



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 24 września 2020 r.¹

Sprawy połączone C-434/19 i C-435/19

**Poste Italiane SpA
przeciwko
Riscossione Sicilia SpA agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie
siciliane (C-434/19)
i
Agenzia delle entrate – Riscossione
przeciwko
Poste Italiane SpA (C-435/19),
przy udziale:
Poste Italiane SpA – Bancoposta**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Konkurencja – Pomoc państwa – Nadużycie pozycji dominującej – Przedsiębiorstwo korzystające z praw specjalnych lub wyłącznych przyznanych przez państwa członkowskie – Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG) – Prowadzenie usługi pocztowego rachunku bieżącego w celu poboru komunalnego podatku od nieruchomości – Prowizja ustalona jednostronnie przez przedsiębiorstwo będące beneficjentem

1. We Włoszech w okresie 1992–2011 podatnicy podlegający komunalnemu podatkowi od nieruchomości (imposta comunale sugli immobili, zwanemu dalej „ICI”) płacili go podmiotom upoważnionym do jego poboru (zwanym dalej „podmiotami upoważnionymi”), które przed październikiem 2006 r. były podmiotami prywatnymi².
2. Płatności należało dokonać albo gotówką, albo poprzez wpłatę na pocztowy rachunek bieżący, który podmioty upoważnione musiały obowiązkowo otworzyć w którymkolwiek z oddziałów spółki Poste Italiane SpA³. Spółka Poste Italiane SpA pobierała od posiadaczy rachunku prowizję za każdą wpłatę.
3. Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy) zwraca się z pytaniem, czy system „monopolu prawnego” ustanowiony na rzecz spółki Poste Italiane w celu zarządzania usługą pocztowego rachunku bieżącego, na który wpłacano ICI, stanowi pomoc państwa sprzeczną z art. 106 i 107 TFUE. Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny) zmierza również do ustalenia, czy taki system jest zgodny z art. 102 TFUE.

1 Język oryginału: hiszpański.

2 Od dnia 1 października 2006 r. pobór podatków został powierzony wyłącznie Agenzia delle entrate, podmiotowi państwowemu. W 2017 r. utworzono organ publiczny „Agenzia delle entrate – Riscossione”, który przejął zadania w zakresie poboru podatków wraz z uprawnieniem do działania na rzecz organów administracji terytorialnej (regionów, prowincji i gmin).

3 Poste Italiane SpA (zwana dalej „spółką Poste Italiane”) jest spółką prawa prywatnego, której akcjonariat większościowy podlega nadzorowi publicznemu, utworzoną w wyniku procesu przekształcenia Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni (autonomicznego urzędu poczty i telekomunikacji) w publiczny podmiot gospodarczy, a następnie w spółkę akcyjną.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Artykuł 14 TFUE stanowi:

„Bez uszczerbku dla artykułu 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułów 93, 106 i 107 niniejszego traktatu oraz zważywszy na miejsce, jakie usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zajmują wśród wspólnych wartości Unii, jak również ich znaczenie we wspieraniu jej spójności społecznej i terytorialnej, Unia i państwa członkowskie, każde w granicach swych kompetencji i w granicach stosowania traktatów, zapewniają, aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, w szczególności gospodarczych i finansowych, które pozwolą im wypełniać ich zadania. Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, ustanawiają te zasady i określają te warunki, bez uszczerbku dla kompetencji, które państwa członkowskie mają, w poszanowaniu traktatów, do świadczenia, zlecenia i finansowania takich usług”.

5. Artykuł 102 TFUE stanowi:

„Niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane jest nadużywanie przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw pozycji dominującej na rynku wewnętrznym lub na znacznej jego części, w zakresie, w jakim może wpływać na handel między państwami członkowskimi.

Nadużywanie takie może polegać w szczególności na:

- a) narzucaniu w sposób bezpośredni lub pośredni niesłusznych cen zakupu lub sprzedaży albo innych niesłusznych warunków transakcji;
- b) ograniczaniu produkcji, rynków lub rozwoju technicznego ze szkodą dla konsumentów;
- c) stosowaniu wobec partnerów handlowych nierównych warunków do świadczeń równoważnych i stwarzaniu im przez to niekorzystnych warunków konkurencji;
- d) uzależnianiu zawarcia kontraktów od przyjęcia przez partnerów zobowiązań dodatkowych, które ze względu na swój charakter lub zwyczaje handlowe nie mają związku z przedmiotem tych kontraktów”.

6. Artykuł 106 ust. 1 i 2 TFUE stanowi:

„1. Państwa członkowskie, w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych i przedsiębiorstw, którym przyznają prawa specjalne lub wyłączne, nie wprowadzają ani nie utrzymują żadnego środka sprzecznego z normami traktatów, w szczególności z normami przewidzianymi w artykułach 18 oraz 101–109.

2. Przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych. Rozwój handlu nie może być naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii”.

7. Artykuł 107 ust. 1 TFUE ma następujące brzmienie:

„Z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

8. Artykuł 108 ust. 3 TFUE stanowi:

„Komisja jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeśli uznaje ona, że plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu artykułu 107, wszczyna bezzwłocznie procedurę przewidzianą w ustępie 2. Dane państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej”.

B. Prawo krajowe

1. Przepisy mające zastosowanie do pocztowych rachunków bieżących

*a) Ustawa nr 662 z 1996 r.*⁴

9. Zgodnie z jej art. 2:

„18. [...] Od dnia 1 stycznia 1997 r. [...] spółka Poste Italiane może ustalać prowizje należne od posiadaczy rachunków pocztowych. [...]

19. Usługi pocztowe i usługi płatnicze, dla których system monopolu prawnego nie jest wyraźnie przewidziany w obowiązujących przepisach, są świadczone przez przedsiębiorstwo Poste Italiane i przez inne podmioty na zasadzie wolnej konkurencji. [...] Spółka Poste Italiane jest zobowiązana prowadzić oddzielną rachunkowość, rozróżniając w szczególności koszty i obciążenia związane ze świadczeniem usług w ramach systemu monopolu prawnego oraz koszty i obciążenia związane z usługami świadczonymi na zasadzie wolnej konkurencji.

20. Od dnia 1 kwietnia 1997 r. ceny usług, o których mowa w ust. 19, są ustalane, także w drodze umowy, przez przedsiębiorstwo Poste Italiane z uwzględnieniem wymogów klientów i cech popytu, jak również potrzeby utrzymania i rozwoju natężenia ruchu [...].”

*b) Dekret prezydenta republiki nr 144 z 2001 r.*⁵

10. Zgodnie z jego art. 3 ust. 1, „o ile przepisy niniejszego dekretu nie stanowią inaczej, stosunki z klientami i pocztowy rachunek bieżący są regulowane w drodze umowy zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego i ustaw szczególnych”.

⁴ Legge 23 dicembre 1996, n. 662 – Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (ustawa nr 662 o środkach racjonalizacji finansów publicznych, GURI nr 303 z dnia 28 grudnia 1996 r., dodatek zwyczajny nr 233, zwana dalej „ustawą nr 662/1996”).

⁵ Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, n. 144 – Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta (dekret prezydenta republiki nr 144 z dnia 14 marca 2001 r. w sprawie uregulowania usług bankowości pocztowej, GURI nr 94 z dnia 23 kwietnia 2001 r., zwany dalej „dekretem nr 144/2001”).

c) *Uchwała zarządu spółki Poste Italiane nr 57/1996*

11. Na mocy tej uchwały postanowiono, że od każdej operacji związanej z prowadzeniem pocztowego rachunku bieżącego należącego do podmiotów upoważnionych do świadczenia usługi poboru podatków pobierana będzie prowizja. Wysokość tej prowizji ustalono na poziomie 0,05 EUR w okresie od dnia 1 kwietnia 1997 r. do dnia 31 maja 2001 r. oraz na poziomie 0,23 EUR w okresie od dnia 1 czerwca 2001 r. do dnia 31 grudnia 2003 r.

2. *Przepisy mające zastosowanie do podatków jednostek samorządu terytorialnego*

a) *Dekret ustawodawczy nr 504 z 1992 r.*⁶

12. Zgodnie z art. 10 ust. 3:

„Podatek należny na mocy ust. 2 podlega zapłacie w formie bezpośredniej płatności na rzecz podmiotu upoważnionego do jego poboru, którego okręg obejmuje gminę wymienioną w art. 4, lub w formie wpłaty na określony pocztowy rachunek bieżący należący do wspomnianego podmiotu [...]. Prowizję należną od podmiotu upoważnionego do poboru podatku opłaca gmina, która nałożyła podatek, i wynosi ona 1% pobranych kwot w wysokości minimalnej [1,75 EUR] i maksymalnej [50 EUR] z tytułu każdej płatności dokonanej przez podatnika”.

b) *Rozporządzenie ministra finansów nr 567 z 1993 r.*⁷

13. Artykuły 5–7 zezwalają posiadaczom rachunku podatkowego na bezpośrednią płatność w kasie podmiotu upoważnionego do poboru podatku lub w instytucji kredytowej, na podstawie nieodwołalnego upoważnienia do zapłaty na rzecz podmiotu upoważnionego do poboru podatku, kwot podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych – również w charakterze płatnika podatku – lokalnego podatku dochodowego, podatków zastępujących wymienione wyżej podatki oraz VAT.

c) *Dekret ustawodawczy nr 446 z 1997 r.*⁸

14. Artykuł 59 ust. 1 zastrzega, że gminy mogą przyjąć przepisy dotyczące poboru podatków lokalnych w celu racjonalizacji metod dokonywania płatności, przewidując poza płatnością na rzecz podmiotu upoważnionego do poboru podatku wpłatę na pocztowy rachunek bieżący należący do organu podatkowego gminy, bezpośrednią płatność na rzecz gminy oraz płatność za pośrednictwem systemu bankowego.

⁶ Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 – Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell’articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (dekret ustawodawczy nr 504 w sprawie reorganizacji finansowania jednostek samorządu terytorialnego na podstawie art. 4 ustawy nr 421 z dnia 23 października 1992 r.; GURI nr 305 z dnia 30 grudnia 1992 r., dodatek zwyczajny nr 137, zwany dalej „dekretom ustawodawczym nr 504/1992”).

⁷ Decreto del Ministro delle Finanze 28 dicembre 1993, n. 567 – Regolamento di attuazione dell’art. 78, commi da 27 a 38, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, concernente l’istituzione del conto fiscale (rozporządzenie ministra finansów nr 567 w sprawie wykonania art. 78 ust. 27–38 ustawy nr 413 z dnia 30 grudnia 1991 r. o ustanowieniu rachunku podatkowego, GURI nr 306 z dnia 31 grudnia 1993 r.).

⁸ Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 – Istituzione dell’imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell’Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali (dekret ustawodawczy nr 446 z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie ustanowienia podatku regionalnego od działalności produkcyjnej, zmiany progów podatkowych, stawek i odliczeń od podatku dochodowego od osób fizycznych oraz w sprawie ustanowienia dodatkowego podatku regionalnego, oprócz niniejszego podatku, a także w sprawie reorganizacji uregulowania podatków lokalnych, GURI nr 298 z dnia 23 grudnia 1997 r., dodatek zwyczajny nr 252).

d) Dekret z mocą ustawy nr 70 z 2011 r.⁹

15. Zgodnie z jego art. 7 ust. 2 lit. gg-septies¹⁰:

„W przypadku gdy pobieranie dochodów powierza się [podmiotom upoważnionym], odbywa się ono poprzez otwarcie jednego lub kilku pocztowych lub bankowych rachunków bieżących należących do podmiotu upoważnionego i przeznaczonych do pobierania dochodów instytucji zamawiającej, na które należy wpłacać wszystkie pobrane kwoty”.

II. Okoliczności faktyczne (zgodnie z postanowieniami odsyłającymi), postępowania i pytania prejudycjalne

16. Działalność spółki Poste Italiane była określana stopniowo, wraz z postępem procesu jej prywatyzacji. W szczególności prawo krajowe zastrzegło na rzecz spółki Poste Italiane świadczenie niektórych usług, z obowiązkiem prowadzenia oddzielnej rachunkowości.

17. Artykuł 10 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 504/1992 wprowadził jako metodę płatności ICI albo „bezpośrednią płatność na rzecz podmiotu upoważnionego do poboru podatku, którego okręg obejmuje daną gminę [na terytorium której położona jest nieruchomość podlegająca opodatkowaniu]”, albo wpłatę „na określony pocztowy rachunek bieżący należący do podmiotu upoważnionego do poboru podatku”. Podmiot upoważniony do poboru podatku był zatem zobowiązany do otwarcia pocztowego rachunku bieżącego w celu wywiązania się z obowiązku przyjętego wobec jednostki samorządu terytorialnego nakładającej podatek.

18. Zdaniem sądu odsyłającego do 2011 r. na obowiązek ten nie miały wpływu dalsze zmiany, które rozszerzyły sposoby płatności podatków lokalnych (nieodwołalne upoważnienie banków, płatność w kasie gminy lub wpłata na rachunki należące do wydziału finansowego gminy). Dopiero w tym roku podmiotowi upoważnionemu do poboru podatków lokalnych przyznano uprawnienie do otwarcia tylko jednego bankowego rachunku bieżącego zamiast rachunku pocztowego.

19. Kryteria ustalania stawek usług pocztowych i usług płatniczych zmieniały się również podczas prywatyzacji Amministrazione delle Poste¹¹. W szczególności:

- W 1996 r. wprowadzono prowizję za każdą operację dokonaną w związku z prowadzeniem pocztowego rachunku bieżącego przez podmioty upoważnione do świadczenia usługi poboru podatku.
- W 2001 r. postanowiono, że relacje z klientami oraz pocztowe rachunki bieżące będą podlegały cywilnoprawnemu systemowi umów, już obowiązującemu w odniesieniu do rachunków bankowych.

9 Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 – Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia (dekret z mocą ustawy nr 70 z dnia 13 maja 2011 r. w sprawie europejskiego semestru, ustanawiający pilne przepisy wstępne na rzecz gospodarki, GURI nr 110 z dnia 13 maja 2011 r.). Dekret ten został przekształcony (ze zmianami) w legge 12 luglio 2011, n. 106 (ustawę nr 106 z dnia 12 lipca 2011 r., GURI nr 160 z dnia 12 lipca 2011 r.), zmienioną następnie decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (dekretem z mocą ustawy nr 201 z dnia 6 grudnia 2011 r.), który z kolei został przekształcony (ze zmianami) w legge 22 dicembre 2011, n. 214 (ustawę nr 214 z dnia 22 grudnia 2011 r.), zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 70/2011”.

10 W brzmieniu zmienionym art. 5 ust. 8 bis decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 (dekretu z mocą ustawy nr 16 z dnia 2 marca 2012 r.), przekształconego (ze zmianami) w legge 26 aprile 2012, n. 44 (ustawę nr 44 z dnia 26 kwietnia 2012 r.).

11 Wprowadzono zakaz nieodpłatnego świadczenia usług na rzecz organów administracji publicznej i podmiotów publicznych, reorganizację uzgodnień z właściwymi ministrami oraz zniesienie wszelkich obowiązków taryfowych lub socjalnych w odniesieniu do usług podlegających zasadom konkurencji.

20. Spory, które leżą u podstaw wspomnianych odesłań prejudycjalnych, toczą się między spółką Poste Italiane a dwoma podmiotami upoważnionymi do poboru podatku¹², od których instytucja ta żąda zapłaty prowizji za każdą wpłatę z tytułu ICI dokonaną na jej bieżące rachunki pocztowe w okresie 1997–2011:

- Po pierwsze (sprawa C-434/19), spółka Poste Italiane wniosła o zasądzenie od Riscossione Sicilia zapłaty spornej prowizji. Po oddaleniu pozwu spółki Poste Italiane w pierwszej instancji sąd apelacyjny uznał jej prawo w odniesieniu do okresu po dniu 1 czerwca 2006 r.
- Po drugie (C-435/19), podobne żądanie podniesione przez spółkę Poste Italiane przeciwko Agenzia również zostało oddalone w pierwszej instancji i uwzględnione w postępowaniu apelacyjnym.

21. Po wniesieniu dwóch skarg do Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego) sąd ten wniósł dwa identyczne wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym o następującej treści:

- „1) Czy jest sprzeczny z art. 14 TFUE [...] i art. 106 ust. 2 TFUE [...] oraz z zaklasyfikowaniem do systemu usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym (zwanej dalej »UOIG«) przepis zawarty w art. 10 ust. 3 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 spółkę Poste Italiane [...] – zastrzeżenie działalności (w ramach monopolu prawnego) na rzecz spółki Poste Italiane [...], 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 [...] i z art. 107 ust. 1 TFUE [...], zgodnie z wykładnią tych przepisów dokonaną przez Trybunał [...] 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 [...] w sprawie C-280/00, Altmark [...]}, przepis taki, jaki wynika z brzmienia art. 10 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 504/1992 w związku z art. 2 ust. 18–20 ustawy nr 662/1996 i art. 3 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 144/2001, który przyznaje spółce Poste Italiane [...] uprawnienie do jednostronnego określania wysokości »prowizji« należnej od podmiotu upoważnionego do poboru podatku ICI, mającej zastosowanie do każdej dokonanej operacji związanej z prowadzeniem pocztowego rachunku bieżącego należącego do podmiotu uprawnionego do poboru podatku, biorąc pod uwagę, że uchwałą zarządu nr 57/1996 spółka Poste Italiane [...] określiła wysokość wspomnianej prowizji na 100 [ITL (lirów (włoskich))] w okresie od dnia 1 kwietnia 1997 r. do dnia 31 maja 2001 r. oraz 0,23 EUR po dniu 1 czerwca 2001 r.?
- 3) Czy są sprzeczne z art. 102 akapit pierwszy TFUE [...], zgodnie z wykładnią dokonaną przez Trybunał [...], przepisy przewidziane w art. 2 ust. 18–20 ustawy nr 662/1996, art. 3 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 144/2001 i art. 10 ust. 3 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 spółkę Poste Italiane [...], i nie może odstąpić od umowy pocztowego rachunku bieżącego bez naruszenia obowiązku określonego w art. 10 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 504/1992, a tym samym bez niewypełnienia obowiązku pobrania podatku ICI przyjętego wobec lokalnego organu podatkowego?».

¹² Riscossione Sicilia SpA agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincia siciliane (zwanym dalej „Riscossione Sicilia”) (sprawa C-434/19) i Agenzia delle entrate – Riscossione (zwanym dalej „Agenzia”) (sprawa C-435/19).

III. Postępowanie przed Trybunałem

22. Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynęły do Trybunału w dniu 5 czerwca 2019 r.

23. Uwagi na piśmie złożyły spółka Poste Italiane, Agenzia i Komisja, które odpowiedziały na piśmie na pytania zadane przez Trybunał w miejsce rozprawy jawnej wyznaczonej na dzień 22 kwietnia 2020 r., a następnie odwołanej.

IV. Analiza

A. Uwagi wstępne

24. Trybunał, orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, powinien wziąć pod uwagę okoliczności faktyczne i wyjaśnienie prawa krajowego, które przedstawił mu sąd odsyłający¹³.

25. W niniejszej sprawie ze wspomnianego wyjaśnienia wynika to, co sąd odsyłający nazywa „monopolem prawnym” spółki Poste Italiane w zakresie świadczenia usługi rachunku bieżącego w celu poboru ICI. Monopol ten nie uniemożliwia jednak podatnikom zapłaty podatku bezpośrednio na rzecz podmiotów upoważnionych do poboru podatku, bez pośrednictwa spółki Poste Italiane, jak zostało to uznane w postanowieniu odsyłającym.

26. Zarówno w swoich uwagach na piśmie (pkt 12–15), jak i w odpowiedzi na konkretne pytanie Trybunału spółka Poste Italiane twierdzi, że istniały ponadto inne alternatywne formy płatności ICI, które nie zostały wymienione w postanowieniach odsyłających.

27. W szczególności spółka Poste Italiane twierdzi, że płatność ta mogła zostać dokonana za pośrednictwem „instytucji kredytowych [innych niż spółka Poste Italiane], które zawarły umowę z podmiotem upoważnionym do poboru podatku”¹⁴, a na podstawie dekretu ustawodawczego nr 446/1997 bezpośrednio na rzecz jednostki samorządu terytorialnego nakładającej ICI lub na rzecz niektórych wskazanych przez nią instytucji finansowych¹⁵.

28. Do Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego) należy wypowiedzenie się w tych kwestiach, których ustalenie mogłoby w pewnym stopniu *osłabić* założenie, na jakim opiera się odesłanie prejudycjalne.

B. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

29. W ramach pytania pierwszego sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zastrzeżenie działalności na rzecz spółki Poste Italiane w celu zarządzania usługą pocztowego rachunku bieżącego w ramach przyjmowania wpłat z tytułu ICI odpowiada cechom usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym.

¹³ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Coty Germany (C-567/18, EU:C:2020:267, pkt 22).

¹⁴ Powołuje się ona w tym względzie na dekret ministerialny z dnia 12 maja 1993 r., zmieniony dekretem ministerialnym z dnia 10 grudnia 2001 r., na mocy którego „podatnik [ICI] może w celu dokonania płatności powołać się na instytucje kredytowe, które zawarły umowę z podmiotem upoważnionym do poboru podatku”.

¹⁵ W celu potwierdzenia swojego argumentu przytacza ona okólnik ministerstwa gospodarki i finansów nr 4 z dnia 30 maja 2002 r., zatytułowany „Wyjaśnienia dotyczące płatności z tytułu ICI”.

1. Stanowiska stron

30. Spółka Poste Italiane twierdzi, że pytanie pierwsze jest niedopuszczalne zarówno dlatego, że odnosi się ono do art. 14 TFUE, jak i dlatego, że bezpośrednie stosowanie art. 106 ust. 2 TFUE należy do kompetencji sądu krajowego.

31. Posiłkowo twierdzi ona, że system prawny spółki Poste Italiane nie przyznaje jej wyłącznego prawa do usługi pobierania ICI, ponieważ podmioty upoważnione do poboru podatku mogą również korzystać z innych środków. Spółka Poste Italiane utrzymuje, że w każdym razie nie są spełnione przesłanki uznania prowadzenia pocztowych rachunków bieżących za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym.

32. Agenzia twierdzi, że stosunki między podmiotami upoważnionymi do poboru podatku a spółką Poste Italiane mają charakter monopolu. Podmioty upoważnione do poboru podatku są w sposób nieunikniony zobowiązane do otwarcia pocztowego rachunku bieżącego w tej instytucji, która może jednostronnie zmienić warunki umowy.

