WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 29 października 2009 r.*

W sprawie C-246/08

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 3 czerwca 2008 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez P. Aalta oraz D. Triantafyllou, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Finlandii, reprezentowanej przez A. Guimaraes-Purokoski, działającą w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

* Język postępowania: fiński.

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues, prezes drugiej izby, pełniący obowiązki prezesa trzeciej izby, P. Lindh, A. Rosas U. Lõhmus i A.Ó Caoimh, (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 lipca 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze Komisja Wspólnot Europejskich domaga się od Trybunału stwierdzenia, że nie pobierając na podstawie uregulowania fińskiego dotyczącego pomocy prawnej podatku od wartości dodanej (zwanego dalej „podatkiem VAT") od usług doradztwa prawnego świadczonego za częściową odpłatnością przez państwowe biura pomocy prawnej, to jest przez zatrudnionych przez nie państwowych radców prawnych, podczas gdy odpowiadające im usługi podlegają podatkowi VAT, wówczas gdy są świadczone przez prywatnych radców prawnych, Republika Finlandii uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej ciążą na mocy art. 2 pkt 1 oraz art. 4 ust. 1, 2 i 5 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: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz.U. L 145, s. 1, zwanej dalej „szóstą dyrektywą").

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Artykuł 2 szóstej dyrektywy ma następującą treść:

„Opodatkowaniu podatkiem [VAT] podlega:

1. dostawa towarów lub usług świadczona [świadczenie usług dokonywane] odpłatnie na terytorium kraju przez podatnika, który jako taki występuje [działającego w takim charakterze];

2. przywóz towarów".

3 Zgodnie z art. 4 tej dyrektywy:

„1. Podatnikiem jest każda osoba wykonująca samodzielnie i niezależnie od miejsca zamieszkania [od jej miejsca] działalność gospodarczą określoną w ust. 2, bez względu na cel czy też rezultaty takiej działalności.

2. Działalność gospodarcza określona w ust. 1 obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców i osób świadczących usługi włącznie z górnictwem, działalnością rolniczą i wykonywaniem wolnych zawodów [lub zawodów podobnych]. Za działalność gospodarczą uznaje się również wykorzystywanie, w sposób ciągły, własności dóbr materialnych lub niematerialnych do celów zarobkowych [wykorzystywanie własności dóbr materialnych lub niematerialnych celem stałego osiągania zysku].

[…]

5. Krajowe, regionalne i lokalne organy władzy i inne instytucje [podmioty] prawa publicznego nie są uważane za podatników w związku z działalnością, którą podejmują, i transakcjami, które zawierają jako władze publiczne [jako organy władzy publicznej], nawet jeśli pobierają należności, opłaty, składki lub inne płatności w związku z taką działalnością lub transakcjami.

Jednakże jeżeli podejmują one taką działalność i dokonują takich transakcji, są uważane za podatników w odniesieniu do tej działalności lub transakcji, w przypadku gdy wykluczenie ich z kategorii podatników prowadziłoby do znaczącego zakłócenia konkurencji.

[…]”.

4 Artykuł 6 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Termin »świadczenie usług« oznacza każdą transakcję niestanowiącą dostawy towarów w rozumieniu art. 5.

Transakcje takie mogą zawierać [obejmować] między innymi:

— przeniesienie dobra niematerialnego niezależnie od tego, czy jest ono przedmiotem dokumentu stwierdzającego istnienie prawa [czy jego istnienie zostało stwierdzone dokumentem],

— zobowiązanie do zaniechania działania lub jego tolerowania [lub znoszenia działania bądź stanu],

— świadczenie usług w wykonaniu konfiskaty dokonanej przez organy władzy publicznej lub w jej imieniu albo z mocy prawa”.

Uregulowania krajowe

Uregulowanie dotyczące pomocy prawnej

5 W Finlandii system pomocy prawnej opiera się na czterech aktach przyjętych w 2002 r., to jest na oikeusapulaki (257/2002) [ustawie o pomocy prawnej] z dnia 5 kwietnia 2002 r., na laki valtion oikeusaputoimistoista (258/2002) [ustawie o państwowych biurach pomocy prawnej] z dnia 5 kwietnia 2002 r., na valtioneuvoston asetus oikeusavusta (388/2002) [dekrecie ministerialnym o pomocy prawnej] z dnia 23 maja 2002 r. oraz na valtioneuvoston asetus oikeusavun palkkioperusteista (389/2002) [dekrecie ministerialnym w sprawie kryteriów wynagradzania pomocy prawnej] z dnia 23 maja 2002 r.

