



Poljski porez u sektoru trgovine na malo i mađarski porez na oglašavanje ne krše pravo Europske unije u području državnih potpora

Sud stoga odbija žalbe Komisije i potvrđuje presude Općeg suda

Poljska je zakonom koji je stupio na snagu 1. rujna 2016. uvela porez u sektoru trgovine na malo. Taj se porez temeljio na mjesečnom prometu koji je svaki trgovac na malo ostvario od prodaje robe potrošačima, koji prelazi iznos od 17 milijuna poljskih zlota (PLN) (oko četiri milijuna eura). Taj je porez imao dva razreda: stopa od 0,8 % primjenjivala se na promet u rasponu od 17 do 170 milijuna PLN, a stopa od 1,4 % teretila je dio prometa koji prelazi potonji iznos.

Nakon službenog istražnog postupka provedenog u vezi s tom mjerom, koji je pokrenut odlukom od 19. rujna 2016.¹, Europska komisija smatrala je, odlukom od 30. lipnja 2017.², da taj progresivni porez čini državnu potporu nespojivu s unutarnjim tržištem te je naložila Poljskoj da poništi sva privremeno obustavljena plaćanja na temelju tog poreza, s učinkom od dana donošenja te odluke.

Presudom od 16. svibnja 2019.³ Opći sud pred kojim je Poljska pokrenula postupak poništio je, s jedne strane, odluku o pokretanju službenog istražnog postupka i, s druge strane, negativnu odluku koja se odnosi na Poljsku. Ocijenio je da je Komisija pogrešno smatrala da je uvođenje progresivnog poreza na promet koji je ostvaren trgovinom robe na malo dovodilo do selektivne prednosti u korist poduzetnika s niskim prometom vezanim uz tu djelatnost i da, što se tiče odluke o pokretanju službenog istražnog postupka, ona nije mogla, s obzirom na stanje spisa u trenutku donošenja te odluke, privremeno kvalificirati predmetnu poreznu mjeru kao novu potporu a da se ne temelji na postojanju legitimnih sumnji o tom pitanju.

Mađarska je pak zakonom koji je stupio na snagu 15. kolovoza 2014. uvela progresivni porez na prihode ostvarene oglašavanjem u toj državi članici. Taj porez koji se temelji na neto prometu oglašivača (tiskovni mediji, audiovizualni mediji, objavljiivači oglasa na plakatima) koji djeluju u Mađarskoj najprije je sadržavao ljestvicu od šest progresivnih stopa ovisno o prometu, koja je zatim bila prilagođena da bi sadržavala samo dvije stope te je bila popraćena mogućnošću za porezne obveznike čija je dobit prije poreza za 2013. godinu bila nula ili negativna da od svoje porezne osnovice odbiju 50 % gubitaka prenesenih iz prethodnih razdoblja.

Nakon službenog istražnog postupka provedenog nad tom mjerom, koji je pokrenut odlukom od 12. svibnja 2015.⁴, Komisija je odlukom od 4. studenoga 2016.⁵ smatrala da porezna mjera koju je donijela Mađarska, zbog progresivne strukture i mogućnosti odbitka prenesenih gubitaka koju je

¹ Odluka od 19. rujna 2016. o državnoj potpori SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN) – Poljski porez u sektoru trgovine na malo – Poziv na podnošenje primjedaba u skladu s člankom 108. stavkom 2. [UFEU-a] (SL 2016., C 406, str. 76., u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju)

² Odluka (EU) 2018/160 od 30. lipnja 2017. o državnoj potpori SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN) koju je provela Poljska za porez u sektoru trgovine na malo (SL 2018., L 29, str. 38., u daljnjem tekstu: negativna odluka koja se odnosi na Poljsku).

³ Presuda Općeg suda od 16. svibnja 2019., Poljska/Komisija, [T-836/16 i T-624/17](#); vidjeti također priopćenje za medije [br. 64/19](#).

⁴ Odluka od 12. ožujka 2015. o državnoj potpori SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) – Mađarska – Porez na oglašavanje – Poziv na podnošenje primjedaba u skladu s člankom 108. stavkom 2. [UFEU-a] (SL 2015., C 136, str. 7.)

⁵ Odluka Komisije (EU) 2017/329 od 4. studenoga 2016. o mjeri SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) koju je provela Mađarska u području oporezivanja prihoda od oglašavanja (SL 2017., L 49, str. 36.)

sadržavala, čini državnu potporu nespojivu s unutarnjim tržištem i naložila je trenutni i stvarni povrat potpora isplaćenih njezinim korisnicima.

