

**Sprawa C-422/19****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

31 maja 2019 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Bundesverwaltungsgericht (Niemcy)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

27 marca 2019 r.

**Strona powodowa, strona wnosząca odwołanie i strona wnosząca skargę rewizyjną:**

KH

**Strona pozwana, druga strona postępowania odwoławczego i druga strona postępowania rewizyjnego:**

Hessischer Rundfunk

**Przedmiot postępowania głównego**

Polityka pieniężna, banknoty euro jako legalny środek płatniczy, uiszczanie opłat z tytułu abonamentu radiowo-telewizyjnego gotówką

**Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

Wykładnia prawa Unii, art. 267 TFUE

**Pytania prejudycjalne**

1. Czy wyłączna kompetencja przysługująca Unii zgodnie z art. 2 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE w dziedzinie polityki pieniężnej w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, stoi na przeszkodzie przyjęciu przez jedno z tych państw członkowskich aktu prawnego

przewidującego obowiązek przyjmowania przez instytucje publiczne państwa członkowskiego banknotów euro w przypadku wykonywania zobowiązań pieniężnych nałożonych przez organ władzy publicznej?

2. Czy ze statusu banknotów denominowanych w euro jako legalnego środka płatniczego, określonego w art. 128 ust. 1 zdanie trzecie TFUE, art. 16 ust. 1 zdanie trzecie Protokołu (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego oraz art. 10 zdanie drugie rozporządzenia Rady (WE) nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro, wynika zakaz, zgodnie z którym instytucje publiczne państwa członkowskiego nie mogą odmówić przyjęcia takich banknotów oferowanych w celu wykonania zobowiązania pieniężnego nałożonego przez organ władzy publicznej, czy też prawo Unii pozwala na przyjęcie przepisów, które w przypadku określonych zobowiązań pieniężnych nałożonych przez organ władzy publicznej wykluczają płatność banknotami euro?

3. Na wypadek gdyby na pytanie pierwsze udzielono odpowiedzi twierdzącej, a na pytanie drugie – przeczącej:

Czy można zastosować akt prawny państwa członkowskiego, którego walutą jest euro, wydany w zakresie podlegającym wyłącznej kompetencji Unii w dziedzinie polityki pieniężnej, jeżeli Unia nie skorzystała ze swojej kompetencji?

### **Przywołane przepisy prawa Unii**

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwany dalej „TFUE”), w szczególności art. 2, 3 i 128

Protokół (nr 4) w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwany dalej „statutem ESBC i EBC”), w szczególności art. 16

Rozporządzenie Rady (WE) nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro (Dz.U. 1998, L 139, s. 1), w szczególności art. 10

Zalecenie Komisji 2010/191/UE z dnia 22 marca 2010 r. dotyczące zakresu i skutków statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego (Dz.U. 2010, L 83, s. 70)

### **Przywołane przepisy prawa krajowego**

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (ustawa zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec, zwana dalej „GG”), w szczególności art. 31

Gesetz über die Deutsche Bundesbank [ustawa o Deutsche Bundesbank (niemieckim banku federalnym), zwana dalej „BBankG”], w szczególności § 14

Bürgerliches Gesetzbuch (kodeks cywilny, zwany dalej „BGB”), w szczególności § 286 i §§ 293–295

Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (umowa państwowa w sprawie abonamentu radiowo-telewizyjnego, zwana dalej „RBStV”), na zawarcie której kraj związkowy Hesja wyraził zgodę w ustawie z dnia 23 sierpnia 2011 r., w szczególności §§ 2, 7, 9 i 10

Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge [regulamin Hessischer Rundfunk (heskiego nadawcy radiowo-telewizyjnego) określający procedurę uiszczania abonamentu radiowo-telewizyjnego, zwany dalej „regulaminem w sprawie abonamentu”), w szczególności § 10

### **Krótkie przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania**

- 1 Powód jest właścicielem mieszkania, które znajduje się na obszarze działalności pozwanego – publicznoprawnego krajowego nadawcy radiowo-telewizyjnego. Zgodnie z § 2 ust. 1 RBStV ma więc obowiązek uiszczać na rzecz pozwanego abonament radiowo-telewizyjny.
- 2 Powód zaoferował, że uiszczy abonament radiowo-telewizyjny gotówką, na co pozwany nie wyraził jednak zgody, powołując się na § 10 ust. 2 swojego regulaminu w sprawie abonamentu. Zgodnie z tym przepisem abonament radiowo-telewizyjny można uiszczać wyłącznie bezgotówkowo poprzez polecenie zapłaty, zlecenie jednorazowe lub zlecenie stałe.
- 3 Decyzją z dnia 1 września 2015 r. pozwany ustalił wysokość zaległych opłat z tytułu abonamentu radiowo-telewizyjnego za drugi kwartał 2015 r. w wysokości 52,50 EUR oraz opłatę dodatkową za opóźnienie w wysokości 8 EUR. Decyzją w sprawie sprzeciwu z dnia 31 marca 2016 r. pozwany oddalił sprzeciw powoda.
- 4 Powód wystąpił z powództwem, domagając się uchylenia obu wskazanych wyżej decyzji. Tytułem żądania ewentualnego wniósł o ustalenie, że ma prawo uiszczać abonament radiowo-telewizyjny na rzecz pozwanego gotówką. W pierwszej i drugiej instancji powództwo nie zostało uwzględnione.
- 5 W ramach skargi rewizyjnej (Revision) wniesionej do sądu odsyłającego powód podtrzymuje swoje żądanie. Uzasadniając je, podnosi, że zarówno § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG, jak i art. 128 ust. 1 zdanie trzecie TFUE przewidują bezwzględny i nieograniczony obowiązek przyjmowania banknotów euro jako środka służącego do spłaty długów pieniężnych. Obowiązek ten można ograniczyć wyłącznie w drodze umowy między stronami lub na podstawie upoważnienia wynikającego z ustawy federalnej czy też prawa Unii. Ma to również zastosowanie wtedy, gdy względy praktyczności w przypadku postępowań masowych przemawiają za wyłączeniem płatności gotówkowych.

**Krótkie przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego**

- 6 Wynik sporu prawnego zależy od rozstrzygnięcia Trybunału w sprawie wykładni traktatów.

***Ocena sporu prawnego w świetle prawa krajowego***

- 7 Decyzje pozwanego, których uchylecia powód domaga się w ramach żądania głównego, okazują się niezgodne z prawem krajowym.
- 8 Zgodnie z § 2 ust. 1 RBStV powód był co prawda jako właściciel mieszkania zobowiązany do uiszczania abonamentu radiowo-telewizyjnego. Obowiązek uiszczania abonamentu radiowo-telewizyjnego powiązany w sferze prywatnej z mieszkaniami jest co do zasady zgodny z GG, jak stwierdził Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny, Niemcy) w wyroku z dnia 18 lipca 2018 r. Wpłaty powoda z tytułu abonamentu za sporny okres od 1 kwietnia 2015 r. do 30 czerwca 2015 r. były zgodnie z § 7 ust. 3 RBStV wymagalne w połowie tego okresu, tj. w dniu 15 maja 2015 r. Ponieważ okres świadczenia jest ustalony na podstawie kalendarza, dla wystąpienia zwłoki nie było konieczne wezwanie do zapłaty (zob. § 286 ust. 2 pkt 1 BGB).
- 9 W momencie wydania zaskarżonych decyzji występowała jednak zwłoka wierzyciela, która wyklucza zwłokę dłużnika (§ 293 BGB), ponieważ pozwany odmówił przyjęcia oferowanego przez powoda uiszczenia opłat z tytułu abonamentu radiowo-telewizyjnego w gotówce.
- 10 Zgodnie z § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG banknoty denominowane w euro są bowiem „jedynym nieograniczonym legalnym środkiem płatniczym”. W drodze wykładni systemowej, historycznej oraz celowościowej tego przepisu sąd odsyłający dochodzi do wniosku, że instytucje publiczne są zobowiązane przyjmować banknoty euro, jeżeli ma w ten sposób zostać wykonane zobowiązanie pieniężne nałożone przez organ władzy publicznej. Wyjątków od tej zasady nie można opierać po prostu na względach praktyczności administracyjnej czy też oszczędności kosztów. Ich przyjęcie wymaga bowiem upoważnienia wynikającego z ustawy federalnej.
- 11 W niniejszym przypadku istnieje jednak wyłącznie upoważnienie wynikające z prawa kraju związkowego, ponieważ RBStV, na podstawie której pozwany wydał regulamin w sprawie abonamentu, jest skuteczna wobec powoda jedynie ze względu na przyjętą przez kraj związkowy Hesję ustawę wyrażającą zgodę na zawarcie tej umowy.
- 12 Zgodnie z art. 31 GG („Prawo federalne ma charakter nadrzędny wobec prawa kraju związkowego”) to upoważnienie wynikające z prawa kraju związkowego jest nieskuteczne, ponieważ narusza normę prawa federalnego zawartą w § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG.

- 13 Zawarte w § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG zobowiązanie do przyjmowania banknotów euro ma zdaniem sądu odsyłającego zastosowanie również w odniesieniu do tzw. postępowań masowych, takich jak pobieranie abonamentu radiowo-telewizyjnego. Nic nie wskazuje na to, że możliwość uiszczania abonamentu radiowo-telewizyjnego w gotówce mogłaby zagrażać finansowaniu nadawców radiowo-telewizyjnych, wymaganemu w świetle orzecznictwa Bundesverfassungsgericht (federalnego trybunału konstytucyjnego). W świetle prawa krajowego należy pogodzić się z tym, że koszty związane z przyjmowaniem gotówki mogą spowodować podwyższenie abonamentu radiowo-telewizyjnego, a tym samym obciążyć osoby zobowiązane do jego uiszczania, które nie korzystają z możliwości zapłaty gotówką.

***W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego***

- 14 Sąd odsyłający zastanawia się, czy sam § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG nie znajduje zastosowania, ponieważ jest niezgodny z wyłączną kompetencją Unii w dziedzinie polityki pieniężnej.
- 15 Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE Unia ma wyłączną kompetencję w dziedzinie polityki pieniężnej w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro. Zgodnie z art. 2 ust. 1 TFUE jedynie Unia może zatem w tej dziedzinie stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii. Zakres i warunki wykonywania kompetencji Unii zgodnie z art. 2 ust. 6 TFUE określają postanowienia traktatów odnoszące się do każdej dziedziny. W odniesieniu do polityki pieniężnej należy zatem uwzględnić przede wszystkim art. 127 i nast. TFUE.
- 16 Treść pojęcia polityki pieniężnej zawartego w art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE, a tym samym zakres wyłącznej kompetencji Unii nie zostały jeszcze ostatecznie wyjaśnione. W świetle orzecznictwa Trybunału (zob. wyroki: z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 53 i nast.; z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 42 i nast.; z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in., C-493/17, EU:C:2018:1000, pkt 50 i nast.) TFUE nie zawiera dokładnej definicji polityki pieniężnej, określa natomiast jednocześnie cele polityki pieniężnej i środki, którymi dysponuje Europejski System Banków Centralnych (ESBC) w celu realizacji tej polityki. Zgodnie z art. 127 ust. 1 TFUE oraz art. 282 ust. 2 TFUE głównym celem polityki pieniężnej Unii jest utrzymanie stabilności cen. Środki służące do utrzymania stabilności cen to np. określanie podstawowych stóp procentowych dla strefy euro oraz emisja waluty euro (wyrok z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 96). Ponadto rozdział IV statutu ESBC i EBC wymienia instrumenty, z których ESBC może skorzystać w ramach prowadzenia polityki pieniężnej (wyroki: z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 45; z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in., C-493/17, EU:C:2018:1000, pkt 52). Wreszcie, Trybunał wyjaśnił, że dla zakwalifikowania danego środka jako środka z zakresu polityki pieniężnej nie wystarcza, że może on mieć pośredni wpływ na stabilność euro

(wyroki: z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 56, 97; z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 52).

- 17 W świetle tego orzecznictwa sąd odsyłający nie może ostatecznie rozstrzygnąć, czy wyłączna kompetencja Unii w dziedzinie polityki pieniężnej obejmuje regulację skutków prawnych, które – jak w szczególności ustalenie obowiązku instytucji publicznych w zakresie przyjmowania banknotów euro – wiążą się ze statusem banknotów euro jako legalnego środka płatniczego, oraz czy w związku z tym zgodnie z art. 2 ust. 1 TFUE istnieje w tym zakresie skutek blokujący w odniesieniu do ustawodawstwa państw członkowskich. Wskazany obowiązek nie dotyczy co prawda ani celu polegającego na utrzymaniu stabilności cen, ani też nie występuje bezpośredni związek z wymienionymi w prawie pierwotnym środkami służącymi do osiągnięcia tych celów. W szczególności nie dochodzi do ograniczenia ani modyfikacji prawa do emisji banknotów euro, przyznanego na mocy art. 128 ust. 1 TFUE Europejskiemu Bankowi Centralnemu i krajowym bankom centralnym. Z drugiej strony orzecznictwo Trybunału pozwala założyć, że do dziedziny polityki pieniężnej należy zaliczyć również przepisy, które mają zapewnić przyjmowanie banknotów euro jako legalnego środka płatniczego, a tym samym funkcjonalność obrotu pieniężnego. W każdym razie wydaje się niewykluczone, że tego rodzaju akt prawny jako środek niezbędny do używania euro jako jednej waluty można by oprzeć na art. 133 TFUE, a tym samym również w tym zakresie należy zgodnie z art. 2 ust. 1 i 6 TFUE założyć wyłączną kompetencję Unii.

***W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego***

- 18 Pytanie, czy niemiecki ustawodawca mógł w ogóle uchwalić przepis taki jak § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG, biorąc pod uwagę wyłączną kompetencję Unii w dziedzinie polityki pieniężnej, nie powstaje, jeżeli już z samego obowiązującego prawa materialnego Unii wynika zakaz, zgodnie z którym instytucje publiczne państwa członkowskiego nie mogą odmówić przyjęcia banknotów euro oferowanych w celu wykonania zobowiązania pieniężnego nałożonego przez organ władzy publicznej. Również w tym przypadku § 10 ust. 2 regulaminu w sprawie abonamentu byłby bowiem niezgodny z prawem ze względu na naruszenie normy wyższego rzędu, w związku z czym należałoby uwzględnić skargę rewizyjną powoda.
- 19 Zgodnie z art. 128 ust. 1 zdanie trzecie TFUE oraz – mającym jednakowe brzmienie – art. 16 ust. 1 zdanie trzecie statutu ESBC i EBC banknoty emitowane przez Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne są jedynym legalnym środkiem płatniczym w Unii. Ponadto – na szczeblu prawa wtórnego – art. 10 zdanie drugie rozporządzenia nr 974/98 stanowi, że bez uszczerbku dla art. 15 tego rozporządzenia, a więc po zakończeniu okresu przejściowego, banknoty denominowane w euro są jedynymi prawnymi środkami płatniczymi we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich. Z pojęcia prawnego środka płatniczego – jak przedstawiono to już na gruncie prawa niemieckiego – nie można automatycznie wywieść przymusu przyjmowania banknotów

denominowanych w euro. Pojęcie to nie jest zdefiniowane ani w odpowiednich normach prawa pierwotnego TFUE, ani w statucie ESBC i EBC, ani w rozporządzeniu nr 974/98. Motyw 19 tego rozporządzenia wskazuje jedynie, że ograniczenia w możliwości zapłaty gotówką zdaniem prawodawcy Unii nie wpływają automatycznie na status gotówki denominowanej w euro jako pełnoprawnego środka płatniczego. W myśl tego przepisu ograniczenia w płatnościach dokonywanych w banknotach i monetach, ustanowione przez państwa członkowskie ze względu na interes publiczny, nie są niezgodne ze statusem banknotów i monet euro jako pełnoprawnego środka płatniczego, o ile istnieją inne dostępne pełnoprawne środki spłaty długów pieniężnych.