33. Zdaniem Agenzia usługa prowadzenia rachunku pocztowego świadczona przez spółkę Poste Italiane na tych warunkach, finansowana z obowiązkowej prowizji, nie może być świadczona przez inne podmioty, krajowe lub europejskie, co przysparza korzyści tylko jednemu przedsiębiorstwu. Ponadto ustalenie prowizji nie zostało dokonane w sposób obiektywny i przejrzysty, a podmioty upoważnione do poboru podatku nie mają możliwości negocjowania korzystniejszych warunków.

34. Zdaniem Komisji nie wydaje się, by spółka Poste Italiane była zobowiązana na mocy aktu (w rozumieniu orzecznictwa Trybunału) do świadczenia usług w ramach zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych.

2. W przedmiocie dopuszczalności

35. Moim zdaniem zawarte w postanowieniach odsyłających odesłanie do art. 14 TFUE nie powoduje niedopuszczalności pytania pierwszego. Niezależnie od tego, że – jak twierdzi spółka Poste Italiane – nie jest łatwo ocenić, jakie wątpliwości interpretacyjne budzi ów przepis, nie zmienia to faktu, iż w niniejszej sprawie pytanie pierwsze dotyczy zasadniczo art. 106 TFUE. Odesłanie do art. 14 TFUE zostało wprowadzone, ponieważ oba przepisy odnoszą się do „usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”.

36. Artykuł 14 TFUE dotyczy usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, stanowiąc, że Unia i państwa muszą zapewnić, „aby te usługi funkcjonowały na podstawie zasad i na warunkach, [...] które pozwolą im wypełniać ich zadania”. Artykuł 106 ust. 2 TFUE stanowi, że objęcie takich usług normami traktatów, zwłaszcza regułami konkurencji, nie powinno stanowić przeszkody dla przedsiębiorstw zobowiązanych do zarządzania rzeczonymi usługami w „wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych”.

37. Oba przepisy służą zatem jednemu celowi: zagwarantowaniu objęcia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym postanowieniami traktatów przy jednoczesnym zapewnieniu, że ich poszczególne zadania nie zostaną naruszone.

38. Jak utrzymuje spółka Poste Italiane, ocena zgodności z art. 106 TFUE praktyk stosowanych przez przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym należy do sądu krajowego. Do sądów krajowych należy „ustalenie, czy w przypadku gdy wspomniane praktyki są sprzeczne z tym przepisem, mogą one być uzasadnione potrzebami

wynikającymi z poszczególnych zadań powierzonych przedsiębiorstwom”¹⁶.

39. Jednakże w ramach art. 267 TFUE sąd krajowy może zwrócić się o pomoc do Trybunału, jeśli uzna to za stosowne, w celu przedstawienia mu swoich wątpliwości dotyczących wykładni art. 106 TFUE¹⁷. Wątpliwości te mogą w uzasadniony sposób dotyczyć uznania działalności za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym.

40. Podsumowując, Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny) zadaje pytanie dotyczące wykładni prawa Unii, na które Trybunał jest co do zasady zobowiązany udzielić odpowiedzi¹⁸. Trybunał mógłby uniknąć takiej odpowiedzi jedynie w sytuacji, gdyby było oczywiste, że wnioskowana wykładnia nie ma związku z postępowaniem głównym, gdyby miała ona charakter hipotetyczny lub gdyby Trybunał nie dysponował okolicznościami faktycznymi lub prawnymi niezbędnymi do udzielenia odpowiedzi na owo pytanie¹⁹. Nie ma to miejsca w przypadku rzeczzonego pierwszego pytania.

3. Co do istoty

41. Jak już wskazałem, do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy spółce Poste Italiane rzeczywiście powierzono wykonywanie jasno określonych zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych.

42. Z zastrzeżeniem ostatecznej oceny, która zostanie dokonana przez sąd odsyłający, zgadzam się ze spółką Poste Italiane i Komisją, że z analizy spornego systemu prawnego nie wynika, by usługi finansowe świadczone przez spółkę Poste Italiane na rzecz podmiotów upoważnionych do poboru ICI można było uznać za usługi świadczone w „ogólnym interesie gospodarczym”.

43. Uprawnienie przyznane państwom członkowskim w odniesieniu do definiowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie jest nieograniczone, lecz podlega szeregowi przesłanek. Obejmują one, po pierwsze, przesłankę, by danemu przedsiębiorstwu rzeczywiście zostało powierzone zadanie wykonywania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych i by zobowiązania te zostały jasno określone w prawie krajowym²⁰.

44. Za pomocą tej przesłanki „realizowany jest cel polegający na zapewnieniu przejrzystości i pewności prawa, co wiąże się z wymogiem spełnienia minimalnych kryteriów dotyczących istnienia aktu lub aktów władzy publicznej, w których określone są w wystarczająco dokładny sposób co najmniej charakter, czas trwania i treść zobowiązań z zakresu usług publicznych ciążących na przedsiębiorstwach, którym powierzono zadanie wykonania tych zobowiązań”²¹. W związku z tym, „[w] braku określenia takich obiektywnych kryteriów nie byłoby [...] możliwe zweryfikowanie tego, czy dana działalność może być objęta zakresem pojęcia UOIG”²².

16 Wyrok z dnia 18 czerwca 1991 r., ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, pkt 34).

17 „[J]edynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy, z uwzględnieniem okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy dla wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, które zadaje on Trybunałowi”. Wyrok z dnia 27 czerwca 2017 r., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, pkt 24).

18 Ibidem.

19 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 25).

20 Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma del País Vasco i in./Komisja (od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, zwany dalej „wyrokiem Comunidad Autónoma del País Vasco i in./Komisja”, pkt 72).

21 Ibidem, pkt 73.

22 Ibidem.

45. W odniesieniu do działalności bankowej spółki Poste Italiane nic nie wskazuje na to, by była ona formalnie zobowiązana do świadczenia niektórych usług w ramach zobowiązania do świadczenia usług publicznych na zasadach, które określałyby ich charakter i zakres w sposób wystarczająco precyzyjny, w związku z czym wspomniany powyżej cel przejrzystości i pewności prawa nie jest spełniony. Już sam ten czynnik wystarczyłby, aby wykluczyć, że chodzi o usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym.

46. Odmienną kwestią jest fakt, że spółka Poste Italiane jako podmiot, któremu udzielono zamówienia na świadczenie powszechnych usług pocztowych we Włoszech, świadczy w tej konkretnej dziedzinie usługę w ogólnym interesie gospodarczym, co nie jest przedmiotem sporu. Jednakże, jak już stwierdził Trybunał, usługi pocztowe objęte dyrektywą 97/67/WE²³ nie obejmują usług finansowych świadczonych przez przedsiębiorstwa pocztowe, „w tym [...] usług[...] świadczonych dodatkowo przez podmioty świadczące usługi pocztowe”²⁴.

47. Podsumowując, usługi finansowe, jakie spółka Poste Italiane świadczy swoim klientom, korzystając z tego, co sąd odsyłający określa jako jej *rozbudowaną* sieć oddziałów we Włoszech, nie wydają się usługami świadczonymi w interesie ogólnym w rozumieniu orzecznictwa Trybunału²⁵. Usługi takie obejmują m.in. oferowanie osobom trzecim (w tym podmiotom upoważnionym do poboru ICI) możliwości otwarcia i prowadzenia rachunków bieżących, pocztowych lub innych.

C. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

48. Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny) zadaje drugie pytanie na wypadek, gdyby „ustanowienie monopolu prawnego [spółki Poste Italiane] zostało uznane za posiadające cechy UOIG”.

49. Zgodnie ze swymi uwagami dotyczącymi pytania pierwszego zarówno spółka Poste Italiane, jak i Komisja twierdzą, że nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie: jeżeli nie jest możliwe stwierdzenie istnienia usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie, które zakłada takie istnienie.

50. Komisja bada jednak posiłkowo, czy w niniejszej sprawie spełnione są tzw. „przesłanki Altmark”²⁶. Komisja jest zdania, że gdyby nie były one spełnione, sporne prowizje należałoby uznać za pomoc państwa niezgodną z art. 107 TFUE.

51. Moim zdaniem, biorąc pod uwagę rozwiązanie, jakie proponuję w odniesieniu do pytania pierwszego, nie ma potrzeby analizowania pytania drugiego, opartego na założeniu, które zostało odrzucone właśnie w pytaniu pierwszym.

52. W każdym razie przeprowadzę posiłkowo, podobnie jak Komisja, analizę pytania drugiego. Myślę, że należy zaznaczyć, iż w pytaniu tym sąd odsyłający podkreśla przyznane spółce Poste Italiane uprawnienie do jednostronnego ustalania wysokości prowizji pobieranej od podmiotu upoważnionego do poboru podatku. Zgodnie ze stanowiskiem sądu odsyłającego czynnik ten ma decydujące znaczenie dla oceny zgodności spornych przepisów z art. 106 ust. 2 i art. 107 ust. 1 TFUE.

23 Dyrektywą 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), w brzmieniu zmienionym dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. (Dz.U. 2008, L 52, s. 3).

24 Wyroki: z dnia 11 marca 2004 r., Asempre i Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería (C-240/02, EU:C:2004:140, pkt 31); z dnia 22 października 2015 r., EasyPay i Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, pkt 30).

25 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 13 września 2013 r., Poste Italiane/Komisja (T-525/08, niepublikowany, EU:T:2013:481, pkt 1, 2): „[spółka] Poste Italiane świadczy powszechne usługi pocztowe i prowadzi działalność bankową na całym terytorium Włoch. [...] Działalność bankowa skarżącej [spółki Poste Italiane] nie obejmuje zobowiązań z tytułu świadczenia usług leżących w ogólnym interesie gospodarczym”.

26 Wyrok z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, zwany dalej „wyrokiem Altmark”).

53. Aby środek państwowy można było uznać za „pomoc” w rozumieniu art. 107 TFUE, muszą być spełnione łącznie przesłanki, które analizuję poniżej²⁷.

1. Interwencja państwa lub przy użyciu środków państwowych

54. Dekret ustawodawczy nr 504/1992 nałożył na podmioty upoważnione do poboru podatku obowiązek otwarcia pocztowych rachunków bieżących w celu przyjmowania wpłat z tytułu ICI od podatników. Spółka Poste Italiane miała związane z tym prawo (przyznane jej na mocy ustawy nr 662/1996) do otrzymywania prowizji za prowadzenie owych rachunków, której wysokość została określona uchwałą nr 57/1996.

55. Prowizje płatne przez podmioty upoważnione do poboru podatku na rzecz spółki Poste Italiane mogłyby co do zasady spełniać pierwszą przesłankę Altmark, gdyby środki, z których się składają, można było określić jako „państwowe” (to znaczy pochodzące ze źródeł publicznych).

56. Z informacji zawartych w aktach sprawy nie wynika jednak wyraźnie, kto w rzeczywistości i ostatecznie uiszcza te prowizje. Zarówno spółka Poste Italiane, jak i Agenzia odpowiedziały na pytania Trybunału, twierdząc, że co do zasady do uiszczenia prowizji zobowiązane są podmioty upoważnione do poboru podatku.

57. Istnieją jednak przesłanki pozwalające przypuszczać, że podmioty upoważnione do poboru podatku mogą stosować do wspomnianej płatności prowizji część kwot, które jednostki samorządu terytorialnego wypłacają im w celu poboru ICI²⁸. Gmina, która powierza im zadanie poboru podatku, musi oczywiście zapłacić wynagrodzenie za to zadanie. Jeżeli przedsiębiorstwa upoważnione do poboru podatku przeznaczają część tego wynagrodzenia, które jest jednoznacznie publiczne, na zapłatę prowizji na rzecz spółki Poste Italiane, moglibyśmy mieć do czynienia ze środkami państwowymi.

58. Miałoby to również miejsce w przypadku, gdyby gminy nakładające podatki płaciły prowizję należną na rzecz spółki Poste Italiane; gdyby podmioty upoważnione do poboru podatku same były przedsiębiorstwami publicznymi (jak podkreśla Komisja w swojej odpowiedzi na pytania Trybunału); lub wreszcie, gdyby spółka Poste Italiane musiała zarządzać pobranymi prowizjami na warunkach określonych przez organy publiczne.

59. Wyjaśnienie powyższych kwestii i w związku z tym ustalenie, czy spełniona jest pierwsza z przesłanek Altmark, należy do sądu odsyłającego.

2. Ewentualny wpływ na wymianę handlową z państwami członkowskimi i zakłócenie konkurencji

60. W zakresie, w jakim spółka Poste Italiane, świadcząc usługi w zakresie pocztowych rachunków bieżących, działa w sektorze otwartym na konkurencję (sektorze bankowym), do sądu odsyłającego należy również wyjaśnienie, czy pobieranie spornych prowizji mogło wpłynąć na wymianę handlową z innymi państwami członkowskimi i zakłócić konkurencję²⁹.

27 Wyroki: z dnia 9 listopada 2017 r., Viasat Broadcasting UK/Komisja (C-657/15 P, EU:C:2017:837, pkt 32); Altmark, pkt 75.

28 Artykuł 10 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 504/1992 określił to wynagrodzenie na rzecz podmiotów upoważnionych do poboru podatku w wysokości 1% pobranych kwot, przy czym minimalna kwota wynosi 1,75 EUR, a maksymalna 50 EUR za każdą płatność dokonaną przez podatników.

29 Wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., Cassa di Risparmio di Firenze i in. (C-222/04, EU:C:2006:8, pkt 140).

61. Z zastrzeżeniem powyższego³⁰, gdyby potwierdziło się, że od 1997 r. przepisy krajowe zezwalające na uiszczanie podatków lokalnych za pośrednictwem bankowego rachunku bieżącego zamiast rachunku pocztowego nie miały zastosowania do poboru ICI, sąd odsyłający będzie musiał ocenić wpływ tego wyłączenia na działalność innych instytucji bankowych. Tylko w ten sposób będzie można ocenić, czy sporny środek mógł zakłócić konkurencję w sektorze zarządzania tymi podatkami.

62. Sąd odsyłający będzie musiał również ocenić, czy korzyści wynikające z rozszerzenia sieci terytorialnej spółki Poste Italiane były wystarczającym powodem, aby powierzyć jej w sposób bezpośredni i wyłączny zarządzanie rachunkami pocztowymi podmiotów upoważnionych do poboru ICI. Nie można wykluczyć a priori, że można było zorganizować postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego otwarte na udział podmiotów z innych państw członkowskich³¹.

3. Przyznanie korzyści

63. Zaangażowanie środków publicznych musi przynosić korzyść gospodarczą, jakiej przedsiębiorstwo będące beneficjentem nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych³².

64. Pomoc państwa, o której mowa w art. 107 TFUE, jest zatem pomocą *stanowiącą korzyść*, a nie pomocą ściśle wyrównawczą. Aby pomoc nie stanowiła „pomocy państwa” w rozumieniu art. 107 TFUE, powinna ona stanowić pomoc wyrównawczą z tytułu wykonywania zobowiązań do świadczenia usług publicznych³³.

65. Jedynie w takim przypadku uważa się, że przedsiębiorstwo będące beneficjentem „w rzeczywistości nie uzyskuj[e] z tego tytułu korzyści finansowych, a zatem interwencja taka nie skutkuje uprzywilejowaniem [go] względem przedsiębiorstw konkurencyjnych”³⁴.

66. W tym celu muszą zostać spełnione cztery przesłanki *szczególne*, które są również określone w wyroku Altmark³⁵. Wyrok ów obejmuje zatem dwie grupy przesłanek:

- Po pierwsze, przesłanki wymagane w sposób ogólny, aby pomoc można było uznać za „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 TFUE³⁶.
- Po drugie, przesłanki niezbędne do tego, aby uznać w szczególności, że trzecia przesłanka ogólna nie została spełniona (pomoc stanowiąca korzyść).

67. Okoliczność, że w obu przypadkach mamy do czynienia z czterema przesłankami, może być myląca, gdy mowa jedynie o „przesłankach Altmark”. W celu uniknięcia wątpliwości w dalszej części odnoszę się odpowiednio do „przesłanek ogólnych Altmark” i „przesłanek szczególnych Altmark”.

68. Przesłanki *szczególne* Altmark są następujące:

- „Po pierwsze, przedsiębiorstwo będące beneficjentem powinno być rzeczywiście obciążone wykonaniem zobowiązań do świadczenia usług publicznych i zobowiązania te powinny być jasno określone”³⁷.

30 Punkty 24–28 niniejszej opinii.

31 Wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, pkt 38).

32 Wyrok Altmark, pkt 84.

33 Ibidem, pkt 87.

34 Ibidem.

35 Ibidem, pkt 89–93.

36 Ibidem, pkt 75.

37 Ibidem, pkt 89.

- „Po drugie, parametry, na których podstawie obliczona jest rekompensata, muszą być wcześniej ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób, tak aby nie powodowała ona powstania dodatkowej korzyści ekonomicznej, która mogłaby powodować uprzywilejowanie przedsiębiorstwa będącego beneficjentem względem przedsiębiorstw z nim konkurujących”³⁸.
- „Po trzecie, rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych zobowiązań. Spełnienie tej przesłanki jest niezbędne w celu zagwarantowania, że przedsiębiorstwu będącemu beneficjentem nie zostanie przyznana żadna korzyść, która zakłóca lub może zakłócić konkurencję poprzez wzmocnienie pozycji konkurencyjnej tego przedsiębiorstwa”³⁹.
- „Po czwarte, jeżeli wybór przedsiębiorstwa, któremu ma zostać powierzone wykonywanie zobowiązań do świadczenia usług publicznych, nie został w danym przypadku dokonany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych, pozwalającej na wyłonienie kandydata zdolnego do świadczenia tych usług po najniższym koszcie dla społeczności, poziom koniecznej rekompensaty powinien zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i wyposażone [...] odpowiednio do tego, by móc uczynić zadość wymogom stawianym usługom publicznym, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych zobowiązań”⁴⁰.

69. Badanie kwalifikacji pomocy jako „pomocy państwa” w rozumieniu art. 107 TFUE powinno zostać przeprowadzone przed sprawdzeniem, czy pomoc ta jest konieczna do świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym i czy w związku z tym korzysta ona z odstępstwa przewidzianego w art. 106 ust. 2 TFUE.

70. Trybunał uznał jednak, że pierwsza z przesłanek szczególnych Altmark, a mianowicie istnienie rzeczywistego i wyraźnego powierzenia wykonywania zobowiązania do świadczenia usług publicznych, „ma również zastosowanie w przypadkach powoływania się na odstępstwa przewidziane w art. 106 ust. 2 TFUE”⁴¹.

71. Dwa pierwsze pytania sądu odsyłającego są zatem zbieżne właśnie w tej kwestii.

72. Wychodząc z powyższego założenia, w celu ustalenia, czy prowizja pobierana przez spółkę Poste Italiane jest pomocą *stanowiącą korzyść* (to znaczy, czy spełniona jest trzecia przesłanka ogólna Altmark), należy przeanalizować jej ewentualny charakter wyrównawczy.

73. W szczególności, ponieważ w postanowieniach odsyłających przywołany jest art. 106 ust. 2 TFUE, konieczne będzie sprawdzenie, czy organy krajowe zobowiązywały spółkę Poste Italiane do świadczenia usługi w ogólnym interesie gospodarczym.

74. Wypowiedziałem się już przecząco w tej kwestii. W każdym razie zobowiązanie przyjęte przez spółkę Poste Italiane w odniesieniu do jej działalności bankowej nie wykraczało poza otwarcie pocztowych rachunków bieżących należących do podmiotów upoważnionych do poboru podatku oraz prowadzenie tych rachunków. W szczególności nic nie wskazuje na to, by owe rachunki podlegały szczególnym warunkom w porównaniu z rachunkami innych klientów spółki Poste Italiane. Zostało to potwierdzone w odpowiedzi na pytanie Trybunału dotyczące tej kwestii.

38 Ibidem, pkt 90.

39 Ibidem, pkt 92.

40 Ibidem, pkt 93.

41 Wyrok Comunidad Autónoma del País Vasco i in./Komisja, pkt 56.

75. Biorąc zatem pod uwagę, że istnienie rzeczywistej usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym jest wykluczone, spornych prowizji nie można by uznać za pomoc mającą na celu wyrównanie kosztów związanych ze świadczeniem tej usługi.

76. W innym przypadku konieczne będzie ustalenie, czy pozostałe trzy przesłanki szczególne Altmark są spełnione, co stanowi kwestię, co do której Trybunał trudno byłoby się wypowiedzieć (poza przypomnieniem ogólnych elementów każdej z tych przesłanek) zarówno dlatego, że zbadanie okoliczności faktycznych sprawy należy do wyłącznej kompetencji sądu odsyłającego, jak i ze względu na fakt, że dokumenty dostępne w niniejszym postępowaniu nie pozwalają na wywiedzenie informacji istotnych w tym względzie.

77. Okoliczność, do której – jak podkreśliłem powyżej – sąd odsyłający wydaje się przywiązywać większą wagę (jednostronne ustalenie przez spółkę Poste Italiane warunków wynagrodzenia z tytułu prowadzenia pocztowego rachunku bieżącego), sama w sobie nie zmienia tego, co już wskazałem.

78. W postanowieniach odsyłających brak jest informacji pozwalających na stwierdzenie, czy prowizje rzeczywiście ustalone w uchwale nr 57/1996 są odpowiednim odzwierciedleniem kosztów zarządzania niezbędnymi do świadczenia usługi pocztowego rachunku bieżącego.

79. Zgodnie z odpowiedziami na pytania Trybunału prowizje te były takie same jak prowizje stosowane przez spółkę Poste Italiane bez rozróżnienia wobec innych jej klientów na zasadach jawności i przejrzystości usługi rachunku bieżącego⁴². Gdyby tak było, prawdopodobnie nie różniłyby się one znacząco od prowizji pobieranych przez spółkę Poste Italiane lub przez inne instytucje bankowe z tytułu innych dochodów podatkowych. Ponadto nic nie wskazuje na to, by system ów zawierał warunki umowne, które byłyby z nieuzasadnionych względów uciążliwe dla klientów.

80. W każdym razie pragnę podkreślić, że czynniki te powinien ocenić sąd odsyłający, którego znajomość okoliczności faktycznych daje mu najlepsze możliwości, aby je ocenić wraz ze wszystkimi ich niuansami.

D. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

81. W ramach pytania trzeciego sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy system prawny spółki Poste Italiane przyznał jej pozycję dominującą, której nadużycie stanowiłoby naruszenie art. 102 TFUE.

1. Stanowiska stron

82. Zdaniem spółki Poste Italiane pytanie trzecie jest niedopuszczalne, ponieważ sąd odsyłający nie wyjaśnia, dlaczego zastosowane przepisy miałyby być niezgodne z art. 102 TFUE. Poza tym, że pytanie to jest niedopuszczalne, niesłusznie stwierdza się w nim, że spółce Poste Italiane przysługuje prawo wyłączne lub specjalne w rozumieniu art. 106 ust. 1 TFUE, ani też nie można z niego wywnioskować, w jaki sposób spółka Poste Italiane mogłaby zostać zmuszona do nadużycia swojej pozycji dominującej.

83. Spółka Poste Italiane wielokrotnie powtórzyła, że podmioty upoważnione do poboru podatku mogą zwracać się do innych instytucji kredytowych w celu świadczenia usług związanych z płatnością ICI⁴³.

⁴² Zobacz pkt 109 i 110 niniejszej opinii.

⁴³ Zobacz ponownie pkt 24–28 niniejszej opinii.

84. Zdaniem Agenzia spółka Poste Italiane zajmuje pozycję dominującą w segmencie rynku, jakim jest usługa płatności ICI, i nadużyła tej pozycji, żądając prowizji, których wysokość ustaliła jednostronnie i bez obiektywnej podstawy.

85. Komisja uważa, że właściwym rynkiem (produktowym) jest rynek odpłatnego świadczenia usług w zakresie prowadzenia rachunków wykorzystywanych przez podmioty upoważnione do poboru ICI. Wielkość tego rynku jest ograniczona, ponieważ podatnicy mogą się zdecydować na dokonanie płatności bezpośrednio na rzecz podmiotu upoważnionego do poboru podatku.

86. Zdaniem Komisji dokonanie analizy właściwego rynku i ustalenie, czy spółka Poste Italiane zajmowała na nim pozycję dominującą, należy do sądu odsyłającego. Analiza ta wiąże się z ustaleniem, czy inne instytucje bankowe mogły świadczyć taką samą usługę jak spółka Poste Italiane.

87. Komisja zauważa, że możliwość jednostronnego ustalenia wysokości spornej prowizji mogłaby stworzyć ryzyko nadużycia przez spółkę Poste Italiane jej (domniemanej) pozycji dominującej. Ponieważ jednak podatnicy mogli być skłonni płacić ICI bezpośrednio na rzecz podmiotów upoważnionych do poboru podatku, podmioty te mogły prowadzić politykę zachęt, aby uczynić tę drugą możliwość bardziej atrakcyjną. Mogły to uczynić w szczególności w odpowiedzi na politykę spółki Poste Italiane ustanawiającą nadmierne prowizje z tytułu korzystania z pocztowego rachunku bieżącego.

88. Zdaniem Komisji nie wydaje się zatem, by dowiedziono, że siły rynkowe nie były wystarczające do zaoferowania spornych usług z taką samą skutecznością jak spółka Poste Italiane.

2. W przedmiocie dopuszczalności

89. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, niezależnie od tego, czy danemu przedsiębiorstwu zostały przyznane prawa wyłączne czy specjalne, sąd odsyłający powinien wskazać, na jakim rynku i w jaki sposób przedsiębiorstwo to zajmuje pozycję dominującą⁴⁴.

90. W szczególności Trybunał podkreślił, że dla celów art. 102 TFUE „rozpatrywany rynek produktu lub usługi obejmuje produkty i usługi, które są substytucyjne lub w wystarczającym stopniu wymienne w stosunku do tego produktu lub usługi, nie tylko z racji ich obiektywnych cech czyniących je szczególnie przydatnymi do zaspokojenia stałych potrzeb konsumentów, lecz również z racji warunków konkurencji oraz struktury popytu i podaży na rozpatrywanym rynku”⁴⁵.

91. Natomiast postanowienia odsyłające zawierają braki w sformułowaniu tego pytania, które uniemożliwiają Trybunałowi udzielenie użytecznej odpowiedzi. Braków tych nie udało się usunąć pomimo uwag uczestników postępowania prejudycjalnego, którzy zostali wezwani przez Trybunał do dostarczenia pewnych informacji w celu określenia rynku usług, właściwego rynku geograficznego oraz istnienia usług zastępczych⁴⁶.

92. Sąd odsyłający powinien był dostarczyć Trybunałowi dokładnych informacji na temat cech rynku właściwego, jego zasięgu geograficznego lub ewentualnego istnienia usług równoważnych (zastępowalnych). Ponieważ sąd odsyłający nie uczynił tego, trzecie pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne.

44 Wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r., United Pan-Europe Communications Belgium i in. (C-250/06, EU:C:2007:783, pkt 21).

45 Wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, pkt 32).

46 Trybunał zwrócił się do nich m.in. o przedstawienie informacji dotyczących: (i) usług zastępczych w stosunku do usług świadczonych przez spółkę Poste Italiane na rzecz podmiotów upoważnionych do poboru ICI; (ii) warunków, na jakich oferowane są takie usługi zastępcze; (iii) części terytorium kraju, w których spółka Poste Italiane świadczyła swoje usługi na rzecz podmiotów upoważnionych do poboru ICI; oraz (iv) wszelkich strategii podmiotów upoważnionych do poboru podatku mających na celu zachęcenie do płatności ICI na rzecz ich samych, a nie za pośrednictwem spółki Poste Italiane.

93. Taki sam wniosek można wyciągnąć z innego punktu widzenia, poprzez stwierdzenie, że treść tych postanowień, w odniesieniu do trzeciego pytania prejudycjalnego, nie pozwala na jasne określenie znaczenia owego pytania.

94. *Prima facie* sprawa ono wrażenie, że zdaniem sądu odsyłającego samo ustanowienie „monopolu prawnego” na rzecz spółki Poste Italiane konieczne doprowadziło do nadużycia przez to przedsiębiorstwo pozycji dominującej. Spółka Poste Italiane *nadużywała* swojej pozycji dominującej, dysponując spornym monopolem prawnym⁴⁷.

95. Gdyby taka była prawidłowa wykładnia wspomnianych postanowień, należałoby stwierdzić, że opierają się one na błędnej przesłance, niezgodnej z orzecznictwem Trybunału⁴⁸, w zakresie, w jakim wydają się zrównywać pozycję dominującą z jej nadużyciem. Jedynie to ostatnie zachowanie jest niezgodne z prawem na mocy art. 102 TFUE⁴⁹.

96. Inna interpretacja tej części postanowień pozwoliłaby na wyciągnięcie wniosku, że sąd odsyłający uważa, iż wykazano nie tylko istnienie pozycji dominującej, lecz także jej nadużywanie przez spółkę Poste Italiane, ponieważ spółka ta ustalała prowizje pobierane od podmiotów upoważnionych do poboru podatku w wysokościach przedstawionych przez sam sąd. Gdyby tak było, pytanie skierowane do Trybunału stałoby się zbędne w jego dosłownym sformułowaniu, ponieważ dotyczy ono kwestii, którą sąd odsyłający już rozstrzygnął.

97. Wreszcie, najbardziej sensowna jest interpretacja tej (zwięźle wyrażonej) części postanowień odsyłających, która kładzie nacisk na okoliczność, że uprawnienie do jednostronnego ustalania wysokości prowizji za pobranie podatku może stanowić przypadek „koniecznego skłonienia do dopuszczenia się nadużycia”, które jest zakazane na mocy art. 102 TFUE⁵⁰.

98. Chodziłoby zatem o potwierdzenie, czy hipoteza ta jest rzeczywiście wiarygodna, innymi słowy, czy spełnione są przesłanki do tego, aby sporny system prawny doprowadził spółkę Poste Italiane w sposób nieunikniony do nadużycia pozycji dominującej.

99. Uznając, że byłaby to najbardziej prawidłowa interpretacja wątpliwości sądu odsyłającego, nie zmienia to faktu, że nadal brakuje istotnych danych, aby Trybunał mógł rozstrzygnąć ową wątpliwość z zachowaniem minimalnego rygoru. Brak ten jest szczególnie widoczny, jeśli chodzi o wyjaśnienie, czy nadużycie było nieuniknione: (i) w kontekście właściwego rynku, który nie został dokładnie określony; (ii) z uwagi na warunki konkurencji między instytucjami bankowymi; oraz (iii) w przypadku, gdy istniały ewentualne usługi zastępcze w stosunku do usług świadczonych przez spółkę Poste Italiane.

100. W związku z powyższym uważam, że trzecie pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne. Na wypadek jednak, gdyby Trybunał był innego zdania, przedstawię pokrótce moje stanowisko co do tego pytania.

47 Takie jest zdanie Komisji wyrażone w pkt 90 jej uwag na piśmie.

48 Wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, pkt 48): „sama okoliczność stworzenia lub umocnienia pozycji dominującej poprzez przyznanie praw specjalnych lub wyłącznych [...], nie jest, jako taka, niezgodna z art. [102 TFUE]”.

49 Ibidem, pkt 49. Konieczne jest w tym celu, by „dane przedsiębiorstwo [było] skłaniane, poprzez samo wykonywanie praw specjalnych lub wyłącznych, do *nadużywania* zajmowanej pozycji dominującej lub też, [by] te prawa mog[ły] stworzyć sytuację, w której przedsiębiorstwo to zostaje skłonione do dopuszczenia się takiego nadużycia”. Wyróżnienie własne.

50 Postanowienie odsyłające sprawa C-435/19, s. 19 in fine oryginału włoskiego. Wyróżnienie w oryginale.

3. Co do istoty

101. Komisja stwierdziła w swoich uwagach, że w świetle obowiązującego uregulowania podmioty upoważnione do poboru podatku mogły uniknąć ewentualnego zachowania spółki Poste Italiane stanowiącego nadużycie i że w związku z tym nie potwierdzono hipotezy o koniecznym skłonieniu do dopuszczenia się nadużycia.

102. Na wniosek Trybunału spółka Poste Italiane i Agencja wypowiedziały się w tej kwestii. Spółka Poste Italiane podzieliła argument Komisji. Agencja określiła podejście Komisji jako „nierealistyczne”.

103. Nadużycie pozycji dominującej mogłoby mieć miejsce w niniejszej sprawie, gdyby spółka Poste Italiane nałożyła na podmioty upoważnione do poboru podatku niesłuszne ceny, które podmioty te byłyby zobowiązane płacić bez możliwości korzystania z innych form poboru ICI. Spółka Poste Italiane uzyskałaby w ten sposób bezprawną przewagę nad swymi konkurentami.

104. Zdaniem Komisji takie nadużycie (ewentualnej) pozycji dominującej nie miałoby miejsca, gdyby podatnicy mieli swobodę bezpośredniego płacenia ICI na rzecz podmiotów upoważnionych do poboru podatku. Podmioty te mogłyby zaoferować podatnikom wystarczająco atrakcyjne warunki⁵¹, aby preferowali tę możliwość w stosunku do wpłaty na pocztowy rachunek bieżący.

105. Również w tym przypadku do sądu odsyłającego należy wypowiedzenie się w przedmiocie takich przeciwstawnych stanowisk, których ocena przez Trybunał mogłaby być trudna ze względu na brak elementów oceny, o których już wspomniałem.

106. W każdym razie w celu przeprowadzenia oceny wspomnianych stanowisk istotne mogłoby być dokonanie analizy, czy koszt ekonomiczny ofert podmiotów upoważnionych do poboru podatku, do których odnosi się Komisja, byłby w rzeczywistości równoważny – pod inną nazwą i w innej formie – kosztowi związanemu z uiszczeniem prowizji ustalonej jednostronnie przez spółkę Poste Italiane.

107. Sąd odsyłający musiałby ponadto rozważyć, czy pozycja spółki Poste Italiane na rynku działalności bankowej mogła być uprzywilejowana w stosunku do jej konkurentów od chwili, gdy – począwszy od 1997 r. – wszystkie podatki lokalne, z wyjątkiem ICI, można było uiszczać za pośrednictwem rachunków bieżących.

108. W szczególności należałoby ustalić, czy ze względu na swoją pozycję dominującą w dziedzinie płatności ICI spółka Poste Italiane została doprowadzona w sposób nieunikniony do rozszerzenia skutków owej pozycji na rynek płatności innych podatków lokalnych w ujęciu szczególnym oraz na rynek całej działalności bankowej w ujęciu ogólnym.

109. Dokonując tej oceny, nie należy zapominać, że – jak przyznaje sama Agencja w odpowiedzi na jedno z pytań Trybunału⁵², pomijając rząd wielkości operacji związanych z poborem podatku (dziesiątki tysięcy) – warunki umowne dotyczące pocztowych rachunków bieżących, w tym warunki ekonomiczne, które miały zastosowanie do podmiotów upoważnionych do poboru ICI, były takie same jak te, które miały zastosowanie ogólnie do każdego posiadacza rachunku, będącego osobą prawną.

51 Punkty 110 i 111 uwag na piśmie złożone przez Komisję. Wśród „strategii” opracowanych przez Komisję w celu zniechęcenia spółki Poste Italiane przez podmioty upoważnione do poboru podatku do nadużywania jej pozycji dominującej poprzez narzucanie owym podmiotom nadmiernych stawek znajduje się utworzenie sieci przedstawicieli upoważnionych do przyjęcia bezpośredniej zapłaty podatku lub do zaoferowania (obciążających ich) obniżek podatnikom, którzy wybraliby taką możliwość.

52 Odpowiedź na czwarte pytanie zadane przez Trybunał.

110. Jeżeli informacja ta zostanie potwierdzona, mogłaby ona stanowić wskazówkę świadczącą o tym, że nadużycie pozycji dominującej nie było nieuniknione. Na rynku zliberalizowanych usług bankowych spółka Poste Italiane nie miałaby żadnej motywacji do nakładania prowizji od poboru podatku na posiadaczy prowadzonych w niej rachunków (w tym na podmioty upoważnione do poboru podatku, które podlegają tym samym warunkom co inni), które byłyby znacznie bardziej uciążliwe niż prowizje ustanowione przez inne instytucje kredytowe.

111. Wreszcie, decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia kwestii nadużycia pozycji dominującej może mieć okoliczność, że inne instytucje bankowe oferowały podmiotom upoważnionym do poboru podatku podobne (zastępowalne) usługi, z których mogły one skorzystać, aby podatnicy wpłacali kwoty ICI, przy czym ocena tej okoliczności należy do sądu odsyłającego.

V. Wnioski

112. W świetle powyższych uwag proponuję zatem Trybunał wi, by na pytania odpowiedział na pytania przedstawione przez Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego, Włochy) odpowiedział następująco:

- 1) Usługa rachunku bieżącego świadczona przez spółkę Poste Italiane SpA w ramach jej działalności polegającej na świadczeniu usług finansowych w okresie 1992–2011 na rzecz podmiotów upoważnionych do poboru komunalnego podatku od nieruchomości nie ma cech usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE w zakresie, w jakim nie istnieje formalny akt nakładający jasno określone zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, przy czym ustalenie tej kwestii należy do sądu krajowego.
- 2) Biorąc pod uwagę odpowiedź udzieloną na pierwsze pytanie prejudycjalne, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie drugie.
- 3) Trzecie pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne.