

## Věc C-443/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

7. června 2019

**Předkládající soud:**

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Španělsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

24. dubna 2019

**Žalobkyně:**

Vodafone España S.A.U.

**Žalovaný:**

Diputación Foral de Guipúzcoa

**Předmět původního řízení**

Napaden rozhodnutí Tribunal Económico-Administrativo Foral de Guipuzkoa (Hospodářsko-správní soud provincie Guipuzkoa, Španělsko; dále jen „T.E.A.F.“), kterým byly zamítnuty stížnosti proti usnesením, kterými bylo částečně vyhověno žádostem o opravu a vrácení přiznání k dani z převodu majetku a z listinných právních aktů týkajících se koncese na využívání veřejných rádiových frekvencí pro soukromé účely.

**Předmět a právní základ předběžné otázky**

Předmětem předběžné otázky položené na základě článku 267 SFEU je, zda je vnitrostátní právní úprava, která zatěžuje všeobecnou daní z převodu majetku a z listinných právních aktů, která je všeobecně platná pro správní koncese na užívání veřejného majetku, zatěžuje využití rádiových frekvencí ze strany telekomunikačního operátora, který již podléhá dani nazvané daň za frekvenční spektrum, slučitelná se směrnicí 2002/20.

## **Předběžná otázka**

„Má být článek 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (Úř. věst 2002, L 108, s. 21) vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby Španělské království, a konkrétně historické daňově autonomní území Gipuzkoa, zatížilo právo na využití rádiových frekvencí ze strany telekomunikačního operátora, který již podléhá dani nazvané daň za frekvenční spektrum, všeobecnou daní z převodu majetku a z listinných právních aktů, která je všeobecně platná pro správní koncese na užívání veřejného majetku, a to v souladu s právními předpisy autonomního území, které upravují uvedenou daň?“

## **Uplatňovaná ustanovení unijního práva**

### *Ustanovení unijního práva*

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/20/ES ze dne 7. března 2002 o oprávnění pro sítě a služby elektronických komunikací (autorizační směrnice), zejména články 12 a 13.

### *Judikatura Soudního dvora Evropské unie*

Rozsudek ze dne 12. července 2012, Vodafone España a France Telecom España (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:446).

Rozsudek ze dne 18. září 2003, Albacom a Infostrada (C-292/01 a C-293/01, EU:C:2003:480).

Rozsudek ze dne 6. října 1982, Cilfit a další, (283/81, EU:C:1982:335).

Rozsudek ze dne 30. ledna 2019, Belgie v. Komise (C-587/17 P, EU:C:2019:75).

Rozsudek ze dne 15. března 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209).

Rozsudek ze dne 17. července 2014, Torresi (C-58/13 a C-59/13, EU:C:2014:2088).

Rozsudek ze dne 9. září 2015, X a van Dijk (C- 72/14 a C-197/14, EU:C:2015:564).

Rozsudek ze dne 18. ledna 2017, IRCCS - Fondazione Santa Lucia (C-189/15, EU:C:2017:17).

## **Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva**

Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (Zákon č. 32/2003 ze dne 3. listopadu 2003 o telekomunikacích).

Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones (Zákon č. 9/2014 ze dne 9. května 2014 o telekomunikacích).

Norma Foral General Tributaria, de 30 de diciembre de 1987, del territorio histórico de Guipuzkoa, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (Obecný zákon autonomního území, historického území Guipuzkoa, ze dne 30. prosince 1987 o dani z převodu majetku a z listinných právních aktů).

Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (zákon 12/2002 ze dne 23. května 2002, kterým se schvaluje hospodářská dohoda s Autonomním společenstvím Baskicko).

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (Zákon č. 33/2003 ze dne 3. listopadu 2003 o majetku veřejné správy).

### **Stručné shrnutí skutkových okolností a hlavního řízení**

- 1 Dne 23. dubna 2018 společnost Vodafone España, S.A.U., podala správní žalobu proti usnesení Tribunal Económico-Administrativo Foral de Gipuzkoa ze dne 15. února 2018, kterým byly zamítnuty stížnosti podané proti usnesením Servicio de Impuestos Indirectos y Tributos Medioambientales (Oddělení nepřímých a environmentálních daní) ze dne 25. února 2016, kterými bylo částečně vyhověno žádostem o opravu a vrácení přiznání k dani z převodu majetku a z listinných právních aktů (daň z převodu majetku a z listinných právních aktů, nebo daň z úplatného převodu majetku) týkajících se koncese na využívání veřejných rádiových frekvencí pro soukromé účely.
- 2 Uvedená společnost v žalobě uvedla, že po podání přiznání podle právní úpravy týkající se daně z úplatného převodu majetku, dospěla k závěru, že jsou nepřijatelné jak z hlediska výpočtu zdanitelného základu, což bylo opraveno usneseními ze dne 25. února 2016, tak z důvodu, že daň sama o sobě porušuje unijní právní úpravu.
- 3 Dne 6. září 2018 Diputación Foral de Gipuzkoa (Rady provincie Gipuzkoa) podala žalobní odpověď, v níž odmítla tvrzení o dvojím zdanění na základě rozdílu mezi daní a poplatkem podle Norma Foral General Tributaria.
- 4 Dne 23. ledna 2019 předkládající soud vydal rozhodnutí, kterým byla stanovena lhůta pro účastníky řízení, aby se vyjádřili ohledně položení předběžné otázky Soudnímu dvoru, a to za účelem výkladu článku 13 směrnice 2002/20/ES, pokud jde o slučitelnost možnosti, aby členský stát ukládal daň za využití rádiových frekvencí (zvané daň za frekvenční spektrum), což je další dodatečný poplatek odvozený z vnitrostátní všeobecné dávky (daně), která správní koncesi na využívání veřejných rádiových frekvencí pro soukromé účely považuje za úplatný převod majetku.

## Základní argumenty účastníků původního řízení

- 5 Na podporu svého návrhu na zrušení uvedených dávek žalobkyně v souhrnu argumentuje, že požadavek na zaplacení daně z úplatného převodu majetku vede ke dvojímu zdanění, což je v rozporu s unijní právní úpravou týkající se daně za vyhrazení veřejné rádiové frekvence (daň za frekvenční spektrum), kterou nyní upravuje příloha I bod 3 Ley General de Telecomunicaciones, 9/2014, de 9 de mayo (Zákon č. 9/2014 ze dne 9. května 2014 o telekomunikacích; dále jen „LGTT“), k němuž dochází proto, že zdanitelným plněním je správní koncese na používání veřejných rádiových frekvencí pro soukromé účely v souladu s ustanoveními daného zákona, kterým v souladu se zákonem autonomního území o dani z převodu majetku a z listinných právních aktů je cena či koncesionářský poplatek a kapitalizací ročního poplatku (za frekvenční spektrum) ve výši 10 %.
- 6 Následně byl rozvinut režim směrnice 2002/20 (autorizační směrnice), zejména pokud jde o její články 12 a 13, jejichž přímý účinek plyne mimo jiné z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 12. července 2012, C-55/2011 a spojených věcí, a který zakládá zákaz, aby členské státy vybíraly další dávky a poplatky odlišné od těch, které stanoví směrnice; tento rozsudek odkazuje na precedenty jako je rozsudek ze dne 18. září 2003, Albacom a Infostrada (C-292/01 a C-293/01, EU:C:2003:480) a další pozdější citované rozsudky. Žalobkyně uvádí, že daň z úplatného převodu majetku nezaručuje optimální využití zdrojů a konstatuje, že různorodost vnitrostátních daňových kategorií je irelevantní, jak uvádí rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 18. ledna 2017, IRCCS-Fondazione Santa Lucia (C-189/15, EU:C:2017:17).
- 7 Diputación Foral de Gipuzkoa odmítá údajné dvojí zdanění na základě rozdílu mezi daní a poplatkem podle Norma Foral General Tributaria (čl. 16 odst. 2) a zdůraznil, že daň z převodu majetku je daň, která jako taková zatěžuje správní koncese [čl. 7 odst. 1 písm. b) N.F. 18/1987]. Dále odkázal na poplatek za přidělení veřejné rádiové frekvence upravený pro účely tohoto řízení LGTT 32/2003, a konkrétně na jeho článek 49 o účelu uvedeného poplatku, přičemž konstatoval, že zdanitelnou skutečností je vyhrazení k soukromým účelům jakékoli veřejné frekvence a financování nákladů na správu, z čehož plyne, že neexistuje dvojí zdanění, neboť daň z převodu majetku zatěžuje zcizení majetku plynoucí z využívání a nikoli vyhrazení k soukromým účelům, jako tato daň. Uvádí, že články 12 a 13 směrnice 2002/20/ES neomezují všeobecnou pravomoc členských států regulovat jiné daně, jako například daň z převodu majetku či daň z příjmu právnických osob, v nichž jsou zdaněny hospodářské subjekty, a rovněž v souladu s T.E.A.F. cituje rozsudky senátů Tribunal Superior de Justicia de Madrid a Tribunal Superior de Justicia de Galicia, z nichž vyvozuje argument, že daň z převodu majetku nepředstavuje protiplnění za telekomunikační službu. Konečně, odmítá údajnou irelevanci kategorií vnitrostátních daní, neboť jde o koncepty založené na odlišném zdanitelném plnění, stejně jako je daň z příjmu právnických osob či DPH.

### Stručné uvedení důvodů žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 8 V souladu s Ley General de Telecomunicaciones, v projednávané věci již zrušený Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (Zákon č. 32/2003 ze dne 3. listopadu 2003 o telekomunikacích) (BOE n.º 264, de 4/11/2003), jsou v této oblasti stanoveny určité poplatky, ohledně kterých čl. 49 odst. 3 uváděl, „aniž je dotčeno ustanovení odstavce 2, poplatky stanovené za použití veřejné rádiové frekvence [...] mají z účel pokrýt potřebu zajistit optimální využití zdrojů, s ohledem na hodnotu majetku, jehož používání se povoluje, a jeho vzácnost“. Tato ustanovení je v současnosti převzato v čl. 71 odst. 3 nového LGTT 9/2014, de 9 de Mayo (Zákon č. 9/2014 ze dne 9. května 2014 o telekomunikacích).

Příloha I obou zákonů upravuje různé poplatky, mimo jiné daně za vyhrazení veřejné rádiové frekvence, na kterou se v bodě 3 odkazuje takto: „Vyhrazení veřejné rádiové frekvence pro soukromé či zvláštní použití provozovateli ve prospěch jedné či více osob či entit podléhá ročnímu poplatku v souladu s podmínkami stanovenými v tomto odstavci. Za účelem stanovení výše poplatku, který musí hradit osoby povinné k jeho platbě, je třeba zohlednit tržní hodnotu užívání přidělené frekvence a výnosnost, které by mohl oprávněný dosáhnout [...]“.

Tento poplatek byl poprvé vyžadován od telekomunikační společnosti, která je žalobkyní, a to orgány státní správy příslušnými v této oblasti; je označován jako daň za frekvenční spektrum, na kterou se vztahuje článek 13 směrnice 2002/20/ES, jejíž účel a záruky jsou zahrnuty ve výše uvedených ustanoveních LGTT.

- 9 Diputación Foral de Gipuzkoa mimoto uložila tomuto operátorovi také všeobecnou daň označenou jako daň z převodu majetku, a to ve formě úplatného převodu, kterou na základě hospodářské dohody se Španělským královstvím schválené zákonem č. 12/2002 ze dne 23. května 2002 upravuje a řídí toto historické území provinčního systému prostřednictvím přesunu na státní daňovou správu.

Pokud jde o daně vybírané na základě zdanitelných událostí, jak státní právní úprava, tak právní úprava provincie Gipuzkoa, platná v projednávané věci, považují udělení koncese za převod majetku.

- 10 S ohledem na výš uvedené se předkládající soud táže, zda je třeba položit předběžnou otázku týkající se výkladu článku 267 SFEU. Pro tyto účely má za to, že slučitelnost že obou použitých konceptů je z hlediska směrnice 2002/20 nanejvýš sporná a že jde o otázku, která nebyla upravena, ani objasněna příslušnými směrnici ani doktrínou Soudního dvora EU, a proto je zásah Soudního dvora nevyhnutelný, zejména s ohledem na to, že podle dalších španělských soudů jsou obě dávky slučitelné; předkládající soud má tedy

pochybnosti ohledně jednotného uplatňování směrnice ve smyslu neslučitelnosti, na kterou se odvolává operátor žalující v projednávané věci.

- 11 Je třeba uvést, že žalobkyně připomíná, že samotný LGTT platný ve Španělsku (zákon 9/2014) v čl. 64 odst. 5 považuje za důvod pro zrušení povolení „nezaplacení daně z převodu majetku a z listinných právních aktů“, což lze chápat tak, že v *mens legislatoris* se obě daně mohou či musí uplatnit, přičemž daň z úplatného převodu majetku představuje účinnou podmínku pro povolení.
- 12 Předkládající soud má za to, že výklad provedený společností Vodafone España S.A.U., založený na rozsudcích SDEU, jako například rozsudku ze dne 12. června 2012, ve věcech C-55/11, 57/11 a 58/11, na které odkazuje také Španělské království, a které vylučují, že by členské státy mohly vybírat daně či dávky jiné, než jsou uvedené v člancích 12 a 13 směrnice, není vyvrácen kritériem namítaným Administración foral de Gipuzkoa založeným na vnitrostátních rozsudcích, které cituje a podle kterých daň za frekvenční spektrum a daň z úplatného převodu majetku zatěžují odlišná zdanitelná plnění.
- 13 Na základě toho, že LGTT v této oblasti přebírá uvedené články 12 a 13 směrnice, poplatek uvedený v Příloze I bodě 3 lze chápat jen s odkazem na povolení umožňující používání veřejných rádiových frekvencí, jak uvádí článek 62 platného LGTT. Nicméně to, co uvedené ustanovení zakotvuje, při rozlišení obecného, společného, zvláštního či soukromého použití, přičemž pouze pro poslední dva je třeba povolení, je skutečnost, že „zvláštní použití veřejných rádiových frekvencí je použití uskutečňované prostřednictvím frekvenčních pásem schválených pro společné použití bez omezení počtu operátorů či uživatelů a s technickými podmínkami a službami stanovenými v jednotlivých případech“ a „soukromé použití veřejných rádiových vln je použití uskutečňované výlučným užíváním či prostřednictvím omezeného počtu uživatelů určitých frekvencí v rámci stejného rozsahu zvláštní působnosti“. Odstavce 3 a 4 se vztahují na případy, kdy má udělení práv na používání veřejných rádiových frekvencí formu všeobecného povolení či individuálního povolení, a odstavec 5 uvádí, že „v jiných případech, na které se nevztahují předchozí odstavce, vyžaduje právo používat veřejné rádiové frekvence pro soukromé účely správní koncesi. Podmínkou udělení této koncese je, aby žadatelé byli poskytovateli elektronických komunikačních služeb [...]“.
- 14 Tento správní režim zvláštní či sektorové veřejné sféry, dotčený v projednávané věci, se v zásadě neliší od režimu, který společně pro všechny druhy majetků ve vlastnictví orgánů veřejné správy Španělského království stanoví Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas del Reino de España 33/2003 de 3 de Noviembre (zákon č. 33/2003 ze dne 3. listopadu 2003 o majetku ve vlastnictví orgánů veřejné správy Španělského království; dále jen „LPAP“), a to v hlavě IV člancích 84 až 104; proto lze učinit závěr, že telekomunikační operátor, který má výhradní právo k určitým frekvencím, jako v projednávané věci, získává skutečnou veřejnou správní koncesi stejné povahy, jako jsou koncese podle čl. 7 odst. 1 písm. b) Norma Foral del ITP de Gipuzkoa, jejichž obsah spočívá, jako v

případě jakýchkoli jiných koncesí, ve výkonu dočasného používání veřejného majetku pro soukromé účely a to za poplatek.

- 15 Stručně řečeno, v této koncesi týkající se rádiového prostoru, stejně jako v jakékoli jiné koncesi, neexistuje žádný větší či menší převod majetku, a telekomunikační právo a společné správní právo veřejné podle vnitrostátního soudu neuznávají výklad obhajovaný žalovaným správním orgánem.
- 16 Na základě výše uvedeného je interní a technicko-daňové rozlišování mezi poplatkem a daní pro účely směrnice a doktríny Soudního dvora EU irelevantní. Článek 13 směrnice umožňuje členským státům vybírat „poplatky“ a „daně“; platební povinnost operátora za získání správní koncese na rádiovou frekvenci není daň, ale koncesionářský poplatek, a to je skutečnost, která v rámci skutkových okolností spadajících pod čl. 7 odst. 1 písm. b) NFITP nebrání užitečné a nekonfliktní koexistenci daňové zátěže, daně, s jinou daní, poplatkem či protiplněním veřejné povahy, kterou musí koncesionář zaplatit jako koncesionářský poplatek, i když je nyní označován jako poplatek podle čl. 2 odst. 2 písm. b) Ley General Tributaria estatal (všeobecný daňový zákon č. 58/2003 ze dne 17. prosince 2003) a příslušného zákona provincie Gipuzkoa.
- 17 Rozdíl mezi poplatkem a daní vnitrostátního práva a všechny úvahy o koncepčním rozdílu mezi účelem obou konceptů a jejich skutkovými okolnostmi jsou však zcela bezpředmětné, pokud směrnice 2002/20 brání koexistenci dvou či více poplatků či daní za stejné oprávnění poskytnuté společnosti-operátorovi používat rádiový prostor pro soukromé účely; jinými slovy, pokud brání koexistenci založené na stejné „daňové oblasti“ ve vztahu k jakémukoli typu daně, majetkovému plnění či poplatku, které vzniknou ve smyslu článku 13 směrnice; tento všeobecný zákaz zahrnuje jakýkoliv institut vnitrostátního práva z důvodu nepatrných odlišností vyplývajících z hledisek a koncepčních rozdílů mezi nimi, které lze stanovit, a zejména se tento zákaz týká všeobecného daňového systému a jeho společných kategorií, jako například daně z úplatného převodu majetku.
- 18 To plyne z velmi důležitých bodů, které Soudní dvůr EU zahrnul do rozsudku ze dne 12. července 2012, Vodafone España a France Telecom España (C-55/11, C-57/11 a C-58/11, EU:C:2012:446), zejména z jeho bodů 26 až 28, v nichž konstatoval, že „nemohou členské státy uložit jiné poplatky za zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací, než ty, které tato směrnice stanoví“ a že „autorizační směrnice stanoví maximální rámec v tom smyslu, že členské státy nemohou v rámci této směrnice uložit jiné poplatky za zajišťování sítí a poskytování služeb elektronických komunikací než ty, které stanoví příslušná směrnice. Společný rámec, o jehož zavedení směrnice usiluje, by byl zbaven užitečného účinku, pokud by členské státy měly volnost při určení poplatků, které musí nést podniky v tomto odvětví.“ Tato doktrína byla plně přijata Tribunal Supremo del Reino de España (Nejvyšší soud Španělského království).

- 19 Předkládající soud uvádí argumenty pro své počáteční pochybnosti ohledně slučitelnosti obou dávek a uvádí úvahy, v nichž navzdory tomu pokládá předběžné otázky, navíc s ohledem na možný kasační opravný prostředek v případě, že by jeho rozsudek byl v rozporu s judikaturou Soudního dvora. Pro tyto účely a s ohledem na často citovaný rozsudek ze dne 6. října 1982, Cilfit a další, (283/81, EU:C:1982:335) předkládající soud uvádí další rozsudky podporující položení předběžné otázky: rozsudek ze dne 30. ledna 2019, Belgie v Komise (C-587/17 P, EU:C:2019:75); rozsudek ze dne 15. března 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209), body 31 až 33; rozsudek ze dne 17. července 2014, Torresi (C-58/13 y C-59/13, EU:C:2014:2088), bod 32; rozsudek ze dne 9. září 2015, X a van Dijk (C- 72/14 a C-197/14, EU:C:2015:564), bod 53; rozsudek ze dne 6. října 1982, Cilfit a další, (283/81, EU:C:1982:335).

PRACOVNÍ DOKUMENT