



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 21 kwietnia 2015 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Podatek od wartości dodanej — Szósta dyrektywa 77/388/EWG — Dyrektywa 2006/112/WE — Artykuł 132 ust. 1 lit. a) i art. 135 ust. 1 lit. h) — Zwolnienia — Publiczne służby pocztowe — Znaczkę pocztowe — Dyrektywa 97/67/WE

W sprawie C-114/14

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE, wniesioną w dniu 10 marca 2014 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez J. Enegrena oraz L. Lozano Palacios, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Szwecji, reprezentowanemu przez U. Persson oraz A. Falk, działające w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.C. Bonichot (sprawozdawca), S. Rodin i K. Jürimäe, prezesi izb, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: szwedzki.

Wyrok

- 1 Komisja Europejska w skardze do Trybunału wnosi o stwierdzenie, że Królestwo Szwecji – nie zwalniając z podatku od wartości dodanej (zwanego dalej „podatkiem VAT”) dokonywanych przez publiczne służby pocztowe świadczenia usług i dostawy towarów z tymi usługami związanej, z wyjątkiem przewozu osób i usług telekomunikacyjnych, ani dostawy, za cenę równą wartości nominalnej, znaczków pocztowych ważnych w obrocie pocztowym na terytorium krajowym – uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciąży na mocy, odpowiednio, art. 132 ust. 1 lit. a) i art. 135 ust. 1 lit. h) dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347, s. 1).

Ramy prawne

Dyrektywa 2006/112

- 2 Tytuł IX dyrektywy 2006/112, „Zwolnienia”, zawiera rozdział 2, zatytułowany „Zwolnienia dotyczące określonych czynności wykonywanych w interesie publicznym”. Zawarty w tym tytule art. 132 ust. 1 lit. a) stanowi:

„Państwa członkowskie zwalniają następujące transakcje:

- a) świadczenie usług przez pocztę państwową i dostawa towarów z tymi usługami związana [dokonywane przez publiczne służby pocztowe świadczenie usług i dostawa towarów z tymi usługami związana], z wyjątkiem przewozu osób i usług telekomunikacyjnych”.

- 3 Artykuł 135 dyrektywy 2006/112, zawarty w następnym rozdziale, zatytułowanym „Zwolnienia dotyczące innych czynności”, stanowi w ust. 1 lit. h):

„Państwa członkowskie zwalniają następujące transakcje:

[...]

- h) dostawy, za cenę równą wartości nominalnej, znaczków pocztowych ważnych w obrocie pocztowym na terytorium danego państwa, znaczków skarbowych i innych podobnych znaczków”.

- 4 Przepisy wymienione w pkt 2 i 3 niniejszego wyroku są tożsame z mającymi uprzednio zastosowanie przepisami art. 13 część A ust. 1 lit. a) i art. 13 część B lit. e) szóstej dyrektywy Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoliczona podstawa wymiaru podatku (Dz.U. L 145, s. 1), uchylonej i zastąpionej dyrektywą 2006/112.

Dyrektywa 97/67/WE

- 5 Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz.U. 1998, L 15, s. 14), zmieniona dyrektywą 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. (Dz.U. L 176, s. 21) (zwana dalej „dyrektywą 97/67”), ustanawia, zgodnie ze swym art. 1, wspólne reguły dotyczące między innymi świadczenia pocztowych usług powszechnych w ramach Wspólnoty Europejskiej i kryteriów definiujących usługi, które mogą być zastrzeżone dla operatorów świadczących usługi powszechne.

6 Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 97/67 ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie zapewnią, by użytkownicy korzystali z prawa do usług powszechnych obejmujących ciągłe świadczenie usług pocztowych o określonej jakości we wszystkich punktach na swoich obszarach, po przystępnych cenach dla wszystkich użytkowników”.

7 Artykuł 4 dyrektywy 97/67 przewiduje:

„Każde państwo członkowskie zapewni, by świadczenie usług powszechnych było zagwarantowane, i powiadomi Komisję o działaniach, jakie podjęło w celu wypełnienia tego obowiązku, a w szczególności o tożsamości operatora/operatorów świadczącego/świadczących usługi powszechne. Każde państwo członkowskie określi zgodnie z prawem Wspólnoty obowiązki i prawa przypisane operatorowi/operatorom świadczącemu/świadczącym usługi powszechne i poda je do wiadomości publicznej”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi i przebieg postępowania przed Trybunałem

- 8 W dniu 10 kwietnia 2006 r. Komisja skierowała do Królestwa Szwecji wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zarzuciła temu państwu członkowskiemu uchybienie zobowiązaniom, jakie na nim ciąży na mocy art. 13 część A ust. 1 lit. a) i art. 13 część B lit. e) szóstej dyrektywy 77/388 wskutek braku zwolnienia z podatku VAT dokonywanych przez publiczne służby pocztowe świadczenia usług i dostawy towarów z tymi usługami związanej, z wyjątkiem przewozu osób i usług telekomunikacyjnych, oraz dostawy, za cenę równą wartości nominalnej, znaczków pocztowych ważnych w obrocie pocztowym na terytorium krajowym.
- 9 Pismem z dnia 7 czerwca 2006 r. władze szwedzkie udzieliły odpowiedzi na to wezwanie, kwestionując uchybienie swoim zobowiązaniom na mocy szóstej dyrektywy 77/388.
- 10 Komisja, nieusatysfakcjonowana taką odpowiedzią, skierowała do Królestwa Szwecji w dniu 18 lipca 2007 r. uzasadnioną opinię, wzywając to państwo do zastosowania się do ciężących na nim zobowiązań w terminie dwóch miesięcy od otrzymania tej opinii.
- 11 Pismem z dnia 17 września 2007 r. Królestwo Szwecji udzieliło odpowiedzi na uzasadnioną opinię, podnosząc, że przewidziane przez dyrektywę 2006/112, w tym samym brzmieniu co przez szóstą dyrektywę 77/388, zwolnienie świadczeń wykonywanych przez publiczne służby pocztowe nie znajduje zastosowania do rynku szwedzkiego, jako że służby takie na nim nie istniały.
- 12 Uznawszy stanowisko tego państwa członkowskiego za niezadowalające, Komisja postanowiła wnieść do Trybunału skargę w niniejszej sprawie.
- 13 Zgodnie z art. 16 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Królestwo Szwecji wniosło o rozpoznanie sprawy przez Trybunał w składzie wielkiej izby.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na nieprawidłowej transpozycji art. 132 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/112

Argumentacja stron

- 14 Komisja podnosi, że Królestwo Szwecji powinno zwolnić z podatku VAT usługi i dostawy towarów z tymi usługami związane, z wyjątkiem przewozu osób i usług telekomunikacyjnych, jakie Posten AB ma świadczyć zgodnie z dyrektywą 97/67.
- 15 Komisja wskazuje, że usługi operatorów świadczących usługi powszechne zgodnie ze zobowiązaniami ciążącymi na nich na mocy art. 3–6 dyrektywy 97/67 mieszczą się w zakresie pojęcia „świadczenia usług przez pocztę państwową [przez publiczne służby pocztowe]” w rozumieniu art. 132 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/112.
- 16 Komisja zwraca w tym względzie uwagę, że Posten AB, spółka prawa prywatnego, została wyznaczona jako operator pocztowej usługi powszechnej w Szwecji. Na poparcie tego twierdzenia Komisja przywołuje spór sądowy między Posten AB a szwedzkim organem regulacji poczty i telekomunikacji w przedmiocie decyzji tego organu o poddaniu udzielonej na rzecz Posten AB koncesji na wykonywanie działalności pocztowej warunkom dotyczącym wyznaczenia tej spółki jako operatora usługi powszechnej. Zdaniem Komisji z wyroku wydanego przez Kammarrätten i Stockholm (apelacyjny sąd administracyjny w Sztokholmie) wynika jasno, że operacje wykonywane przez Posten AB można odróżnić na tej podstawie od operacji wykonywanych przez innych operatorów na rynku szwedzkim.
- 17 Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Królestwo Szwecji ma obowiązek wdrożyć zwolnienie przewidziane w art. 132 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/112, mimo że owo państwo członkowskie jest zdania, iż jest w stanie lepiej zapewnić neutralność podatkową metodami innymi niż zwolnienie. Komisja powołuje się w tym względzie na wyrok Komisja/Hiszpania (C-204/03, EU:C:2005:588, pkt 28).
- 18 Ponadto z wyroku TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248) Komisja wywodzi, że sporne zwolnienie z podatku VAT nie podważa zasady neutralności podatkowej.
- 19 Komisja wyjaśnia wreszcie, że żadne zniekształcenie konkurencji, jeżeli w ogóle można założyć jego istnienie, nie może zwolnić Królestwa Szwecji z obowiązku zastosowania zwolnienia przewidzianego w art. 132 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/112, który różni się od innych przepisów tej dyrektywy swoim bezwarunkowym charakterem. Komisja twierdzi, że odwrotnie – właśnie sytuacja, w której wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem jednego stosują to zwolnienie, może potencjalnie generować zniekształcenie konkurencji na rynku wewnętrznym.
- 20 Królestwo Szwecji utrzymuje natomiast, że zwolnienie Posten AB z podatku VAT na mocy odstępstwa przewidzianego dla publicznych służb pocztowych byłoby sprzeczne z dyrektywą 2006/112, postanowieniami traktatu FUE w dziedzinie konkurencji oraz z celami dyrektywy 97/67.
- 21 Pozwane państwo członkowskie podnosi w tym względzie, że w Szwecji, na dawno – bo jeszcze przed przystąpieniem Królestwa Szwecji do Unii Europejskiej – zliberalizowanym rynku pocztowym, na którym nie istnieją już „publiczne służby pocztowe”, działa na identycznych warunkach finansowych około trzydziestu przedsiębiorstw. W szczególności Posten AB nie otrzymuje żadnego finansowania od państwa z tytułu swoich obowiązków świadczenia usługi powszechnej, na co jednakże zezwala art. 7 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy 97/67.

- 22 Pozwane państwo członkowskie zwraca ponadto uwagę, że szwedzki rynek usług pocztowych różni się od analizowanego w wyroku TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248) rynku brytyjskiego tym, że w chwili wydania wspomnianego wyroku świadczenie szeregu publicznych usług pocztowych w Unii było powierzone przedsiębiorstwom publicznym o statusie monopolu, podczas gdy sytuacja taka nie jest już możliwa od momentu, gdy art. 7 ust. 1 dyrektywy 97/67 położył kres możliwości przyznawania praw wyłącznych lub szczególnych w omawianym sektorze.
- 23 Wobec powyższego Królestwo Szwecji ocenia, że zwolnienie Posten AB z podatku VAT oznaczałoby przyznanie tej spółce sztucznej przewagi konkurencyjno-cenowej względem jej konkurentów, mogącej sięgać aż do wysokości mającego zastosowanie podatku VAT, a mianowicie 20%, co zmniejszyłoby nacisk konkurencyjny na rynku pocztowym ze szkodą dla konsumenta końcowego. Co więcej, zwolnienie takie skutkowałoby podniesieniem ceny usług wykonywanych w ramach outsourcingu, z których korzysta Posten AB, ponieważ spółka ta nie mogłaby dłużej odliczać podatku VAT naliczonego od jej zakupów, co mogłoby z kolei skłonić ją do reorganizacji jej działalności w ten sposób, by sama świadczyła więcej usług w ramach wewnętrznych struktur.
- 24 Królestwo Szwecji podnosi ponadto, że podatek VAT był pobierany od wszystkich usług pocztowych w Szwecji od 1993 r., przy czym system ten nie był kwestionowany – z wyjątkiem sektora bankowego/ubezpieczeń, a to konkretnie ze względu na zwolnienie z podatku VAT, z którego on korzysta i które nie pozwala mu dokonać odliczenia podatku VAT naliczonego od usług pocztowych, z których korzysta.
- 25 Wreszcie państwo to wskazuje, że niniejsza sprawa dotyczy, tytułem głównym, funkcjonowania rynku pocztowego i że przepisy dotyczące zwolnienia z podatku VAT nie są konieczne dla możliwie jak najlepszego funkcjonowania tego rynku.

Ocena Trybunału

- 26 Tytułem wstępu należy zauważyć, że Królestwo Szwecji opiera się na dyrektywie 97/67, zmienionej dyrektywą 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. (Dz.U. L 52, s. 3). Niemniej ta ostatnia dyrektywa nie obowiązywała jeszcze w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii. Tym samym skargę w niniejszej sprawie należy rozpoznać w oparciu o dyrektywę 97/67, zmienioną dyrektywą 2002/39.
- 27 Jest bezsporne, że zgodnie ze stanowiskiem Królestwa Szwecji, od kiedy państwo to zniosło monopol historycznego operatora w 1993 r., nie istnieją już na jego terytorium „publiczne służby pocztowe” w rozumieniu dyrektywy 2006/112, a w konsekwencji nie istnieje obowiązek zwolnienia z podatku VAT jakiegokolwiek operatora usługi pocztowej. Pozwane państwo członkowskie objęło również podatkiem VAT świadczenie usług i dostawy towarów z tymi usługami związane wykonywane przez wszystkich operatorów usług pocztowych.
- 28 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż pojęcie „publicznych służb pocztowych”, zawarte w art. 13 część A ust. 1 lit. a) szóstej dyrektywy 77/388, które zostało dosłownie powtórzone w art. 132 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/112, należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono operatorów publicznych lub prywatnych, którzy zobowiązują się do zapewnienia w danym państwie członkowskim całości lub części „powszechnych usług pocztowych” w rozumieniu dyrektywy 97/67 (zob. podobnie wyrok TNT Post UK, C-357/07, EU:C:2009:248, pkt 40).
- 29 Jest tymczasem bezsporne, że w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii na dzień 18 lipca 2007 r. spółka Posten AB została wyznaczona jako „operator pocztowej usługi powszechnej” w Szwecji w rozumieniu dyrektywy 97/67.

- 30 Poza tym z pism Królestwa Szwecji wynika, że zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy 97/67 krajowe przepisy nakładają na spółkę Posten AB szczególne obowiązki mające na celu zagwarantowanie, że zapewnia ona powszechną usługę pocztową w rozumieniu tej dyrektywy na całym terytorium tego państwa członkowskiego.
- 31 Z powyższego wynika, że skoro spółka Posten AB zapewnia w Szwecji całość lub część „powszechnych usług pocztowych” w rozumieniu dyrektywy 97/67, to należy uznać ją za „publiczną służbę pocztową” w rozumieniu art. 132 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/112, i że w konsekwencji dokonywane przez tę spółkę jako operatora usługi powszechnej świadczenie usług i dostawę towarów z tymi usługami związaną, z wyjątkiem przewozu osób i usług telekomunikacyjnych, należy zwolnić z podatku VAT.
- 32 Wniosku tego nie może podważyć argument Królestwa Szwecji, zgodnie z którym zasada neutralności podatkowej stoi na przeszkodzie proponowanej przez Komisję wykładni dyrektywy 2006/112 z tego powodu, że sytuacja rynku pocztowego w owym państwie członkowskim istotnie różni się od sytuacji analizowanej przez Trybunał w wyroku TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248) tym, że usługi świadczone przez Posten AB nie różnią się od usług świadczonych przez innych operatorów na rynku szwedzkim.
- 33 Z pkt 37–39 wyroku TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248) wynika bowiem, że różnica między „publicznymi służbami pocztowymi” a innymi operatorami polega nie na charakterze świadczonych usług, lecz na okoliczności, że operatorzy, którzy zapewniają całość lub część pocztowej usługi powszechnej, są poddani szczególnemu reżimowi prawnemu obejmującemu specyficzne obowiązki. Tymczasem z pkt 30 niniejszego wyroku wynika, że na Posten AB rzeczywiście spoczywają takie obowiązki.
- 34 Wniosku sformułowanego w pkt 31 niniejszego wyroku nie podważa również okoliczność, że wyrok TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248) został ogłoszony po dniu upływu terminu na zapewnienie zgodności prawa szwedzkiego, wyznaczonego w uzasadnionej opinii na dzień 18 lipca 2007 r.
- 35 W razie bowiem gdy obowiązek wynika z udzielonej przez Trybunał wykładni prawa Unii, Trybunał sprecyzował i wyjaśnił znaczenie oraz zakres przepisu, tak jak powinien był on być rozumiany i stosowany od chwili jego wejścia w życie, a państwa członkowskie powinny od tego momentu interpretować i stosować prawo Unii w brzmieniu wynikającym z wyroku – nawet późniejszego – Trybunału. Odmienna sytuacja zachodzi tylko wówczas, gdy Trybunał, ze względów pewności prawa, wyjątkowo ograniczył w odniesieniu do przeszłości możliwość powołania się na tak zinterpretowane prawo w celu podważenia stosunków prawnych (zob. wyrok Denavit italiana, 61/79, EU:C:1980:100, pkt 16, 17), co nie miało miejsca w wyroku TNT Post UK (C-357/07, EU:C:2009:248).
- 36 Wobec powyższego należy uwzględnić podniesiony przez Komisję na poparcie skargi zarzut pierwszy.

W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na nieprawidłowej transpozycji art. 135 ust. 1 lit. h) dyrektywy 2006/112

Argumentacja stron

- 37 Komisja podnosi, że Królestwo Szwecji powinno zwolnić z podatku VAT dostawy, za cenę równą wartości nominalnej, znaczków pocztowych ważnych w obrocie pocztowym na terytorium krajowym.
- 38 Twierdzi ona, że znaczki pocztowe stanowią środek płatności za usługi pocztowe i że zakres dotyczącego ich zwolnienia powinien w każdym razie odpowiadać zakresowi zwolnienia udzielonego publicznym usługom pocztowym.

39 Królestwo Szwecji przyjmuje ten argument Komisji, lecz wyciąga z niego wniosek przeciwny do wniosku tej instytucji, a mianowicie, że skoro publiczne usługi pocztowe nie powinny zostać zwolnione z podatku VAT, to podobnie powinno być ze znaczkami pocztowymi.

Ocena Trybunału

40 Z samego brzmienia art. 135 ust. 1 lit. h) dyrektywy 2006/112 wynika, że państwa członkowskie muszą zwolnić z podatku VAT dostawy, za cenę równą wartości nominalnej, znaczków pocztowych ważnych w obrocie pocztowym na terytorium krajowym.

41 Po pierwsze, z przedłożonych Trybunałowi akt sprawy wynika, że w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii na dzień 18 lipca 2007 r. ustawodawstwo szwedzkie nie przewidywało zwolnienia znaczków pocztowych przewidzianego w art. 135 ust. 1 lit. h) dyrektywy 2006/112.

42 Po drugie, na poparcie swych żądań dotyczących oddalenia zarzutu Królestwo Szwecji ogranicza się do twierdzenia co do istoty, że dostawy, za cenę równą wartości nominalnej, znaczków pocztowych ważnych w obrocie pocztowym na terytorium krajowym nie są zwolnione z podatku VAT w konsekwencji poddania podatkowi VAT dostaw towarów związanych z usługami świadczonymi przez publiczne służby pocztowe, z wyjątkiem usług telekomunikacyjnych i przewozu osób. Tymczasem w pkt 26–32 niniejszego wyroku zostało stwierdzone, że takie poddanie jest sprzeczne z przepisami art. 132 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2006/112.

43 W tych okolicznościach należy uwzględnić również zarzut drugi.

44 Co za tym idzie, wniesiona przez Komisję skarga jest zasadna w całości.

45 Z całości powyższych rozważań wynika, że Królestwo Szwecji – nie zwalniając z podatku VAT dokonywanych przez publiczne służby pocztowe świadczenia usług i dostawy towarów z tymi usługami związanej, z wyjątkiem przewozu osób i usług telekomunikacyjnych, ani dostawy, za cenę równą wartości nominalnej, znaczków pocztowych ważnych w obrocie pocztowym na terytorium krajowym – uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy, odpowiednio, art. 132 ust. 1 lit. a) i art. 135 ust. 1 lit. h) dyrektywy 2006/112.

W przedmiocie kosztów

46 Zgodnie z art. 138 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie kosztami postępowania Królestwa Szwecji, a państwo to przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Królestwo Szwecji – nie zwalniając z podatku od wartości dodanej dokonywanych przez publiczne służby pocztowe świadczenia usług i dostawy towarów z tymi usługami związanej, z wyjątkiem przewozu osób i usług telekomunikacyjnych, ani dostawy, za cenę równą wartości nominalnej, znaczków pocztowych ważnych w obrocie pocztowym na terytorium krajowym – uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy, odpowiednio, art. 132 ust. 1 lit. a) i art. 135 ust. 1 lit. h) dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej.**
- 2) **Królestwo Szwecji zostaje obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy