianami, w ustawę na mocy ustawy nr 64 z dnia 6 czerwca 2013 r. (GURI nr 132 z dnia 7 czerwca 2013 r.), jak również decreto legge n. 66 – Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale (dekret z mocą ustawy nr 66 w sprawie pilnych przepisów na rzecz wspierania konkurencyjności i sprawiedliwości społecznej) z dnia 24 kwietnia 2014 r. (GURI nr 95 z dnia 24 kwietnia 2014 r.) przekształcony, wraz ze zmianami, w ustawę na mocy ustawy nr 89 z dnia 23 czerwca 2014 r. (GURI nr 143 z dnia 23 czerwca 2014 r.). Wspomniane dekrety przewidują między innymi przyznanie dodatkowych środków finansowych na spłatę pewnych, o określonej wartości i wymagalnych wierzytelności przedsiębiorstw przysługujących im względem organów publicznych.

9 Dodatkowo Republika Włoska przyjęła przepisy podatkowe mające poprawić sytuację przedsiębiorstw, którym przysługują wierzytelności względem organów publicznych. Jednym z nich jest art. 12 ust. 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 la internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed Expo 2015 (dekretu z mocą ustawy nr 145 w sprawie pilnych środków na realizację programu „Destinazione Italia", w celu ograniczenia taryf energii elektrycznej i gazu, w celu obniżenia wysokości stawek za ubezpieczenie OC samochodów osobowych, w celu umiędzynarodowienia rozwoju i cyfryzacji przedsiębiorstw, a także w celu realizacji robót publicznych i EXPO 2015) z dnia 23 grudnia 2013 r. (GURI nr 300 z dnia 23 grudnia 2013 r.), przekształcony, wraz ze zmianami, w ustawę na mocy ustawy nr 9 z dnia 21 lutego 2014 r. (GURI nr 43 z dnia 21 lutego 2014 r.). Na podstawie tego przepisu przedsiębiorstwa mogą dokonywać potrącenia pewnych, o określonej wartości i wymagalnych wierzytelności przysługujących im względem organów publicznych z ich zobowiązań podatkowych.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

10 W następstwie szeregu skarg złożonych przez włoskie podmioty gospodarcze i włoskie stowarzyszenia podmiotów gospodarczych Komisja w dniu 19 czerwca 2014 r. wystosowała do Republiki Włoskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, zarzucając jej uchybienie zobowiązaniom, które na niej ciążą w szczególności na podstawie art. 4 dyrektywy 2011/7.

11 Pismem z dnia 18 sierpnia 2014 r. rzeczone państwo członkowskie odpowiedziało na to wezwanie do usunięcia uchybienia, przekazując Komisji listę konkretnych środków, jakie zostały podjęte w celu zwalczania opóźnień w płatnościach między jednostkami publicznymi a prywatnymi. Na środki te składały się: przedterminowa transpozycja dyrektywy 2011/7, podjęcie działań zmierzających do zlikwidowania zaległego zadłużenia organów publicznych, jak również stworzenie nowego otoczenia regulacyjnego i administracyjnego mającego na celu zachęcenie do przestrzegania przewidzianych w tej dyrektywie terminów płatności oraz uniknięcie dalszego narastania zaległego i niespłaconego zadłużenia organów publicznych. W tym samym piśmie Republika Włoska wyjaśniła, że mimo przyjęcia wspomnianych środków nie dało się wykluczyć dalszego utrzymywania się opóźnień w płatnościach.

12 W dniu 12 listopada 2014 r. Komisja wezwała Republikę Włoską do przedkładania co dwa miesiące sprawozdań dotyczących rzeczywistych terminów płatności ze strony organów publicznych. Republika Włoska zastosowała się do tego wezwania i przekazała Komisji siedem sprawozdań za okresy dwumiesięczne, dotyczących okresu od 1 grudnia 2014 r. do 6 sierpnia 2016 r.

13 Pismem z dnia 21 września 2016 r. Komisja podkreśliła, że w wysłanych jej do tej pory sprawozdaniach za okresy dwumiesięczne nie uwzględniono wszystkich faktur, których adresatami były włoskie organy publiczne, lecz jedynie faktury, które organy te rzeczywiście uregulowały w okresie referencyjnym. W konsekwencji Komisja zwróciła się do Republiki Włoskiej o dostarczenie jej zaktualizowanych danych obejmujących wszystkie faktury.

14 W odpowiedzi na pismo z dnia 21 września 2016 r. wspomniane państwo członkowskie przekazało Komisji, w dniu 5 grudnia 2016 r., dane pochodzące z platformy monitorowania wierzytelności handlowych, z których wynikało, że w pierwszym półroczu 2016 r. średni termin zapłaty wynosił 50 dni.

15 W dniu 16 lutego 2017 r. Komisja, uznając, że sytuacja wynikająca z ogółu sprawozdań przedstawionych przez Republikę Włoską jest niezgodna z art. 4 dyrektywy 2011/7, wydała uzasadnioną opinię w rozumieniu art. 258 TFUE i wezwała to państwo członkowskie do zastosowania się do niej w terminie dwóch miesięcy.

16 W odpowiedzi na uzasadnioną opinię z dnia 19 kwietnia 2017 r. Republika Włoska wskazała, że średni termin płatności ze strony organów publicznych wynosił za cały 2016 rok 51 dni, mianowicie: 44 dni w przypadku administracji państwowej, 67 dni w przypadku krajowej służby zdrowia, 36 dni w przypadku regionów i prowincji autonomicznych, 43 dni w przypadku jednostek samorządu lokalnego, 30 dni w przypadku krajowych podmiotów publicznych i 38 dni w przypadku innych organów publicznych.

17 Uznając, że Republika Włoska nadal nie usunęła naruszeń art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7, Komisja wniosła niniejszą skargę.

18 Zgodnie z art. 16 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Republika Włoska wniosła o rozpoznanie sprawy przez Trybunał w składzie wielkiej izby.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

19 Komisja podnosi, że z danych, które przekazała jej Republika Włoska, wynika, iż włoskie organy publiczne przekraczały określone w art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7 terminy płatności wynoszące 30 względnie 60 dni. Owe przekroczenia, których istnieniu to państwo członkowskie wyraźnie nie zaprzeczyło, dotyczą wszystkich organów publicznych i obejmują okres kilku lat.

20 W tym względzie Komisja podkreśla, że dane świadczące o rzeczywistym charakterze zarzucanego Republice Włoskiej uchybienia były na bieżąco rejestrowane i aktualizowane w okresie między wrześniem 2014 r. a grudniem 2016 r.

21 Komisja wskazuje też, że wyniki badań przeprowadzonych przez inne podmioty i stowarzyszenia pozostają w sprzeczności z wnioskami wyciągniętymi przez Republikę Włoską ze sprawozdań za okresy dwumiesięczne, zgodnie z którymi średnie terminy płatności stopniowo ulegają skróceniu. Badania te wskazują bowiem na istnienie średnich terminów płatności sięgających od 99 dni (badanie przeprowadzone przez Confartigianato, stowarzyszenie reprezentujące niektóre zawody rzemieślnicze

i MŚP) do 145 dni (badanie przeprowadzone przez Assobiomedica, stowarzyszenie reprezentujące przedsiębiorstwa dostarczające wyroby medyczne do struktur włoskiej opieki zdrowotnej), a nawet 156 dni (badanie przeprowadzone przez ANCE, stowarzyszenie przedsiębiorstw sektora budowlanego). W skrajnych przypadkach termin płatności sięgnął nawet 687 dni (badanie przeprowadzone przez dziennik *Il Sole 24 Ore*).

22 Zdaniem Komisji takie ciągłe i systematyczne przekraczanie przez włoskie władze publiczne terminów płatności przewidzianych w art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7 samo w sobie stanowi naruszenie tego aktu, za które odpowiedzialność ponosi Republika Włoska. Od czasu wejścia w życie tej dyrektywy państwa członkowskie są bowiem zobowiązane, na mocy jej art. 4 ust. 3 i 4, nie tylko do wprowadzenia w ich ustawodawstwach transponujących dyrektywę oraz w umowach dotyczących transakcji handlowych, w których dłużnikiem jest jeden z ich organów publicznych, maksymalnych terminów płatności zgodnych z tymi przepisami, lecz także zapewnienia, by owe organy publiczne rzeczywiście przestrzegały tych terminów.

