

Predmet C-422/19

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

31. svibnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Bundesverwaltungsgericht (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

27. ožujka 2019.

Tužitelj, žalitelj i podnositelj revizije:

KH

**Tuženik, druga stranka u žalbenom postupku i druga stranka u revizijskom
postupku:**

Hessischer Rundfunk

Predmet glavnog postupka

Monetarna politika, euronovčanice kao zakonsko sredstvo plaćanja, plaćanje doprinosa za radiodifuzijske usluge u gotovini

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Protivi li se isključivoj nadležnosti koju Unija, na temelju članka 2. stavka 1. u vezi s člankom 3. stavkom 1. točkom (c) UFEU-a, ima u području monetarne politike kad je riječ o državama članicama čija je valuta euro pravni akt jedne od tih država članica kojim se predviđa obveza javnih ustanova države članice da prihvate euronovčanice prilikom ispunjavanja obveza novčanih davanja koje nalažu javne vlasti?

2. Sadržava li utvrđenje statusa novčanica nominiranih u eurima kao zakonskog sredstva plaćanja iz članka 128. stavka 1. treće rečenice UFEU-a, članka 16. stavka 1. treće rečenice Protokola (br. 4) o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke te članka 10. druge rečenice Uredbe Vijeća (EZ) br. 974/98 od 3. svibnja 1998. o uvođenju eura zabranu javnim ustanovama države članice da odbiju ispunjenje obveze novčanih davanja koju nalažu javne vlasti takvim novčanicama ili pravo Unije ostavlja prostora za odredbe kojima se isključuje mogućnost plaćanja euronovčanicama za određene obveze novčanih davanja koje nalažu javne vlasti?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje i niječnog odgovora na drugo pitanje:

Može li se pravni akt države članice čija je valuta euro donesen u području monetarne politike koja je u isključivoj nadležnosti Unije primijeniti ako Unija nije, i sve dok nije, izvršila svoju nadležnost?

Navedene odredbe prava Unije

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU), osobito članci 2., 3. i 128.

Protokol (br. 4) o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke (u daljnjem tekstu: Statut ESSB-a i ESB-a), osobito članak 16.

Uredba Vijeća (EZ) br. 974/98 od 3. svibnja 1998. o uvođenju eura (SL 1998., L 139, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 38.), osobito članak 10.

Preporuka Komisije 2010/191/EU od 22. ožujka 2010. o području primjene i učincima euronovčanica i eurokovanica kao zakonskog sredstva plaćanja (SL 2010., L 83, str. 70.)

Navedene nacionalne odredbe

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Temeljni zakon Savezne Republike Njemačke, u daljnjem tekstu: GG), osobito članak 31.

Gesetz über die Deutsche Bundesbank (Zakon o Njemačkoj saveznoj banci, u daljnjem tekstu: BBankG), osobito članak 14.

Bürgerliches Gesetzbuch (Građanski zakonik, u daljnjem tekstu: BGB), osobito članak 286. i članci 293. do 295.

Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (Zakon o provedbi Državnog ugovora o doprinosu za radiodifuzijske usluge, u daljnjem tekstu: RBStV) koji je savezna zemlja Hessen prihvatila Zakonom od 23. kolovoza 2011., osobito članci 2., 7., 9. i 10.

Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (Statut radiotelevizije savezne zemlje Hessen o postupku plaćanja doprinosa za radiodifuzijske usluge, u daljnjem tekstu: Statut o doprinosima), osobito članak 10.

Kratki prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužitelj je vlasnik stana smještenog na području obuhvaćenom djelatnošću tuženika koji je javnopravno regionalno tijelo za radiodifuziju. Stoga je na temelju članka 2. stavka 1. RBStV-a obavezan tuženiku platiti doprinos za radiodifuzijske usluge.
- 2 Tužitelj je predložio plaćanje doprinosa za radiodifuzijske usluge u gotovini, ali je tuženik to odbio upućujući na članak 10. stavak 2. svojeg Statuta o doprinosima. U skladu s tom odredbom, doprinos za radiodifuzijske usluge može se platiti samo bezgotovinski, odnosno izravnim terećenjem, jednokratnom uplatom ili trajnim nalogom.
- 3 Odlukom od 1. rujna 2015. tuženik je utvrdio nepodmirene doprinose za radiodifuzijske usluge u drugom kvartalu 2015. u iznosu od 52,50 eura i zakasninu od 8 eura. U odluci od 31. ožujka 2016. tuženik je odbio tužiteljev prigovor.
- 4 Tužitelj je podnio tužbu za poništenje dviju prethodno navedenih odluka. Podredno je zahtijevao da se utvrdi da ima pravo platiti tuženiku doprinose za radiodifuzijske usluge u gotovini. Tužba u prvom i drugom stupnju nije bila uspješna.
- 5 Tužitelj je ponovio svoj zahtjev u reviziji koju je podnio sudu koji je uputio zahtjev. Kao obrazloženje navodi da se člankom 14. stavkom 1. drugom rečenicom BBankG-a i člankom 128. stavkom 1. trećom rečenicom UFEU-a predviđa bezuvjetna i neograničena obveza prihvatanja euronovčanica kao sredstva za namiru monetarnih dugova. Ta se obveza može ograničiti samo sklapanjem ugovora između stranaka ili ovlaštenjem na temelju saveznog zakonodavstva odnosno prava Unije. To vrijedi i u slučaju kad za isključenje plaćanja u gotovini postoje praktični razlozi u okviru kolektivnih postupaka.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 6 Rješenje spora ovisi o odluci Suda u pogledu tumačenja Ugovorâ.

Ocjena spora u skladu s nacionalnim pravom

- 7 Tuženikove odluke, čije poništenje predstavlja glavni tužiteljev zahtjev, nezakonite su u odnosu na nacionalno pravo.

- 8 Točno je da je tuženik kao vlasnik stana na temelju članka 2. stavka 1. RBStV-a bio obvezan plaćati doprinos za radiodifuzijske usluge. Obveza plaćanja doprinosa za radiodifuzijske usluge kojom su u privatnom području obuhvaćena domaćinstva u biti je u skladu s GG-om, kao što je Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud, Njemačka) utvrdio u presudi od 18. srpnja 2018. Tužitelji doprinosi za sporno razdoblje od 1. travnja 2015. do 30. lipnja 2015. trebali su u skladu s člankom 7. stavkom 3. RBStV-a biti plaćeni do sredine tog razdoblja, odnosno 15. svibnja 2015. Budući da je određen kalendarski rok za plaćanje, opomena zbog kašnjenja u plaćanju nije bila potrebna (vidjeti članak 286. stavak 2. točku 1. BGB-a).
- 9 Međutim, tuženikovo zakašnjenje u prihvatu (članak 293. BGB-a) prilikom donošenja pobijanih odluka – koje isključuje zakašnjenje dužnika – posljedica je toga što je odbio tužiteljevu ponudu o podmirenju doprinosa za radiodifuzijske usluge u gotovini.
- 10 Naime, u skladu s člankom 14. stavkom 1. drugom rečenicom BBankG-a novčanice nominirane u eurima „jedino su neograničeno zakonsko sredstvo plaćanja”. Sud koji je uputio zahtjev sustavnim, povijesnim i teleološkim tumačenjem tog propisa dolazi do zaključka da su javne ustanove obvezne prihvatiti euronovčanice ako se tim novčanicama izvršava obveza novčanog davanja koju nalažu javne vlasti. Iznimke se ne mogu jednostavno temeljiti na razlozima koji se odnose na praktičnije upravljanje ili uštedu troškova, nego je potrebno ovlaštenje na temelju saveznog zakona.
- 11 Međutim, u ovom je slučaju riječ samo o ovlaštenju u skladu s pravom savezne zemlje s obzirom na to da RBStV, na temelju kojeg je donesen tuženikov Statut o doprinosima, ima učinak u pogledu tužitelja samo na temelju zakona savezne zemlje Hessen kojim se to potvrđuje.
- 12 U skladu s člankom 31. GG-a („Nacionalno pravo ima prednost pred pravom savezne zemlje”), to ovlaštenje u skladu s pravom savezne zemlje nevaljano je jer je protivno odredbi saveznog zakonodavstva iz članka 14. stavka 1. druge rečenice BBankG-a.
- 13 Obveza uređena člankom 14. stavkom 1. drugom rečenicom BBankG-a o prihvaćanju euronovčanica prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev primjenjuje se i u pogledu takozvanih kolektivnih postupaka kao što je naplata doprinosa za radiodifuzijske usluge. Nema naznaka o tome da bi mogućnost plaćanja doprinosa za radiodifuzijske usluge u gotovini mogla ugroziti financiranje organizacija za radiodifuziju koje nalaže sudska praksa Bundesverfassungsgerichta (Savezni ustavni sud). U skladu s nacionalnim pravom valja prihvatiti činjenicu da troškovi povezani s prihvaćanjem gotovine mogu povećati iznos doprinosa za radiodifuzijske usluge i tako opteretiti obveznike doprinosa koji ne koriste gotovinsko plaćanje.

Prvo prethodno pitanje

- 14 Sud koji je uputio zahtjev pita je li članak 14. stavak 1. druga rečenica BBankG-a neprimjenjiv jer nije u skladu s isključivom nadležnošću Unije u području monetarne politike.
- 15 Na temelju članka 3. stavka 1. točke (c) UFEU-a Unija ima isključivu nadležnost u području monetarne politike za države članice čija je valuta euro. Stoga u skladu s člankom 2. stavkom 1. UFEU-a samo Unija može donositi i usvajati pravno obvezujuće akte, dok države članice to mogu činiti samostalno samo ako ih za to ovlasti Unija ili u svrhu provedbe akata Unije. Na temelju članka 2. stavka 6. UFEU-a, opseg i aranžmani izvršavanja nadležnosti Unije utvrđuju se odredbama Ugovorâ koje se odnose na svako područje. Što se tiče monetarne politike, u tom pogledu prije svega treba istaknuti članak 127. i sljedeće članke UFEU-a.
- 16 Sadržaj pojma monetarne politike koji se navodi u članku 3. stavku 1. točki (c) UFEU-a još nije do kraja razjašnjen, a time ni opseg isključive nadležnosti Unije. U skladu sa sudskom praksom Suda (vidjeti presude od 27. studenoga 2012., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 53. i sljedeće točke, od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 42. i sljedeće točke, i od 11. prosinca 2018., Weiss i dr., C-493/17, EU:C:2018:1000, t. 50. i sljedeće točke) UFEU uopće ne sadržava preciznu definiciju monetarne politike, nego istodobno određuje njezine ciljeve i sredstva kojima ESSB raspolaže za njezinu provedbu. U skladu s člankom 127. stavkom 1. UFEU-a i člankom 282. stavkom 2. UFEU-a, glavni je cilj monetarne politike Unije održati stabilnost cijena. Sredstva za održavanje stabilnosti cijena su, na primjer, utvrđivanje ključnih kamatnih stopa za europodručje te izdavanje eurokovanica i euronovčanica (presuda od 27. studenoga 2012. Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 96.). Osim toga, u poglavlju IV. Statuta ESSB-a i ESB-a navode se instrumenti za kojima ESSB može posegnuti u okviru monetarne politike (presude od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 45. i od 11. prosinca 2018., Weiss i dr., C-493/17, EU:C:2018:1000, t. 52.). Naposljetku je Sud pojasnio da se mjera ne može kvalificirati kao mjera monetarne politike samo zato što može imati neizravne učinke na stabilnost eura (presude od 27. studenoga 2012. Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 56. i 97., i od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr., C-62/14, EU:C:2015:400, t. 52.).
- 17 Na temelju te sudske prakse sud koji je uputio zahtjev ne može donijeti konačnu odluku o pitanju obuhvaća li isključiva nadležnost Unije u području monetarne politike uređivanje pravnih posljedica povezanih sa statusom euronovčanica kao zakonskog sredstva plaćanja, kao što je, među ostalim, predviđanje obveze javnih ustanova da prihvate euronovčanice, kao ni o pitanju ima li stoga članak 2. stavak 1. UFEU-a sprečavajući učinak na zakonodavstvo država članica. Točno je da se navedena obveza ne odnosi na cilj održavanja stabilnosti cijena niti postoji neposredna povezanost sa sredstvima za postizanje tih ciljeva koja se navode u primarnom pravu. Konkretno, pravo izdavanja euronovčanica, koje na temelju članka 128. stavka 1. UFEU-a imaju Europska središnja banka i nacionalne

središnje banke, ne ograničava se niti se izmjenjuje. Suprotno tomu, sudska praksa Suda ostavlja prostora za pretpostavku da i propisi kojima se nastoji osigurati prihvaćanje euronovčanica kao zakonskog sredstva plaćanja, a time i funkcioniranje monetarnog prometa, valja svrstati u područje monetarne politike. U svakom slučaju, čini se da nije isključeno da se takav pravni akt koji je potreban za uporabu eura kao jedinstvene valute kao mjera može temeljiti na članku 133. UFEU-a i da se stoga u tom pogledu na temelju članka 2. stavaka 1. i 6. UFEU-a može pretpostaviti isključiva nadležnost Unije.

Drugo prethodno pitanje

- 18 Pitanje je li njemački zakonodavac zbog isključive nadležnosti Unije u području monetarne politike uopće smio donijeti odredbu kao što je članak 14. stavak 1. druga rečenica BBankG-a ne postavlja se ako primjenjivo materijalno pravo Unije već sadržava zabranu javnim ustanovama države članice da odbiju euronovčanice prilikom ispunjavanja obveze novčanih davanja koju nalažu javne vlasti. Naime, i u tom bi slučaju članak 10. stavak 2. Statuta o doprinosima zbog povrede nadređenog pravnog pravila bio nezakonit u pogledu ishoda u kojem tužiteljevu reviziju treba prihvatiti.
- 19 U skladu s člankom 128. stavkom 1. trećom rečenicom UFEU-a i istovjetnim člankom 16. stavkom 1. trećom rečenicom Statuta ESSB-a i ESB-a, novčanice koje izdaju Europska središnja banka i nacionalne središnje banke jedine su koje imaju status zakonskog sredstva plaćanja unutar Unije. Osim toga, na razini sekundarnog prava, člankom 10. stavkom 2. Uredbe br. 974/98 određuje se da su, ne dovodeći u pitanje članak 15., odnosno počevši od završetka prijelaznog razdoblja, novčanice nominirane u eurima jedine novčanice koje imaju status zakonskog sredstva plaćanja u svim državama članicama sudionicama. Iz pojma zakonskog sredstva plaćanja ne proizlazi nužno obveza prihvaćanja novčanica nominiranih u eurima, kao što je već pojašnjeno u pogledu njemačkog prava. Pojam se ne definira ni u relevantnim odredbama primarnog prava UFEU-a ili Statutu ESSB-a i ESB-a ni u Uredbi br. 974/98. U uvodnoj izjavi 19. te uredbe samo se upućuje na to da ograničenja mogućnosti plaćanja u gotovini prema mišljenju zakonodavca Unije ne utječu nužno na status euronovčanica kao zakonskog sredstva plaćanja. Naime, u skladu s tom uvodnom izjavom ograničenja plaćanja novčanicama i kovanicama koja su države članice uspostavile radi javnog interesa nisu nespojiva sa statusom zakonskog sredstva plaćanja euronovčanicama i eurokovanicama, pod uvjetom da su na raspolaganju i druga sredstva plaćanja za namiru monetarnih dugova.
- 20 Također je nejasno koje značenje u tom pogledu ima Preporuka 2010/191. Točno je da se u njoj konkretizira pojam „zakonsko sredstvo plaćanja”, među ostalim tako što se u točki 1. podtočki (a) navodi: „Ako stranke nisu dogovorile druga sredstva plaćanja, primatelj obveze plaćanja nije ovlašten odbiti plaćanje euronovčanicama i eurokovanicama.” U skladu s točkama 2. i 3. Preporuke, „iz razloga povezanih s načelom dobre vjere” iznimke su moguće samo prilikom maloprodajnih transakcija. Međutim, u skladu s člankom 288. stavkom 5. UFEU-a

preporuke tijela Unije nisu obvezujuće. K tomu povijest nastanka Preporuke 2010/191 upućuje na to da bi trebalo upravo izbjegavati donošenje službenog pravnog akta jer je postojalo neslaganje u pogledu pitanja ima li Unija isključivu nadležnost, koju još nije izvršavala, za utvrđivanje opće definicije zakonskog sredstva plaćanja i učinaka koji iz toga proizlaze ili su u tom pogledu nadležni nacionalni zakonodavci.

Treće prethodno pitanje

- 21 Pretpostavku relevantnosti prvonavedenog pitanja o tome je li njemački zakonodavac zbog isključive nadležnosti Unije u području monetarne politike uopće smio donijeti članak 14. stavak 1. drugu rečenicu BBankG-a valja zanijekati i onda kad se, unatoč tomu što se iz primjenjivog materijalnog prava Unije ne može zaključiti da postoji obveza prihvaćanja euronovčanica prilikom ispunjavanja obveza novčanih davanja koje nalažu javne vlasti, nacionalna odredba takvog sadržaja ipak može primijeniti ako Unija nije, i sve dok nije, konačno izvršila svoju isključivu nadležnost.
- 22 Točno je da se člankom 2. stavkom 1. UFEU-a određuje da u području za koje je na temelju Ugovora zadužena isključivo Unija države članice mogu donositi i usvajati pravno obvezujuće akte samo ako ih za to ovlasti Unija ili u svrhu provedbe akata Unije. Nadalje, u sudskoj praksi već je odavno pojašnjeno da pravo Unije ima prednost pred zakonodavnim aktima država članica (vidjeti presudu od 15. srpnja 1964., Costa, 6/64, EU:C:1964:66). Također je pojašnjeno da na temelju načela nadređenosti prava Unije odredbe Ugovora i izravno primjenjivih akata institucija, samom činjenicom stupanja na snagu, imaju takav učinak u odnosu na nacionalno pravo država članica da čine automatski neprimjenjivom svaku suprotnu im odredbu nacionalnog zakonodavstva i sprječavaju valjano donošenje novih nacionalnih zakonodavnih akata u onoj mjeri u kojoj bi takvi akti bili nespojivi s pravnim pravilima Unije (vidjeti presudu od 9. ožujka 1978, Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, t. 17. i 18.). Međutim, temeljne odluke Suda o nadređenosti prava Unije odnose se na slučajeve u kojima se nacionalni pravni akt protivi materijalnim odredbama primarnog ili sekundarnog prava Unije. Iz postojeće sudske prakse ne može se sa sigurnošću zaključiti treba li prestati primjenjivati nacionalni pravni akt već u slučaju kad se, u nedostatku zakonodavnog djelovanja Unije, njegovim donošenjem povrijedio sprečavajući učinak isključive nadležnosti Unije.