



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 18 listopada 2020 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Zwalczanie opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych – Dyrektywa 2000/35/WE – Pojęcie „transakcji handlowej” – Pojęcia „dostawy towarów” i „świadczenia usług” – Artykuł 1 i art. 2 pkt 1 akapit pierwszy – Zamówienie publiczne na roboty budowlane

W sprawie C-299/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale ordinario di Torino (sąd powszechny w Turynie, Włochy) postanowieniem z dnia 9 marca 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 11 kwietnia 2019 r., w postępowaniu:

Techbau SpA

przeciwko

Azienda Sanitaria Locale AL,

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: N. Piçarra (sprawozdawca), prezes izby, S. Rodin i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Azienda Sanitaria Locale AL – C. Castellotti, avvocato,
- w imieniu Komisji Europejskiej – R. Tricot, G. Gattinara i K. Mifsud-Bonnici, w charakterze pełnomocników,

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

wydaje następujący

* Język postępowania: włoski.

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 pkt 1 dyrektywy 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).
- 2 Wniosek ten złożono w ramach sporu pomiędzy Techbau SpA a Azienda Sanitaria Locale AL (podmiotem publicznym odpowiedzialnym za publiczną opiekę zdrowotną w Alessandrii, Włochy) (zwanym dalej „ASL”) w przedmiocie zapłaty odsetek za zwłokę od kwoty należnej z tytułu wykonania zamówienia, którego przedmiotem była realizacja bloku operacyjnego dla szpitala.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2000/35

- 3 Dyrektywa 2000/35 została uchylona i zastąpiona ze skutkiem od dnia 16 marca 2013 r. dyrektywą 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).
- 4 Motywy 7, 9, 10, 13, 16, 19, 20 i 22 dyrektywy 2000/35 miały następujące brzmienie:

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

[...]

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

(10) To prowadzi do znacznego ograniczenia transakcji handlowych między państwami członkowskimi. Jest to sprzeczne z art. 14 [WE (obecnie art. 26 TFUE)], ponieważ przedsiębiorca powinien mieć możliwość prowadzenia swej działalności na rynku wewnętrznym pod warunkiem że [w warunkach, w których] operacje transgraniczne nie pociągają za sobą większego ryzyka niż sprzedaż krajowa. Jeśli istniałyby zasadniczo różne zasady dotyczące rynku wewnętrznego i operacji transgranicznych, mogłoby dojść do zniekształcenia konkurencji.

[...]

(13) Niniejsza dyrektywa powinna ograniczać się jedynie do płatności dokonywanych jako wynagrodzenia w transakcjach handlowych i nie [powinna] obejmować transakcji z udziałem konsumentów, spłaty odsetek powiązanych z innymi płatnościami, np. płatności wynikających z prawa czekowego i wekslowego, [płatności w formie] odszkodowa[ń], łącznie z płatnościami towarzystw ubezpieczeniowych.

[...]

(16) Opóźnienia w płatnościach stanowią naruszenie postanowień umowy, która była korzystna finansowo dla dłużników w większości państw członkowskich, poprzez niskie odsetki za zwłokę w płatności i/lub powolne procedury ściągania należności. Konieczna jest więc znacząca zmiana, która także przewidywałaby rekompensatę powstałych u wierzycieli kosztów, w celu zatrzymania tej tendencji i zapewnienia sytuacji, w której skutki opóźnień w płatnościach powstrzymują przed przekraczaniem terminów płatności.

[...]

(19) Niniejsza dyrektywa powinna zakazywać nadużywania swobody zawierania umów na niekorzyść wierzyciela [...].

(20) Skutki opóźnień w płatnościach mogą działać odstrasżająco jedynie wtedy, gdy są powiązane z procedurami ściągania należności, które są szybkie i skuteczne dla wierzyciela. Procedury te powinny przysługiwać wszystkim wierzycielom prowadzącym działalność gospodarczą na terytorium [Unii Europejskiej], zgodnie z zasad[ą] niedyskryminacji zawart[ą] w art. 12 [WE].

[...]

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

5 Artykuł 1 owej dyrektywy przewidywał:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do wszelkich należności, które stanowią wynagrodzenie w transakcjach handlowych”.

6 Zgodnie z art. 2 wspomnianej dyrektywy, zatytułowanym „Definicje”:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

1) »transakcje handlowe« oznaczają transakcje między przedsiębiorstwami lub między przedsiębiorstwami a władzami publicznymi, które prowadzą do dostawy towarów lub świadczenia usług za zapłatą;

»władza publiczna« oznacza każdego publicznego zleceniodawcę lub podmiot zamawiający w rozumieniu dyrektywy dotyczącej [dyrektyw dotyczących] zamówień publicznych [...];

»przedsiębiorstwo« oznacza każdą organizację działającą w ramach swojej niezależnej działalności gospodarczej lub zawodowej, nawet jeśli jest ona prowadzona przez jedną osobę;

[...]”.

