

Věc C-422/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

31. května 2019

Předkládající soud:

Bundesverwaltungsgericht (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

27. března 2019

Žalobce, odvolatel a navrhovatel v řízení o opravném prostředku „Revision“:

KH

**Žalovaný, odpůrce v odvolacím řízení a odpůrce v řízení o opravném
prostředku „Revision“:**

Hessischer Rundfunk

Předmět původního řízení

Měnová politika, eurobankovky jako zákonný platební prostředek, platba rozhlasového poplatku v hotovosti

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

Předběžné otázky

1. Brání výlučná pravomoc, kterou má Unie podle čl. 2 odst. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 písm. c) SFEU v oblasti měnové politiky pro ty členské státy, jejich měnou je euro, právnímu aktu jednoho z těchto členských států, který stanoví povinnost veřejných orgánů členského státu přijímat eurobankovky při plnění platebních povinností uložených orgánem veřejné moci?
2. Zakazuje status zákonného platidla, který mají bankovky znějící na euro a který je zakotven v čl. 128 odst. 1 třetí větě SFEU, čl. 16 odst. 1 třetí větě Protokolu (č. 4) o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, jakož i v čl. 10 druhé větě nařízení Rady (ES) č. 974/98 ze dne 3. května 1998 o zavedení eura, veřejným orgánům členského státu odmítnout splnění platební povinnosti uložené orgánem veřejné moci takovými bankovkami, nebo unijní právo ponechává prostor pro takovou právní úpravu, která platbu eurobankovkami v případě určitých platebních povinností uložených orgánem veřejné moci vylučuje?

3. V případě kladné odpovědi na první otázku a záporné odpovědi na druhou otázku:

Lze použít právní akt členského státu, jehož měnou je euro, který byl vydán v oblasti výlučné pravomoci Unie v oblasti měnové politiky, pokud a dokud Unie nevyužila svou pravomoc?

Uváděná ustanovení unijního práva

Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU), zejména články 2, 3 a 128

Protokol (č. 4) o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (dále jen „Statut ESCB a ECB“), zejména článek 16

Nařízení Rady (ES) č. 974/98 ze dne 3. května 1998 o zavedení eura (Úř. věst. 1998, L 139, s. 1; Zvl. vyd. 10/01, s. 111), zejména článek 10

Doporučení Komise ze dne 22. března 2010 o rozsahu působnosti a účincích eurobankovek a euromincí jako zákonného platidla (2010/191/EU) (Úř. věst. 2010, L 83, s. 70)

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Základní zákon Spolkové republiky Německo, dále jen „GG“), zejména článek 31

Gesetz über die Deutsche Bundesbank (zákon o Německé spolkové bance, dále jen „BBankG“), zejména § 14

Bürgerliches Gesetzbuch (občanský zákoník, dále jen „BGB“), zejména § 286 a § 293 až 295

Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (státní smlouva o rozhlasovém poplatku, dále jen RBStV), kterou země Hesensko ratifikovala zákonem ze dne 23. srpna 2011, zejména ustanovení § 2, 7, 9 a 10

Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (Statut Hesenského rozhlasu upravující postup úhrady rozhlasových poplatků, dále jen „statut o poplatcích“), zejména § 10

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Žalobce je majitelem bytu, který se nachází na místě, jež spadá do oblasti působnosti žalovaného, kterým je veřejnoprávní zemský rozhlas. Je tedy podle § 2 odst. 1 RBStV povinen platit žalovanému rozhlasový poplatek.
- 2 Žalobce nabídl, že bude rozhlasový poplatek platit v hotovosti, což však žalovaný odmítl s odkazem na § 10 odst. 2 svého statutu o poplatcích. Podle tohoto ustanovení lze rozhlasový poplatek hradit pouze bezhotovostně formou inkasa, jednorázovým nebo trvalým příkazem.
- 3 Rozhodnutím ze dne 1. září 2015 stanovil žalovaný neuhrazené rozhlasové poplatky za druhé čtvrtletí 2015 ve výši 52,50 euro a příplatek za prodlení ve výši 8 euro. Rozhodnutím o odvolání ze dne 31. března 2016 zamítl žalovaný odvolání žalobce.

