

**Predmet C-434/19****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

5. lipnja 2019.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Corte suprema di cassazione (Italija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

21. siječnja 2019.

**Žalitelj i protustranka u postupku povodom protužalbe:**

Poste Italiane SpA

**Protustranka i podnositelj protužalbe:**Riscossione Sicilia SpA – Agente riscossione per la provincia di  
Palermo e delle altre provincie siciliane**Predmet glavnog postupka**

Obveza plaćanja naknade („provizije”) društvu Poste Italiane spa za uslugu vođenja poštanskog tekućeg računa na kojem se prikupljaju uplate obveznika plaćanja općinskog poreza na nekretnine (ICI) – Obveza koncesionara (zastupnika) za naplatu poreza u korist općine da otvori takav tekući račun za prikupljanje uplata ICI-ja – Isključivi položaj društva Poste Italiane, kasnije Poste Italiane spa (zakonski monopol) – Povreda prava Unije – Državna potpora – Jednostrano određivanje provizije – Zlorababa vladajućeg položaja – Zahtjev za prethodnu odluku koji je Sudu uputio Corte di Cassazione (Kasacijski sud)

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje prava Unije u smislu članka 267. UFEU-a

## Prethodna pitanja

1. Protivi li se članku 14. UFEU-a (prije članak 7.D Ugovora koji je kasnije postao članak 16. UEZ-a), članku 106. stavku 2. UFEU-a (prije članak 90. Ugovora koji je kasnije postao članak 86. stavak 2. UEZ-a) i uvrštenju u sustav usluga od općeg gospodarskog interesa (UOGI), pravilo poput onoga predviđenog člankom 10. stavkom 3. Zakonodavne uredbe br. 504/1992 u vezi s člankom 2. stavcima 18. do 20. Zakona br. 662/1996, na temelju kojeg se uspostavlja i nastavlja primjenjivati – čak i nakon privatizacije usluga „bancoposta” koje pruža društvo Poste Italiane s.p.a. – rezervirana djelatnost (sustav zakonskog monopola) u korist društva Poste Italiane s.p.a., predmet koje je usluga vođenja poštanskog tekućeg računa namijenjenog prikupljanju lokalnog poreza ICI, uzimajući u obzir promjene državnih propisa u području naplate poreza koji barem od 1997. poreznim obveznicima i lokalnim poreznim tijelima omogućuju da slobodno biraju način plaćanja i naplate poreza (uključujući lokalne) preko bankovnog sustava?
2. Ako se u odgovoru na prvo pitanje zaključi da uspostava zakonskog monopola odgovara značajkama UOGI-ja, protivi li se članku 106. stavku 2. UFEU-a (ranije članak 90. Ugovora koji je kasnije postao članka 86. stavak 2. UEZ-a) i članku 107. stavku 1. UFEU-a (ranije članak 92. Ugovora koji je kasnije postao članak 87. UEZ-a), u skladu s tumačenjem tih pravila koje je dao Sud pozivajući se na uvjete za razlikovanje zakonite mjere – kojom se kompenziraju obveze obavljanja javne usluge – od nezakonite državne potpore (presuda Suda od 24. srpnja 2003., C-280/00, Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH), pravilo poput onog iz članka 10. stavka 3. Zakonodavne uredbe br. 504/1992 u vezi s člankom 2. stavcima 18. do 20. Zakona br. 662/1996 i člankom 3. stavkom 1. Uredbe Predsjednika Republike br. 144/2001, koje društvu Poste Italiane s.p.a. daje pravo jednostrano odrediti iznos „provizije” koju plaća koncesionar (zastupnik) za naplatu poreza ICI i koja se primjenjuje na svaku transakciju vođenja računa izvršenu na poštanskom tekućem računu na ime koncesionara/zastupnika, uzimajući u obzir to da je društvo Poste Italiane s.p.a. odlukom Upravnog vijeća br. 57/1996 navedenu proviziju odredilo u iznosu od 100 lira za razdoblje od 1. travnja 1997. do 31. svibnja 2001. te u iznosu od 0,23 eura za razdoblje nakon 1. lipnja 2001.?
3. Protivi li se članku 102. stavku 1. UFEU-a (prije članak 86. Ugovora koji je kasnije postao članak 82. stavak 1. UEZ-a), kako ga tumači Sud (vidjeti presude Suda od 13. prosinca 1991., C-18/88, GB Inno BM; od 25. lipnja 1998., C-203/96, Chemische Afvaistoffen Dusseldorp BV; od 17. svibnja 2001., C-340/99, TNT TRACO s.p.a.), regulatorni okvir poput onoga koji čine članak 2. stavci 18. do 20. Zakona br. 662/1996, članak 3. stavak 1. Uredbe Predsjednika Republike br. 144/2001 i članak 10. stavak 3. Zakonodavne uredbe br. 504/1992, u skladu s kojim koncesionar (zastupnik) nužno podliježe obvezi plaćanja „provizije” koju jednostrano određuje i/ili