23 W tym kontekście Komisja podnosi w pierwszej kolejności, że pojęcie „terminu zapłaty" w rozumieniu art. 4 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2011/7 odnosi się do terminu, w którym organy publiczne są zobowiązane do rzeczywistego uregulowania swoich zobowiązań handlowych, przy czym termin ten rozpoczyna swój bieg wraz z zaistnieniem konkretnych okoliczności, takich jak odbiór faktury, odbiór towarów lub wykonanie usług. Komisja dodaje, że w celu zdefiniowania pojęcia „opóźnienia w płatnościach" art. 2 pkt 4 tej dyrektywy odsyła do konkretnej okoliczności, a mianowicie „płatności, które nie zostały dokonane" w umownym lub ustawowym terminie. Taka wykładnia pojęcia „terminu zapłaty" jest zresztą jedyną, która pozwala na efektywną realizację celu dyrektywy 2011/7, jakim jest skuteczne zwalczanie opóźnień w płatnościach w ramach rynku wewnętrznego.

24 W drugiej kolejności Komisja zauważa, że w związku z tym, iż naruszenie art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7 przez organy publiczne może prowadzić do powstania odpowiedzialności po stronie zainteresowanego państwa członkowskiego, kwestia, czy owe organy wykonują uprawnienia z zakresu władztwa publicznego, czy też działają one iure privatorum, nie ma w tym kontekście znaczenia. Zresztą pojęcie „instytucji zamawiającej", do którego odsyła art. 2 pkt 2 tej dyrektywy w celu zdefiniowania pojęcia „organu publicznego", jest niezależne od istnienia uprawnień z zakresu władztwa publicznego.

25 W trzeciej kolejności Komisja podnosi, że proponowanej przez nią wykładni art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7 nie stoi na przeszkodzie wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), na który powołała się Republika Włoska w odpowiedzi na uzasadnioną opinię.

26 Republika Włoska, odnosząc się do danych, które przekazała Komisji, podnosi w pierwszej kolejności, że dane te, dotyczące lat 2015–2017 i zaktualizowane w marcu 2018 r., świadczą o stałej i systematycznej poprawie w kwestii średnich terminów dokonywania płatności przez organy publiczne. Owa poprawa przekłada się na spadek średniej liczby dni opóźnienia w okresie 2015–2017 (z 23 dni do 8 dni). Jeśli utrzyma się ta tendencja, to w odniesieniu do faktur wystawionych w 2018 r. można zakładać, że terminy płatności ustanowione w art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7 będą przestrzegane.

27 W drugiej kolejności Republika Włoska podnosi, że Komisja zastosowała błędną metodę analizy danych zawartych w dostarczonych przez nią sprawozdaniach za okresy dwumiesięczne.

28 W tym względzie Republika Włoska podkreśla z jednej strony, że wybór, jakiego dokonała Komisja, a mianowicie posłużenie się wskaźnikiem „średniego terminu płatności", a nie wskaźnikiem „średniego okresu opóźnienia", podważa wiarygodność analizy przeprowadzonej przez Komisję. Z uwagi bowiem na to, że w przypadku tego pierwszego wskaźnika punktem odniesienia dla analizy czasu trwania opóźnienia ze strony organów publicznych jest „standardowy" termin wynoszący 30 dni, Komisja pominęła fakt, że termin płatności wynoszący 60 dni, przewidziany w art. 4 ust. 4 dyrektywy 2011/7,

ma zastosowanie nie tylko do transakcji dokonywanych przez jednostki publiczne udzielające świadczeń zdrowotnych, lecz również do transakcji dokonywanych przez każdy organ publiczny prowadzący działalność gospodarczą o charakterze przemysłowo-handlowym, który podlega dyrektywie 2006/111. Z drugiej strony Komisja dokonała jej zdaniem błędnego porównania danych pod względem czasowym, nie uwzględniając dynamiki realizacji płatności. Analiza tej instytucji kończy się zatem w momencie wysłania ostatniego sprawozdania za okres dwumiesięczny, bez uwzględnienia płatności, które zostały zrealizowane później.

29 W trzeciej kolejności Republika Włoska kwestionuje wyniki badań wspomnianych w pkt 21 niniejszego wyroku, które jej zdaniem są pozbawione znaczenia dla sprawy ze względu na brak wiarygodności i niepełny charakter zgromadzonych danych.

30 Co się tyczy zakresu art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7 Republika Włoska podnosi w pierwszej kolejności, że z językowej i systemowej wykładni tych przepisów wynika, iż chociaż dyrektywa ta nakłada na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania w ich ustawodawstwach transponujących tę dyrektywę oraz w umowach dotyczących transakcji handlowych, w których dłużnikiem jest jeden z ich organów publicznych, maksymalnych terminów płatności zgodnych z tymi przepisami, a także ustanowienia prawa wierzycieli do odsetek za opóźnienia w płatnościach oraz do odszkodowania z tytułu kosztów ich odzyskiwania w przypadku niedochowania tych terminów, to jednak przepisy te nie wymagają od państw członkowskich, aby zapewniły one rzeczywiste przestrzeganie tych terminów przez ich organy publiczne we wszystkich okolicznościach. Dyrektywa 2011/7 zmierza do ujednolicenia nie tyle terminów, w których organy publiczne powinny rzeczywiście uregulować kwoty należne z tytułu wynagrodzenia za transakcje handlowe, których były stronami, co terminów, w których muszą one wypełniać swoje zobowiązania bez narażania się na automatyczne kary za opóźnienia w płatnościach.

31 Otóż oprócz tego, że art. 4 ust. 6 dyrektywy 2011/7 ogranicza się do narzucenia przestrzegania terminu „określonego w umowie", z art. 4 ust. 3 i 4 tej dyrektywy nie wynika, że organy publiczne są zobowiązane do uregulowania zobowiązań w określonym tam terminie. Jeśli chodzi o wyrażenie „termin płatności", to nie odnosi się ono, we właściwych przepisach tej dyrektywy, do terminu, w którym organy publiczne powinny rzeczywiście uregulować takie zobowiązanie.

32 W drugiej kolejności Republika Włoska podnosi, że art. 4 ust. 3 dyrektywy 2011/7 ogranicza się do ustalenia początku biegu terminów płatności w odniesieniu do transakcji handlowych. Powołanie się w tym przepisie na okoliczności takie jak odbiór faktury, odbiór towarów, wykonanie usług bądź przyjęcie lub weryfikacja towarów nie oznacza jeszcze, że państwo członkowskie jest zobowiązane dopilnować, aby w każdym konkretnym wypadku wspomniane terminy były przestrzegane.

33 W trzeciej kolejności – brak ścisłego terminu, w którym powinien zostać wykonany obowiązek nałożony na mocy art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7, świadczy zdaniem tego państwa o tym, że w odniesieniu do przestrzegania terminów płatności dyrektywa ta nakłada na dane państwo członkowskie nie obowiązek osiągnięcia rezultatu, lecz co najwyżej obowiązek starannego działania, którego naruszenie może zostać stwierdzone tylko wtedy, gdy sytuacja tego państwa członkowskiego znacznie odbiega od sytuacji zalecanej przez tę dyrektywę. Tymczasem w niniejszej sprawie dane przekazane Komisji wskazują z jednej strony na znaczną i trwałą redukcję opóźnień w płatnościach zobowiązań przez organy publiczne, z drugiej strony zaś, w szczególności w odniesieniu do organów publicznych działających w ramach krajowego systemu opieki zdrowotnej, na niewielkie opóźnienie, przekraczające zaledwie o kilka dni termin płatności przewidziany w art. 4 ust. 4 tej dyrektywy.

34 W czwartej kolejności Republika Włoska twierdzi, że nie powinna ponosić odpowiedzialności za przekraczanie terminów płatności przez organy publiczne. Jej zdaniem w przypadku gdy organ państwa członkowskiego działa na równych zasadach co podmiot prywatny, organ ten odpowiada za ewentualne naruszenie prawa Unii wyłącznie przed sądami krajowymi, na takich samych warunkach jak podmiot prywatny. W tych okolicznościach, aby zapewnić przestrzeganie prawa Unii, państwa

członkowskie mogą interweniować wyłącznie w sposób pośredni, poprzez dokonanie prawidłowej transpozycji przepisów, których organy publiczne powinny przestrzegać, oraz poprzez ustalenie kar za ich nieprzestrzeganie. Tymczasem przewidując terminy płatności nieprzekraczające tych przewidzianych w dyrektywie 2011/7, a także przewidując obowiązek zapłaty odsetek za opóźnienia w płatnościach i odszkodowania za poniesione koszty odzyskiwania należności, Republika Włoska wypełniła obowiązki nałożone na nią przez tę dyrektywę.