- 4 Žalobce podal žalobu, v níž navrhl, aby obě uvedená rozhodnutí byla zrušena. Podpůrně navrhl, aby bylo určeno, že je oprávněn platit žalovanému rozhlasový poplatek v hotovosti. Žaloba nebyla v prvním a druhém stupni úspěšná.
- 5 Opravným prostředkem „Revize“ podaným k předkládajícímu soudu žalobce dále trvá na svém návrhu. V odůvodnění tvrdí, že § 14 odst. 1 druhá věta BBankG a čl. 128 odst. 1 třetí věta SFEU stanoví bezpodmínečnou a neomezenou povinnost přijímání eurobankovek jako prostředku k úhradě peněžitých závazků. Má za to, že tuto povinnost lze omezit pouze smluvním ujednáním mezi dotčenými účastníky nebo na základě spolkového zákona resp. unijního práva. To platí i v případě, že důvody praktičnosti v rámci hromadného zpracování hovoří pro vyloučení platby v hotovosti.

Stručný popis odůvodnění předběžné otázky

- 6 Výsledek právního sporu závisí na rozhodnutí Soudního dvora o výkladu Smluv.

Posouzení sporu z hlediska vnitrostátního práva

- 7 Podle vnitrostátního práva jsou rozhodnutí žalovaného, jejichž zrušení požaduje žalobce ve svém hlavním návrhu, protiprávní.
- 8 Žalobce jako majitel bytu sice byl podle § 2 odst. 1 RBStV povinen platit rozhlasový poplatek. Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud) svým rozsudkem z 18. července 2018 konstatoval, že povinnost platit rozhlasový poplatek, která je v soukromé sféře vázána na byt, je v zásadě slučitelná s GG.

Poplatky žalobce za sporné období od 1. dubna 2015 do 30. června 2015 byly podle § 7 odst. 3 RBStV splatné v polovině tohoto období, tedy 15. května 2015. Vzhledem k tomu, že se doba plnění stanoví podle kalendáře, nebylo ke vzniku prodlení nutné zaslání výzvy k zaplacení (viz § 286 odst. 2 bod 1 BGB).

- 9 Při vydání napadených rozhodnutí se však žalovaný nacházel v prodlení s převzetím (§ 293 BGB), které vylučuje prodlení dlužníka, neboť odmítl nabízenou úhradu rozhlasových poplatků platbou v hotovosti.
- 10 Podle § 14 odst. 1 druhé věty BBankG jsou totiž bankovky znějící na euro „jediným neomezeným zákonným platebním prostředkem“. Předkládající soud dospívá cestou systematického, historického a teleologického výkladu tohoto ustanovení k výsledku, že veřejné orgány jsou povinny přijímat eurobankovky, pokud tím má být splněna platební povinnost uložená orgánem veřejné moci. Výjimky nelze bez dalšího opřít o důvody správní praktičnosti nebo úspory nákladů, nýbrž předpokládají zmocnění spolkovým zákonem.
- 11 V projednávané věci ale existuje pouze zmocnění ze strany zemského práva, neboť RBStV, na jehož základě byl statut o poplatcích žalovaného vydán, vyvolává vůči žalobci účinky pouze prostřednictvím ratifikačního zákona země Hesensko.
- 12 Podle čl. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“ [spolkové právo má vyšší právní sílu než zemské právo]) je toto zmocnění provedené zemským právem neúčinné, protože porušuje ustanovení § 14 odst. 1 druhé věty BBankG, který je spolkovým zákonem.

- 13 Povinnost přijímání eurobankovek stanovená v § 14 odst. 1 druhé větě BBankG platí podle názoru předkládajícího soudu také s ohledem na takzvané postupy hromadného zpracování, kterým je například výběr rozhlasového poplatku. Není zjevné, že by možnost úhrady rozhlasového poplatku v hotovosti mohla ohrozit financování rozhlasu konstatované judikaturou Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavní soud). Podle vnitrostátního právního stavu je nutno přijmout, že náklady spojené s přijímáním hotovosti případně zvýší rozhlasový poplatek a zatíží také ty povinné osoby, které možnost platby v hotovosti nevyužijí.

K první předběžné otázce

- 14 Předkládající soud se táže, zda § 14 odst. 1 druhá věta BBankG není nepoužitelný z toho důvodu, že není v souladu s výlučnou pravomocí Unie v oblasti měnové politiky.
- 15 Podle čl. 3 odst. 1 písm. c) SFEU má Unie výlučnou pravomoc v oblasti měnové politiky pro členské státy, jejichž měnou je euro. Podle čl. 2 odst. 1 SFEU proto může pouze Unie v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Unií zmocněny nebo provádějí-li akty Unie. Rozsah a způsob výkonu pravomocí Unie určují podle čl. 2 odst. 6 SFEU ustanovení Smluv týkající se jednotlivých oblastí. Měnová politika se v tomto smyslu musí řídit zejména článkem 127 a násl. SFEU.
- 16 Obsah pojmu měnová politika uvedeného v čl. 3 odst. 1 písm. c) SFEU a tím také rozsah výlučné pravomoci Unie dosud nebyl s konečnou platností vyjasněn. Podle judikatury Soudního dvora (viz rozsudky ze dne 27. listopadu 2012, Pringle, C-

370/12, EU:C:2012:756, bod 53 a násl., ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další, C-62/14, EU:C:2015:400, bod 42 a násl. a ze dne 11. prosince 2018, Weiss a další, C-493/17, EU:C:2018:1000, bod 50 a násl.) neobsahuje SFEU žádnou přesnou definici měnové politiky, nýbrž stanoví cíle měnové politiky a zároveň prostředky, jimiž Evropský systém centrálních bank (ESCB) k naplňování této politiky disponuje. Podle čl. 127 odst. 1 SFEU a čl. 282 odst. 2 SFEU je prvořadým cílem měnové politiky Unie udržení cenové stability. Prostředkem pro udržení cenové stability je například stanovení hlavních úrokových sazeb pro eurozónu a emise euromincí a eurobankovek (rozsudek ze dne 27. listopadu 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 96). Kapitola IV Statutu ESCB a ECB dále uvádí nástroje, které může ESCB v rámci měnové politiky používat (rozsudky ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další, C-62/14, EU:C:2015:400, bod 45 a ze dne 11. prosince 2018, Weiss a další, C-493/17, EU:C:2018:1000, bod 52). Konečně Soudní dvůr rozhodl, že opatření nelze kvalifikovat jako opatření měnové politiky pouze z důvodu, že může mít nepřímý vliv na stabilitu eura (rozsudky ze dne 27. listopadu 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, bod 56 až 97 a ze dne 16. června 2015, Gauweiler a další, C-62/14, EU:C:2015:400, bod 52).

- 17 Vzhledem k této judikatuře nemůže předkládající soud s konečnou platností rozhodnout, zda se výlučná pravomoc Unie v oblasti měnové politiky vztahuje na úpravu právních následků, které - jako zejména stanovení povinnosti veřejných orgánů přijímat eurobankovky - jsou spojeny se statusem eurobankovek jako zákonného platebního prostředku, a zda je tedy podle čl. 2 odst. 1 SFEU v tomto

smyslu omezeno zmocnění členských států. Uvedená povinnost se sice netýká cíle udržení cenové stability, ani zde neexistuje přímá vazba na prostředky k dosažení těchto cílů uvedených v primárním právu. Zejména není omezováno ani pozměňováno právo vydávání eurobankovek, které Evropské centrální bance a národním centrálním bankám přiznává čl. 128 odst. 1 SFEU. Na druhou stranu ponechává judikatura Soudního dvora prostor pro domněnku, že do oblasti měnové politiky je nutno zařadit i takové právní úpravy, které mají zajistit přijetí eurobankovek jako zákonného platidla a tím funkčnost peněžního styku. Každopádně se nejeví jako vyloučené, že by se takovýto právní akt jako opatření, které je nezbytné pro používání eura jako jednotné měny, mohl opírat o čl. 133 SFEU, a vzhledem k tomu by bylo nutno v tomto směru vycházet v souladu s čl. 2 odst. 1 SFEU z výlučné pravomoci Unie.

Ke druhé předběžné otázce

- 18 V případě, že platné hmotné unijní právo zakazuje veřejným orgánům členského státu odmítnout splnění platební povinnosti uložené orgánem veřejné moci eurobankovkami, pak otázka, zda německý zákonodárce z důvodu výlučné pravomoci Unie v oblasti měnové politiky vůbec směl přijmout takovou právní úpravu, jako je § 14 odst. 1 druhá věta BBankG, nevyvstává. Také v tomto případě by totiž bylo ustanovení § 10 odst. 2 statutu o poplatcích z důvodu porušení práva vyšší právní síly protiprávní a opravnému prostředku „Revision“ podanému žalobcem by muselo být vyhověno.

19 Podle čl. 128 odst. 1 třetí věty SFEU a čl. 16 odst. 1 třetí věty Statutu ESCZ a ECB, jež jsou stejného znění, jsou bankovky vydávané Evropskou centrální bankou a národními centrálními bankami jedinými bankovkami, které mají v Unii status zákonného platidla. Na úrovni sekundárního práva dále čl. 10 druhá věta nařízení č. 974/98 stanoví, že bankovky znějící na euro jsou, aniž je dotčen článek 15 tohoto nařízení, tedy po konci přechodného období, jedinými bankovkami, které mají ve všech zúčastněných členských státech postavení zákonného platidla. Z pojmu zákonného platidla nelze bez dalšího odvodit povinnost přijímat bankovky znějící na euro, jak již bylo vyloženo pro německé právo. Pojem není definován ani v ustanoveních příslušného primárního práva v SFEU či Statutu ESCB a ECB, ani v nařízení č. 974/98. Bod 19 odůvodnění tohoto nařízení pouze poukazuje na to, že omezení možnosti platby v hotovosti se podle názoru unijního normotvůrce bez dalšího nedotýká statusu euro hotovosti jako zákonného platidla. Podle tohoto bodu odůvodnění nejsou omezení plateb v bankovkách a mincích, zavedená členskými státy z důvodů veřejného pořádku, neslučitelná s postavením eurobankovek a euromincí jako zákonného platidla, existují-li jiné právní prostředky pro vyrovnávání peněžních závazků.

20 Stejně nejasné je, jaký význam má v této souvislosti doporučení 2010/191. Zde je pojem „zákonného platidla“ sice konkretizován, zejména v bodě 1 písm. a), který stanoví: „Věřitel v rámci platební povinnosti nemůže odmítnout eurobankovky a euromince, ledaže se strany dohodly na jiném platebním prostředku.“ Podle bodu 2 a 3 doporučení jsou výjimky možné pouze u maloobchodních operací „v odůvodněných případech spojených se zásadou dobré víry“. Doporučení unijních

orgánů však nejsou podle čl. 288 odst. 5 SFEU závazná. Historie vzniku doporučení 2010/91 navíc ukazuje, že je naopak třeba se vyhýbat vydání formálního právního aktu, neboť by existoval rozpor ohledně otázky, zda Unii přísluší výlučná pravomoc ke stanovení obecné definice zákonného platebního prostředku a účinků z toho vyplývajících, kterou dosud nevykonává, nebo zda v tomto smyslu přísluší normotvorná pravomoc vnitrostátním zákonodárcům.

Ke třetí předběžné otázce

- 21 Na otázku nezbytnosti rozhodnutí o první položené otázce, zda německý zákonodárce vůbec mohl § 14 odst. 1 druhou větu BBankG z důvodu výlučné pravomoci Unie v oblasti měnové politiky přijmout, je nutno odpovědět záporně i tehdy, pokud sice z platného hmotného unijního práva povinnost přijímání eurobankovek při plnění platebních povinností uložených orgánem veřejné moci nevyplývá, lze však i přesto použít vnitrostátní právní úpravu s tímto obsahem, pokud a dokud Unie s konečnou platností nevyžije svou výlučnou pravomoc.
- 22 Článek 2 odst. 1 SFEU sice stanoví, že členské státy v oblasti, v níž Smlouvy přenáší na Unii výlučnou pravomoc, mohou vytvářet právně závazné akty pouze tedy, pokud je Unie k tomu zmocní, nebo pokud slouží k provádění právních aktů Unie. Mimoto je v judikatuře Soudního dvora již dlouho vyjasněno, že unijní právo má přednost před zákonodárnými akty členských států (viz rozsudek ze dne 15. července 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, S. 1270). Stejně tak je vyjasněno, že podle zásady přednosti unijního práva mají smluvní ustanovení a právní akty unijních orgánů vyvolávající přímé účinky ve vztahu k vnitrostátnímu právu

členských států za následek, že pouhým nabytím jejich účinnosti se všechna protichůdná opatření platného vnitrostátního práva stávají bez dalšího nepoužitelnými a nové vnitrostátní zákonodárné akty nemohou účinně vzniknout, jsou-li neslučitelné s unijním právem (viz rozsudek z 9. března 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, bod 17 a 18). Zásadní rozhodnutí Soudního dvora týkající se přednostního použití unijního práva se však týkají věcí, v nichž vnitrostátnímu aktu brání hmotné ustanovení primárního nebo sekundárního unijního práva. Ze stávající judikatury s jistotou nevyplývá, zda vnitrostátní právní akt nesmí být použit ani tehdy, pokud vznikl z nedostatku zákonodárné činnosti Unie a je pouze porušením omezujícího účinku její výlučné pravomoci.