6 Ustawa o pomocy prawnej przewiduje w art. 1, że pomoc ta jest przyznawana z finansów publicznych każdej osobie, która potrzebuje pomocy w sprawie prawnej, lecz nie może, ze względu na jej sytuację finansową, sama ponieść kosztów prowadzenia jej sprawy. Pomoc prawna może być przyznana tak zarówno w ramach postępowania sądowego, jak i w sprawie pozasądowej.

7 Zgodnie z art. 8 tej ustawy pomoc prawna jest co do zasady świadczona przez radców prawnych zatrudnionych w państwowych biurach pomocy prawnej (zwanych dalej „biurami państwowymi"). Biura te, w liczbie 60 w 2008 r., zatrudniały 220 radców, którzy byli urzędnikami zatrudnianymi przez państwo. Koszty funkcjonowania owych państwowych biur są finansowane z zasobów państwowych. Wynagrodzenie płacone przez beneficjentów pomocy prawnej jest jednak księgowane jako przychód w budżecie poszczególnych biur i nie przyznaje się żadnego finansowania publicznego z tytułu pokrywanych w ten sposób wydatków na funkcjonowanie.

8 Ten sam art. 8 ustawy o pomocy prawnej przewiduje niemniej jednak, że w postępowaniu sądowym możliwe jest wyznaczenie prywatnego pełnomocnika prawnego, adwokata lub innego prywatnego prawnika, pod warunkiem że wyrazi na to zgodę. Jeżeli sam beneficjent pomocy prawnej wskaże osobę, która miałaby go reprezentować i która posiada wymagane kwalifikacje zawodowe, to osoba ta zostaje ustanowiona pełnomocnikiem, chyba że zachodzą szczególne sprzeciwiające się temu okoliczności.

9 Artykuł 17 ustawy o pomocy prawnej reguluje wynagrodzenie prywatnych pełnomocników. Zgodnie z tym przepisem prywatni pełnomocnicy prawni mają zapewnione rozsądne wynagrodzenie, jak również zapewniony zwrot kosztów, które pokrywane są przez państwo i są wypłacane po odliczeniu wkładu należnego od beneficjenta. Poza rzeczonym wkładem, prywatny pełnomocnik nie może otrzymywać żadnego wynagrodzenia lub zwrotu kosztów od beneficjenta pomocy prawnej.

10 Dekret ministerialny o pomocy prawnej w bardziej szczegółowy sposób reguluje warunki przyznania pomocy prawnej.

11 Artykuł 1 tego dekretu przewiduje, że pomoc prawna jest przyznawana w oparciu o osiągane dochody oraz majątek wnioskodawcy oraz że może ona na tej podstawie zostać jemu przyznana albo nieodpłatnie, albo, co stanowi jedną ze zmian wprowadzoną w 2002 r. w stosunku do wcześniej obowiązującego uregulowania, w zamian za płacony przez niego wkład. Dekret rozróżnia w tym zakresie wkład podstawowy („perusomavastuu") oraz wkład dodatkowy („lisäomavastuu").

12 Zgodnie z art. 5 dekretu ministerialnego o pomocy prawnej wkład podstawowy odpowiada procentowi wynagrodzenia i bieżących wydatków udzielającego pomocy

radcy prawnego, obejmujący podatek VAT, jeżeli jest on wliczany przy obliczaniu wydatków. Procent ten jest ustalany według następujących progów miesięcznie osiąganych dochodów:

„W przypadku osoby stanu wolnego:

do 650 euro: 0%

do 850 euro: 20%

do 1000 euro: 30%

do 1200 euro: 40%

do 1300 euro: 55%

do 1400 euro: 75%

W przypadku osoby pozostającej w związku:

do 550 euro: 0%

do 650 euro: 20%

do 800 euro: 30%

do 1000 euro: 40%

do 1100 euro: 55%

do 1200 euro: 75%”.

13 Artykuł 6 dekretu ministerialnego o pomocy prawnej stanowi, że w każdym razie pomoc prawna nie jest przyznawana, w przypadku gdy osiągane dochody przekraczają 1400 euro, w przypadku osoby stanu wolnego oraz 1200 euro na osobę, w przypadku osoby pozostającej w związku.

14 Zgodnie z art. 7 rzeczonego dekretu ministerialnego wkład dodatkowy jest wymagany wówczas, gdy beneficjent dysponuje aktywami płynnymi lub innymi podobnymi składnikami majątku, które można łatwo upłynnić, o wartości przekraczającej 5000 euro. Wkład ten odpowiada połowie wartości owych aktywów i składników majątkowych przekraczających ww. kwotę.

15 Dekret ministerialny w sprawie kryteriów wynagradzania pomocy prawnej określa kryteria stosowane przy wypłacie wynagrodzeń. Artykuły 2–7 tego dekretu zawierają w tym zakresie szczegółowe przepisy dotyczące obliczania zwykłych wynagrodzeń, podczas gdy jego art. 8–9 regulują sytuacje, w których wynagrodzenia są ustalane w wyższej lub, przeciwnie, niższej wysokości, niż wynagrodzenia zwykłe. Zgodnie z art. 11 tego dekretu stosuje się te same kryteria wówczas, gdy państwowe biura świadczą usługi pomocy prawnej w ramach procedury sądowej.

Uregulowanie dotyczące podatku VAT

16 Zgodnie z art. 1 arvonlisäverolaki (1501/1993) [ustawy w sprawie podatku od wartości dodanej] z dnia 30 września 1993 r. pomoc prawna świadczona przez prywatnych radców prawnych w ramach postępowania sądowego podlega podatkowi VAT, jako świadczenie usług prawnych. Z kolei pomoc prawna świadczona przez państwowe biura nieodpłatnie lub w zamian za wynagrodzenie nie jest działalnością opodatkowaną tym podatkiem.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

17 W dniu 13 października 2004 r. Komisja skierowała do organów fińskich pierwsze pismo dotyczące odmiennego traktowania pod względem sytemu podatku VAT zastrzeżonego dla usług pomocy prawnej o jednorodnym charakterze, w zależności od tego, czy są one świadczone przez prywatnych radców, czy też przez państwowe biura.

Zgodnie z informacjami zebranymi przez Komisję, system ten prowadził do istotnego zakłócenia konkurencji ze szkodą dla prywatnych pełnomocników prawnych.

18 W piśmie z dnia 17 grudnia 2004 r. fińskie organy opisały system podatku VAT stosowany do usług pomocy prawnej oraz wyjaśniły, że zakłóca on konkurencję jedynie w nieznacznym stopniu, ponieważ inne czynniki, niż podatek VAT, takie jak doświadczenie zawodowe, czy też nakład pracy państwowych biur, wywierają decydujący wpływ na dokonywany przez beneficjenta pomocy wybór pomiędzy biurami państwowymi a prywatnymi radcami.

19 Uznając te wyjaśnienia za niewystarczające, w dniu 19 grudnia 2005 r. Komisja na podstawie art. 226 WE skierowała do Republiki Finlandii wezwanie do usunięcia uchybień, w którym wskazała, że w sytuacji gdy beneficjent pomocy prawnej sam częściowo płaci wynagrodzenie oraz pomoc ta mogłaby być świadczona również przez prywatnych radców, to znaczy w ramach postępowania sądowego, usługi oferowane przez państwowe biura powinny podlegać podatkowi VAT. W rzeczywistości bowiem, zdaniem Komisji, państwowe biura nie działają jako organy władzy publicznej w rozumieniu art. 4 ust. 5 akapit pierwszy szóstej dyrektywy i brak opodatkowania spornych usług spowodowałby poważne zakłócenie konkurencji w rozumieniu akapitu drugiego art. 4 ust. 5.

20 W odpowiedzi z dnia 16 lutego 2006 r. Republika Finlandii ponownie przytoczyła swoje argumenty, podkreślając sztuczny charakter założenia Komisji, zgodnie z którym państwowe biura pomocy prawnej wykonują funkcje publiczne gdy udzielają porad prawnych poza zakresem postępowania sądowego, lecz nie wykonują takich funkcji gdy występują w takim postępowaniu, podobnie jak wykonują funkcje publiczne wtedy, gdy nie pobierają żadnego wynagrodzenia za świadczoną pomoc prawną, zaś nie wykonują tych funkcji wtedy, gdy pomoc jest świadczona w zamian za częściowy wkład płacony przez beneficjenta.