7 Artykuł 6 dyrektywy 2000/35, zatytułowany „Transpozycja”, stanowił w ust. 1 i 3:

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

[...]

3. Przy transpozycji niniejszej dyrektywy państwa członkowskie mogą pominąć:

- a) długi, które są przedmiotem postępowania upadłościowego prowadzonego przeciw dłużnikowi;
- b) umowy, które zostały zawarte przed dniem 8 sierpnia 2002 r.; oraz
- c) roszczenia o zapłatę odsetek mniejsze niż 5 EUR”.

Dyrektywa 2004/18/WE

8 Dyrektywa 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), która uchyliła i zastąpiła ze skutkiem od dnia 31 stycznia 2006 r. dyrektywę Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. dotyczącą koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi (Dz.U. 1992, L 209, s. 1), z wyjątkiem jej art. 41, a także dyrektywę Rady 93/36/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. dotyczącą koordynacji procedury udzielania zamówień publicznych na dostawy (Dz.U. 1993, L 199, s. 1) i dyrektywę Rady 93/37/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. dotyczącą koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (Dz.U. 1993, L 199, s. 54), sama została uchylona i zastąpiona ze skutkiem od dnia 18 kwietnia 2016 r. dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych, uchylającą dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65).

9 Artykuł 1 dyrektywy 2004/18, zatytułowany „Definicje”, przewidywał w ust. 2, 8 i 9:

„2. a) »Zamówienia publiczne« oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy jedną lub więcej instytucjami zamawiającymi a jednym lub więcej wykonawcami [pomiędzy instytucją zamawiającą lub większą ich liczbą a jednym wykonawcą lub większą ich liczbą], których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług w rozumieniu niniejszej dyrektywy;

b) »Zamówienia publiczne na roboty budowlane« oznaczają zamówienia publiczne, których przedmiotem jest albo wykonanie, albo zarówno zaprojektowanie, jak i wykonanie robót budowlanych związanych z jedną z działalności określonych w załączniku I lub obiektu budowlanego, albo realizacja, za pomocą dowolnych środków, obiektu budowlanego odpowiadającego wymogom określonym przez instytucję zamawiającą. »Obiekt budowlany« oznacza wynik całości robót budowlanych w zakresie budownictwa lub inżynierii lądowej i wodnej, który może samoistnie spełniać funkcję gospodarczą lub techniczną;

c) »Zamówienia publiczne na dostawy« oznaczają zamówienia publiczne, inne niż określone w lit. b), których przedmiotem jest kupno, dzierżawa, najem lub leasing, z opcją lub bez opcji wykupu produktów.

[...];

d) »Zamówienia publiczne na usługi« oznaczają zamówienia publiczne, inne niż zamówienia na roboty budowlane lub dostawy, których przedmiotem jest świadczenie usług, o których mowa w załączniku II.

[...]

8. [...]

Termin »wykonawca« obejmuje w równym stopniu pojęcia przedsiębiorcy budowlanego, dostawcy i usługodawcy. Stosowany jest on jedynie w celu uproszczenia tekstu.

[...]

9. »Instytucje zamawiające« oznaczają państwo, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty prawa publicznego, związki złożone z jednej lub wielu takich jednostek lub z jednego lub wielu podmiotów prawa publicznego.

»Podmiot prawa publicznego« oznacza każdy podmiot:

- a) ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego;
- b) posiadający osobowość prawną; oraz
- c) finansowany w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego; albo taki, którego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; albo taki, w którym ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego.

[...]”.

- 10 Wykaz działalności, o których mowa w art. 1 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2004/18, zawarty w załączniku I do tej dyrektywy, wymieniał między innymi roboty budowlane w zakresie wznoszenia kompletnych obiektów budowlanych lub ich części oraz roboty w zakresie inżynierii lądowej i wodnej.

Dyrektywa 2011/7

- 11 Artykuł 12 dyrektywy 2011/7 wymagał w ust. 1, aby państwa członkowskie dokonały jej transpozycji najpóźniej w dniu 16 marca 2013 r., a w ust. 4 przyznawał im możliwość wykluczenia przy transpozycji umów zawartych przed tą datą.
- 12 Zgodnie z art. 13 akapit pierwszy tej dyrektywy:

„Dyrektywa [2000/35] traci moc ze skutkiem od dnia 16 marca 2013 r., bez uszczerbku dla obowiązków państw członkowskich dotyczących terminów jej transpozycji do prawa krajowego i rozpoczęcia jej stosowania. Ma jednak nadal zastosowanie do umów zawartych przed tą datą, do których niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania zgodnie z art. 12 ust. 4”.

Prawo włoskie

Dekret ustawodawczy nr 231

- 13 Decreto legislativo n. 231 – Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (dekret ustawodawczy nr 231/2002 dotyczący wdrożenia dyrektywy 2000/35/WE w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych) z dnia 9 października 2002 r. (GURI nr 249 z dnia 23 października 2002 r.) (zwany dalej „dekretom ustawodawczym nr 231”) dokonał transpozycji dyrektywy 2000/35 do włoskiego porządku prawnego.

14 Artykuł 1 owego dekretu ustawodawczego przewiduje:

„Przepisy niniejszego dekretu mają zastosowanie do wszelkich należności, które stanowią wynagrodzenie w transakcjach handlowych”.

15 Artykuł 2 wspomnianego dekretu ustawodawczego, zatytułowany „Definicje”, stanowi w ust. 1:

„Do celów niniejszego dekretu:

- a) »transakcja handlowa« oznacza każdą transakcję, bez względu na jej nazwę, między przedsiębiorstwami lub między przedsiębiorstwami a władzami publicznymi, która prowadzi, wyłącznie lub głównie, do dostawy towarów lub świadczenia usług za zapłatą;
- b) »władza publiczna« oznacza organy administracji państwowej, regiony, prowincje autonomiczne Trydentu i Bolzano, jednostki samorządu terytorialnego i związki między nimi, podmioty publiczne o charakterze niegospodarczym, każdy inny podmiot posiadający osobowość prawną, ustanowiony w celu zaspokajania szczególnych potrzeb w interesie ogólnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, którego działalność jest finansowana w przeważającej części przez państwo, regiony, jednostki samorządu terytorialnego, inne podmioty publiczne lub podmioty prawa publicznego bądź którego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych ostatnich, bądź w którym co najmniej połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez owe podmioty publiczne”.

16 Artykuł 11 ust. 1 wspomnianego dekretu ustawodawczego stanowi, że jego przepisy nie mają zastosowania do umów zawartych przed dniem 8 sierpnia 2002 r.

Dekret ustawodawczy nr 163

17 Decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (dekret ustawodawczy nr 163 ustanawiający kodeks zamówień publicznych na roboty budowlane, usługi i dostawy, dokonujący transpozycji dyrektyw 2004/17/WE i 2004/18/WE) z dnia 12 kwietnia 2006 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 100 z dnia 2 maja 2006 r.) (zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 163”) definiuje w art. 3 ust. 3 pojęcia „umów” lub „zamówień publicznych” jako „zamówienia lub umowy koncesji, których przedmiotem jest nabycie usług lub dostaw bądź realizacja obiektów lub robót budowlanych, wdrażane przez instytucje zamawiające lub podmioty zamawiające”.

Dekret ustawodawczy nr 192

18 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 (dekret ustawodawczy nr 192 zmieniający dekret ustawodawczy nr 231 z dnia 9 października 2002 r. w celu pełnej transpozycji dyrektywy 2011/7/UE w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, stosownie do 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.) (zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 192”) dokonał transpozycji dyrektywy 2011/7 do włoskiego porządku prawnego.

19 Dekret ustawodawczy nr 192 zasadniczo nie wprowadził zmian w definicji pojęcia „transakcji handlowej”, zawartej w art. 2 ust. 1 lit. a) dekretu ustawodawczego nr 231 w jego pierwotnym brzmieniu.

- 20 Natomiast art. 2 ust. 1 lit. b) dekretu ustawodawczego nr 231 w brzmieniu nadanym mu przez dekret ustawodawczy nr 192 (zwanego dalej „zmienionym dekretem ustawodawczym nr 231”) definiuje obecnie „władzę publiczną” jako „organy administracji, o których mowa w art. 3 ust. 25 dekretu ustawodawczego [nr 163], oraz każdy inny podmiot wykonujący działalność, w odniesieniu do której ma on obowiązek przestrzegania przepisów przewidzianych w dekrete ustawodawczym [nr 163]”.
- 21 Zgodnie z art. 3 dekretu ustawodawczego nr 192 jego przepisy stosuje się do transakcji zawieranych od dnia 1 stycznia 2013 r.

Ustawa nr 161

- 22 W następstwie wszczęcia przez Komisję Europejską przeciwko Republice Włoskiej postępowania EU PILOT (5216/13/ENTR.1) ustawodawca włoski przyjął legge n. 161 – Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2013-bis (ustawę nr 161 wprowadzającą przepisy mające na celu wypełnienie zobowiązań wynikających z członkostwa Włoch w Unii Europejskiej – ustawę europejską 2013 bis) z dnia 30 października 2014 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 261 z dnia 10 listopada 2014 r.) (zwaną dalej „ustawą nr 161”).
- 23 Artykuł 24 owej ustawy stanowi w ust. 1:

„Artykuł 2 ust. 1 lit. a) dekretu ustawodawczego [nr 231], zastąpiony przez art. 1 ust. 1 lit. b) dekretu ustawodawczego [nr 192], należy interpretować w ten sposób, że transakcje handlowe, których dotyczy, obejmują również umowy, o których mowa w art. 3 ust. 3 dekretu ustawodawczego [nr 163]”.

Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

- 24 W dniu 29 kwietnia 2010 r. ASL i Techbau zawarli umowę w sprawie zamówienia publicznego o wartości 7 487 719,49 EUR, którego przedmiotem była dostawa i montaż „pod klucz” bloku operacyjnego z wykorzystaniem prefabrykowanego systemu modułowego dla Ospedale Santo Spirito di Casale Monferrato (szpitala Świętego Ducha w Casale Monferrato, Włochy). Zamówienie obejmowało sześć sal operacyjnych wyposażonych w dodatkowe przestrzenie i korytarze komunikacyjne, a także wykonanie wszelkich prac inżynierskich oraz prac w zakresie niezbędnych instalacji.
- 25 Choć specyfikacja warunków zamówienia załączona do umowy przewidywała 90-dniowy termin zapłaty liczony od dnia otrzymania faktury, z postanowienia odsyłającego wynika, że ASL wypłacił kwotę wynagrodzenia określonego w umowie z poważnymi opóźnieniami, w związku z czym Techbau wystąpił do sądu odsyłającego o zasądzenie na jego rzecz od ASL odsetek za zwłokę w wysokości 197 008,65 EUR, obliczonej według stopy określonej w dekrete ustawodawczym nr 231.
- 26 ASL kwestionuje istnienie tego długu, podnosząc, że ze względu na to, iż zamówienie rozpatrywane w postępowaniu głównym stanowi umowę o dzieło, której przedmiotem jest realizacja obiektu budowlanego o charakterze publicznym, nie jest ono objęte pojęciem „transakcji handlowej” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a) dekretu ustawodawczego nr 231 i w związku z tym nie wchodzi w zakres stosowania owego dekretu ustawodawczego.
- 27 W tym względzie sąd odsyłający, na podstawie analizy specyfikacji warunków zamówienia załączonej do umowy rozpatrywanej w postępowaniu głównym, uważa, że umowa ta jest umową o dzieło, a nie umową dostawy, ponieważ interes instytucji zamawiającej we wzniesieniu obiektu budowlanego jest przeważający w stosunku do jego wyposażenia.

- 28 Wskazuje on, że w prawie włoskim umowę o dzieło, której przedmiotem jest realizacja obiektu budowlanego – ze względu na konieczność jej odróżnienia od umowy, której przedmiotem jest dostawa towarów lub świadczenie usług – należy wyłączyć z zakresu pojęcia „transakcji handlowej” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a) dekretu ustawodawczego nr 231 zgodnie z jego wykładnią przyjętą w orzecznictwie krajowym, w związku z czym umowa ta nie wchodzi w zakres stosowania owego dekretu ustawodawczego. W rezultacie skutki opóźnienia w płatnościach w dziedzinie zamówień publicznych na roboty budowlane regulują nie przepisy dekretu ustawodawczego nr 231, lecz mniej korzystne dla wierzycieli przepisy dekretu ustawodawczego nr 163 i przepisy przyjęte w celu jego wykonania.
- 29 Sąd odsyłający wyraża jednak wątpliwości co do tego stanowiska, ponieważ sprowadza się ono do dokonywania wykładni terminów „dostawy towarów” i „świadczenia usług”, zawartych w podanej w art. 2 ust. 1 lit. a) dekretu ustawodawczego nr 231 definicji pojęcia „transakcji handlowej”, bez uwzględnienia znaczenia, jakie owe terminy mają w porządku prawnym Unii.
- 30 W tym kontekście sąd odsyłający zauważa, że prawdą jest, iż zgodnie z zawartą w ustawie nr 161 wykładnią autentyczną art. 2 ust. 1 lit. a) zmienionego dekretu ustawodawczego nr 231 pojęcie „transakcji handlowych”, o którym mowa w tym przepisie, obejmuje obecnie również zamówienia, których przedmiotem jest realizacja obiektów lub robót budowlanych, a także zaprojektowanie i wykonanie publicznych robót budowlanych i inżynierskich. Sąd ten uważa jednak, że z ustawy nr 161, która nie zawiera przepisów przejściowych, nie wynika jasno, że skutkiem owej wykładni autentycznej jest włączenie do zakresu pojęcia „transakcji handlowej” w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. a) dekretu ustawodawczego nr 231, a tym samym do zakresu jego stosowania, umowy o dzieło, której przedmiotem jest realizacja obiektu budowlanego o charakterze publicznym, zawartej przed wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2013 r. dekretu ustawodawczego nr 192.
- 31 Wobec tego sąd odsyłający uważa, że w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym należy ustalić, czy pojęcie „transakcji handlowej”, o którym mowa w art. 2 pkt 1 akapit pierwszy dyrektywy 2000/35, transponowane do prawa włoskiego w art. 2 ust. 1 lit. a) dekretu ustawodawczego nr 231, obejmuje umowę taką jak rozpatrywana w postępowaniu głównym.
- 32 W tych okolicznościach Tribunale ordinario di Torino (sąd powszechny w Turynie, Włochy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 2 pkt 1 dyrektywy [2000/35] stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak art. 2 ust. 1 lit. a) dekretu ustawodawczego [nr 231], który wyłącza z pojęcia »transakcji handlowej« – rozumianej jako umowa, »która prowadzi, wyłącznie lub głównie, do dostawy towarów lub świadczenia usług za zapłatą« – a tym samym ze swego zakresu stosowania umowę o dzieło, której przedmiotem jest realizacja obiektu budowlanego (*contratto d'appalto d'opera*), bez względu na to, czy ma ona charakter publiczny, czy prywatny, w szczególności umowę zamówienia publicznego na roboty budowlane w rozumieniu dyrektywy [2004/18]?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 33 Postawione pytanie należy rozumieć jako zmierzające w istocie do ustalenia, czy art. 2 pkt 1 akapit pierwszy dyrektywy 2000/35 należy interpretować w ten sposób, że zamówienie publiczne na roboty budowlane stanowi transakcję handlową w rozumieniu tego przepisu, a zatem wchodzi w przedmiotowy zakres stosowania tej dyrektywy.
- 34 W tym względzie trzeba na wstępie zauważyć, że Republika Włoska skorzystała z przyznanej państwom członkowskim w art. 12 ust. 4 dyrektywy 2011/7 możliwości wykluczenia przy transpozycji tej dyrektywy umów zawartych przed dniem 16 marca 2013 r. Jak bowiem wynika z pkt 21 niniejszego

wyroku, w art. 3 dekretu ustawodawczego nr 192 przyjęto, że ów dekret, który dokonał transpozycji wspomnianej dyrektywy do włoskiego porządku prawnego, ma zastosowanie do transakcji zawieranych od dnia 1 stycznia 2013 r.

- 35 W niniejszej sprawie umowa rozpatrywana w postępowaniu głównym, zawarta w dniu 29 kwietnia 2010 r., jest objęta zakresem stosowania *ratione temporis* dyrektywy 2000/35, która na podstawie art. 13 dyrektywy 2011/7 – z zastrzeżeniem przypadku, o którym mowa w art. 6 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2000/35 – znajduje zastosowanie do umów zawartych przed dniem 16 marca 2013 r.
- 36 Należy ponadto uściślić, że okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym dotyczą wykonania z opóźnieniem przez ASL zobowiązania do zapłaty przewidzianego w umowie o dzieło zawartej z Techbau, której przedmiotem była realizacja obiektu budowlanego o charakterze publicznym. Z postanowienia odsyłającego wynika, że owa umowa o odpłatnym charakterze, przy której zawieraniu ASL występował jako instytucja zamawiająca, a Techbau jako oferent, któremu udzielono zamówienia, a zatem jako wykonawca, wchodzi w zakres pojęcia „zamówień publicznych”, a w szczególności pojęcia „zamówień publicznych na roboty budowlane”, o których mowa w dyrektywie 2004/18. Artykuł 1 ust. 2 lit. a) i b) owej dyrektywy definiuje te pojęcia jako, odpowiednio, „umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy jedną lub więcej instytucjami zamawiającymi a jednym lub więcej wykonawcami [pomiędzy instytucją zamawiającą lub większą ich liczbą a jednym wykonawcą lub większą ich liczbą], których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług w rozumieniu [tej] dyrektywy”, oraz „zamówienia publiczne, których przedmiotem jest albo wykonanie, albo zarówno zaprojektowanie, jak i wykonanie robót budowlanych, związanych z jedną z działalności określonych w załączniku I lub obiektu budowlanego, albo realizacja, za pomocą dowolnych środków, obiektu budowlanego odpowiadającego wymogom określonym przez instytucję zamawiającą”.
- 37 Jeśli chodzi o pojęcie „transakcji handlowych” w rozumieniu dyrektywy 2000/35, jej art. 2 pkt 1 akapit pierwszy definiuje je jako „transakcje między przedsiębiorstwami lub między przedsiębiorstwami a władzami publicznymi, które prowadzą do dostawy towarów lub świadczenia usług za zapłatą”, nie wymieniając wprost zamówień publicznych na roboty budowlane ani, ogólniej, realizacji obiektów lub robót budowlanych i nie definiując pojęć „dostawy towarów” ani „świadczenia usług”, o których mowa w tym przepisie [zob. analogicznie, odnośnie do wykładni art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/7, wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., RL (Dyrektywa dotycząca zwalczania opóźnień w płatnościach), C-199/19, EU:C:2020:548, pkt 27].
- 38 Ze względu na to, że art. 2 pkt 1 akapit pierwszy dyrektywy 2000/35 nie zawiera ponadto żadnego wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich do celów ustalenia jego znaczenia i zakresu, przepis ten powinien zwykle w całej Unii być przedmiotem autonomicznej i jednolitej wykładni. Wykładni takiej należy dokonywać z uwzględnieniem zarówno brzmienia tego przepisu, kontekstu, w jaki przepis ten się wpisuje, jak i jego celów [zob. analogicznie wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., RL (Dyrektywa dotycząca zwalczania opóźnień w płatnościach), C-199/19, EU:C:2020:548, pkt 27], a także, w stosownych przypadkach, jego genezy (zob. podobnie wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in., C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 47).
- 39 Co się tyczy, w pierwszej kolejności, brzmienia art. 2 pkt 1 akapit pierwszy dyrektywy 2000/35, przepis ten ustanawia dwie przesłanki warunkujące objęcie danej transakcji pojęciem „transakcji handlowej”, o którym w tym przepisie mowa. Transakcja musi, po pierwsze, zostać dokonana między przedsiębiorstwami lub między przedsiębiorstwami a władzami publicznymi, i po drugie, prowadzić do dostawy towarów lub świadczenia usług za zapłatą [zob. analogicznie wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., RL (Dyrektywa dotycząca zwalczania opóźnień w płatnościach), C-199/19, EU:C:2020:548, pkt 24].
- 40 Jeśli chodzi o pierwszą przesłankę, której wykładnia nie wywołuje wątpliwości sądu odsyłającego, wystarczy przypomnieć, że pojęcie „władzy publicznej” zdefiniowano w art. 2 pkt 1 akapit drugi dyrektywy 2000/35 jako obejmujące „każdego publicznego zleceniodawcę lub podmiot zamawiający

w rozumieniu dyrektywy dotyczącej [dyrektyw dotyczących] zamówień publicznych”, a pojęcie „przedsiębiorstwa” zdefiniowano w art. 2 pkt 1 akapit trzeci tej dyrektywy jako „każdą organizację działającą w ramach swojej niezależnej działalności gospodarczej lub zawodowej, nawet jeśli jest ona prowadzona przez jedną osobę”.

