



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

16. veljače 2017.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Borba protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama – Direktiva 2011/7/EU – Poslovne transakcije između privatnih poduzetnika i javnih vlasti – Nacionalni propis koji trenutačnu isplatu glavnice uvjetuje odricanjem od kamata za zakašnjelo plaćanje i od naknade za troškove naplate“

U predmetu C-555/14

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 6 de Murcia (Provincijski upravni sud br. 6 iz Murcije, Španjolska), odlukom od 20. studenoga 2014., koju je Sud zaprimio 3. prosinca 2014., u postupku

**IOS Finance EFC SA**

protiv

**Servicio Murciano de Salud,**

SUD (peto vijeće),

u sastavu: J. L. da Cruz Vilaça, predsjednik vijeća, A. Tizzano (izvjestitelj), potpredsjednik Suda, M. Berger, A. Borg Barthet i E. Levits, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 2. ožujka 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za IOS Finance EFC SA, J. Tornos Mas, *abogado*,
- za španjolsku vladu, A. Rubio González, u svojstvu agenta,
- za njemačku vladu, T. Henze i J. Möller, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, G. Wilms, D. Loma-Osorio Lerena, E. Sanfrutos Cano, A. C. Becker i M. Šimerdová, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 12. svibnja 2016.,

\* Jezik postupka: španjolski

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2011/7/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama (SL 2011., L 48, str. 1., i ispravak SL 2012., L 233, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 2., str. 200.).
- 2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između IOS Finance EFC SA (u daljnjem tekstu: IOS Finance) i Servicio Murciano de Salud (Zdravstvena služba Autonomne zajednice Regije Murcije, Španjolska), povodom odbijanja potonje da IOS Financeu plati – povrh iznosa glavnice – zatezne kamate i troškove naplate koje on traži zbog računa koji nisu plaćeni o dospjeću.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

- 3 Uvodne izjave 1., 12., 16. i 28. Direktive 2011/7 određuju:
  - „(1) Potrebno je učiniti niz suštinskih promjena u Direktivi 2000/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. lipnja 2000. o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama [SL 2000., L 200, str. 35.]. Poželjno je da zbog jasnoće i racionalizacije predmetne odredbe budu preinačene.  
  
[...]
  - (12) Zakašnjelo plaćanje predstavlja povredu ugovora koja je zbog niskih kamatnih stopa zaračunatih na zakašnjela plaćanja, odnosno njihova izostanka, i/ili zbog sporih postupaka naknade štete postala financijski privlačna dužnicima u većini država članica. Odlučan pomak prema kulturi ažurnog plaćanja, u kojoj bi se i isključivanje prava na zaračunavanje kamata uvijek smatralo posebno nepravednim ugovornim uvjetom ili postupanjem, nužan je kako bi se obrnuo ovaj trend i suzbilo zakašnjenje plaćanja. Takav pomak također treba uključivati uvođenje posebnih odredbi o razdobljima plaćanja i o naknađivanju pretrpljenih troškova vjerovnika, kao i odredbe da se, između ostalog, isključivanje prava na naknadu troškova naplate smatra posebno nepravednim.  
  
[...]
  - (16) Ova Direktiva ne bi trebala obvezivati vjerovnika na potraživanje kamata za zakašnjelo plaćanje.  
[...]
  - [...]
  - (28) Ova Direktiva trebala bi zabraniti zlouporabu slobode ugovaranja na štetu vjerovnika. Posljedično, ako ugovorni uvjet ili postupanje vezani uz datum ili razdoblje plaćanja, kamatnu stopu na zakašnjelo plaćanje, odnosno, uz naknadu troškova naplate nisu opravdani na temelju uvjeta koji su odobreni dužniku, odnosno, ako uglavnom služe da bi dužnik pribavio dodatnu likvidnost na trošak vjerovnika, onda se može smatrati da taj uvjet ili postupanje predstavlja takvu zlouporabu. U tom smislu [...] svi ugovorni uvjeti ili postupanja koji posebno odstupaju od dobre poslovne prakse i suprotni su dobroj vjeri i poštenom poslovanju trebali bi se smatrati nepravednima za vjerovnika. Posebno, otvoreno isključivanje prava na zaračunavanje kamata uvijek treba smatrati

posebno nepravednim, dok za isključivanje prava na naknadu za troškove naplate treba vrijediti pretpostavka da je posebno nepravedno. Ova Direktiva ne bi trebala utjecati na nacionalne odredbe koje se tiču načina sklapanja ugovora, odnosno, koje uređuju valjanost ugovornih uvjeta nepravednih prema dužniku.”