35 W każdym wypadku nawet przy założeniu, że dyrektywa 2011/7 nakłada na nią obowiązek zapewnienia poszanowania przez organy publiczne terminów płatności w odniesieniu do transakcji handlowych, których są one stronami, Republika Włoska podnosi, że byłaby odpowiedzialna wyłącznie za poważne, stałe i systematyczne naruszenia tej dyrektywy, będące przejawem naruszenia zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE.

36 Co się tyczy wreszcie wyroku z dnia 16 lutego 2017 r., IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121) Republika Włoska podnosi, że Trybunał zgodził się w nim z mechanizmem regulacyjnym umożliwiającym systematyczną spłatę po terminie zobowiązań organów publicznych wierzycielom, którzy nie zrezygnowali z dochodzenia odsetek za opóźnienia w płatnościach i odszkodowania za koszty odzyskiwania należności. Tymczasem gdyby przyjąć, jak utrzymuje Komisja, że rzeczywiste opóźnienia w płatnościach ze strony organów publicznych stanowią naruszenie dyrektywy 2011/7 przez dane państwo członkowskie, Trybunał z pewnością stwierdziłby niezgodność z prawem Unii tego rodzaju mechanizmu regulacyjnego, ponieważ zezwalał on na systematyczną spłatę przez organy publiczne ich zobowiązań handlowych po terminie. Republika Włoska wnioskuje z tego, po pierwsze, że jedynym konkretnym prawem gwarantowanym wierzycielom przez dyrektywę 2011/7 jest ustanowione przez nią prawo do dochodzenia odsetek za opóźnienia w płatnościach, a po drugie, że cel tej dyrektywy, czyli zwalczanie opóźnień w płatnościach, „jest realizowany jedynie pośrednio".

Ocena Trybunału

37 Komisja wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że nie zapewniając przestrzegania przez jej organy publiczne terminu zapłaty wynagrodzenia w transakcjach handlowych z przedsiębiorstwami, wynoszącego 30 względnie 60 dni kalendarzowych, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7.

38 Zgodnie z art. 4 ust. 3 lit. a) tej dyrektywy państwa członkowskie zapewniają, aby w ramach transakcji handlowych, w których dłużnikiem jest ich organ publiczny, termin płatności nie przekraczał 30 dni kalendarzowych od daty wystąpienia wskazanych w tym przepisie okoliczności. Co się tyczy art. 4 ust. 4 wspomnianej dyrektywy – daje on państwom członkowskim możliwość wydłużenia tego terminu do maksymalnie 60 dni kalendarzowych w odniesieniu do wskazanych organów i jednostek publicznych.

39 Odnosząc się, w pierwszej kolejności, do interpretacji tych przepisów, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględnić nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi (zob. podobnie wyrok z dnia 7 listopada 2019 r., UNESA i in., od C-105/18 do C-113/18, EU:C:2019:935, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 Co się tyczy, po pierwsze, brzmienia art. 4 ust. 3 dyrektywy 2011/7, wynika z niego, w szczególności z części zdania „państwa członkowskie zapewniają, aby w ramach transakcji handlowych, w których dłużnikiem są organy publiczne, termin płatności nie przekraczał żadnego z następujących terminów", że nałożony na państwa członkowskie w tych przepisach obowiązek dotyczy rzeczywistego przestrzegania przez ich organy publiczne terminów płatności przewidzianych w tych przepisach.

41 W tym względzie należy zauważyć, że przepis ten jest zredagowany w sposób równie precyzyjny jak art. 4 ust. 1 tej dyrektywy, dotyczący obowiązku zapłaty odsetek ustawowych za opóźnienia w płatnościach. Wynika z tego, że wspomniane przepisy nakładają na państwa członkowskie obowiązki nie o charakterze alternatywnym, lecz uzupełniającym.

42 Po drugie, zaprezentowaną wyżej wykładnię językową potwierdza kontekst, w jaki wpisuje się art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7.

43 Należy bowiem stwierdzić, że brzmienie art. 3 tej dyrektywy, dotyczącego transakcji między przedsiębiorstwami, wyraźnie różni się od brzmienia art. 4 tej dyrektywy, dotyczącego transakcji między przedsiębiorstwami a organami publicznymi. Co prawda oba te artykuły przewidują, że państwa członkowskie powinny zapewnić, aby wierzyciel był uprawniony do odsetek w przypadku opóźnień w płatnościach, niemniej jednak podczas gdy w odniesieniu do przestrzegania terminów płatności art. 4 ust. 3 wspomnianej dyrektywy ustanawia konkretny obowiązek, który wskazano w pkt 40 niniejszego wyroku, art. 3 ust. 3 tej dyrektywy ogranicza się do ustanowienia prawa wierzyciela do odsetek w przypadku przekroczenia tych terminów.