mijenja društvo Poste Italiane s.p.a., tako da se ugovor o poštanskom tekućem računu ne može raskinuti bez povrede obveze iz članka 10. stavka 3. Zakonodavne uredbe 504/1992, a time i neispunjavanja obveze naplate ICI-ja preuzete u odnosu na lokalno porezno tijelo?

### **Mjerodavne odredbe i sudska praksa prava Unije**

UFEU: članak 14., članak 102. prvi stavak, članak 106. stavak 2., članak 107. stavak 1. i članak 108.

Presude Suda od 13. prosinca 1991, C-18/88; od 25. lipnja 1998., C-203/96; od 17. svibnja 2001., C-340/99; od 24. srpnja 2003., C-280/00.

### **Mjerodavne nacionalne odredbe**

Članak 10. stavak 3. Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Zakonodavna uredba br. 504. od 30. prosinca 1992.).

Članak 2. stavci 18. do 20. Legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Zakon br. 662 od 23. prosinca 1996.).

Članak 3. stavak 1. Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, n. 144 (Uredba Predsjednika Republike br. 144 od 14. ožujka 2001.), i

druge odredbe po potrebi navedene u sažetku.

### **Kratki prikaz činjeničnog stanja i postupka**

- 1 Poste Italiane s.p.a. društvo je privatnog prava čije su dionice većinom pod javnom kontrolom, a osnovano je u postupku preoblikovanja, najprije, Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni (Samostalna uprava za pošte i telekomunikacije) u javni gospodarski subjekt „Poste Italiane”, a zatim iz tog subjekta u dioničko društvo, kako je bilo predviđeno Uredbom sa zakonskom snagom br. 487/93. Kako je napredovao proces privatizacije, tako su svaki put iznova definirane usluge i djelatnosti koje to društvo obavlja. Iz teksta članka 2. stavka 19. Zakona 662/96 („Društvo Poste Italiane i drugi operatori obavljaju u režimu slobodnog tržišnog natjecanja poštanske i platne usluge za koje važećim zakonodavstvom nije izričito previđen sustav zakonskog monopola [...]”) razvidno je da su ostale usluge bile rezervirane isključivo za Poste Italiane, ali uz obvezu vođenja zasebnog računovodstva (članak 2. stavak 20. Zakona 662/96).
- 2 Prilikom reorganizacije financiranja lokalnih tijela, člankom 10. stavkom 3. Zakonodavne uredbe 504/93 kao jedini načini plaćanja ICI-ja bili su propisani „izravno plaćanje koncesionaru za naplatu koja je u nadležnosti općine [u kojoj se nalazi oporezovana nekretnina]” ili plaćanje „na odgovarajući poštanski tekući

račun koji glasi na ime tog koncesionara”. Koncesionar je prema tome bio dužan otvoriti poštanski tekući račun radi ispunjenja obveze koju ima u odnosu na porezno tijelo.

- 3 Navedena obveza u svrhu naplate ICI-ja nije bila ukinuta zakonodavnim izmjenama pravila o naplati poreza (Uredba Ministra financija 567/93, Zakonodavna uredba 241/97, Zakonodavna uredba 300/99, Zakonodavna uredba 446/97), kojima je cilj bio proširiti načine plaćanja poreza i drugih doprinosa, pa i onih lokalnih (neopozivo ovlaštenje banaka, uplate na šalterima općine ili na račune općinske blagajne). Tek je 2011. koncesionaru (zastupniku) za naplatu lokalnih poreza izričito priznata mogućnost da umjesto poštanskog jednostavno otvori samo jedan bankovni tekući račun (Uredba sa zakonskom snagom 70/2011).
- 4 Zajedno s uslugama i djelatnostima, tijekom privatizacije Uprave za pošte izmijenjeni su i kriteriji za određivanje cijena poštanskih i platnih usluga: uvedena je zabrana besplatnog pružanja usluga u korist upravnih tijela i javnih subjekata (Uredba Predsjednika Republike 256/89); smanjenje usuglašavanja s nadležnim ministrima (Uredba Predsjednika Republike 256/89, Uredba sa zakonskom snagom 487/93); ukidanje „svih cjenovnih ili socijalnih obveza [...] kao i bilo kojeg oblika cjenovne olakšice” kad je riječ o uslugama u sustavu tržišnog natjecanja, kako bi se, s primjenom od 1. travnja 1997., uzele u obzir „potrebe stranaka i značajke potražnje, kao i [...] opseg prometa” (članak 2. stavak 20. Zakona 662/96); primjena provizija na teret vlasnika tekućih računa (članak 2. stavak 18. Zakona 662/96). Konkretno, propisano je plaćanje provizije na svaku transakciju izvršenu u vođenju poštanskih tekućih računa u odnosima s koncesionarima službe za naplatu poreza (Odluka Upravnog vijeća br. 57/96 o određivanju cijena). Konačno, Uredbom Predsjednika Republike 144/2001 je i za odnose sa strankama i za poštanske tekuće račune uvedeno uređenje „na temelju ugovora u skladu s odredbama Građanskog zakonika i posebnih zakona” (članak 3. stavak 1.), kao što je već bilo uvedeno za bankovne tekuće račune.
- 5 Među strankama – društvom Poste Italiane spa i društvom Riscossione Sicilia spa koje je zastupnik za uslugu naplate za pokrajinu Palermo i ostale pokrajine na Siciliji – sporna je obveza plaćanja predmetne provizije za razdoblje od 1997. do 2011. Žalbeni sud djelomično je preinačio prvostupanjsku presudu i priznao pravo društva Poste Italiane na plaćanje, ali ograničeno samo na razdoblje nakon 1. lipnja 2001. Postupak se sada vodi pred Corte di Cassazione (Kasacijski sud).

### **Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku**

- 6 Riscossione Sicilia tvrdi da zakonom propisana naknada za usluge vođenja računa nije zakonita. Smatra da se obvezom posjedovanja poštanskog tekućeg računa radi naplate ICI-ja u korist općina, stvara zakonski monopol na strani društva Poste Italiane, koje slijedom toga koristi vladajući položaj kako bi jednostrano određivalo sve ugovorne uvjete, uključujući proviziju, te stječe neopravdanu

prednost u odnosu na druge gospodarske subjekte, jer u stvarnosti ne obavlja javne zadaće koje bi opravdavale naknadu u njegovu korist. Tvrdi da je pomoć koju društvo Poste Italiane na taj način dobiva od države, a koja nije bila prijavljena Komisiji, zabranjena na temelju članka 107. i 108. UFEU-a odnosno podredno na temelju članka 102. i 106. UFEU-a i članka 4. UEU-a.

- 7 Društvo Poste Italiane ukratko iznosi da: 1) iako se usluga vođenja poštanskog tekućeg računa pruža u sustavu zakonskog monopola, to nije razlog da se ona mora pružati besplatno; 2) koncesionar je troškove obveznog otvaranja računa u svakom slučaju mogao prenijeti na općine; 3) naknade su određene u skladu s kriterijima ujednačenosti i jednakog postupanja s koncesionarima, a u svakom slučaju u skladu s cijenama utvrđenim u gospodarskim uvjetima Bancoposte, i 4) samo sporno porezno zakonodavstvo predviđalo je alternativne oblike plaćanja (prije svega izravno plaćanje koncesionaru).

### **Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 8 Opća sjednica Kasacijskog suda već se nedavno izjasnila o obvezi plaćanja predmetne provizije, napominjući da nijedna odredba ne određuje besplatnost usluge vođenja poštanskog tekućeg računa namijenjenog za naplatu ICI-ja, koja je dakle naplatna, iako nametnuta, slično redovnoj usluzi vođenja tekućeg računa u režimu slobodnog tržišnog natjecanja. Logika i opravdanje za rezerviranu djelatnost u korist društva Poste Italiane leži u cilju ostvarivanja maksimalne naplate poreza uz pomoć razgranate mreže poštanskih ureda koji su lako dostupni na cijelom području. Međutim, imajući u vidu postojanje mogućnosti odabira bankovnog sustava uvedene 2011., ovo vijeće dvojili je li zakonski monopol društva Poste Italiane zakonit i pita se ne predstavlja li to ipak državnu potporu o kojoj Komisija nije bila obaviještena.
- 9 Sud koji je uputio zahtjev polazi od ocjene: 1) ugovorne naravi odnosa koji postoji između općine kao poreznog tijela i koncesionara (zastupnika) za naplatu, predmet kojega je obavljanje gospodarske djelatnosti namijenjene prikupljanju prihoda od poreza, što se može definirati kao usluga od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 106. stavka 2. UFEU-a, i 2) privatnopravne naravi odnosa povezanog s vođenjem poštanskog tekućeg računa, koji je uspostavljen između koncesionara i društva Poste Italiane u skladu s člankom 10. stavkom 3. Zakonodavne uredbe 504/1992.
- 10 Potonji odnos se od odnosa vođenja tekućih računa koje društvo Poste Italiane ima s drugim strankama razlikuje jedino u pogledu ograničenja mogućnosti izbora ugovaratelja jer nositelj zakonskog monopola ima obvezu sklopiti ugovor o pružanju svojih usluga s osobom koja to zahtijeva (članak 2597. Građanskog zakonika). S druge strane, društvo Poste Italiane ne uspostavlja s općinom kao poreznim tijelom nikakav javnopravni ili privatnopravni odnos koji bi bio obavezan. Zato je rezervirana djelatnost u odnosu na druge gospodarske subjekte u tom sektoru (banke koje također pružaju uslugu vođenja tekućeg računa) u skladu

s pravom Unije samo ako je usluga koju nudi društvo Poste Italiane usluga od općeg gospodarskog interesa, odnosno samo ako je društvu Poste Italiane povjerena „posebna zadaća” u smislu članka 14. i 106. UFEU-a.

- 11 Sud koji je uputio zahtjev stoga dvoji o zakonitosti rezervirane djelatnosti društva Poste Italiane i napominje da, s jedne strane, u pravilima o naplati drugih lokalnih poreza ne postoji odredba slična onoj koja je za ICI predviđena člankom 10. stavkom 3. Zakonodavne uredbe 504/92, i, s druge strane, da je naprotiv od 1997. dopušteno plaćanje lokalnih poreza i putem bankovnog sustava.
- 12 Međutim, ako se zakonski monopol u pogledu usluge vođenja poštanskog tekućeg računa za naplatu ICI-ja svrsta u kategoriju usluga od općeg gospodarskog interesa, dalje se postavlja pitanje zakonitosti ovlasti povjerene društvu koje ima monopol u pogledu jednostranog određivanja provizije koju plaća koncesionar. Naime, kao prvo, provizija se ne bi određivala jasno i transparentno, na način da ne prelazi ono što je nužno i da se temelji na troškovima i koristima prosječnog poduzeća kojim se učinkovito upravlja, kako se zahtijeva kad se ne provodi postupak javne nabave. Kao drugo, nositelj zakonskog monopola nužno mora zlorabiti vlastiti vladajući položaj jer koncesionar (zastupnik) ne može raskinuti ugovor a da to ne dovede do neispunjenja u odnosu na lokalno tijelo naručitelja (ugovaratelja).