21 Nieusatysfakcjonowana taką odpowiedzią Komisja w dniu 15 grudnia 2006 r. skierowała do Republiki Finlandii uzasadnioną opinię, w której, po pierwsze, stwierdziła, że naruszyła ona art. 2 pkt 1 i art. 4 ust. 1, 2 i 5 szóstej dyrektywy w zakresie dotyczącym określonych usług świadczonych przez państwowe biura w zamian za częściowe wynagrodzenie oraz, po drugie, wezwała to państwo do dostosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy liczonych od daty jej otrzymania.

22 W piśmie z dnia 15 lutego 2007 r. Republika Finlandii odpowiedziała na wspomnianą umotywowaną opinię, zajmując stanowisko bronione w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybień.

23 W tych okolicznościach Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

24 W niniejszej skardze Komisja wyjaśnia, że zarzuca Republice Finlandii jedynie to, że nie opodatkowuje ona podatkiem VAT usług pomocy prawnej wówczas, gdy są one świadczone przez państwowe biura w ramach postępowania sądowego w zamian za częściowe wynagrodzenie ze strony beneficjenta pomocy. Skarga ta nie zmierza zatem do zakwestionowania braku opodatkowania tych samych usług wówczas, gdy są one świadczone nieodpłatnie przez państwowe biura, pomimo że usługi świadczone przez prywatnych radców są jako takie zawsze opodatkowane podatkiem VAT, a państwo pokrywa wynagrodzenia i podatek VAT zafakturowany przez radcę. W rzeczywistości bowiem taki brak opodatkowania państwowych biur wynika w tym ostatnim przypadku z okoliczności, iż rzeczone usługi są świadczone bez wynagrodzenia ze strony beneficjenta pomocy prawnej, a prawnicy zatrudnieni w takich biurach otrzymują jako jedyne ich wynagrodzenie zwykłą wypłatę. W związku z tym, takie usługi nie mogą zostać uznane jako świadczone odpłatnie w rozumieniu art. 2 pkt 1 szóstej dyrektywy.

25 Z kolei, zdaniem Komisji, jeżeli państwowe biura świadczą usługi pomocy prawnej w ramach postępowania sądowego w zamian za wynagrodzenie częściowo płacone przez beneficjenta, prowadzą one działalność gospodarczą w rozumieniu szóstej dyrektywy. Owa działalność gospodarcza prowadzi do odpłatnego świadczenia usług w rozumieniu art. 2 pkt 1 tej dyrektywy, ponieważ istnieje bezpośredni związek pomiędzy usługami oferowanymi przez państwowe biura w zamian za wynagrodzenie opłacane przez beneficjenta.

26 W tych okolicznościach Komisja twierdzi, że konieczne jest zbadanie stosowania wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 5 tej dyrektywy.

27 Podnosi w tym zakresie, że dla spornych państwowe biura nie działają jako organy władzy publicznej w rozumieniu pierwszego akapitu tego przepisu, ponieważ usługi nie są świadczone we właściwym dla nich reżimie prawnym (zob. w szczególności wyrok z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie C-446/98 Fazenda Pública, Rec. s. I-11435, pkt 17 i przywołane tam orzecznictwo). Państwowe biura nie świadczą bowiem takich usług na podstawie przepisów szczególnych, które nie mają zastosowania do prywatnych radców, lecz wpisują się w te same ramy prawne, co ci radcowie. Sytuacja byłaby odmienna w tym zakresie, jeżeli państwowe biura świadczyłyby usługi pomocy prawnej poza postępowaniem sądowym. W rzeczywistości bowiem taka działalność, będąc niedostępną dla prywatnych radców, nie byłaby wykonywana przez państwowe biura na tych samych warunkach prawnych, co warunki stosowane do tych radców.

28 W każdym razie Komisja twierdzi, że brak opodatkowania państwowych biur z tytułu usług pomocy prawnej świadczonych za częściowym wynagrodzeniem prowadzi do znaczących zakłóceń konkurencji w rozumieniu art. 4 ust. 5 akapit drugi szóstej dyrektywy. W rzeczywistości bowiem, z uwagi na niską wysokość progów dochodu, od którego zależy przyznanie tej pomocy, różnica należnego wynagrodzenia w wysokości 22% odpowiadająca stawce podatku VAT stosowanej w Finlandii w sposób znaczący

zakłóca konkurencję, tym bardziej, że konsumenci końcowi nie mają prawa odliczenia tego podatku. Owo zakłócenie konkurencji należy uznać za „więcej niż nieznaczne" w rozumieniu orzecznictwa (zob. wyrok z dnia 16 września 2008 r. w sprawie C-288/07 Isle of Wight Council i in., Zb.Orz. s. I-7203, pkt 79), ponieważ ponad 4000 osób corocznie korzysta z usług pomocy prawnej, płacąc częściowe wynagrodzenie.

29 Fiński rząd twierdzi, że usługi pomocy prawnej świadczone przez państwowe biura tworzą nierozerwalną całość, która nie może być postrzegana jako działalność gospodarcza w rozumieniu art. 2 pkt 1 szóstej dyrektywy. W rzeczywistości bowiem usługi te nie są świadczone w taki sposób, aby pokrywać wszystkie związane z nimi koszty, lecz są zasadniczo finansowane ze środków publicznych. Wykonywanie tej działalności nie jest zatem związane z ryzykiem gospodarczym charakteryzującym zwykłą działalność handlową. Ponadto wkłady nie pokrywają nawet częściowo kosztów związanych z tymi usługami. Jego zdaniem niemożliwe jest odróżnienie jako szczególnej działalności gospodarczej prywatnego aspektu działalności tych biur. Takie odróżnienie nie jest uzasadnione ani minimalnymi wkładami, które powinni uiścić w zależności od ich sytuacji finansowej niektórzy beneficjenci pomocy, ani też treścią tych usług.

30 Jeżeli chodzi o stosowanie art. 4 ust. 5 akapit pierwszy szóstej dyrektywy, to rząd fiński podkreśla, że pomoc prawna może tylko wtedy być świadczona na podstawie dotyczącego jej szczególnego reżimu prawnego. W rzeczywistości bowiem państwowe biura pełnią szczególne zadanie, które zostało im powierzone przez ustawę i mają na jej podstawie obowiązek świadczenia tej pomocy. Oczywiście możliwość świadczenia tej pomocy przez prywatnego radcę również opiera się na tej samej ustawie. Niemniej jednak w takim przypadku pomoc ta następuje w wyniku decyzji biura państwowego i prywatny radca powinien udzielić swojej zgody. Organy władzy publicznej upoważniają w ten sposób niezależną osobę trzecią do podjęcia wykonywania działalności należącej do prerogatyw organu publicznego.

31 W każdym razie rząd fiński twierdzi, że nieopodatkowanie podatkiem VAT spornych usług nie prowadzi do znaczącego zakłócenia konkurencji w rozumieniu art. 4 ust. 5 akapit drugi szóstej dyrektywy. W rzeczywistości bowiem okoliczność, iż nie ma pewności, co do tego, czy dochodzi do zakłócenia konkurencji, ponieważ skorzystanie z pomocy prawnej wymaga decyzji w tej sprawie i wynagrodzenie jest regulowane przez prawo, dane statystyczne wykazują, że klienci płacący częściowe wynagrodzenie za usługi pomocy prawnej stanowią mniejszość wśród klientów korzystających z pomocy prawnej prywatnych radców. Ponadto jeżeli chodzi o sprawy, za które pobiera się wynagrodzenie częściowe, to stosunek pomiędzy sprawami, którymi zajmowały się prywatni radcowie, a sprawami, które były prowadzone przez radców publicznych w ramach spraw sądowych, nie zmienił się w okresie od 2004 r. do 2006 r. Wreszcie pozostałe elementy, inne niż podatek VAT, wpłynęły na wybór radcy, w szczególności stosunki ze wcześniejszą klientelą oraz jego kompetencje.

Ocena Trybunału

32 Tytułem wstępu należy wyjaśnić, że w niniejszej skardze Komisja nie kwestionuje braku opodatkowania podatkiem VAT usług pomocy prawnej świadczonych przez państwowe biura wówczas, gdy usługi te są wykonywane, po pierwsze, nieodpłatnie w ramach postępowania sądowego oraz, po drugie, poza takim postępowaniem, niezależnie od tego, czy są one odpłatne czy też nie.

33 Niniejsza skarga Komisji dotyczy bowiem wyłącznie braku opodatkowania podatkiem VAT usług pomocy prawnej świadczonych przez państwowe biura w ramach postępowania sądowego za częściowym wynagrodzeniem płaconym przez beneficjenta wówczas, gdy jego dochody przekraczają próg dla skorzystania z bezpłatnej pomocy prawnej, lecz nie przekraczają progu wyłączającego korzystanie z niej. Tym samym okazuje się, że u podstaw skargi Komisji leży rozciągnięcie, za zapłatą częściowego wynagrodzenia przez beneficjenta, systemu pomocy prawnej obowiązującego w Finlandii na osoby, które posiadają dochody, które co prawda są niewielkie, ale są

jednak wyższe od dochodów osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej. W związku z tym przedstawione poniżej rozważania dotyczą wyłącznie tej części działalności państwowych biur.

34 Należy przypomnieć, że o ile szósta dyrektywa zakreśla bardzo szeroko zakres zastosowania podatku VAT, o tyle przepisem tym objęta jest wyłącznie działalność o charakterze gospodarczym (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie C-306/94 Régie dauphinoise, Rec. s. I-3695, pkt 15; z dnia 26 czerwca 2003 r. w sprawie C-305/01 MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring, Rec. s. I-6729, pkt 39; z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie C-369/04 Hutchison 3G i in., Zb.Orz. s. I-5247, pkt 28).

35 W rzeczywistości bowiem, zgodnie z art. 2 szóstej dyrektywy dotyczącym opodatkowanych transakcji, podatkowi VAT podlegają, poza przywozem towarów, odpłatne dostawy towarów i świadczenie usług w obrębie kraju. Ponadto za podatnika zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 tej dyrektywy jest uważana każda osoba wykonująca samodzielnie działalność gospodarczą, bez względu na cel czy też rezultaty takiej działalności (zob. w szczególności wyroki: z dnia 26 marca 1987 r. w sprawie 235/85 Komisja przeciwko Niderlandom, Rec. s. 1471, pkt 6; z dnia 12 września 2000 r. w sprawie C-260/98 Komisja przeciwko Grecji, Rec. s. I-6537, pkt 24; ww. wyrok w sprawie Isle of Wight Council, pkt 26, 27).

36 Pojęcie „działalności gospodarczej" zdefiniowane jest w art. 4 ust. 2 szóstej dyrektywy jako obejmujące wszelką działalność producentów, handlowców i osób świadczących usługi, a w szczególności wykorzystywanie własności dóbr materialnych lub niematerialnych celem stałego osiągania zysku (zob. w szczególności wyroki: z dnia 26 maja 2005 r. w sprawie C-465/03 Kretztechnik, Zb.Orz. s. I-4357, pkt 18; ww. wyrok w sprawie Hutchison 3G i in., pkt 27).

37 Analiza tych definicji wskazuje na szeroki zakres zastosowania pojęcia działalności gospodarczej oraz na jego obiektywny charakter, co oznacza, że działalność ta jest postrzegana jako taka, niezależnie od jej celów lub rezultatów (zob. w szczególności

wyroki: ww. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 26, a także z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie C-223/03 University of Huddersfield, Zb.Orz. s. I-1751, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo). Daną działalność kwalifikuje się co do zasady również jako działalność gospodarczą, jeżeli ma ona charakter trwały i jest wykonywana w zamian za wynagrodzenie otrzymywane przez autora danej transakcji (zob. wyroki: ww. w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 9, 15; wyrok z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C-408/06 Götz, Zb.Orz. s. I-11295, pkt 18).

38 Z kolei z orzecznictwa wynika, że pobieranie opłaty nie może samo w sobie przesądzić o gospodarczym charakterze danej działalności (zob. ww. wyroki: w sprawie Hutchison 3G i in., pkt 39 oraz przytoczone tam orzecznictwo, a także w sprawie Götz, pkt 21).

39 W celu oceny zasadności skargi wniesionej przez Komisję należy zbadać, po pierwsze, czy usługi pomocy prawnej świadczone przez państwowe biura w ramach postępowania sądowego za częściowym wynagrodzeniem stanowią działalność gospodarczą w rozumieniu art. 2 pkt 1 i art. 4 ust. 1 i 2 szóstej dyrektywy.

40 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że z uwagi na obiektywny charakter pojęcia działalności gospodarczej, okoliczność, iż działalność państwowych biur polega na pełnieniu funkcji przyznanych i regulowanych przez ustawę w interesie powszechnym i bez jakiegokolwiek celu przedsiębiorczego lub handlowego jest w tym zakresie bez znaczenia. W rzeczywistości bowiem szósta dyrektywa w art. 6 wyraźnie przewiduje poddanie systemowi podatku VAT określonych rodzajów działalności wykonywanej na podstawie upoważnienia ustawowego (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 10, w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 28).

41 Ponadto wiadomo, że sporne usługi pomocy prawnej są świadczone przez państwowe biura w sposób trwały.

42 W tych okolicznościach należy zbadać, czy rzeczone usługi mogą zostać uznane jako świadczone przez te biura za zapłatą wynagrodzenia.

43 W tym zakresie należy podnieść, że z orzecznictwa Trybunału wynika, że w ramach systemu podatku VAT transakcje podlegające opodatkowaniu zakładają istnienie transakcji pomiędzy stronami zawierającej postanowienie dotyczące ceny lub ekwiwalentu świadczenia. W ten sposób, jeżeli działalność usługodawcy polega wyłącznie na świadczeniu usług bez bezpośredniego świadczenia wzajemnego, brak jest podstawy opodatkowania i usługi te nie podlegają tym samym podatkowi VAT (zob. wyroki: z dnia 1 kwietnia 1982 w sprawie 89/81 Hong-Kong Trade Development Council, Rec. s. 1277, pkt 9, 10; z dnia 3 marca 1994 r. w sprawie C-16/93 Tolsma, Rec. s. I-743, pkt 12).

44 Z powyższego wynika, że zgodnie z orzecznictwem świadczenie usług tylko wtedy dokonywane jest „odpłatnie" w rozumieniu art. 2 pkt 1 szóstej dyrektywy, jeżeli pomiędzy usługodawcą i usługobiorcą istnieje stosunek prawny, w ramach którego dochodzi do wymiany świadczeń wzajemnych, a wynagrodzenie otrzymywane przez usługodawcę stanowi rzeczywisty ekwiwalent usługi świadczonej na rzecz usługobiorcy (zob. w szczególności wyroki: ww. w sprawie Tolsma, pkt 14; z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawie C-2/95 SDC, Rec. s. I-3017, pkt 45; ww. w sprawie MKG-Kraftfahrzeuge-Factoring, pkt 47).

45 W związku z tym zgodnie z orzecznictwem Trybunału istnienie odpłatnego świadczenia usług w rozumieniu art. 2 pkt 1 szóstej dyrektywy zakłada istnienie bezpośredniego związku pomiędzy wyświadczoną usługą a otrzymanym ekwiwalentem świadczenia (zob. w szczególności wyroki: z dnia 8 marca 1988 r. w sprawie 102/86 Apple and Pear Development Council, Rec. s. 1443, pkt 11, 12; z dnia 16 października 1997 r. w sprawie C-258/95 Fillibeck, Rec. s. I-5577, pkt 12; ww. w sprawie Komisja przeciwko Grecji, pkt 29).

46 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że usługi pomocy prawnej przewidziane w niniejszej skardze nie są świadczone przez państwowe biura nieodpłatnie, a tym

samym, nie w braku jakiegokolwiek wynagrodzenia, ponieważ beneficjenci tych usług mają obowiązek uiszczenia zapłaty na rzecz biur państwowych.

47 Niemniej jednak wiadomo, że owa zapłata jest tylko częściowa, w tym znaczeniu, że nie pokrywa ona całej kwoty wynagrodzenia ustalonej przez uregulowanie krajowe w zależności od rodzaju sprawy, z tytułu wynagrodzenia za usługi pomocy prawnej świadczone przez państwowe biura i przez prywatnych radców. W rzeczywistości, tak jak to wynika z pkt 12 i 14 niniejszego wyroku, zapłata, jaką stanowi wkład podstawowy wyrażony w procencie, wynosi 20%–75% tej kwoty. Oczywiście zapłata ta może, w zależności od majątku beneficjenta, zostać uzupełniona o wkład dodatkowy. Niemniej jednak Komisja nie twierdzi i jak to zauważył rzecznik generalny w pkt 48 opinii nie można wykazać, z uwagi na progi dochodu ustalone przez uregulowanie krajowe dla przyznania pomocy prawnej, że owo wynagrodzenie dodatkowe mogłoby doprowadzić do uiszczenia przez beneficjenta zapłaty równej całemu wynagrodzeniu ustalonemu przez to uregulowanie dla świadczenia usług pomocy prawnej.