- 20 Nie jest też jasne, jakie znaczenie przypada w tym kontekście zaleceniu 2010/191. Pojęcie „prawnego środka płatniczego” zostaje w tym akcie prawnym skonkretyzowane, w szczególności poprzez następujące postanowienie zawarte w pkt 1 lit. a): „Jeżeli strony nie uzgodniły innych środków płatniczych, wierzyciel zobowiązania nie może odmówić zapłaty banknotami i monetami euro”. Odmowę ich przyjęcia – zgodnie z pkt 2 i 3 zalecenia – jedynie w transakcjach w handlu detalicznym mogą uzasadniać „powody związane z zasadą działania w dobrej wierze”. Zalecenia organów Unii nie mają jednak mocy wiążącej zgodnie z art. 288 akapit piąty TFUE. Ponadto historia powstania zalecenia 2010/191 pokazuje, że chciano właśnie uniknąć wydania formalnego aktu prawnego, ponieważ nie było zgody w kwestii tego, czy Unii przysługuje – jeszcze przez nią niewykorzystana – wyłączna kompetencja w zakresie ustalenia ogólnej definicji prawnego środka płatniczego oraz wynikających z tego skutków, czy też w tym zakresie do stanowienia prawa uprawnieni są ustawodawcy krajowi.

### ***W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego***

- 21 Znaczenie pierwszego z zadanych pytań, czy niemiecki ustawodawca mógł w ogóle uchwalić przepisy zawarte w § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG, biorąc pod uwagę wyłączną kompetencję Unii w dziedzinie polityki pieniężnej, należy zanegować również wtedy, gdy z obowiązującego prawa materialnego Unii nie wynika obowiązek przyjmowania banknotów euro w przypadku wykonywania zobowiązań pieniężnych nałożonych przez organ władzy publicznej, jednak mimo to można zastosować przepisy krajowe o takiej treści, jeżeli Unia nie skorzystała ostatecznie ze swojej wyłącznej kompetencji.
- 22 Artykuł 2 ust. 1 TFUE stanowi co prawda że w dziedzinie, w której traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję, państwa członkowskie mogą stanowić prawo jedynie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii. Ponadto w orzecznictwie Trybunału już dawno wyjaśniono, że prawo Unii ma pierwszeństwo przed aktami prawnymi państw członkowskich (zob. wyrok z dnia 15 lipca 1964 r., Costa, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1270). Wyjaśniono również, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii postanowienia traktatu oraz bezpośrednio stosowane akty prawne wydawane przez instytucje Unii powodują w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich, już od chwili ich wejścia

w życie, nieskuteczność z mocy prawa wszelkich sprzecznych z nimi obowiązujących przepisów prawa krajowego i uniemożliwiają stanowienie nowych, ważnych aktów prawa krajowego, gdyby były one niezgodne z prawem Unii (zob. wyrok z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 17, 18). Fundamentalne orzeczenia Trybunału dotyczące pierwszeństwa stosowania prawa Unii dotyczą jednak takich przypadków, w których krajowemu aktowi prawnemu sprzeciwia się norma materialna z zakresu pierwotnego lub wtórnego prawa Unii. Z istniejącego orzecznictwa nie wynika z pewnością, czy krajowy akt prawny nie może już być stosowany również wtedy, gdy wobec braku ustanowienia prawa przez Unię wydano go jedynie z naruszeniem skutku blokującego, jaki wywiera wyłączna kompetencja Unii.