Presudom od 27. lipnja 2019.⁶ Opći sud, pred kojim je Mađarska pokrenula postupak, poništio je potonju odluku smatrajući da je Komisija pogrešno ocijenila da predmetna porezna mjera i mehanizam djelomičnog odbitka prenesenih gubitaka čine selektivnu prednost.

Veliko vijeće Suda je dvjema presudama objavljenima 16. ožujka 2021. odbilo žalbe koje je podnijela Komisija protiv pobijanih presuda. U prilog svojim žalbama Komisija je osobito isticala da je Opći sud prekršio članak 107. stavak 1. UFEU-a kada je odlučio da predmetna progresivnost poreza na promet ne dovodi do selektivne prednosti.

Sud, koji je u svojim presudama odbio Komisijine prigovore, ponovno potvrđuje, u okviru državnih potpora, načelo utvrđeno u području temeljnih sloboda unutarnjeg tržišta prema kojemu su **države članice slobodne, prema sadašnjem stanju harmonizacije poreznog prava Unije, uspostaviti sustav oporezivanja koji smatraju najprikladnijim, tako da primjena progresivnog oporezivanja na temelju prometa ulazi u diskrecijsku ovlast svake države članice**⁷, pod uvjetom da značajke predmetne mjere ne pokazuju nijedan očito diskriminatoran element.

Ocjena Suda

Sud uvodno podsjeća da u svrhu kvalifikacije mjere općeg dosega kao „državne potpore”, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, uvjet koji se odnosi na selektivnost prednosti predviđene predmetnom mjerom nalaže da se odredi može li ona staviti „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe” u povoljniji položaj u usporedbi s drugima koji se, s obzirom na cilj koji se želi postići tim sustavom, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji i koji na taj način doživljavaju različit tretman koji bi se u biti mogao okvalificirati kao diskriminatoran. Konkretno, kada se radi o nacionalnoj poreznoj mjeri, Komisija mora, nakon što utvrdi referentni sustav odnosno „uobičajeni” porezni sustav primjenjiv u predmetnoj državi članici, dokazati da odnosna porezna mjera odstupa od tog referentnog sustava jer se njome uvodi razlikovanje između gospodarskih subjekata koji se, s obzirom na cilj tog sustava, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji, iako to nije opravdano s obzirom na narav ili strukturu predmetnog sustava.

S obzirom na ta razmatranja, Sud je najprije ispitao je li u ovom slučaju Opći sud pravilno odlučio u biti da Komisija nije dokazala da je posljedica progresivnosti predmetnih poreznih mjera pružanje selektivne prednosti „određenim poduzetnicima ili proizvodnjama određene robe”. U tom pitanju Sud je potvrdio analizu Općeg suda prema kojoj je progresivnost stopa predviđena predmetnim poreznim mjerama sastavni dio referentnog sustava s obzirom na koji valja ocjenjivati može li se utvrditi postojanje selektivnosti predmetne porezne mjere.

Naime, **imajući na umu poreznu autonomiju priznatu državama članicama izvan područja koja su predmet harmonizacije u pravu Unije, one su slobodne uspostaviti sustav oporezivanja koji smatraju najprikladnijim, donoseći po potrebi progresivni porez**. Osobito, pravu Unije u području državnih potpora načelno se ne protivi to da države članice odluče odabrati progresivne porezne stope čija je svrha uzeti u obzir sposobnost plaćanja poreznih obveznika, kao što ni ne obvezuje države članice da primjenu progresivnih stopa ograniče samo na poreze koji se temelje na dobiti, isključivši poreze koji se temelje na prometu.

U tim okolnostima bitne značajke poreza, koje obuhvaćaju progresivne porezne stope, načelno tvore referentni sustav ili „uobičajeni” porezni sustav u svrhu analize uvjeta selektivnosti. Komisija mora, po potrebi, dokazati da su značajke nacionalne porezne mjere zamišljene na očito diskriminatoran način, tako da bi morale biti isključene iz referentnog sustava, što bi osobito moglo otkriti nedosljedan izbor kriterija oporezivanja s obzirom na cilj te mjere. U tom pogledu Sud

⁶ Presuda Općeg suda od 27. lipnja 2019., Mađarska/Komisija, [T-20/17](#); vidjeti također priopćenje za medije [br. 84/19](#) (u daljnjem tekstu, zajedno s ranije navedenom presudom Poljska/Komisija: pobijane presude).

⁷ Vidjeti osobito u tom smislu presude od 3. ožujka 2020., Vodafone Magyarorszá, [C-75/18](#), t. 49., i od 3. ožujka 2020., Tesco-Global Áruházak, [C-323/18](#), t. 69. (vidjeti također priopćenje za medije [br. 20/20](#)), i u području državnih potpora, presudu od 26. travnja 2018., ANGED, [C-233/16](#), t. 50. (vidjeti također priopćenje za medije [br. 57/18](#)).

međutim utvrđuje da u ovom slučaju **Komisija nije utvrdila da su značajke mjera koje su donijeli poljski i mađarski zakonodavac bile zamišljene na očito diskriminatoran način** kako bi se zaobišli zahtjevi koji proizlaze iz prava Unije u području državnih potpora. U tim okolnostima Opći sud je stoga u pobijanim presudama osnovano odlučio da se Komisija pogrešno oslonila na nepotpun i fiktivan referentni sustav smatrajući da progresivna ljestvica predmetnih poreznih mjera nije dio referentnog sustava s obzirom na koji je trebalo ocijeniti selektivnost tih mjera.

U predmetu (C-562/19 P) koji se odnosi na porez u sektoru prodaje na malo uveden u Poljskoj Sud je zatim ispitao razloge na kojima se Opći sud temeljio kako bi poništio i odluku o pokretanju službenog istražnog postupka u vezi s poreznom mjerom koju je donijela ta država članica. U ovom slučaju Opći sud je u biti odlučio da je Komisija temeljila privremenu kvalifikaciju kao nove potpore predmetne porezne mjere na očito pogrešnoj analizi iste, koja posljedično nije mogla dovoljno potkrijepiti postojanje legitimnih dvojbi o kvalifikaciji te mjere kao nove potpore. U tom pogledu Sud podsjeća na to da je sud Unije, kada provodi nadzor nad valjanošću takve odluke o pokretanju službenog istražnog postupka, pozvan provesti tek ograničeni nadzor nad Komisijinom ocjenom o kvalifikaciji mjere kao „državne potpore” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. No Sud utvrđuje da je, kada je odlučio na način kako je to učinio, Opći sud samo izvršio nadzor nad očitom pogreškom u ocjeni privremene kvalifikacije državne potpore koju je Komisija primijenila u odluci o pokretanju službenog istražnog postupka, i u tom pogledu ističe da u svakom slučaju nije poništio tu odluku nakon pukog ponavljanja razloga koji su ga naveli da poništi negativnu odluku koja se odnosi na Poljsku. Posljedično, **Sud odbacuje žalbene razloge podnesene protiv presude Općeg suda kojom je poništio odluku o pokretanju službenog istražnog postupka i nalog za obustavu donesen uz nju.**

Konačno, u predmetu (C-596/19 P) koji se odnosi na porez na oglašavanje uveden u Mađarskoj Sud je ocijenio da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je **smatrao da prijelazni mehanizam djelomičnog odbitka prenesenih gubitaka nije dovodio do selektivne prednosti.** Naime, uvođenje prijelazne mjere koja uzima u obzir dobit nije nedosljedno s obzirom na cilj kojemu teži mađarski zakonodavac uvodeći porez na oglašavanje. Sud naglašava u tom pogledu da je kriterij koji se odnosi na nepostojanje ostvarene dobiti za razdoblje koje prethodi stupanju na snagu tog poreza objektivne naravi jer poduzetnici koji se koriste prijelaznim mehanizmom djelomičnog odbitka gubitaka imaju s tog gledišta nižu sposobnost plaćanja od drugih.

Iz tih razloga **Sud je u cijelosti odbio žalbe koje je Komisija podnijela protiv pobijanih presuda.**

NAPOMENA: Protiv odluke Općeg suda Sudu se može podnijeti žalba ograničena na pravna pitanja. Žalba u načelu nema suspenzivan učinak. Ako je dopuštena i osnovana, Sud ukida odluku Općeg suda. Ako je u predmetu moguće presuditi, Sud ga može i sam riješiti. U suprotnome, predmet se vraća Općem sudu, koji je vezan odlukom Suda donesenom povodom žalbe.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

Cjelovit tekst presuda ([C-562/19 P](#) i [C-596/19 P](#)) objavljuje se na stranici CURIA na dan objave.

Osoba za kontakt: Iliana Paliova ☎ (+352) 4303 4293

Snimke sa čitanja mišljenja dostupne su na "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106