- 4 Članak 1. navedene direktive, naslovljen „Predmet i područje primjene”, određuje, u svojem stavku 1.:  
„Cilj je ove Direktive suzbijanje zakašnjelih plaćanja u poslovnim transakcijama, [...]”
- 5 Članak 4. navedene direktive, naslovljen „Transakcije između poduzeća i javnih tijela”, određuje, u svojem stavku 1.:  
„Države članice osiguravaju da u poslovnim transakcijama u kojima je dužnik javno tijelo vjerovnik nakon isteka razdoblja utvrđenog u stavcima 3., 4. ili 6. ima pravo na zakonsku kamatu na zakašnjelo plaćanje, bez potrebe izdavanja požurnice, pri čemu su zadovoljeni sljedeći uvjeti:
- a) vjerovnik je ispunio svoje ugovorne i pravne obveze; i
  - b) vjerovnik nije primio dospjeli iznos na vrijeme, osim ako dužnik nije odgovoran za kašnjenje.”
- 6 Članak 6. navedene direktive naslovljen „Naknada za troškove naplate”, glasi:  
„1. Države članice osiguravaju da u slučajevima kad se zaračuna kamata na zakašnjelo plaćanje u poslovnim transakcijama u skladu s člankom 3. ili 4. vjerovnik ima pravo dobiti od dužnika fiksni iznos od najmanje 40 eura.  
2. Države članice osiguravaju da fiksni iznos iz stavka 1. bude potraživan bez potrebe slanja požurnice, kao naknada za vjerovnikove vlastite troškove naplate.  
3. Vjerovnik uz fiksni iznos naveden u stavku 1. ima i pravo od dužnika dobiti razumnu naknadu za sve troškove naplate koji prelaze taj fiksni iznos i pretrpljeni su zbog dužnikova zakašnjelog plaćanja. To može uključivati troškove koji su pretrpljeni zbog, između ostalog, savjetovanja s odvjetnikom ili angažiranja agencije za naplatu dugova.”
- 7 Članak 7. direktive 2011/7 naslovljen „Nepravedni ugovorni uvjeti ili postupanja”, glasi:  
„1. Države članice osiguravaju da ugovorni uvjet ili postupanje, vezani uz datum ili razdoblje plaćanja, kamatnu stopu na zakašnjelo plaćanje, odnosno, uz naknadu za troškove naplate, budu ili neizvršivi ili upotrijebljeni kao podloga za zahtjev za naknadu štete ako su posebno nepravedni prema vjerovniku.  
Pri određivanju je li ugovorni uvjet ili postupanje posebno nepravedno prema vjerovniku u smislu prvog podstavka razmatraju se sve okolnosti slučaja, uključujući:
- a) svako posebno odstupanje od dobre poslovne prakse, suprotno dobroj vjeri i poštenom poslovanju;
  - b) prirodu proizvoda ili usluge; i
  - c) pitanje ima li dužnik neki opravdan razlog odstupati od zakonske kamatne stope na zakašnjelo plaćanje, od razdoblja plaćanja navedenog u članku 3. stavku 5., u članku 4. stavku 3. točki (a), u članku 4. stavku 4. i članku 4. stavku 6., odnosno od fiksnog iznosa iz članka 6. stavka 1.
2. U smislu stavka 1., ugovorni uvjet ili postupanje koje isključuje kamate na zakašnjelo plaćanje smatra se posebno nepravednim.

3. U smislu stavka 1., za ugovorni uvjet ili postupanje koje isključuje naknadu za troškove naplate, kao što je navedeno u članku 6., pretpostavlja se da je posebno nepravedno.

[...]”

### *Španjolsko pravo*

- 8 Iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da je španjolski zakonodavac od 2012. godine uspostavio „izvanredni mehanizam financiranja radi plaćanja dobavljača”, ograničena trajanja, kako bi se nosio s akumuliranim kašnjenjima u plaćanju, zbog gospodarske krize, od strane autonomnih zajednica i lokalnih jedinica prema njihovim dobavljačima (u daljnjem tekstu: izvanredni mehanizam financiranja). U osnovi, sukladno pravilima koja uređuju funkcioniranje tog mehanizma, dobavljači koji mu pristupe prihvaćaju – u zamjenu za trenutno plaćanje glavnice duga – da odustanu od akcesornih potraživanja koja su nastala zbog nepoštovanja rokova plaćanja od strane dotičnih javnih tijela, uključujući i zatezne kamate i naknadu troškova naplate.
- 9 U tom pogledu osobito članak 6. Real Decreto-ley 8/2013 de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros (Kraljevska uredba sa zakonskom snagom 8/2013 o hitnim mjerama za borbu protiv kašnjenja u plaćanju javnih upravnih tijela i radi potpore lokalnim tijelima s financijskim problemima), od 28. lipnja 2013. (BOE br. 155, od 29. lipnja 2013., str. 48782.), naslovljen „Učinci ispunjenja još nepodmirenih obveza”, određuje:
- „Plaćanje dobavljaču rezultira nestankom duga Autonomne zajednice ili lokalnog tijela prema dobavljaču, ovisno o konkretnom slučaju, u pogledu glavnice, kamate, pravnih troškova i svih ostalih dodatnih troškova.”
- 10 Prije donošenja navedene Kraljevske uredbe sa zakonskom snagom 8/2013, Real Decreto-ley-om 4/2013 de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (Kraljevska uredba sa zakonskom snagom 4/2013 o mjerama za potporu poduzetništvu te poticanje rasta i zapošljavanja), od 22. veljače 2013. (BOE br. 47, od 23. veljače 2013., str. 15219.), u španjolsko je pravo prenesena Direktiva 2011/7.

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

- 11 Između 2008. i 2013. nekoliko je dobavljača isporučilo robu i usluge medicinskim ustanovama koje su bile dio Zdravstvene službe Autonomne regije Murcije, koja međutim nije platila njihovu cijenu.
- 12 Ti su dobavljači potom određena predmetna potraživanja ustupili IOS Finance-u, koji je u rujnu 2013. od navedene zdravstvene službe zahtijevao plaćanje glavnice tih potraživanja ali i zateznih kamata i naknade na ime pretrpljenih troškova naplate.
- 13 S obzirom na to da navedena zdravstvena služba nije platila te iznose, IOS Finance je pristupio izvanrednom mehanizmu financiranja, što mu je omogućilo samo naplatu glavnice svojih potraživanja.
- 14 U svibnju 2014., IOS Finance je pred sudom koji je uputio zahtjev podnio tužbu s ciljem da se navedenoj zdravstvenoj službi naloži da mu isplati iznose potraživane s osnove zateznih kamata i naknade troškova naplate.

- 15 U potporu svojoj tužbi IOS Finance navodi, kao prvo, da nije moguće odreći se potraživanja koja duguje javna uprava. Kao drugo, on ističe nespojivost Kraljevske uredbe sa zakonskom snagom 8/2013 s pravom Unije, i kao treće, ističe izravni učinak Direktive 2011/7, jer ona određuje da su posebno nepravedni ugovorni uvjet ili postupanje kojim se isključuju kamatna stopa na zakašnjelo plaćanje i naknada za troškove naplate.
- 16 Zdravstvena služba Autonomne regije Murcije zahtijeva odbijanje tužbe, iz razloga, s jedne strane, što je prihvaćanje izvanrednog mehanizma financiranja dobrovoljno, i, s druge strane, jer se odricanje od navedenih kamata i naknade nije dogodilo prije nastanka duga, već nakon njegova nastanka i nakon propuštanja plaćanja.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev priznaje da pristupanje izvanrednom mehanizmu financiranja nije obvezno, i da vjerovnici koji žele ishoditi isplatu ne samo glavnice, već i zatezних kamata i naknade troškova naplate, uvijek mogu koristiti pravnu zaštitu pred sudom. Međutim, on se pita o tome zabranjuje li pravo Unije, a posebno članak 7. stavci 2. i 3. Direktive 2011/7, da se isplata glavnice neke tražbine uvjetuje odricanjem od zatezних kamata i naknade troškova naplate.
- 18 S obzirom na ta razmatranja, Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 6 de Murcia (Provincijski upravni sud br. 6 iz Murcije, Španjolska), odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„Uzimajući u obzir odredbe članka 4. stavka 1., članka 6. i članka 7. stavaka 2. i 3. [Direktive 2011/7]:

- 1) Treba li članak 7. stavak 2. Direktive tumačiti na način da država članica naplatu dugovane glavnice ne može uvjetovati odustajanjem od kamata za zakašnjelo plaćanje?
- 2) Treba li članak 7. stavak 3. Direktive tumačiti tako da država članica naplatu dugovane glavnice ne može uvjetovati odustajanjem od naknade troškova naplate?
- 3) U slučaju potvrdnog odgovora na prva dva pitanja, može li se dužnik koji je javni naručitelj pozvati na autonomiju volje stranaka kako bi izbjegao obvezu plaćanja kamata za zakašnjelo plaćanje ili naknade troškova naplate?”

## O prethodnim pitanjima

### *Uvodna očitovanja*

- 19 Na početku je važno istaknuti da, prema mišljenju Komisije, situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku ne potpada pod Direktivu 2011/7, već pod Direktivu 2000/35, tako da – suprotno onomu što proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku – na postavljena pitanja treba odgovoriti s obzirom na potonju direktivu.
- 20 Međutim, ocjena koju je u tom pogledu iznijela Komisija proizlazi iz njezina vlastita tumačenja odredbi nacionalnog prava sadržanih osobito u Kraljevskoj uredbi sa zakonskom snagom 4/2013, kojom se u španjolski pravni poredak prenosi Direktiva 2011/7.
- 21 No, prema ustaljenoj sudskoj praksi, Sud u okviru prethodnog postupka nije nadležan odlučivati o tumačenju nacionalnih odredaba niti ocjenjivati je li ih sud koji je uputio zahtjev pravilno protumačio. Naime, samo su nacionalni sudovi nadležni odlučivati o tumačenju nacionalnog prava (presuda od 27. listopada 2016., Audace i dr., C-114/15, EU:C:2016:813, t. 65. i navedena sudska praksa).

- 22 Stoga, s obzirom da sud koji je uputio zahtjev iz svojeg tumačenja španjolskog prava zaključuje da se Direktiva 2011/7 primjenjuje na činjenice iz glavnog postupka, na prethodna pitanja valja odgovoriti kako su i postavljena.

*Prvo i drugo pitanje*

- 23 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2011/7, a osobito njezin članak 7. stavke 2. i 3., tumačiti na način da joj je protivan nacionalni propis, kao što je onaj iz glavnog postupka, koji vjerovniku dopušta da se odrekne kamata za zakašnjelo plaćanje i naknade za troškove naplate, u zamjenu za trenutačnu isplatu glavnice dospjelih tražbina.
- 24 Kako bi se odgovorilo na ta pitanja, potrebno je istaknuti da je u skladu s člankom 1. stavkom 1. Direktive 2011/7 njezin cilj suzbijanje zakašnjelih plaćanja u poslovnim transakcijama, jer to kašnjenje, prema njezinoj uvodnoj izjavi 12., predstavlja povredu ugovora koja je zbog niskih kamatnih stopa zaračunatih na zakašnjela plaćanja, odnosno njihova izostanka, postala financijski privlačna dužnicima.
- 25 Međutim, kako bi ostvarila taj cilj Direktiva 2011/7 ne provodi potpuno usklađivanje svih pravila koja se odnose na zakašnjela plaćanja u poslovnim transakcijama (vidjeti po analogiji s Direktivom 2000/35, presudu od 15. prosinca 2016., Nemeč, C-256/15, EU:C:2016:954, t. 46. i navedenu sudsku praksu).
- 26 Naime, isto kao i Direktiva 2000/35, i Direktiva 2011/7 sadržava samo neka pravila u tom području, među kojima su i ona koja se odnose na kamate za zakašnjelo plaćanje.
- 27 U tom pogledu države članice moraju, u skladu s člankom 4. stavkom 1. i člankom 6. Direktive 2011/7, osigurati da u poslovnim transakcijama u kojima je dužnik javno tijelo vjerovnik koji je ispunio svoje obveze i koji nije o dospjeću primio dugovani iznos, ima pravo na kamatu na zakašnjelo plaćanje kao i na naknadu troškova naplate koje je imao, osim ako dužnik nije odgovoran za kašnjenje.
- 28 U tu svrhu članak 7. stavak 1. navedene direktive određuje da države članice osiguravaju da ugovorni uvjet ili postupanje, koji se odnose osobito na kamatnu stopu na zakašnjelo plaćanje ili na naknadu za troškove naplate, budu ili neizvršivi ili upotrijebljeni kao podloga za zahtjev za naknadu štete ako su posebno nepravedni prema vjerovniku. Usto, navedeni članak 7. predviđa da se ugovorni uvjet ili postupanje koji isključuju kamate na zakašnjelo plaćanje ili naknadu za troškove naplate moraju smatrati posebno nepravednim, u skladu sa stavkom 2. tog članka, ili se za njih – u skladu sa stavkom 3. tog članka – pretpostavlja da su posebno nepravedni.
- 29 Međutim, iz tih odredbi proizlazi da se one ograničavaju na jamčenje da okolnosti predviđene osobito u članku 4. stavku 1. i članku 6. Direktive 2011/7 daju vjerovniku pravo zahtijevati kamate na zakašnjelo plaćanje ili naknadu za troškove naplate. Kako proizlazi iz uvodne izjave 28. te direktive, nemogućnost ugovornog isključenja takvog prava ima za cilj spriječiti zlouporabu slobode ugovaranja na štetu vjerovnika, koji u trenutku sklapanja ugovora ne može od njega odustati.
- 30 Drugim riječima, cilj članka 7. stavaka 2. i 3. Direktive 2011/7 jest izbjeći to da odricanje od strane vjerovnika od kamata na zakašnjelo plaćanje ili od naknade za troškove naplate ne uslijedi već prilikom zaključenja ugovora, to jest u trenutku izvršavanja vjerovnikove slobode ugovaranja, kada postoji mogući rizik zlouporabe te slobode od strane dužnika na štetu vjerovnika.
- 31 Nasuprot tomu, kada su, kao u glavnom postupku, ispunjeni uvjeti predviđeni Direktivom 2011/7, te se može zahtijevati isplata kamata na zakašnjelo plaćanje i naknade za troškove naplate, vjerovnik – vodeći računa o njegovoj slobodi ugovaranja – mora biti slobodan odreći se iznosa dugovanih na ime tih kamata i naknade, osobito u zamjenu za trenutačnu isplatu iznosa glavnice.



- 32 Ovo se, dapače, potvrđuje uvodnom izjavom 16. te direktive, kojom se precizira da ona ne bi trebala obvezivati vjerovnika na potraživanje kamata za zakašnjelo plaćanje.
- 33 Stoga, kako u osnovi navodi nezavisna odvjetnica u točki 62. svojeg mišljenja, iz Direktive 2011/7 ne proizlazi da joj je protivno to da se vjerovnik slobodno odrekne prava zahtijevati kamate na zakašnjelo plaćanje kao i naknadu za troškove naplate.
- 34 S obzirom na to, takvo je odricanje podvrgnuto uvjetu da je dano uistinu slobodno, tako da ne predstavlja zlouporabu vjerovnikove slobode ugovaranja koju bi se moglo pripisati dužniku.
- 35 U slučaju kao što je onaj iz glavnog postupka, kako bi se ocijenilo je li odricanje bilo slobodno, valja provjeriti je li vjerovnik uistinu mogao raspolagati svim djelotvornim putovima pravne zaštite kako bi zahtijevao, da je to htio, isplatu svojeg cjelokupnog potraživanja, uključujući i kamate na zakašnjelo plaćanje i naknadu za troškove naplate, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev.
- 36 Imajući sva navedena razmatranja u vidu, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da Direktivu 2011/7, a osobito njezin članak 7. stavke 2. i 3., treba tumačiti na način da joj nije protivan nacionalni propis, kao što je onaj iz glavnog postupka, koji vjerovniku dopušta da se odrekne kamata za zakašnjelo plaćanje i naknade za troškove naplate, u zamjenu za trenutačnu isplatu glavnice dospjelih tražbina, pod uvjetom da je pristanak na takvo odricanje slobodno dan, što je dužan provjeriti nacionalni sud.

### *Treće pitanje*

- 37 Imajući prethodno izneseno u vidu, na treće pitanje ne treba odgovarati, s obzirom da je ono postavljeno samo u slučaju da se na prvo i drugo pitanje dade potvrđan odgovor.

### **Troškovi**

- 38 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

**Direktivu 2011/7/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o borbi protiv kašnjenja u plaćanju u poslovnim transakcijama, a osobito njezin članak 7. stavke 2. i 3., treba tumačiti na način da joj nije protivan nacionalni propis, kao što je onaj iz glavnog postupka, koji vjerovniku dopušta da se odrekne kamata za zakašnjelo plaćanje i naknade za troškove naplate, u zamjenu za trenutačnu isplatu glavnice dospjelih tražbina, pod uvjetom da je pristanak na takvo odricanje slobodno dan, što je dužan provjeriti nacionalni sud.**

Potpisi