- 41 Jeśli chodzi o drugą przesłankę, wspomnianą w pkt 39 niniejszego wyroku, zgodnie z którą dana transakcja musi „prowadz[ić] do dostawy towarów lub świadczenia usług za zapłatą”, należy zauważyć, że dyrektywa 2000/35, zgodnie z jej art. 1 w związku z motywami 13 i 22 tej dyrektywy, ma zastosowanie do wszelkich płatności dokonywanych tytułem wynagrodzenia w transakcjach handlowych, w tym w transakcjach między przedsiębiorstwami a władzami publicznymi, z wyłączeniem transakcji z udziałem konsumentów oraz płatności innego rodzaju na gruncie art. 6 ust. 3 owej dyrektywy. Ze względu zaś na to, że transakcje dotyczące zamówień publicznych na roboty budowlane nie należą do dziedzin objętych tym ostatnim przepisem, nie mogą one zostać wyłączone z przedmiotowego zakresu stosowania wspomnianej dyrektywy.
- 42 W tym kontekście Trybunał zauważył już, że art. 1 dyrektywy 2000/35 w związku z jej art. 2 pkt 1 akapit pierwszy nadaje owej dyrektywie bardzo szeroki zakres stosowania (zob. podobnie wyrok z dnia 28 listopada 2019 r., KROL, C-722/18, EU:C:2019:1028, pkt 31, 32).
- 43 Wobec tego zamówienie publiczne na roboty budowlane w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2004/18 nie jest wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy 2000/35, określonego w jej art. 2 pkt 1 akapit pierwszy.
- 44 Ponadto użycie w tym ostatnim przepisie wyrażenia „któr[a] prowadz[i] do” w celu opisanego związku, jaki musi istnieć pomiędzy „transakcją” z jednej strony a „dostawą towarów” lub „świadczeniem usług” z drugiej strony, wskazuje na to, że transakcja, której przedmiotem nie jest dostawa towarów ani świadczenie usług, może być jednak objęta pojęciem „transakcji handlowej” w rozumieniu tego przepisu, jeżeli transakcja tego rodzaju rzeczywiście prowadzi do takiej dostawy lub takiego świadczenia.
- 45 W szczególności choć przedmiotem zamówienia publicznego na roboty budowlane jest realizacja obiektu budowlanego lub robót budowlanych, nie wyklucza to konkretyzacji zobowiązań zaciągniętych przez wykonawcę wobec instytucji zamawiającej w ramach tej umowy, tak jak w niniejszej sprawie, w drodze świadczenia usług, takich jak opracowanie projektu określonego w zaproszeniu do składania ofert lub dokonanie formalności administracyjnych, czy też w drodze dostawy towarów, takiej jak dostawa materiałów w celu realizacji obiektu budowlanego rozpatrywanego w postępowaniu głównym.
- 46 W związku z tym samo brzmienie art. 2 pkt 1 akapit pierwszy dyrektywy 2000/35 przemawia za interpretowaniem tego przepisu w ten sposób, że zamówienie publiczne na roboty budowlane może być objęte pojęciem „transakcji handlowej” w rozumieniu wspomnianego przepisu.
- 47 W drugiej kolejności kontekst, w jaki wpisuje się ów przepis, potwierdza taką wykładnię. Należy zauważyć w tym względzie, że zawarte w nim pojęcie „władz publicznych” zdefiniowano w art. 2 pkt 1 akapit drugi dyrektywy 2000/35 jako obejmujące „każdego publicznego zleceniodawcę lub podmiot zamawiający w rozumieniu dyrektywy dotyczącej [dyrektyw dotyczących] zamówień publicznych”.
- 48 Otóż wyraźne odwołanie do pojęcia odpowiadającego pojęciu „instytucji zamawiających”, którym posługuje się w szczególności art. 1 ust. 9 dyrektywy 2004/18, byłoby pozbawione skuteczności (effet utile), gdyby zamówienia publiczne na roboty budowlane udzielane przez owe instytucje, podlegające zasadom i procedurom przewidzianym we wspomnianych dyrektywach, nie wchodziły w zakres pojęcia „transakcji handlowej” w rozumieniu art. 2 pkt 1 akapit pierwszy dyrektywy 2000/35 i tym samym nie były objęte przedmiotowym zakresem stosowania tej dyrektywy.