44 Analizę tę potwierdza porównanie między dyrektywą 2011/7 a poprzedzającą ją dyrektywą 2000/35. Podczas gdy pierwsza z nich wyraźnie stwierdza w art. 4, dotyczącym transakcji między przedsiębiorstwami a organami publicznymi, że państwa członkowskie zapewniają, aby termin płatności nie przekraczał 30 dni względnie, w niektórych przypadkach, maksymalnie 60 dni, druga nie zawierała tego rodzaju przepisu i ograniczała się do ustanowienia w swoim art. 3 obowiązku dotyczącego zapłaty odsetek z tytułu opóźnień w płatności, wyrażonego obecnie w art. 3 dyrektywy 2011/7, bez wyszczególnienia sytuacji, w której dłużnikiem jest organ publiczny.

45 Po trzecie, językową i kontekstową wykładnię art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7 potwierdzają cele, które realizuje ta dyrektywa. Otóż zgodnie z jej art. 1 ust. 1 celem tej dyrektywy jest zwalczanie opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, i wspieranie tym samym konkurencyjności przedsiębiorstw, a w szczególności MŚP.

46 W tym względzie z łącznej lektury motywów 3, 9 i 23 dyrektywy 2011/7 wynika, że organy publiczne, które realizują znaczną liczbę płatności na rzecz przedsiębiorstw, korzystają z bardziej bezpiecznych, przewidywalnych i trwałych źródeł dochodów niż przedsiębiorstwa, mogą uzyskać finansowanie na o wiele bardziej atrakcyjnych niż one warunkach oraz są w mniejszym stopniu niż przedsiębiorstwa uzależnione od budowania trwałych stosunków handlowych z klientami. Tymczasem w przypadku wspomnianych przedsiębiorstw opóźnienia w płatnościach ze strony tych organów prowadzą do nieuzasadnionych kosztów po ich stronie, mają negatywny wpływ na ich płynność finansową i komplikują zarządzanie ich finansami. Owe opóźnienia w płatnościach negatywnie wpływają również na ich konkurencyjność i rentowność, gdyż z powodu opóźnień w płatnościach zmuszone są one sięgać do zewnętrznych źródeł finansowania.

47 Tego rodzaju względy dotyczące dużej liczby transakcji handlowych, w których organy publiczne są dłużnikami przedsiębiorstw, a także kosztów i trudności spowodowanych opóźnieniami w płatnościach ze strony tych organów, świadczą o tym, że prawodawca Unii zamierzał nałożyć na państwa członkowskie rygorystyczne obowiązki w odniesieniu do transakcji między przedsiębiorstwami a organami publicznymi, i powodują, że art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7 należy interpretować w ten sposób, iż przepisy te nakładają na państwa członkowskie obowiązek dołożenia wszelkich starań, aby organy te realizowały płatności z tytułu wynagrodzenia w transakcjach handlowych z przedsiębiorstwami w poszanowaniu przewidzianych w nich terminów.

48 Z powyższego wynika, że nie można zaakceptować wykładni, którą proponuje Republika Włoska, zgodnie z którą art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7 nakłada na państwa członkowskie jedynie obowiązek zapewnienia zgodności z tymi przepisami terminów ustawowych i umownych mających zastosowanie do transakcji handlowych z udziałem organów publicznych i ustanowienia, w przypadku naruszenia

tych terminów, prawa wierzyciela, który spełnił swoje umowne i ustawowe zobowiązania, do dochodzenia odsetek ustawowych za opóźnienia w płatnościach, ale już nie obowiązek zapewnienia rzeczywistego przestrzegania tych terminów przez te organy.

49 Wniosku tego nie zmienia wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., IOS Finance EFC (C-555/14, EU:C:2017:121), na który powołuje się Republika Włoska.

50 Przede wszystkim należy bowiem przypomnieć, że wyrok ten, który dotyczy „nadzwyczajnego [krajowego] mechanizmu finansowania w celu spłaty dostawców", o ograniczonym czasie trwania, mającego na celu rozwiązanie problemu skumulowanych, z racji kryzysu gospodarczego, płatności ze strony organów publicznych, nie dotyczy wykładni art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7, lecz w istocie jej art. 7 ust. 2 i 3, dotyczącego nieuczciwych warunków umownych oraz praktyk w zakresie odsetek za opóźnienia w płatnościach.

51 Następnie, uznając w pkt 31 i 36 tego wyroku, że zrzeczenie się przez wierzyciela organu publicznego dochodzenia odsetek za opóźnienia w płatnościach i odszkodowania z tytułu kosztów odzyskiwania należności, aby było zgodne z dyrektywą 2011/7, musi być nie tylko dobrowolnie, ale też odbywać się w zamian za „niezwłoczną" spłatę kwoty głównej wymaganych wierzytelności, Trybunał, jak zauważyła Komisja, podkreślił przeważające znaczenie, jakie państwa członkowskie powinny przypisać, w kontekście tej dyrektywy, rzeczywistemu i szybkiemu uregulowaniu takich kwot.

52 Wbrew temu, co twierdzi Republika Włoska, z omawianego wyroku nie można wywieść, że Trybunał zatwierdził mechanizm systematycznej spłaty przez organy publiczne ich zobowiązań handlowych po terminie wobec wierzycieli, którzy nie zrezygnowali z dochodzenia odsetek za opóźnienia w płatnościach i odszkodowania z tytułu kosztów odzyskiwania należności.

53 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7 należy interpretować w ten sposób, iż nakłada on na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby organy publiczne rzeczywiście przestrzegały przewidzianych w niej terminów płatności.

54 W drugiej kolejności należy ustalić, w świetle argumentacji Republiki Włoskiej, o której mowa w pkt 34 niniejszego wyroku, czy przekroczenie przez organy publiczne takich terminów płatności może stanowić uchybienie zobowiązaniom, które ciążą na państwach członkowskich, w rozumieniu art. 258 TFUE.

55 W tym względzie należy przypomnieć, że uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego co do zasady może być stwierdzone na podstawie art. 258 TFUE bez względu na to, który organ tego państwa doprowadził, poprzez swe działanie lub zaniechanie, do uchybienia, nawet jeśli chodzi o niezależne organy konstytucyjne [wyroki: z dnia 5 maja 1970 r., Komisja/Belgia, 77/69, EU:C:1970:34, pkt 15; z dnia 12 marca 2009 r., Komisja/Portugalia, C-458/07, niepublikowany, EU:C:2009:147, pkt 20; z dnia 4 października 2018 r., Komisja/Francja (Zaliczka na poczet podatku od dochodów kapitałowych), C-416/17, EU:C:2018:811, pkt 107].

56 W rozpatrywanym wypadku Republika Włoska nie kwestionuje tego, że uchybienia zarzucane jej przez Komisję dotyczą jej organów publicznych w rozumieniu art. 2 pkt 2 dyrektywy 2011/7. Przepis ten odsyła, w celu zdefiniowania pojęcia „organu publicznego", do pojęcia „instytucji zamawiającej", między innymi w rozumieniu art. 1 ust. 9 dyrektywy 2004/18, przy czym, jak wynika z motywu 14 dyrektywy 2011/7, odesłanie to stanowi wyraz troski o zapewnienie spójności prawa Unii.

57 Należy zauważyć, że argument Republiki Włoskiej, zgodnie z którym organy publiczne państwa członkowskiego nie mogą powodować powstania jego odpowiedzialności, w sytuacji gdy podejmują działania w ramach transakcji handlowej, z wyjątkiem wykonywania uprawnień z zakresu władztwa publicznego, prowadziłby do pozbawienia skuteczności (effet utile) dyrektywy 2011/7,

a w szczególności jej art. 4 ust. 3 i 4, nakładającego na państwa członkowskie konkretny obowiązek zapewnienia rzeczywistego przestrzegania przewidzianych w tym przepisie terminów płatności w transakcjach handlowych, w których dłużnikiem jest instytucja publiczna.

58 Co się tyczy, w trzeciej kolejności, istnienia uchybienia zarzucanego przez Komisję w świetle art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie uchybienia powinno być oceniane według sytuacji w państwie członkowskim istniejącej w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii (wyrok z dnia 18 października 2018 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-669/16, EU:C:2018:844, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo), a mianowicie, w niniejszej sprawie, w dniu 16 kwietnia 2017 r.

59 W tym względzie z ostatniego sprawozdania za okres dwumiesięczny przedłożonego przez Republikę Włoską Komisji, sporządzonego w dniu 5 grudnia 2016 r., wynika, że średni termin płatności ze strony organów publicznych za pierwsze półrocze 2016 r. wynosił 50 dni (47 dni, jeśli uwzględnić średnią ważoną danych), przy czym dane te były obliczane na podstawie transakcji zrealizowanych przez ponad 22 000 organów publicznych i dotyczących około 13 mln otrzymanych przez nich faktur.

60 Ponadto w odpowiedzi na uzasadnioną opinię oraz w załącznikach do niej Republika Włoska wskazała, że w odniesieniu do całego roku 2016 średnie terminy płatności wynosiły od 41 dni w przypadku organów publicznych nienależących do krajowego systemu opieki zdrowotnej do 67 dni w przypadku organów działających w jej strukturach, przy czym dane te opierały się na fakturach otrzymanych przez organy publiczne za ten sam rok (ponad 27 mln).

61 Odnosząc się do argumentu Republiki Włoskiej, zgodnie z którym należy dokonać oceny uchybienia w oparciu o średni termin opóźnienia, a nie średni termin płatności, wystarczy stwierdzić, że w każdym wypadku z odpowiedzi na uzasadnioną opinię oraz z załączników do niej, o których mowa w punkcie powyżej, wynika, że w 2016 r. średnie terminy opóźnienia w płatnościach wynosiły 10 dni w przypadku organów publicznych spoza krajowego systemu opieki zdrowotnej i 8 dni w przypadku organów publicznych do niej należących.

62 Dane te, w połączeniu z danymi dostarczonymi przez Republikę Włoską po wszczęciu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, wskazują, że średni termin, w którym włoskie organy publiczne, ujmowane w całości, realizowały płatności z tytułu wynagrodzenia za transakcje handlowe, których były stronami, przekroczył terminy płatności przewidziane w art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7.

63 W tym względzie należy podkreślić, że Republika Włoska nie kwestionuje faktu, iż jej organy publiczne, ujmowane w całości, uśredniając, przekroczyły te terminy, ani nie utrzymuje, że analiza tych danych przeprowadzona w oparciu o inne metody umożliwiłaby sformułowanie stwierdzenia, że owe terminy były przestrzegane. Podkreśla ona jednak, po pierwsze, że szereg środków podjętych od 2013 r. przyczyniło się do stopniowej redukcji tych opóźnień w płatnościach, a po drugie, że uchybienie można stwierdzić jedynie w przypadku poważnego, stałego i systematycznego naruszenia obowiązków nałożonych na mocy art. 4 dyrektywy 2011/7, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie.

64 Jednakże tego rodzaju względy nie mogą podważyć istnienia, po upływie terminu określonego w uzasadnionej opinii, uchybienia przez to państwo członkowskie zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7 (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 marca 2010 r., Komisja/Włochy, C-297/08, EU:C:2010:115, pkt 77, 78). Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika, że skarga o stwierdzenie uchybienia ma charakter obiektywny i że w konsekwencji uchybienie zobowiązaniom ciążącym na państwach członkowskich na mocy prawa Unii uważa się za istniejące niezależnie od zakresu lub częstotliwości występowania sytuacji stanowiących naruszenie (zob. podobnie wyrok z dnia 30 stycznia 2003 r., Komisja/Dania, C-226/01, EU:C:2003:60, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

65 W konsekwencji okoliczność – przy założeniu, że zostanie ona wykazana – iż sytuacja dotycząca opóźnień w płatnościach ze strony organów publicznych w transakcjach handlowych objętych zakresem dyrektywy 2011/7 zmierza ku polepszeniu, nie może stanowić przeszkody dla stwierdzenia przez Trybunał, że Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy prawa Unii [zob. analogicznie wyrok z dnia 24 października 2019 r., Komisja/Francja (Przekroczenie dopuszczalnych wartości dwutlenku azotu), C-636/18, EU:C:2019:900, pkt 49].

66 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy stwierdzić, że nie zapewniając rzeczywistego przestrzegania przez jej organy publiczne terminów płatności określonych w art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy 2011/7, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy tych przepisów.

W przedmiocie kosztów

67 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Włoskiej kosztami postępowania, a Republika Włoska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

1) **Nie zapewniając rzeczywistego przestrzegania przez jej organy publiczne terminów płatności określonych w art. 4 ust. 3 i 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy tych przepisów.**

2) **Republika Włoska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy