

PRESUDA SUDA

22. listopada 1998.(*)

„Povrat stečenog bez osnove – Vrsta nacionalne naknade koja nije u skladu s pravom Zajednice”

U spojenim predmetima C-10/97 do C-22/97,

povodom zahtjeva koji je Pretura circondariale di Roma (Italija) uputila Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u, u postupcima koji se vode pred tim sudom između

Ministero delle Finanze

i

IN.CO.GE.'90 Srl (C-10/97),

Idelgard Srl (C-11/97),

Iris'90 Srl (C-12/97),

Camed Srl (C-13/97),

Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA) (C-14/97),

Edilcam Srl (C-15/97),

A. Cecchini & C. Srl (C-16/97),

EMO Srl (C-17/97),

Emoda Srl (C-18/97),

Sappesi Srl (C-19/97),

Ing. Luigi Martini Srl (C-20/97),

Giacomo Srl (C-21/97),

Mafar Srl (C-22/97),

o posljedicama koje u skladu s nacionalnim pravom proizlaze iz neusklađenosti nacionalne naknade s pravom Zajednice,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissechet (izvjestitelj), G. Hirsch i P. Jann (predsjednici vijeća), G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen i K. M. Ioannou, suci,

nezavisni odvjetnik: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

tajnik: H. von Holstein, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za talijansku vladu, profesor Umberto Leanza, voditelj službe za diplomatske sporove pri Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, uz asistenciju Francesce Quadri, *avvocato dello Stato*,
- za francusku vladu, Kareen Rispal-Bellanger, zamjenica ravnatelja Uprave za pravosudna pitanja Ministarstva vanjskih poslova, i Gautier Mignot, tajnik za vanjske poslove u istoj upravi, u svojstvu agenata,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, Lindsey Nicoll, iz Treasury Solicitor's Departmenta, u svojstvu agenta, uz asistenciju Rhodrija Thompsona, *barrister*, a potom Stephanie Ridley, iz Treasury Solicitor's Departmenta, u svojstvu agenta, uz asistenciju Rhodrija Thompsona,
- za Komisiju Europskih zajednica, Enrico Traversa, član pravne službe, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja društava IN.CO.GE.'90 Srl, Idelgard Srl, Iris'90 Srl i Sappesi Srl, koje zastupa Gianni Manca, član odvjetničke komore u Rimu, talijanske vlade, koju zastupa Ivo M. Braguglia, *avvocato dello Stato*, francuske vlade, koju zastupa Gautier Mignot, vlade Ujedinjene Kraljevine, koju zastupa Rhodri Thompson, *barrister*, i Komisije, koju zastupa Enrico Traversa, na raspravi održanoj 19. ožujka 1998.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. svibnja 1998.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 S 13 rješenja od 17. prosinca 1996., koje je Sud zaprimio 16. siječnja 1997., Pretura circondariale di Roma postavio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u

prethodno pitanje o posljedicama koje u skladu s nacionalnim pravom proizlaze iz neusklađenosti nacionalne naknade s pravom Zajednice.

- 2 To je pitanje postavljeno u okviru sporova između Ministarstva financija i društva IN.CO.GE.'90 te 12 drugih društava s ograničenom odgovornošću (u daljnjem tekstu: IN.CO.GE.'90 i dr.) u vezi s načinima povrata naknade za vladine koncesije za upis društava u registar trgovačkih društava (u daljnjem tekstu: naknada za koncesiju).
- 3 Naknada za koncesiju uvedena je Dekretom br. 641 predsjednika Republike od 26. listopada 1972. (GURI br. 292 od 11. studenoga 1972., Dodatak br. 3, u daljnjem tekstu: Dekret br. 641/72). U dijelu u kojem se primjenjuje na upis akata o osnivanju društava u registar uzastopno je izmijenjena u pogledu iznosa i periodičnosti.
- 4 Iznos naknade za koncesiju prvo je znatno povećan Zakonodavnim dekretom br. 853 od 19. prosinca 1984. (GURI br. 347 od 19. prosinca 1984.), koji je preinačen u Zakon br. 17 od 17. veljače 1985. (GURI br. 41 od 17. veljače 1985.), kojim je isto tako predviđeno da se naknada plaća ne samo pri upisu akta o osnivanju u registar, već i 30. lipnja svake kalendarske godine nakon toga. Zatim je iznos naknade ponovno izmijenjen 1988. i 1989. Godine 1989. iznosio je 12 milijuna LIT za dionička društva i komanditna društva na dionice, 3,5 milijuna LIT za društva s ograničenom odgovornošću i 500 000 LIT za ostala društva.
- 5 U presudi od 20. travnja 1993., Ponente Carni i Cispadana Costruzioni (C-71/91 i C-178/91, Zb., str. I-1915.), koja se odnosila na naknadu za koncesiju, Sud je presudio da članak 10. Direktive Vijeća 69/335/EEZ od 17. srpnja 1969. o neizravnim porezima na prikupljanje kapitala (SL L 249, str. 25.) valja tumačiti u smislu da se njime zabranjuje, podložno odstupajućim odredbama članka 12., godišnja naknada za registraciju društava kapitala čak i ako se prihodima od te naknade pridonosi financiranju službe odgovorne za vođenje registra trgovačkih društava. Sud je isto tako presudio da članak 12. Direktive 69/335 valja tumačiti u smislu da pristojbe plaćene u obliku naknada iz članka 12. stavka 1. točke (e) mogu predstavljati naknade koje se naplaćuju kao naknade za zakonom propisane transakcije u općem interesu, kao što je, na primjer, registracija društava kapitala. Iznos tih pristojbi, koji se može razlikovati ovisno o pravnom obliku društva, izračunava se prema troškovima transakcije, koji se mogu procijeniti paušalno.
- 6 Nakon te presude Zakonodavnim dekretom br. 331 od 30. kolovoza 1993. (GURI br. 203 od 30. kolovoza 1993.), koja je preinačena u Zakon br. 427 od 29. listopada 1993. (GURI br. 255 od 29. listopada 1993.), naknada za koncesiju smanjena je na 500 000 LIT za sva društva i ukinuto je njezino godišnje plaćanje.
- 7 U skladu s člankom 633. *et seq.* talijanskog Zakonika o parničnom postupku IN.CO.GE.'90 i dr. uspješno su od Preture di Roma zatražili da Ministarstvu financija naloži povrat iznosa koje su morali platiti kao naknadu za koncesiju tijekom prethodnih godina.
- 8 Međutim, Ministarstvo financija osporilo je naloge Preture di Roma dvama prigovorima navodeći, kao prvo, da potonji nije nadležan za sporove porezne naravi i, kao drugo, da je pravo tužitelja na povrat, za koje navodi da je ograničeno na iznose

plaćene tijekom trogodišnjeg razdoblja prije podnošenja njihovih zahtjeva, zastarjelo zbog proteka vremena u skladu s člankom 13. Uredbe br. 641/72.

- 9 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da te prigovore valja zajedno prihvatiti ili odbiti u mjeri u kojoj su oba povezana s pitanjem je li spor porezne ili građanske naravi. Ako je spor porezne naravi, Pretura nije nadležna za njega i stoga nije na njoj da razmotri razlog zastare. S druge strane, ako spor nije porezne naravi, već je obuhvaćen sustavom povrata neopravdano isplaćenih iznosa koji je uređen građanskim pravom, na sudu je koji je uputio zahtjev da riješi spor i ne primjenjuje se trogodišnji rok zastare iz članka 13. Uredbe br. 641/72.
- 10 S tim u vezi Pretura di Roma dodaje da je u presudi br. 3458 od 23. veljače 1996. Corte suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) presudio da je povrat naknade za koncesiju obuhvaćen područjem primjene navedene odredbe jer se ona primjenjuje na sve neopravdano plaćene naknade bez obzira na razlog neopravdanog plaćanja.
- 11 Međutim, nacionalni sud koji je uputio zahtjev ne slaže se s tom analizom. Podsjeća da je u skladu sa sudskom praksom Suda nacionalni sud dužan ne primjenjivati nijednu odredbu nacionalnog zakonodavstva, čak i ako je donesene naknadno, koja je protivna pravu Zajednice, bez potrebe da zatraži ili čeka stavljanje izvan snage te odredbe zakonodavnim ili bilo kojim drugim postupkom predviđenim ustavom (presuda od 4. lipnja 1992., Debus, C-13/91 i C-113/91, Zb., str. I-3617.). U ovom slučaju potpuna neprimjena talijanskog zakona kojim je uvedena naknada za koncesiju nužno ima za posljedicu da su pravni odnosi između Ministarstva financija i društava tužitelja uspostavljeni plaćanjem spornih iznosa lišeni porezne naravi. Budući da su ti iznosi naplaćeni kao nepostojeća naknada i stoga u nedostatku bilo kojeg poreznog duga prema državi, njihov je povrat obuhvaćen općim sustavom povrata neopravdano isplaćenih iznosa, koji u skladu s Građanskim zakonikom podliježe desetogodišnjem roku zastare.
- 12 U tim je uvjetima Pretura di Roma odlučila prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:
- „Dovodi li neusklađenost članka 3. stavaka 18. i 19. Zakonodavnog dekreta br. 853 od 19. prosinca 1984., koji je preinačen u Zakon br. 17 od 17. veljače 1985., s člankom 10. Direktive Vijeća 69/335/EEZ od 17. srpnja 1969., kako ga je protumačio Sud u svojoj presudi od 20. travnja 1993. (u spojenim predmetima C-71 i C-178), na temelju kriterija integracije nacionalnog prava i prava Zajednice koje je utvrdio Sud, do potpune neprimjene članka 3. stavaka 18. i 19. i osobito znači li to da nacionalni sud ne smije uzeti u obzir te nacionalne zakone čak i pri kvalifikaciji pravnog odnosa na temelju kojeg državljanin države članice od porezne uprave zahtijeva povrat iznosa plaćenih protivno navedenom članku 10. Direktive 69/335?“

Nadležnost Suda

- 13 Vlada Ujedinjene Kraljevine navodi da Sud nije nadležan odgovoriti na pitanje Preture di Roma jer se to pitanje odnosi na tumačenje talijanskog prava, a ne prava Zajednice. Na svakoj je državi članici da odredi nadležne sudove i uredi postupovna pravila za sudske postupke koji trebaju osigurati zaštitu prava pojedinaca koja proizlaze iz

pravnog poretka Zajednice (presude od 16. prosinca 1976., Rewe, 33/76, Zb., str. 1989., i Comet, 45/76, Zb., str. 2043.).

- 14 U tom pogledu valja podsjetiti da je u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda na svakoj državi članici da odredi koji je sud nadležan za sporove koji se odnose na pojedinačna prava proizišla iz pravnog poretka Zajednice, pri čemu su, međutim, za učinkovitu zaštitu tih prava u svakom slučaju odgovorne države članice. Na temelju te pretpostavke, nije na Sudu da se uključi u rješavanje problema nadležnosti do kojih može dovesti kvalifikacija određenih situacija na temelju prava Zajednice u nacionalnom pravosudnom ustroju (presude od 9. srpnja 1985., Bozzetti, 179/84, Zb., str. 2301., t. 17.; od 18. siječnja 1996., SEIM, C-446/93, Zb., str. I-73., t. 32.; i od 17. rujna 1997., Dorsch Consult, C-54/96, Zb., str. I-4961., t. 40.).
- 15 Međutim, Sud je nadležan uputiti nacionalni sud na elemente prava Zajednice koji mu mogu pomoći pri rješavanju problema nadležnosti s kojim je taj sud suočen (gore navedene presude Bozzetti, t. 18., i SEIM, t. 33.). U tu svrhu može, ako je to prikladno, izdvojiti elemente iz teksta postavljenog pitanja i činjenice koje je iznio nacionalni sud (vidjeti osobito presudu od 4. prosinca 1980., Wilner, 54/80, Zb., str. 3673., t. 4.).
- 16 U tom pogledu iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da Pretura di Roma nije siguran u pogledu posljedica koje na temelju nacionalnog prava proizlaze iz neusklađenosti nacionalne naknade s pravom Zajednice. Sud koji je uputio zahtjev svoje mišljenje da sporovi koji se pred njim vode nisu porezne naravi, već su u skladu s talijanskim pravom obuhvaćeni općim sustavom povrata neopravdano isplaćenih iznosa, temelji na tome da takva neusklađenost, u mjeri u kojoj za posljedicu ima da su predmetne nacionalne odredbe potpuno izuzete iz primjene i da je predmetnoj naknadi oduzeto svako pravno postojanje, nužno za posljedicu ima lišavanje te naknade njezine porezne naravi.
- 17 Iz navedenog proizlazi da je Sud nadležan odgovoriti na postavljeno pitanje.

Postavljeno pitanje

- 18 Komisija podsjeća da je u presudi od 9. ožujka 1978., Simmenthal (106/77, Zb., str. 629.), Sud, među ostalim, utvrdio da odredbe Ugovora i izravno primjenjivih akata institucija imaju u odnosu na nacionalno pravo država članica takav učinak da ne samo da čine automatski neprimjenjivom svaku suprotnu im odredbu nacionalnog prava, nego također sprječavaju valjano donošenje novih nacionalnih zakonodavnih akata u onoj mjeri u kojoj bi takvi akti bili nespojivi s pravnim pravilima Zajednice. Komisija iz navedenog zaključuje da je država članica u potpunosti nenadležna za donošenje porezne odredbe koja nije u skladu s pravom Zajednice i da stoga takvu odredbu i odgovarajuću poreznu obvezu treba smatrati nepostojećima.
- 19 To se tumačenje ne može prihvatiti.
- 20 Valja istaknuti da je u gore navedenom predmetu Simmenthal Sudu osobito bilo postavljeno pitanje o posljedicama izravne primjenjivosti odredbe prava Zajednice ako ta odredba nije u skladu s naknadno donesenom odredbom zakonodavstva države članice. Sud je, ne praveći nikakvu razliku između postojećeg i naknadno donesenog

nacionalnog prava, u prethodnoj sudskoj praksi (vidjeti osobito presudu od 15. srpnja 1964., Costa, 6/64, Zb., str. 1141.) već naveo da država članica ne može dati prednost nacionalnom pravilu u odnosu na suprotno pravilo prava Zajednice. Tako je u gore navedenoj presudi Simmenthal Sud presudio da svaki nacionalni sud u predmetu iz svoje nadležnosti ima dužnost u potpunosti primijeniti pravo Zajednice i pružiti zaštitu pravima koja na temelju njega pripadaju pojedincima, ostavljajući neprimijenjenom svaku odredbu nacionalnog zakona koja bi mu mogla biti suprotna, bez obzira na to je li donesena prije ili nakon pravnog pravila Zajednice (gore navedena presuda Simmenthal, t. 21. i 24.). Ta je sudska praksa potvrđena u više navrata (vidjeti osobito gore navedenu presudu Debus, t. 32. te presude od 2. kolovoza 1993., Levy, C-158/91, Zb., str. I-4287., t. 9.; i od 5. ožujka 1998., Solred, C-347/96, Zb., str. I-937., t. 30.).

- 21 Stoga se, suprotno onome što navodi Komisija, iz gore navedene presude Simmenthal ne može zaključiti da neusklađenost naknadno donesenog pravila nacionalnog prava s pravom Zajednice ima za posljedicu da je to pravilo nacionalnog prava nepostojeće. Međutim, nacionalni sud koji je suočen s takvom situacijom dužan je to pravilo izuzeti iz primjene pod uvjetom da se tom obvezom ne ograničava ovlast nadležnih nacionalnih sudova da među različitim postupcima koji su im na raspolaganju na temelju nacionalnog pravnog poretka primijene one koji su prikladni za zaštitu pojedinačnih prava dodijeljenih pravom Zajednice (vidjeti presudu od 4. travnja 1968., Lück, 34/67, Zb., str. 359.).
- 22 Preostaje razmotriti je li posljedica neprimjene, proizišle iz presude Suda, nacionalnog zakonodavstva kojim se uvodi pristojba protivna pravu Zajednice, da je toj pristojbi retroaktivno oduzet karakter naknade i da su time pravni odnosi između nacionalne porezne uprave i društava koja su obvezna plaćati tu naknadu uspostavljeni njezinim plaćanjem lišeni porezne naravi.
- 23 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, tumačenje pravila prava Zajednice, koje Sud daje prilikom izvršavanja nadležnosti koja mu je dodijeljena člankom 177. Ugovora, razjašnjava i, kada je potrebno, definira značenje i doseg tog pravila, onako kako ono treba ili je trebalo biti shvaćeno i primijenjeno od stupanja na snagu. Iz toga proizlazi da sudovi tako tumačeno pravilo mogu i moraju primijeniti čak i na pravne odnose nastale i zasnovane prije donošenja presude kojom je odlučeno o zahtjevu za tumačenje, ukoliko su ispunjeni uvjeti za podnošenje tužbe nadležnim sudovima u svezi s primjenom navedenog pravila (presude od 27. ožujka 1980., Denkavit italiana, 61/79, Zb., str. 1205., t. 16.; i od 2. prosinca 1997., Fantask i dr., C-188/95, Zb., str. I-6783., t. 37.).
- 24 Nadalje, prema toj sudskoj praksi pravo na povrat iznosa isplaćenih protivno pravu Zajednice posljedica je i dopuna prava koja su pojedincima dodijeljena relevantnim odredbama Zajednice kako ih je protumačio Sud. Stoga je država članica u načelu dužna vratiti naknade naplaćene protivno pravu Zajednice (gore navedena presuda Fantask i dr., t. 38.).
- 25 Međutim, u nedostatku propisa Zajednice kojim se uređuje to pitanje, takav povrat može se zatražiti samo ako se poštuju materijalni i formalni uvjeti utvrđeni različitim nacionalnim zakonodavstvima pod uvjetom da nisu manje povoljne od onih koji se odnose na slične zahtjeve u nacionalnom pravu niti uređeni na način da u praksi onemogućuju ili pretjerano otežavaju izvršavanje prava dodijeljenih pravnim

poretkom Zajednice (vidjeti osobito presude od 14. prosinca 1995., Peterbroeck, C-312/93, Zb., str. I-4599., t. 12.; i od 8. veljače 1996., FMC i dr., C-212/94, Zb., str. I-389., t. 71.).

- 26 Stoga obvezu nacionalnog suda da osigura povrat nacionalne naknade naplaćene protivno pravu Zajednice valja ispuniti u skladu s odredbama nacionalnog prava, pod uvjetom da se poštuju dva uvjeta utvrđena sudskom praksom Suda. Iz navedenog proizlazi da su detaljna pravila o povratu koja se trebaju primjenjivati i kvalifikacija, u tu svrhu, pravnog odnosa između porezne uprave države članice i društava te države uspostavljenog naplatom naknade pitanja koja treba urediti nacionalnim pravom.
- 27 Osim toga, valja podsjetiti, kako je Sud nedavno presudio, da pravu Zajednice u načelu nije protivno da država članica svojim zakonodavstvom utvrdi, uz rok zastare primjenjiv na temelju općeg prava na tužbe za povrat neopravdano isplaćenih iznosa protiv privatnih osoba, posebna detaljna pravila kojima se uređuju prigovori i pravna sredstva za osporavanje naknada i drugih pristojbi (presude od 15. rujna 1998., Edis, C-231/96, t. 37., i Spac, C-260/96, t. 21., Zb., str. I-4997.).
- 28 Stoga bi se mogućnosti primjene tih posebnih detaljnih pravila na povrat naknada i drugih pristojbi naplaćenih protivno pravu Zajednice koju je Sud prepoznao oduzeo svaki učinak ako bi, kako tvrdi Komisija, neusklađenost između nacionalne pristojbe i prava Zajednice nužno za posljedicu imala da je toj pristojbi oduzet karakter naknade i da su pravni odnosi između nacionalne porezne uprave i poreznih obveznika uspostavljeni plaćanjem predmetne naknade lišeni porezne naravi.
- 29 Stoga na postavljeno pitanje valja odgovoriti da obveza nacionalnog suda da iz primjene izuzme nacionalno zakonodavstvo kojim se uvodi naknada protivna pravu Zajednice mora dovesti do toga da taj sud u načelu prihvati zahtjeve za povrat takve naknade. Takav povrat treba osigurati u skladu s odredbama nacionalnog prava pod uvjetom da te odredbe nisu manje povoljne od onih koje se odnose na slične zahtjeve u nacionalnom pravu niti uređene na način da u praksi onemogućuju ili pretjerano otežavaju izvršavanje prava dodijeljenih pravnim poretom Zajednice. Stoga je eventualna prekvalifikacija pravnih odnosa između porezne uprave države članice i određenih društava te države uspostavljenih plaćanjem nacionalne naknade za koju je naknadno utvrđeno da je protivna pravu Zajednice stvar nacionalnog prava.

Troškovi

- 30 Troškovi talijanske, francuske vlade i vlade Ujedinjene Kraljevine te Komisije, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanju koje je rješenjima od 17. prosinca 1996. uputila Pretura circondariale di Roma, odlučuje:

Obveza nacionalnog suda da iz primjene izuzme nacionalno zakonodavstvo kojim se uvodi naknada protivna pravu Zajednice mora dovesti do toga da taj sud u načelu prihvati zahtjeve za povrat takve naknade. Takav povrat treba osigurati u skladu s odredbama nacionalnog prava pod uvjetom da te odredbe nisu manje povoljne od onih koje se odnose na slične zahtjeve u nacionalnom pravu niti uređene na način da u praksi onemogućuju ili pretjerano otežavaju izvršavanje prava dodijeljenih pravnim poretom Zajednice. Stoga je eventualna prekvalifikacija pravnih odnosa između porezne uprave države članice i određenih društava te države uspostavljenih plaćanjem nacionalne naknade za koju je naknadno utvrđeno da je protivna pravu Zajednice stvar nacionalnog prava.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 22. listopada 1998.

[Potpisi]

* Jezik postupka: talijanski