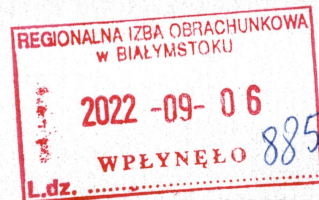


LA PR
07.09.2022



WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: Art. 13 pkt 11 Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1668).		
A. ADRESAT WNIOSKU		
Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku, ul. Branickiego 13, 15-085 Białystok		
B. DANE WNIOSKODAWCY		
B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE		
Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)		
☒ 1. jednostka samorządu terytorialnego ☐ 2. związek międzygminny ☐ 3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów		
☐ 4. związek, stowarzyszenie powiatów (w tym samorządowe osoby prawne) ☐ 5. samorządowe jednostki organizacyjne (w zakresie ich wykorzystania) ☐ 6. beneficjenci dotacji z budżetów jst		
Nazwa pełna ZARZĄD POWIATU BIAŁOSTOCKIEGO		
B.2. ADRES SIEDZIBY		
Powiat BIAŁOSTOCKI	Gmina BIAŁYSTOK	Miejscowość BIAŁYSTOK
Ulica BORSUCZA	Nr domu 2	Nr lokalu
Kod pocztowy 15-569	Poczta BIAŁYSTOK	
B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA		
Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)		
Art. 10 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 893) w związku z ustawą z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm.), ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.) oraz art. 59a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.).		
C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ))		
Krótki opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych), bez dokumentacji sprawy.		
Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 893) weszła w życie w dniu 28 kwietnia 2013 r. dokonując transpozycji do prawa polskiego Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (wersja przekształcona) (Dz. U. UE. L. z 2011 r. Nr 48, str. 1 z późn. zm.). Cofając się zatem do przepisów tej dyrektywy w art. 2 podano definicję m.in.		

transakcji handlowej, organu publicznego oraz przedsiębiorstwa, i tak:

- 1) „transakcje handlowe” oznaczają transakcje między przedsiębiorstwami lub między przedsiębiorstwami a organami publicznymi, które prowadzą do dostawy towarów lub świadczenia usług za wynagrodzeniem;
- 2) „organ publiczny” oznacza każdą instytucję zamawiającą w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a) Dyrektywy 2004/17/WE oraz art. 1 ust. 9 Dyrektywy 2004/18/WE, niezależnie od przedmiotu lub wartości umowy;
- 3) „przedsiębiorstwo” oznacza każdą organizację inną niż organ publiczny, działającą w ramach swojej niezależnej działalności gospodarczej lub zawodowej, nawet w przypadku gdy działalność ta prowadzona jest przez jedną osobę.

Art. 2 ust. 1 lit. a) Dyrektywy 2004/17/WE definiował pojęcie „instytucji zamawiających” jako „państwo, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty prawa publicznego, związki złożone z jednej lub wielu takich jednostek lub z jednego lub wielu podmiotów prawa publicznego”. Definicja ta odpowiada definicji zawartej w art. 3 ust. 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylającej Dyrektywę 2004/17/WE (Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 94, str. 243 z późn. zm.) ze skutkiem od dnia 18 kwietnia 2016 r.

Podobnie rzecz ma się z art. 1 ust. 9 Dyrektywy 2004/18/WE, który definiował pojęcie „instytucji zamawiających” w ten sam sposób co art. 2 ust. 1 lit. a) Dyrektywy 2004/17. Definicja ta odpowiada definicji zawartej w art. 2 ust. 1 pkt 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej Dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65) ze skutkiem od dnia 18 kwietnia 2016 r.

Przepisy ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 893) w art. 2 wskazują, że przepisy ustawy stosuje się do transakcji handlowych, których wyłącznymi stronami są:

- 1) przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162 i 2105 oraz z 2022 r. poz. 24); (...)
- 3) podmioty, o których mowa w art. 4, art. 5 ust. 1 i art. 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, 1598, 2054 i 2269 oraz z 2022 r. poz. 25);

Art. 4 pkt 1, 2 ustawy zawiera następujące definicje:

„Użyte w ustawie określenia oznaczają:

- 1) transakcja handlowa – umowę, której przedmiotem jest odpłatna dostawa towaru lub odpłatne świadczenie usługi, jeżeli strony, o których mowa w art. 2, zawierają ją w związku z wykonywaną działalnością; (...)
- 2) podmiot publiczny – podmioty, o których mowa w art. 4 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych;
- 3) odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych:
 - a) w przypadku transakcji handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny będący podmiotem leczniczym – odsetki w wysokości równej sumie stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego i ośmiu punktów procentowych,
 - b) w przypadku transakcji handlowych, w których dłużnikiem nie jest podmiot publiczny będący podmiotem leczniczym – odsetki w wysokości równej sumie stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego i dziesięciu punktów procentowych; (...).”

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ww. ustawy:

„W transakcjach handlowych – z wyłączeniem transakcji, w których dłużnikiem jest podmiot

publiczny – wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych, chyba że strony uzgodniły wyższe odsetki, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki:

- 1) wierzyciel spełnił swoje świadczenie;
- 2) wierzyciel nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie.”

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. ustawy:

„W transakcjach handlowych, w których dłużnikiem jest podmiot publiczny, wierzycielowi, bez wezwania, przysługują odsetki ustawowe za opóźnienie w transakcjach handlowych, za okres od dnia wymagalności świadczenia pieniężnego do dnia zapłaty, jeżeli są spełnione łącznie następujące warunki:

- 1) wierzyciel spełnił swoje świadczenie;
- 2) wierzyciel nie otrzymał zapłaty w terminie określonym w umowie.”

Art. 10 ustawy mówi o zwrocie kosztów odzyskiwania należności, gdzie w ust. 1 jest, że: „Wierzycielowi, od dnia nabycia uprawnienia do odsetek, o których mowa w art. 7 ust. 1 lub art. 8 ust. 1, przysługuje od dłużnika, bez wezwania, rekompensata za koszty odzyskiwania należności, stanowiąca równowartość kwoty:

- 1) 40 euro – gdy wartość świadczenia pieniężnego nie przekracza 5000 złotych;
- 2) 70 euro – gdy wartość świadczenia pieniężnego jest wyższa niż 5000 złotych, ale niższa niż 50 000 złotych;
- 3) 100 euro – gdy wartość świadczenia pieniężnego jest równa lub wyższa od 50 000 złotych.”

Art. 5 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm.) mówi, że źródłami dochodów własnych powiatu są inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów. Powiat w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami uzyskuje również dochody na rzecz budżetu państwa, z których na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy pobiera 5% dochodów jako własne, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 18c ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.), naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie lub nienależyte wykonanie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w jednostce sektora finansów publicznych, jeżeli miało ono wpływ na uszczuplenie wpływów należnych tej jednostce, Skarbowi Państwa lub jednostce samorządu terytorialnego.

Na podstawie art. 59a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305, z późn. zm.) w związku z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 893), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o niedochodzeniu należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych – jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia. Mowa tu o rekompensacie za koszty odzyskiwania należności, stanowiącej równowartość kwoty 40 euro ustalonej przy zastosowaniu średniego kursu euro ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski ostatniego dnia roboczego miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym świadczenie pieniężne stało się wymagalne.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

Czy w świetle powyższych definicji, jednostka samorządu terytorialnego jako organ publiczny/podmiot publiczny występując w roli wierzyciela powinna stosować przepisy ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 893) i czy powinna dochodzić należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10? Czy przedmiotowych przepisów nie powinno się stosować jedynie wtedy, kiedy podmiot publiczny występuje w roli dłużnika?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

Wątpliwość budzi, czy w świetle powyższych definicji, jednostka samorządu terytorialnego jako organ publiczny/podmiot publiczny występując w roli wierzyciela powinna stosować przepisy ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 893), czy można wówczas mówić o pojęciu transakcji handlowej. Czy przedmiotowych przepisów nie powinno się stosować jedynie wtedy, kiedy podmiot publiczny występuje w roli dłużnika, zachowując motyw 23 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE, czyli:

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

Dodając do tego zapis art. 1 ust. 1 Dyrektywy 2011/7/UE o treści, że „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 MŚP”, można uznać że przepisy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych dotyczą zapewnieniu płynności finansowej przedsiębiorstw oraz ich konkurencyjności i rentowności.

Pojęcie „organu publicznego” zostało wyżej zdefiniowane jako „każdą instytucję zamawiającą w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a) Dyrektywy 2004/17/WE oraz art. 1 ust. 9 Dyrektywy 2004/18/WE, niezależnie od przedmiotu lub wartości umowy”. Pojęcie „przedsiębiorstwa” jest z kolei zdefiniowane w art. 2 pkt 3 Dyrektywy 2011/7 jako oznaczające „każdą organizację inną niż organ publiczny, działającą w ramach swojej niezależnej działalności gospodarczej lub zawodowej, nawet w przypadku gdy działalność ta prowadzona jest przez jedną osobę”.

Należy również zauważyć, że w wyżej przytoczonej ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, pojęcie podmiotu

publicznego używane jest w połączeniu z rolą dłużnika, a nie wierzyciela – art. 4 ust. 3, art. 7 ust. 1, art. 8 ust. 1.

W związku z niejasnym określeniem roli podmiotu publicznego w przepisach ustawy z dnia 8 marca 2013 r. oraz powołując się na przepisy art. 2 pkt 2 i 3, art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 Dyrektywy 2011/7/UE jesteśmy zdania, że gdy organ publiczny jest wierzycielem względem przedsiębiorstwa, sytuacja ta nie wchodzi w zakres pojęcia „transakcji handlowej” w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 2013 r. Jednostka samorządu terytorialnego wchodząca w zakres pojęcia organu publicznego, nie może z tego względu zostać uznana za przedsiębiorstwo, a co za tym idzie, aby można było zastosować przepisy o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych powinna występować w roli dłużnika.

Następstwem powyższych wniosków jest również brak podstaw do dochodzenia przez JST jako wierzyciela należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.

Również zastosowanie przepisów art. 59a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r., poz. 305, z późn. zm.) będzie według nas sprzeczne z przedmiotowymi dyrektywami Parlamentu Europejskiego i Rady.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
06.09.2022	Jan Bolesław Perkowski – Starosta Powiatu Białostockiego	
		Podpisano przez: Jan Bolesław Perkowski Date / Data: 2022- 09-06 11:32



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W BIAŁYMSTOKU

15-085 Białystok, ul. Branickiego 13, tel. 085 748 46 20, fax 085 748 46 30

Białystok, 23 września 2022 r.

RIO.II.025-31/22

Pan
Jan Bolesław Perkowski
Starosta Powiatu Białostockiego
ul. Borsucza 2
15-569 Białystok

Odpowiadając na wniosek z dnia 6 września 2022 r., o zajęcie stanowiska w przedmiocie stosowania przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 893) w odniesieniu do jednostki samorządu terytorialnego występującej w roli wierzyciela oraz konieczności dochodzenia należności z tytułu rekompensaty określonej w art. 10 przywołanej ustawy, Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku przedstawia następujący pogląd w sprawie.

Jak wskazano we wniosku, ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych dokonuje w zakresie swojej regulacji transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (Dz. Urz. UE L 48 z 23.02.2011, str. 1). Pojęcie "transakcji handlowej", kluczowe dla prawidłowego określenia zakresu stosowania wdrożonej regulacji, zostało zinterpretowane w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 stycznia 2022 r., C-327/20 (New Media Development & Hotel Services). Wyrok ten został wydany w trybie prejudycjalnym na podstawie wniosku o wykładnię skierowanego przez Sąd Okręgowy w Opolu prowadzącego sprawę z powództwa Skarbu Państwa – Starosty Nyskiego przeciwko spółce New Media Development & Hotel Services o zapłatę nieuiszczonej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste działki. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że *Pojęcie "transakcji handlowej" w rozumieniu art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7 w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono pobierania przez organ publiczny opłaty należnej tytułem wynagrodzenia za użytkowanie wieczyste gruntu od przedsiębiorstwa, względem którego ów organ publiczny jest wierzycielem.* Przyjmując to rozstrzygnięcie TS stwierdził w szczególności, że *Z łącznej lektury przepisów art. 2 pkt 2 i 3, art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 dyrektywy 2011/7 wynika zatem, że jeżeli, jak w niniejszej sprawie, organ publiczny jest wierzycielem względem przedsiębiorstwa, sytuacja ta nie wchodzi w zakres pojęcia "transakcji handlowej" w rozumieniu art. 2 pkt 1 tej dyrektywy (pkt 40), oraz że Z art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7 w związku z kontekstem, w jaki ten przepis się wpisuje, i celami realizowanymi przez tę dyrektywę wynika, że jeżeli organ publiczny w rozumieniu pkt 2 tego artykułu jest wierzycielem kwoty pieniężnej wobec przedsiębiorstwa, stosunki między tymi dwoma*

podmiotami nie wchodzą w zakres pojęcia 'transakcji handlowej' w rozumieniu tego przepisu, a zatem są wyłączone z zakresu stosowania tej dyrektywy (pkt 44).

W doktrynie i orzecznictwie krajowym istnieje ugruntowany pogląd, według którego dokonana przez TSUE w trybie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wykładnia prawa unijnego wiąże nie tylko w sprawie, w której sąd zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym, lecz także inne sądy oraz organy państw członkowskich orzekające w podobnych stanach faktycznych i prawnych (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, a także np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 listopada 2018 r., II UK 341/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 października 2019 r., I SA/Bk 269/19).

Mając na uwadze powyższy pogląd, jak również znajdującą odzwierciedlenie m.in. w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, odnoszącą się do sfery stosowania prawa, zasadę pierwszeństwa prawa unijnego (zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2020 r., II GSK 711/18) należy uznać za prawidłowe stanowisko zaprezentowane przez Pana Starostę, według którego nie ma podstaw do dochodzenia przez jednostkę samorządu terytorialnego – będącą wierzycielem względem przedsiębiorcy – należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.

Niniejsze stanowisko w sprawie proszę potraktować jako niewiążącą opinię prawną, ponieważ regionalne izby obrachunkowe nie są podmiotami upoważnionymi do wydawania wiążącej wykładni przepisów prawa.