48 Tymczasem, o ile kwota tej częściowej zapłaty stanowi część tego wynagrodzenia, to jednak kwota ta nie jest obliczana wyłącznie na jego podstawie, lecz zależy również od dochodów i majątku beneficjenta. W ten sposób, to poziom tych dochodów i majątku, a nie, na przykład, ilość godzin pracy świadczonych przez państwowe biura lub stopień trudności danej sprawy, determinują część wynagrodzenia, która pokrywana jest przez beneficjenta.

49 Z powyższego wynika, że częściowa zapłata uiszczana na rzecz państwowych biur przez beneficjentów usług pomocy prawnej zależy jedynie częściowo od rzeczywistej wartości świadczonych usług i jej związek z tą wartością jest tym mniejszy, im skromniejsze są dochody i majątek beneficjenta.

50 Tak jak to podniósł rzecznik generalny w pkt 50 i 51 opinii, tezę tą potwierdza okoliczność, że zgodnie z informacjami przekazanymi przez rząd fiński w ramach niniejszej skargi, kwota częściowej zapłaty uiszczona w 2007 r. przez beneficjentów usług pomocy prawnej świadczonych przez państwowe biura, które odpowiadają jedynie jednej trzeciej wszystkich usług świadczonych przez państwowe biura, wynosi 1,9 milionów euro, podczas gdy koszty funkcjonowania brutto poniesione przez te biura wynoszą 24,5 milionów euro. Pomimo że informacje te zawierają również usługi pomocy prawnej świadczone poza postępowaniem sądowym, to taka różnica może sugerować, że częściowa zapłata ponoszona przez beneficjentów powinna być zrównana raczej z opłatą, której pobór, jako taki nie jest w stanie nadać danej działalności gospodarczego charakteru, niż z wynagrodzeniem we właściwym tego słowa znaczeniu.

51 W świetle tych okoliczności nie wydaje się, aby związek pomiędzy usługami pomocy prawnej świadczonymi przez państwowe biura a świadczeniem ekwiwalentnym płaconym przez beneficjenta miał bezpośredni charakter wymagany do tego, aby można było uznać owo świadczenie za wynagrodzenie za usługi, a tym samym do tego, aby można było uznać te usługi za działalność gospodarczą w rozumieniu art. 2 pkt 1 i art. 4 ust. 1 i 2 szóstej dyrektywy.

52 Tymczasem w niniejszej sprawie Komisja nie przedstawiła innych dowodów, które mogłyby wykazać, że sporne usługi stanowią taką działalność gospodarczą. W szczególności, o ile Komisja twierdzi w skardze, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy częściową zapłatą uiszczana przez beneficjentów usług pomocy prawnej a usługami świadczonymi przez państwowe biura, to jednak nie przedstawiła ona na poparcie tego twierdzenia żadnej szczególnej argumentacji i nie przedstawiła żadnego dowodu, który mógłby wykazać istnienie takiego bezpośredniego związku, tym bardziej, że przy ustalaniu takiego wkładu, bierze się pod uwagę wysokość dochodów i majątku beneficjenta. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach postępowania w sprawie uchybienia na mocy art. 226 WE ciężar dowodu zaistnienia zarzucanego uchybienia spoczywa na Komisji. To właśnie ona, nie mogąc opierać się na jakimkolwiek domniemaniu, powinna przedstawić Trybunałowi dowody niezbędne do wykazania zaistnienia tego uchybienia (zob. w szczególności wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r. w sprawie C-494/01 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-3331, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 W tych okolicznościach, ponieważ brak jest działalności gospodarczej po stronie biur państwowych, a stosowanie art. 4 ust. 5 akapit pierwszy szóstej dyrektywy zakłada wcześniejsze stwierdzenie gospodarczego charakteru rozpatrywanej działalności (zob. podobnie ww. wyroki w sprawie Hutchison 3G i in., pkt 42, a także Götz, pkt 15), nie ma konieczności rozpatrywania w drugiej kolejności argumentacji Komisji dotyczącej, po pierwsze tego, czy biura te wykonują działalność jako organy władzy publicznej w rozumieniu akapitu pierwszego tego przepisu oraz, po drugie tego, czy brak opodatkowania tej działalności podatkiem VAT prowadzi w każdym wypadku do znaczącego zakłócenia konkurencji w rozumieniu akapitu drugiego tego przepisu.

54 Z uwagi na powyższe niniejszą skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

55 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Republika Finlandii wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Komisja Wspólnot Europejskich zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy