

Sprawa C-434/19**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

5 czerwca 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Corte suprema di cassazione (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

21 stycznia 2019 r.

Wnosząca skargę kasacyjną i druga strona postępowania kasacyjnego:

Poste Italiane SpA

Druga strona postępowania i wnosząca skargę kasacyjną wzajemną:

Riscossione Sicilia SpA – Agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane

Przedmiot postępowania głównego

Obowiązek zapłaty wynagrodzenia („provizji”) spółce Poste Italiane spa za usługę prowadzenia pocztowego rachunku bieżącego, na który przyjmowane są wpłaty podatników zobowiązanych do zapłaty komunalnego podatku od nieruchomości (imposta comunale sugli immobili, zwanego dalej „ICI”) – Obowiązek podmiotu upoważnionego do poboru podatków na rachunek gminy otwarcia wspomnianego rachunku bieżącego w celu przyjmowania wpłat z tytułu ICI – Wyłączność przysługująca Poste Italiane, a następnie Poste Italiane spa (monopol prawny) – Naruszenie prawa Unii – Pomoc państwa – Jednostronne określenie provizji – Nadużycie pozycji dominującej – Odesłanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości ze strony Corte di cassazione (sądu kasacyjnego)

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia prawa Unii zgodnie z art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

- 1) Czy jest sprzeczny z art. 14 TFUE (poprzednio art. 7D Traktatu, następnie art. 16 TWE) i art. 106 ust. 2 TFUE (poprzednio art. 90 Traktatu, następnie art. 86 ust. 2 TWE) oraz z zaklasyfikowaniem do systemu usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym (zwanej dalej „UOIG”) przepis zawarty w art. 10 ust. 3 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 504/1992 w związku z art. 2 ust. 18–20 ustawy nr 662/1996, zgodnie z którym zostało ustanowione i utrzymane – również po sprywatyzowaniu usług „banku pocztowego” świadczonych przez Poste Italiane s.p.a. – zastrzeżenie działalności (w ramach monopolu prawnego) na rzecz Poste Italiane s.p.a., której przedmiotem jest świadczenie usługi prowadzenia pocztowego rachunku bieżącego przeznaczonego na przyjmowanie wpłat z tytułu podatku lokalnego ICI, biorąc pod uwagę zmiany krajowych przepisów dotyczących poboru podatków, które co najmniej od 1997 r. umożliwiają podatnikom, a także lokalnym organom podatkowym swobodne korzystanie z metod płatności i poboru podatków (również podatków lokalnych) za pośrednictwem systemu bankowego?
- 2) Gdyby – w odpowiedzi na pierwsze pytanie – ustanowienie monopolu prawnego zostało uznane za posiadające cechy UOIG, czy jest sprzeczny z art. 106 ust. 2 TFUE (poprzednio art. 90 Traktatu, następnie art. 86 ust. 2 TWE) i z art. 107 ust. 1 TFUE (poprzednio art. 92 Traktatu, następnie art. 87 TWE), zgodnie z wykładnią tych przepisów dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości w odniesieniu do wymagań umożliwiających odróżnienie środka zgodnego z prawem – stanowiącego rekompensatę z tytułu zobowiązań do świadczenia usług publicznych – od niezgodnej z prawem pomocy państwa (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie C-280/00, Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH), przepis taki, jaki wynika z brzmienia art. 10 ust. 3 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 504/1992 w związku z art. 2 ust. 18–20 ustawy nr 662/1996 i art. 3 ust. 1 decreto del Presidente della Repubblica (dekretu prezydenta republiki) nr 144/2001, który przyznaje Poste Italiane s.p.a. uprawnienie do jednostronnego określania wysokości „provizji” należnej od podmiotu upoważnionego do poboru podatku ICI, mającej zastosowanie do każdej dokonanej operacji związanej z prowadzeniem pocztowego rachunku bieżącego należnego do podmiotu uprawnionego do poboru podatku, biorąc pod uwagę, że uchwałą zarządu nr 57/1996 Poste Italiane s.p.a. określiła wysokość wspomnianej prowizji na 100 lirów (LIT) w okresie od 1 kwietnia 1997 r. do 31 maja 2001 r. oraz 0,23 EUR po dniu 1 czerwca 2001 r.?
- 3) Czy są sprzeczne z art. 102 akapit pierwszy TFUE (poprzednio art. 86 Traktatu, następnie art. 82 ust. 1 TWE), zgodnie z wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości (zob. wyroki Trybunału: z dnia 13 grudnia 1991 r. w sprawie C-18/88, GB Inno BM.; z dnia 25 czerwca 1998 r. w sprawie C-203/96, Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV; z dnia