- 49 Co więcej, o ile dyrektywa 2004/18 dokonuje opartego na przedmiocie zamówienia rozróżnienia między zamówieniami publicznymi na roboty budowlane, zamówieniami na dostawy i zamówieniami na usługi, o tyle nie wydaje się, by dyrektywa 2000/35, w braku jakiegokolwiek wskazania w tym zakresie, opierała się na takim rozróżnieniu, czego skutkiem byłoby wyłączenie zamówień publicznych na roboty budowlane z zakresu pojęć „dostawy towarów” i „świadczenia usług”, o których mowa w art. 2 pkt 1 akapit pierwszy tej dyrektywy.
- 50 Ponadto, ze względu na to, że dyrektywa 2000/35, przyjęta na podstawie art. 95 WE (obecnie art. 114 TFUE), wpisuje się w ramy zbliżania ustawodawstw państw członkowskich, którego celem jest ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego, na potrzeby wykładni tej dyrektywy można wziąć pod uwagę pojęcia „towarów” i „usług” w rozumieniu postanowień traktatu FUE dotyczących swobodnego przepływu towarów i usług, a także orzecznictwo Trybunału interpretujące te podstawowe swobody [zob. analogicznie wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., RL (Dyrektywa dotycząca zwalczania opóźnień w płatnościach), C-199/19, EU:C:2020:548, pkt 30].
- 51 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że „towary” w rozumieniu art. 28 ust. 1 TFUE oznaczają produkty, których wartość może być wyrażona w pieniądzu i które mogą jako takie stanowić przedmiot transakcji handlowych (wyrok z dnia 23 stycznia 2018 r., Buhagiar i in., C-267/16, EU:C:2018:26, pkt 67). Jeśli chodzi o pojęcie „usług”, art. 57 TFUE w akapicie pierwszym definiuje je jako świadczenia wykonywane zwykle za wynagrodzeniem w zakresie, w jakim nie są objęte postanowieniami o swobodnym przepływie towarów, kapitału i osób, a w akapicie drugim wymienia tytułem przykładu pewne rodzaje działalności, które są objęte zakresem tego pojęcia, a wśród nich – działalność o charakterze handlowym.
- 52 W świetle wskazanych w poprzednim punkcie wyroku definicji, jakimi traktat FUE posługuje się w zakresie podstawowych swobód, oraz dotyczącego ich orzecznictwa nie ulega zatem wątpliwości, że umowa o dzieło, której przedmiotem jest realizacja obiektu budowlanego lub robót budowlanych w ogólności oraz zamówienie publiczne na roboty budowlane w szczególności, wiążą się z dostawą „towarów” lub świadczeniem „usług” w rozumieniu art. 28 i 57 TFUE. Z tego względu zamówienie publiczne na roboty budowlane może prowadzić do dostawy towarów lub świadczenia usług w rozumieniu art. 2 pkt 1 akapit pierwszy dyrektywy 2000/35.
- 53 Co się tyczy, w trzeciej kolejności, celu dyrektywy 2000/35, należy przypomnieć, że zmierza ona, jak na to wskazują jej motywy 9, 10 i 20, do zharmonizowania skutków opóźnień w płatnościach, by nadać im skutek odstraszający, tak by transakcje handlowe na całym obszarze rynku wewnętrznego nie doznawały przeszkód (zob. podobnie wyrok z dnia 28 listopada 2019 r., KROL, C-722/18, EU:C:2019:1028, pkt 35).
- 54 Tymczasem wyłączenie niebagatelnej części transakcji handlowych, a mianowicie transakcji dotyczących zamówień publicznych na roboty budowlane, z przewidzianych w dyrektywie 2000/35 mechanizmów zwalczania opóźnień w płatnościach, po pierwsze, byłoby sprzeczne z celem tej dyrektywy wyrażonym w jej motywie 22, zgodnie z którym rzezona dyrektywa ma regulować wszystkie transakcje handlowe, niezależnie od tego, czy mają one miejsce między przedsiębiorstwami prywatnymi lub publicznymi, czy między przedsiębiorstwami a władzami publicznymi. Po drugie, takie wyłączenie siłą rzeczy skutkowałoby ograniczeniem skuteczności (effet utile) tych mechanizmów, w tym w odniesieniu do transakcji mogących przebiegać z udziałem podmiotów z różnych państw członkowskich.
- 55 Jest tak tym bardziej dlatego, że – jak w uwagach na piśmie podkreśliła Komisja – w dziedzinie zamówień publicznych na roboty budowlane opóźnienia w płatnościach mogą stwarzać znacznie poważniejsze problemy niż w innych dziedzinach ze względu na koszty ekonomiczne i ryzyko, jakie w związku z owymi zamówieniami ponoszą wykonawcy.

- 56 Co się tyczy, w czwartej kolejności, genezy dyrektywy 2000/35, należy zauważyć, że w uzasadnieniu wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych z dnia 25 marca 1998 r. (Dz.U. 1998, C 168, s. 13), leżącego u źródła owej dyrektywy, Komisja zwróciła uwagę, po pierwsze, na brak równowagi umownej między znaczącą liczbą przedsiębiorstw a władzami publicznymi, w szczególności w niektórych sektorach, takich jak sektor budowlany, w wyniku którego warunki płatności mogą być owym przedsiębiorstwom narzucane bez rzeczywistej możliwości negocjowania ich przez owe przedsiębiorstwa, oraz po drugie, na konieczność uregulowania skutków opóźnień w płatnościach w publicznym sektorze budowlanym.
- 57 W świetle całości powyższych rozważań na postawione pytanie trzeba odpowiedzieć, iż art. 2 pkt 1 akapit pierwszy dyrektywy 2000/35 należy interpretować w ten sposób, że w rozumieniu tego przepisu zamówienie publiczne na roboty budowlane stanowi transakcję handlową, która prowadzi do dostawy towarów lub świadczenia usług, a zatem wchodzi ono w przedmiotowy zakres stosowania owej dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

- 58 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 2 pkt 1 akapit pierwszy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/35/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych należy interpretować w ten sposób, że w rozumieniu tego przepisu zamówienie publiczne na roboty budowlane stanowi transakcję handlową, która prowadzi do dostawy towarów lub świadczenia usług, a zatem wchodzi ono w przedmiotowy zakres stosowania owej dyrektywy.

Podpisy