

Asia C-327/20**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

22.7.2020

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Sąd Okręgowy w Opolu (Puola)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

10.3.2020

Valittaja:

Skarb Państwa – Starosta Nyski

Vastapuoli:

New Media Development & Hotel Services Sp. z o.o.

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kohde

Kaupallisissa toimissa tapahtuneeseen maksuviivästyksen perustuvan lakisääteisen viivästyskoron vaatiminen pysyvään käyttöoikeuteen liittyvien maksujen laiminlyönnin yhteydessä.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Direktiivin 2011/7/EU tulkinta pysyvän käyttöoikeuden yhteydessä; kysymys siitä, tarkoitetaanko tavaroiden käsitteellä myös kiinteistöjä ja tarkoitetaanko tavaroiden luovutuksen käsitteellä myös kiinteistön antamista pysyvään käyttöön; kaupallisen toimen ja viranomaisen käsitteen soveltamisala; siirtymäsäännöksiä koskeva kysymys.

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1 Onko kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 16.2.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/7/EU

(uudelleenlaadittu) (EUVL 2011, L 48, s. 1) 2 artiklan 1 alakohdan säännöksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä kaupallisissa toimissa tapahtuvien kohtuuttomien viivästysten torjumisesta 8.3.2013 annetun lain (ustawa o precziwdzialaniu nadmiernym opóznieniom w transakcjach handlowych) 2 §:n ja 4 §:n 1 kohdan säännösten sellaiselle tulkinnalle, jonka mukaan kiinteistöt eivät sisälly tavarahan käsitteeseen eikä siviililain (kodeks cywilny) 232 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä tarkoitettu kiinteistön pysyvän käyttöoikeuden antaminen sisälly tavaroiden luovutuksen käsitteeseen tai tällaista toimintaa ei voida pitää palvelujen tarjoamisena?

- 2 Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä, onko kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 16.2.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/7/EU (uudelleenlaadittu) (EUVL 2011, L 48, s. 1) 2 artiklan 1 alakohdan säännöksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä kiinteistöjen hoidosta 21.8.1997 annetun lain (ustawa o gospodarce nieruchomościami) 71 §:n ja sitä seuraavien pykälien sekä siviililain 238 §:n sellaiselle tulkinnalle, jonka mukaan Skarb Państwa (valtiokonttori, Puola) pysyvästä käyttöoikeudesta keräämien vuosimaksujen, jotka on peritty liiketoimintaa harjoittavilta toimijoilta, jotka eivät kuitenkaan ole olleet alkuperäisiä toimijoita, joille Skarb Państwa on antanut pysyvän käyttöoikeuden, vaan jotka ovat saaneet käyttöoikeuden muilta pysyvän käyttöoikeuden haltijoilta, ei voida tulkita kuuluvan kaupallisen toimen käsitteen soveltamisalaan edellä mainitun direktiivin 2 artiklan 1 ja 2 alakohdassa sekä kaupallisten toimien kohtuuttomien viivästysten torjumisesta 8.3.2013 annetun lain 2 §:ssä ja 4 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla, jos tällainen toiminta ei kuulu edellä mainitun direktiivin ja lain soveltamisalaan?
- 3 Jos vastaus ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on myöntävä, onko kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 16.2.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/7/EU (uudelleenlaadittu) (EUVL 2011, L 48, s. 1) 12 artiklan 4 kohdan ja kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 29.6.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/35/EY 6 artiklan 3 kohdan b alakohdan säännöksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä kaupallisissa toimissa tapahtuvien kohtuuttomien viivästysten torjumisesta 8.3.2013 annetun lain 15 §:n ja kaupallisten toimien maksuajoista 12.6.2003 annetun lain (ustawa o terminie zapłaty w transakcjach handlowych) 12 §:n sellaiselle tulkinnalle, joka sulkee pois edellä mainitun direktiivin ja sen täytäntöönpanolain säännösten soveltamisen 28.4.2013 ja 1.1.2004 jälkeen tehtyihin sopimuksiin, joilla pysyvä käyttöoikeus on myyty sen nykyiselle haltijalle, joka on velvollinen maksamaan vuosimaksun, siinä tapauksessa, että Skarb Państwa on alun perin antanut maa-alueen pysyvään käyttöön toiselle toimijalle ennen 28.4.2013 ja 1.1.2004?

Viitatus yhteisön oikeussäännöt

Kaupallisissa toimita tapahtuvien maksuviivästyten torjumisesta 29.6.2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/35/EY,

kaupallisissa toimita tapahtuvien maksuviivästyten torjumisesta 16.2.2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/7/EU.

Viitatus kansalliset oikeussäännöt

- Kaupallisten toimien maksuajoista 12.6.2003 annettu laki;
- kaupallisten toimien kohtuuttomien viivästyten torjumisesta 8.3.2013 annettu laki;
- siviiliasioista 23.4.1964 annettu laki;
- kiinteistöjen hoidosta 21.8.1997 annettu laki.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan todistelumenettely osoitti, että vastapuoli oli velvollinen maksamaan 31.3.2018 mennessä 3 365,55 zlotyn suuruisen vuosimaksun Głucholazysa sijaitsevan ja Skarb Państwan omistuksessa olevan tontin pysyvästä käyttöoikeudesta, mitä vastapuoli ei ollut tehnyt. Sąd Rejonowy (piirioikeus, Puola) määräsi näin ollen vastapuolen maksamaan 3 365,55 zlotyn suuruisen summan sekä lakisääteiset viivästyskorot, jotka lasketaan 1.4.2018 alkaen maksupäivään asti. Korkopäätöksen perusteena on siviililain 481 §.
- 2 Sąd Rejonowy kuitenkin hylkäsi vaatimuksen siltä osin kuin se koski viivästyskorkoja kaupallisten toimien maksuviivästyksistä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että velvollisuus maksaa vuosimaksuja maa-alueen pysyvästä käyttöoikeudesta perustuu kiinteistöjen hoidosta annetun lain ja siviililain säännöksiin eikä kaupalliseen toimeen, kuten valittaja oli väittänyt. Sąd Rejonowy totesi lisäksi, ettei valittaja ollut sopimuspuolena 15.5.2014 tehdyssä kauppasopimuksessa, jolla vastapuoli oli saanut omistusoikeuden kiinteistöön ja pysyvän käyttöoikeuden maa-alueeseen.
- 3 Valittaja teki valituksen kaupallisten toimien maksuajoista annettuun lakiin perustuvia kaupallisten toimien lakisääteisiä viivästyskorkoja koskevan vaatimuksen hylkäämisestä.

Asianosaisten keskeiset lausumat kansallisessa tuomioistuimessa

- 4 Valittaja esitti valituksensa perusteluissa, että vaikka pysyvä käyttöoikeus perustuu lakiin, tämän oikeuden muodostuminen edellyttää konkreettisen henkilön osalta sopimuksen tekemistä notaarin vahvistaman asiakirjan muodossa, sillä muutoin sopimuksen voidaan katsoa olevan pätemätön. Kiinteistöjen hoidosta annetussa laissa määritetään maksujen maksuaika ja -tapa, mutta itse maksuvelvollisuus syntyy sopimuksen nojalla. Valittaja viittasi myös pysyvän käyttöoikeuden hankkimista koskeviin keskeisiin keinoihin eli käyttöoikeuden muodostumiseen sopimuksen, hallinnollisen päätöksen ja suoraan lain perusteella. Valittajan mukaan asian tosiseikoista ja asiakirja-aineistosta ilmenee kiistatta, että vastapuolen maksuvelvollisuus pysyvstä käyttöoikeudesta perustuu sopimukseen, joka on tehty notaarin vahvistamalla asiakirjalla, joka koskee tämän oikeuden hankkimista.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 5 Nyt käsiteltävässä asiassa Skarb Państwa, jota edustaa Starosta Nyski (Nysan piirikunnan johtaja, Puola), on vaatinut Varsovassa kotipaikkaansa pitävää New Media Development & Hotel Services Sp. z o.o:ta maksamaan vuosimaksun pysyvstä käyttöoikeudesta aiheutuvan vuosimaksun. Kumpikaan osapuolista ei riitauttanut pääsaatavaa, ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vahvisti maksuvelvollisuuden sittemmin lainvoimaiseksi tulleella tuomiollaan, joten valituksen kohteena oli ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen hylkäämä kaupallisten toimien kohtuuttomien viivästysten torjumisesta 8.3.2013 annetun lain 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuja kaupallisten toimien lakisääteisiä viivästyskorkoja koskeva kantajan vaatimus, joka perustui edellä mainitun lain 7 §:n 1 momentin säännökseen. Sąd Rejonowy hylkäsi tämän vaatimuksen ja katsoi, että pysyvstä käyttöoikeudesta aiheutuvat maksut perustuvat lakiin eivätkä osapuolten väliseen sopimukseen. Sąd Okręgowy (alueellinen tuomioistuin) katsoi kuitenkin kiinteistöjen hoidosta 21.8.1997 annetun lain 73 §:n 5 momentin säännösten nojalla, että tällainen velvoite perustuu sopimukseen kiinteistön antamisesta pysyvään käyttöön, tai jos tällainen käyttöoikeus on vahvistettu lailla, kiinteistön omistajan ja pysyvän käyttöoikeuden haltijan välille muodostuu sopimussuhde lain nojalla, joten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kantaa ei voida tältä osin hyväksyä.
- 6 Tässä tilanteessa nousi siis esiin kysymys siitä, voiko Skarb Państwa tällaisia maksuja periessään vaatia lakisääteisiä korkoja kaupallisten toimien viivästymisestä vai myös tavanomaisia lakisääteisiä viivästyskorkoja, eli onko kiinteistön antaminen pysyvään käyttöön sellainen tavaroiden luovutus tai palvelujen suoritus, josta säädetään kaupallisten toimien kohtuuttomien viivästysten torjumisesta 8.3.2013 annetun lain, jolla kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 16.2.2011 annettu direktiivi 2011/7/EU §:n on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, 2 §:ssä ja 4 §:n 1 kohdassa.