17 maja 2001 r. w sprawie C-340/99, TNT TRACO s.p.a.), przepisy przewidziane w art. 2 ust. 18–20 ustawy nr 662/1996, art. 3 ust. 1 decreto del Presidente della Repubblica (dekretu prezydenta republiki) nr 144/2001 i art. 10 ust. 3 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 504/1992, w świetle których podmiot upoważniony do poboru podatku jest zobowiązany do zapłaty „prowizji”, której wysokość jest jednostronnie ustalana lub zmieniana przez Poste Italiane s.p.a., i nie może odstąpić od umowy pocztowego rachunku bieżącego bez naruszenia obowiązku określonego w art. 10 ust. 3 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 504/1992, a tym samym bez niewypełnienia obowiązku pobrania podatku ICI przyjętego wobec lokalnego organu podatkowego?

Przywołane przepisy prawa i orzecznictwo Unii

TFUE: art. 14, art. 102 akapit pierwszy, art. 106 ust. 2, art. 107 ust. 1 i art. 108

Wyroki Trybunału: z dnia 13 grudnia 1991 r., C-18/88; z dnia 25 czerwca 1998 r., C-203/96; z dnia 17 maja 2001 r., C-340/99; z dnia 24 lipca 2003 r., C-280/00

Przywołane przepisy prawa krajowego

Artykuł 10 ust. 3 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 504 z dnia 30 grudnia 1992 r.

Artykuł 2 ust. 18–20 ustawy nr 662 z dnia 23 grudnia 1996 r.

Artykuł 3 ust. 1 decreto del Presidente della Repubblica (dekretu prezydenta republiki) nr 144 z dnia 14 marca 2001 r. oraz

inne przepisy przywołane w streszczeniu

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 Poste Italiane s.p.a. jest spółką prawa prywatnego, której akcjonariat większościowy podlega nadzorowi publicznemu, utworzoną w wyniku procesu przekształcenia najpierw Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni (autonomicznego urzędu poczty i telekomunikacji) w podmiot publiczny „Poste Italiane” (włoska poczta), a następnie wspomnianego podmiotu w spółkę akcyjną, zgodnie z przepisami decreto legislativo nr 487/93. Wykonywane usługi i działania zostały określone stopniowo, wraz z postępowaniem prywatyzacji. Z brzmienia art. 2 ust. 19 ustawy nr 662/96 [(„I servizi postali e di pagamento per i quali non è esplicitamente previsto dalla normativa vigente un regime di monopolio legale sono svolti dall’Ente poste italiane e dagli altri operatori in regime di libera concorrenza...”) „Usługi pocztowe i usługi płatnicze, dla których system monopolu prawnego nie jest wyraźnie przewidziany w obowiązujących przepisach, są świadczone przez podmiot poczta włoska

i przez inne podmioty na zasadzie wolnej konkurencji (...)”] wynika, że inne usługi były zastrzeżone wyłącznie dla poczty włoskiej, z obowiązkiem prowadzenia oddzielnej rachunkowości (art. 2 ust. 20 ustawy nr 662/96).

- 2 Artykuł 10 ust. 3 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 504/92, który wprowadził reorganizację finansów jednostek samorządu terytorialnego, stanowił, że jedyną metodą płatności ICI była albo „bezpośrednia płatność podmiotowi upoważnionemu do poboru podatku, którego okręg obejmuje daną gminę [na terytorium której położona jest nieruchomość podlegająca opodatkowaniu]” albo wpłata „na określony pocztowy rachunek bieżący należący do wspomnianego podmiotu”. Podmiot upoważniony do poboru podatku był zatem zobowiązany do otwarcia pocztowego rachunku bieżącego w celu wywiązania się z obowiązku przyjętego wobec organu podatkowego.
- 3 Wspomniany wyżej obowiązek związany z poborem ICI nie został uchylony w wyniku zmian regulacyjnych wprowadzonych do systemu poboru podatków [decreto del ministro delle Finanze (rozporządzenie ministra finansów) nr 567/93, decreto legislativo (dekret ustawodawczy) nr 241/97, decreto legislativo nr 300/99, decreto legislativo nr 446/97], które miały na celu poszerzenie zakresu metod płatności innych podatków i opłat, w tym podatków i opłat lokalnych (nieodwołalne upoważnienie banków, wpłata w kasie gminy lub wpłata na rachunki należące do wydziału finansowego gminy). Dopiero w 2011 r. wyraźnie przyznano podmiotowi upoważnionemu do poboru podatków lokalnych uprawnienie do otwarcia tylko i wyłącznie rachunku bieżącego bankowego zamiast pocztowego [decreto legislativo (dekret ustawodawczy) nr 70/2011].
- 4 Podobnie jak wykonywane usługi i prowadzona działalność, również kryteria ustalania stawek za usługi pocztowe i usługi płatnicze zostały zmienione podczas prywatyzacji Amministrazione delle Poste: zakaz bezpłatnego świadczenia usług na rzecz organów administracji publicznej i podmiotów publicznych [decreto del Presidente della Repubblica (dekret prezydenta republiki) nr 256/89], ograniczenie konsultacji z właściwymi ministrami (decreto del Presidente della Repubblica nr 256/89, decreto legislativo nr 487/93), zniesienie „wszelkich obowiązków taryfowych lub socjalnych [...] oraz wszelkich form ułatwień taryfowych” dla usług podlegających systemowi konkurencji – w celu uwzględnienia, ze skutkiem od dnia 1 kwietnia 1997 r., „potrzeb klientów i cech popytu, a także [...] natężenia przepływu [pocztowego]” (art. 2 ust. 20 ustawy nr 662/96) –, stosowanie prowizji obciążających posiadaczy rachunków (art. 2 ust. 18 ustawy nr 662/96). W szczególności wprowadzono prowizję za każdą operację dokonaną w związku z prowadzeniem pocztowego rachunku bieżącego przez podmioty upoważnione do poboru podatku (uchwała zarządu nr 57/96 ustalająca wysokość stawek). Wreszcie, na mocy decreto del Presidente della Repubblica nr 144/2001 ustanowiono również, że relacje z klientami oraz pocztowe rachunki bieżące, podobnie jak rachunki bankowe, będą regulowane „w drodze umowy, zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego i ustaw szczególnych” (art. 3 ust. 1).

- 5 Strony – Poste italiane spa i Riscossione Sicilia spa, podmiot upoważniony do poboru podatku dla prowincji Palermo i innych prowincji sycylijskich – spierają się w kwestii obowiązku zapłaty rozpatrywanej prowizji za okres 1997–2011. Sądy apelacyjne, częściowo zmieniając wyrok wydany w pierwszej instancji, uznały prawo Poste Italiane do otrzymania płatności, lecz uznały je za udowodnione dopiero w odniesieniu do okresu po dniu 1 czerwca 2001 r. Obecnie sprawa jest zawisła przed Corte di cassazione.

Główne argumenty stron postępowania głównego

- 6 Riscossione Sicilia zarzuca niezgodność z prawem opłaty za usługę prowadzenia rachunku nałożoną przez ustawę. Konieczność korzystania z pocztowego rachunku bieżącego w celu pobrania ICI na rachunek gmin doprowadziłaby do sytuacji monopolu prawnego Poste Italiane, która wykorzystalaby powstałą w ten sposób pozycję dominującą do jednostronnego określenia wszystkich warunków umowy, w tym prowizji, i uzyskałaby nieuzasadnioną przewagę nad innymi podmiotami gospodarczymi, ponieważ w rzeczywistości nie realizowałaby zadań publicznych uzasadniających rekompensatę na jej korzyść. Pomoc, którą w związku z tym Poste Italiane otrzymałaby od państwa, a która nie została zgłoszona Komisji, byłaby zakazana w myśl art. 107 i 108 TFUE lub, ewentualnie, art. 102 i 106 TFUE oraz art. 4 TUE.
- 7 Poste Italiane podnosi zasadniczo, że: 1) mimo iż usługa pocztowego rachunku bieżącego jest świadczona w ramach monopolu prawnego, nie powinna być wykonywana z tego tytułu wyłącznie bezpłatnie; 2) podmiot upoważniony do poboru podatku mógł w każdym przypadku obciążyć gminy kosztami obowiązkowego otwarcia rachunku; 3) ustalenie wynagrodzenia spełniało kryteria jednorodności i równego traktowania podmiotów upoważnionych do poboru podatku, a w każdym razie było zgodne ze stawkami określonymi w warunkach ekonomicznych Bancoposta; oraz 4) wspomniane sporne przepisy podatkowe przewidywały alternatywne metody płatności (w szczególności bezpośrednią płatność dla podmiotu upoważnionego do poboru podatku).

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 8 Sezioni Unite della Cassazione (izby połączone sądu kasacyjnego) wydały niedawno wyrok dotyczący obowiązku zapłaty rozpatrywanej prowizji, stwierdzając, że żaden przepis nie ustanawia bezpłatności usługi prowadzenia pocztowego rachunku bieżącego przeznaczonego na pobór ICI, która jest zatem odpłatna, mimo iż jest nałożona przepisami, podobnie jak zwykła usługa rachunku bieżącego świadczona na zasadzie wolnej konkurencji. Przesłanki i uzasadnienie zastrzeżenia prowadzenia działalności przez Poste Italiane mają na celu maksymalizację poboru dochodów poprzez rozbudowaną sieć urzędów pocztowych, które są łatwo dostępne na całym terytorium. Sąd kasacyjny ma jednak wątpliwości co do zgodności z prawem monopolu prawnego Poste Italiane w związku z wprowadzoną w 2011 r. możliwością wyboru systemu bankowego

i zastanawia się, czy monopol ten nie stanowi raczej niezgłoszonej pomocy państwa.

- 9 Sąd odsyłający rozpatruje: 1) stosunek o charakterze umownym istniejący między gminą będącą organem podatkowym a podmiotem upoważnionym do poboru podatku, którego przedmiotem jest prowadzenie działalności gospodarczej związanej z poborem wpływów podatkowych, którą można zdefiniować jako usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE, 2) stosunek o charakterze prywatnym związany z prowadzeniem pocztowego rachunku bieżącego między podmiotem upoważnionym do poboru podatku a Poste Italiane zgodnie z art. 10 ust. 3 decreto legislativo nr 504/1992.
- 10 Drugi z ww. stosunków różni się od stosunków związanych z prowadzeniem rachunku bieżącego między Poste Italiane a innymi klientami wyłącznie ograniczeniem możliwości wyboru kontrahenta, ponieważ monopolista prawny ma obowiązek zawarcia umowy z usługobiorcą na świadczone przez niego usługi (art. 2597 kodeksu cywilnego). Ponadto Poste Italiane nie ustanawia żadnego stosunku prawa publicznego lub prawa prywatnego, który ma charakter obowiązkowy, z gminą będącą organem podatkowym. W związku z tym zastrzeżenie działalności w stosunku do innych podmiotów gospodarczych z sektora (banków, które również świadczą usługi w zakresie rachunków bieżących) jest zgodne z prawem Unii tylko w zakresie, w jakim usługa oferowana przez Poste Italiane jest usługą świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, to znaczy tylko jeśli Poste Italiane wykonuje „szczególne zadanie” zgodnie z art. 14 i 106 TFUE.
- 11 Sąd odsyłający ma jednak wątpliwości co do zgodności z prawem wyłączności przysługującej Poste Italiane, stwierdzając, że po pierwsze, w odniesieniu do ICI, brak analogicznego przepisu jak ten zawarty w art. 10 ust. 3 decreto legislativo nr 504/92 w przepisach dotyczących poboru innych podatków lokalnych, a po drugie, począwszy od 1997 r., wręcz przeciwnie, dozwolona jest płatność podatków, w tym podatków lokalnych, za pośrednictwem systemu bankowego.
- 12 Jeśli jednak monopol prawny w zakresie usługi pocztowego rachunku bieżącego w celu poboru ICI jest objęty zakresem usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, powstaje jeszcze pytanie co do zgodności z prawem przyznanego spółce będącej monopolistą jednostronnego uprawnienia w zakresie ustalania prowizji należnej od podmiotu upoważnionego do poboru podatku. Po pierwsze, w rzeczywistości prowizja nie byłaby określona w jasny i przejrzysty sposób, który nie wykracza poza to, co jest konieczne, i opiera się na kosztach i zyskach prawidłowo zarządzanego przeciętnego przedsiębiorstwa, jak to jest wymagane w przypadku braku procedury przetargowej. Po drugie, monopol prawny prowadzi nieuchronnie do nadużywania pozycji dominującej, ponieważ podmiot upoważniony do poboru podatku nie może odstąpić od umowy bez naruszenia ciążącego na nim obowiązku wobec lokalnej jednostki samorządu udzielającej koncesji [obowiązku (wykonawcy)].