- 7 On selvittävää, voidaanko kaupallisten toimien kohtuuttomien viivästysten torjumisesta 8.3.2013 annetun lain säännöksiä soveltaa pysyvästä käyttöoikeudesta aiheutuviin vuosimaksuihin. On siis ratkaistava, kuuluvatko tällaiset sopimukset kaupallisten toimien kohtuuttomien viivästysten torjumisesta 8.3.2013 annetun lain 2 §:n ja 4 §:n 1 kohdan säännösten soveltamisalaan.
- 8 Edellä mainitut Puolan lain säännökset ovat johtaneet oikeustieteelliseen keskusteluun siitä, sisältyykö kiinteistö tavaran käsitteeseen. On todettu, ettei kaupallisten toimien maksuajoista annetussa laissa eikä direktiivissä 2011/7/EU ole määritelty tavaroiden luovutuksen ja itse tavaran käsitteitä.
- 9 Tavallisesti kauppasopimusta koskevassa oikeuskirjallisuudessa tavaralla tarkoitetaan esineitä, jotka on lajinsa perusteella määritelty raaka-aineiksi, puolivalmisteiksi tai valmiiksi tuotteiksi. Hieman toisenlaisesta näkökulmasta tavara määritellään irtaimen omaisuuden synonyymiksi. On jopa todettu, että monissa erityisesti elinkeinotoimintaa koskevissa säännöksissä lainsäätäjä käyttää tavaran käsitettä myyntituotteen merkityksessä.
- 10 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tavaralla on tarkoitettu ”tuotteita, joilla on rahassa mitattavissa olevaa arvoa ja jotka voivat sellaisenaan olla kaupallisten liiketoimien kohteena” (tuomio 10.12.1968, komissio v. Italia, 7/68 [EU:C:1968:51], s. 617). Lisäksi oikeuskirjallisuudessa ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on esitetty, että tavara itse asiassa on aineellinen hyödyke (tuomio 30.4.1974, Sacchi, 155/73 [EU:C:1974:40], s. 409). Oikeuskäytännön kehittyessä on täsmennetty, että tavaran aineellisen luonteen käsitettä ei tule ymmärtää kirjaimellisesti. Tämän johdosta myös sähkön on katsottu kuuluvan tavaran käsitteeseen (tuomio 15.7.1964, Costa v. ENEL, 6/64 [EU:C:1964:66], s. 1141). Myöhemmin on täsmennetty, että tavaran arvo voi olla negatiivinen. Näin ollen jätteet on luokiteltu tavaroiksi (tuomio 9.7.1992 komissio v. Belgia, C-2/90 [EU:C:1992:310], s. 1–4431).
- 11 Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että luovutuksen käsitteellä tarkoitetaan tavaraa koskevien oikeuksien siirtoa tai tavaran antamista tilapäiseen käyttöön. Tavaroiden luovutuksella tarkoitetaan näin ollen esineisiin, sähköön, veteen, kaasuun tai keskuslämmitykseen liittyvien oikeuksien siirtoa tai jonkin muun vastaavan oikeuden siirtoa (myynti). Vaikuttaa myös siltä, että tavaroiden luovutuksen käsitteellä tarkoitetaan myös tavaran tai tavaraa koskevan oikeuden antamista tilapäiseen käyttöön (esimerkiksi vuokraus ja leasing).
- 12 Erilaisia sopimuksia ovat siis yhtäältä myynti-, vaihto- ja lahjoitussopimukset ja toisaalta sopimukset, joiden kohteena on tavaroiden tai oikeuksien antaminen tilapäiseen käyttöön. On kuitenkin huomattava, että oikeuskirjallisuudessa on ilmaistu näkemys siitä, että tavaran tai oikeuden tilapäisen käyttöoikeuden antaminen vuokra- tai leasingsopimuksen perusteella ei sisälly tavaroiden luovutuksen käsitteeseen. Tällaisen näkemyksen perusteena on, että tavaran antaminen tilapäiseen käyttöön ei vastaa luovutuksen käsitteen yleistä merkitystä. Oikeuskirjallisuudessa on tältä osin toisistaan poikkeavia näkemyksiä.

- 13 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että palvelun käsitteelle on ominaista henkilöelementti (tuomio 5.6.1997, SETTG v. Ypourgos Ergasias, C-398/95 [EU:C:1997:282], s. 1–3091; tuomio 5.6.1997, komissio v. Italia, C-360/89 [EU:C:1992:235], s. 1-3401; tuomio 28.3.1996, Guiot, C-272/94 [EU:C:1996:147], s. 1-1905). Muita palvelujen suorittamiselle ominaisia osatekijöitä ovat maksullisuus, aika ja rajat ylittävä palvelujen tarjoaminen.
- 14 Lisäksi on todettava, ettei Sąd Najwyższy (ylin tuomioistuin, Puola) eikä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ole käsitelty kysymystä siitä, sisältyykö kiinteistö edellä mainitussa laissa tarkoitettuun tavaran käsitteeseen tai tilapäiseen käyttöön antaminen laissa tarkoitettuun tavaran luovutukseen.
- 15 On pohdittava, onko kiinteistön antamista pysyvään käyttöön pidettävä edellä mainitussa laissa ja direktiivissä tarkoitettuna tavaroiden luovutuksena tai joissakin harvinaisemmissa tapauksissa palvelujen suorituksena. Edellä mainittujen siviililain ja kiinteistöjen hoidosta annetun lain säännösten mukaan pysyvän käyttöoikeuden käsite on erityinen, sillä kiinteistön voivat antaa pysyvään käyttöön ainoastaan Skarb Państwa ja paikallisviranomaisen yksiköt. Siviililaissa pysyvä käyttöoikeus on luokiteltu esineoikeudeksi. Siihen sisältyy myös huomattava määrä hallinnollisia elementtejä. Pysyvä käyttöoikeus on toiselle kuuluvaa omaisuutta koskeva ehdottoman oikeuden muoto, joka oikeuttaa julkisten kiinteistöjen pitkäaikaiseen käyttöön.
- 16 Esineoikeuksien järjestelmässä pysyvä käyttöoikeus sijoittuu omistusoikeuden ja rajoitettujen esineoikeuksien välille. Tästä syystä kirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä vallitsee näkemys tämän oikeuden välillisestä luonteesta. Tämä ominaisuus saa aikaan sen, että pysyvässä käyttöoikeudessa on sekä omistusoikeudelle että rajoitetuille esineoikeuksille tyypillisiä piirteitä. On huomattava, että tämä kaksijakoisuus näkyy parhaiten kahdessa pysyvään käyttöoikeuteen liittyvässä suhteessa. Pysyvän käyttöoikeuden haltijan asema on nimittäin suhteessa kolmansiin osapuoliin lähellä omistajan asemaa.
- 17 Sitä vastoin pysyvän käyttöoikeuden haltijan ja maa-alueen omistajan välisessä suhteessa pysyvään käyttöoikeuteen liittyy toisen omaisuutta koskeville oikeuksille tyypillisiä piirteitä. Tästä seuraa näkemys, että tähän suhteeseen kuuluu erottamattomasti rajoitettuja esineoikeuksia koskevien sääntöjen soveltaminen. On kuitenkin lisättävä, että tietyillä alueilla omistajan ja pysyvän käyttöoikeuden haltijan välisissä suhteissa on velvoitesuhteiden piirteitä, jotka täydentävät oikeudellista perussuhdetta.
- 18 Pysyvän käyttöoikeuden sijoittuminen esineoikeuksiin johtaa siihen, että se on luonteeltaan ehdoton ja omistusoikeudellinen. Lisäksi se on vastikkeellinen, siirrettävä, perinnöllinen ja täytäntöönpanokelpoinen oikeus. Kun otetaan huomioon sen tavoitteet oikeusjärjestyksessä, pysyvä käyttöoikeus on luotu tilapäiseksi oikeudeksi, koska se voidaan vahvistaa enintään 99 vuodeksi tai poikkeuksellisesti lyhyemmäksi ajaksi, mutta vähintään 40 vuodeksi. Lisäksi pysyvän käyttöoikeuden tavoitteista seuraa, että käyttöoikeudelle määritellään

päämäärä sillä tavoin, että sopimuksessa, johon tämä oikeus perustuu, on määriteltävä tapa, jolla maa-alueita käytetään.

- 19 Pääsääntöisesti pysyvä käyttöoikeus perustuu nykyisin sopimukseen, mutta ennen vuotta 1990 siitä piti tehdä hallinnollinen päätös, ja lisäksi muutamissa säädöksissä lainsäätäjällä on säätänyt pysyvän käyttöoikeuden syntymisestä suoraan lain nojalla.
- 20 Notaarin vahvistamasta asiakirjasta ilmenee, että pääasian kohteena oleva kiinteistö on annettu pysyvästi käyttöön 5.12.2009 saakka. Tähän oikeuteen voidaan kohdistaa liiketoimia, ja nykyinen käyttäjä on hankkinut pysyvän käyttöoikeuden 15.5.2014 tehdyllä sopimuksella.
- 21 Sąd Okręgowy'n näkemyksen mukaan nyt käsiteltävässä asiassa vaikuttaa siltä, että on mahdollista yhtyä oikeuskirjallisuudessa esitettyihin näkemyksiin, joiden mukaan edellä mainitun direktiivin ja sen täytäntöönpanolain määritelmän valossa kiinteistöä pidetään tavarana. Mikään ei myöskään estä toteamasta sitä, että kiinteistöjen pysyvän käyttöoikeuden antaminen sisältyy lähtökohtaisesti edellä mainitussa laissa ja direktiivissä tarkoitettuun tavaroiden luovutuksen tai mahdollisesti myös palvelujen suorittamisen käsitteeseen, koska kyse on tavaroiden antamisesta tilapäiseen käyttöön.
- 22 Olettaen, että unionin tuomioistuin yhtyy edellä esitettyyn näkemykseen, jolloin kiinteistön antaminen pysyvästi käyttöön kuuluu tavaroiden luovutuksen tai mahdollisesti palvelujen suorittamisen käsitteen soveltamisalaan, herää esillä olevassa asiassa kysymys siitä, sisältyvätkö Skarb Państwa'n pysyvästä käyttöoikeudesta keräämät maksut toimijoilta, jotka eivät ole olleet osapuolina kiinteistön alkuperäisessä antamisessa pysyvästi käyttöön, kaupallisten toimien kohtuuttomien viivästysten torjumisesta 8.3.2013 annetun lain, jolla kaupallisissa toiminna tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 16.2.2011 annettu direktiivi 2011/7/EU on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, 2 §:n ja 4 §:n 1 kohdan säännöksissä tarkoitettuun kaupallisen toimen käsitteeseen. Direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa säädetään nimittäin, että käsitteellä ”viranomaisen” tarkoitetaan hankintaviranomaista, siten kuin se on määritelty direktiivin 2004/17/EY 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja direktiivin 2004/18/EY 1 artiklan 9 kohdassa, riippumatta sopimuksen kohteesta tai arvosta. Tämän säännöksen sanamuoto näyttää viittaavan siihen, että direktiivin säännöksiä ja näin ollen edellä mainittua lakia sovelletaan Skarb Państwaan vain julkisia hankintoja koskevien sopimusten osalta, mikä tuskin on mahdollista kiinteistön hallinnan luovutuksen yhteydessä.
- 23 Jos hyväksytään, että direktiivin ja siten myös lain soveltamisalaan kuuluu kaikki valtion taloudellinen toiminta suhteessa muihin toimijoihin, ja näin ollen myös sopimusten tekeminen pysyvää käyttöoikeutta koskevat sopimukset mukaan lukien, kiinteistön alkuperäinen käyttöön antaminen on voinut tapahtua myös hallinnollisella päätöksellä ja itse lain nojalla kuten edellä on todettu. Lisäksi teoriassa on mahdollista, että kiinteistö on annettu käyttöön muuta kuin liiketoimintaan liittyvää toimintaa varten henkilölle, joka ei aluksi ole ollut

elinkeinonharjoittaja, ja myöhemmin, kun kiinteistön käyttötarkoitusta on muutettu tai kyseinen henkilö on alkanut harjoittaa liiketoimintaa, kiinteistöstä on tullut liiketoiminnassa käytettävä kiinteistö, tai muu kuin elinkeinonharjoittaja on antanut sen elinkeinonharjoittajalle, joka on aloittanut taloudellisen toiminnan kyseisessä kiinteistössä.

- 24 On siis kysyttävä, onko asioissa, jotka koskevat sellaisen vuosimaksun maksamista, jonka on velvollinen maksamaan pysyvän käyttöoikeuden kulloinenkin haltija, joka on saanut pysyvän käyttöoikeuden kauppasopimuksen perusteella – kuten nyt esillä olevassa asiassa –, selvittävät olosuhteet, joissa pysyvä käyttöoikeus on syntynyt, eli onko käyttöoikeus syntynyt sopimuksen perusteella ja lisäksi tarjouskilpailun kautta vai lain tai hallinnollisen päätöksen nojalla, ja oliko käyttöoikeuden alkuperäinen hankkija hankintahetkellä elinkeinonharjoittaja, joka hankki kiinteistön taloudellista toimintaa varten.
- 25 On myös kysyttävä, että voidaanko ainoastaan alkuperäistä pysyvää käyttöoikeutta koskevaa sopimusta pitää kaupallisena toimenä ja voiko Skarb Państw periä ainoastaan tällöin viivästyskorkoa pysyvän käyttöoikeuden haltijan vuosimaksujen viivästymisen perusteella ja seuraako käyttöoikeuden antamisesta, että Skarb Państwa menettää mahdollisuuden korkojen perimiseen, vai onko todettava, että pysyvän käyttöoikeuden hankkija asettuu pysyvää käyttöoikeutta koskevan sopimuksen alkuperäisenä osapuolena olleen edeltäjänsä asemaan, jolloin Skarb Państwa voi laajentaa alkuperäisen kaupallisen toimen vaikutukset koskemaan seuraavaa toimijaa. Nämä kaksi käsitystä osoittavat, että on tarkasteltava alkuperäisiä olosuhteita, joissa pysyvä käyttöoikeus on syntynyt, jotta voitaisiin arvioida, täyttyvätkö kaupallisten toimien kohtuuttomien viivästysten torjumisesta 8.3.2013 annetun lain ja kaupallisissa toimissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 16.2.2011 annetun direktiivin 2011/7/EU edellytykset. On myös mahdollista ajatella, että kaupallinen toimi on sopimus, jolla pysyvä käyttöoikeus siirretään seuraavalle käyttöoikeuden haltijalle ja joka on tehty Skarb Państwian siihen osallistumatta, ja kyseisen sopimuksen vaikutukset ulottuvat kiinteistöjen hoidosta annetun lain 71 §:n nojalla Skarb Państwian, joka voi tämän kaupallisen toimen perusteella vaatia korkeampaa viivästyskorkoa kaupallisten toimien kohtuuttomien viivästysten torjumisesta 8.3.2013 annetun lain nojalla.
- 26 Lisäksi tältä osin on myös todettava, että vaikka pysyvän käyttöoikeuden vuosimaksun määrä on lähtökohtaisesti vahvistettu sopimuksessa – kiinteistöjen hoidosta annetun lain 73 §:n 5 momentin mukaisesti – kyseisen maksun määrän määrittelytavasta ja sen muuttamista koskevista säännöistä säädetään kuitenkin myös lailla siten, että aluksi hallinnollisen menettelyn avulla pysyvän käyttöoikeuden antamisesta vastaava viranomainen muuttaa maksun määrää tai kieltäytyy muuttamasta sitä, ja käyttäjällä on oikeus vaatia hallinnollisen menettelyn päätyttyä, että yleinen tuomioistuin (ei hallintotuomioistuin) vahvistaa kyseisen maksun.

- 27 Vakiintuneen oikeuskirjallisuuden ja oikeuskäytännön mukaan vuosimaksun maksuvelvollisuus on luonteeltaan siviilioikeudellinen. Se muistuttaa tavanomaista velvoiteoikeudellista suhdetta. Kun kuitenkin otetaan huomioon tämän maksun määrittelyä ja sen muuttamista koskevat muodolliset säännöt ja se, että ainoastaan Skarb Państwally ja paikallisviranomaisen yksiköillä on toimivalta periä tämä maksu ainoana pysyvän käyttöoikeuden myöntävinä toimijoina, kaikki viittaa siihen, että pysyvästä käyttöoikeudesta aiheutuvat maksut ovat julkisoikeudellisten maksujen kaltaisia. Puolan oikeusjärjestelmässä tämän maksun maksamiseen liittyvät saatavat kuuluvat kuitenkin viime kädessä yleisten tuomioistuinten toimivaltaan, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, ja näiden maksujen perimisestä säädetään siviiliprosessilain säännöksissä.
- 28 Seuraava seikka, joka liittyy siihen, kuuluvatko pysyvästä käyttöoikeudesta aiheutuvat maksut edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettujen kaupallisten toimien luokkaan, on sidoksissa siihen, miten ymmärretään edellä mainitun kaupallisten toimien kohtuuttomien viivästysten torjumisesta 8.3.2013 annetun lain 4 §:n 1 kohtaan sisältyvä ilmaus ”harjoitetun toiminnan yhteydessä”. Herää kysymys siitä, onko kyse julkishallinnon viranomaisten kaikesta toiminnasta vai sen sijaan näiden viranomaisten taloudellisesta toiminnasta eikä laissa säädettyjen julkisen palvelun tehtävien suorittamisesta.
- 29 Jos unionin lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut tarkastella ainoastaan taloudelliseen toimintaan liittyviä viranomaisten toimia, ei Puolankaan oikeuskäytännössä ole yksiselitteistä kantaa siihen, onko pysyvästä käyttöoikeudesta aiheutuvien maksujen periminen taloudellista toimintaa.
- 30 Avoimna on myös kysymys siitä, koskeeko kaupallisissa toimitissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 16.2.2011 annettu direktiivi 2011/7/EU kaikkia julkisyhteisöjen kaupallisia toimia riippumatta siitä, suoritetaanko ne liiketoimintatarkoituksissa vai ei, vai suoritetaanko ne julkisina tehtävinä toimintatavasta riippumatta, eli toisin sanoen siitä, toteutetaanko ne julkisen hankintamenettelyn mukaisesti vai ei.
- 31 Vaikka oletettaisiin, että kiinteistöjen antamista pysyvään käyttöön koskevat sopimukset kuuluvat tavaroiden luovutuksen ja palvelujen suorittamisen käsitteen soveltamisalaan ja että Skarb Państwallyn toiminta, joka koskee vuosimaksujen perimistä uusilta pysyvän käyttöoikeuden haltijoilta, kuuluu kaupallisten toimien kohtuuttomien viivästysten torjumisesta 8.3.2013 annetun lain, jolla kaupallisissa toimitissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 16.2.2011 annettu direktiivi 2011/7/EU on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, säännösten soveltamisalaan, jää vielä jäljelle kysymys siirtymäsäännöksistä.
- 32 Sekä kaupallisissa toimitissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 29.6.2000 annetun direktiivin 2000/35/EY 6 artiklan että kaupallisissa toimitissa tapahtuvien maksuviivästysten torjumisesta 16.2.2011 annetun direktiivin 2011/7/EU 12 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat olla ulottamatta direktiivien säännöksiä ennen

niiden voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin. Käsiteltävänä olevassa asiassa on kuitenkin kyse vuosittain maksettavista kausittaisista suorituksista.

- 33 Vaikka pysyvää käyttöoikeutta koskevat alkuperäiset sopimukset tai oikeustoimet on usein tehty ennen nykyisten säännösten voimaantuloa, pysyvän käyttöoikeuden siirtoa koskevat sopimukset on tehty ja samalla myös velvollisuus maksaa pysyvää käyttöoikeutta koskevaa vuosimaksua on syntynyt edellä mainitun lainsäädännön voimaantulon jälkeen, kuten nyt esillä olevassa asiassa (15.5.2014).
- 34 Herää siis kysymys siitä, onko edellä mainittujen lakien ja direktiivien soveltamisalaan kuuluvana kaupallisena toimena pidettävä ainoastaan alkuperäistä kiinteistön pysyvää käyttöoikeutta koskevaa sopimusta, vai onko tällainen kaupallinen toimi vasta se sopimus, jonka perusteella pysyvän käyttöoikeuden haltija on saanut käyttöoikeuden edelliseltä pysyvän käyttöoikeuden haltijalta ja jolla on vaikutuksia suhteessa viranomaiseen, joka ei ole sopimuspuolena.