

**Zadeva C-422/19**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

31. maj 2019

**Predložitveno sodišče:**

Bundesverwaltungsgericht (Nemčija)

**Datum predložitvene odločbe:**

27. marec 2019

**Tožeča stranka, pritožnica in revidentka:**

KH

**Tožena stranka, nasprotna stranka v pritožbenem postopku in nasprotna  
stranka v postopku z revizijo:**

Hessischer Rundfunk

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Monetarna politika, eurobankovci kot zakonito plačilno sredstvo, plačilo prispevka za RTV v gotovini

**Predmet in pravna podlaga vprašanj za predhodno odločanje**

Razlaga prava Unije, člen 267 PDEU

**Vprašanja za predhodno odločanje**

1. Ali izključna pristojnost, ki jo ima v skladu s členom 2(1) v povezavi s členom 3(1)(c) PDEU Unija na področju monetarne politike držav članic, katerih valuta je euro, nasprotuje pravnemu aktu ene od teh držav članic, ki določa dolžnost javnih organov države članice, da za izpolnitev denarnih obveznosti, ki jih naloži država, sprejemajo eurobankovce?

2. Ali iz statusa bankovcev, izraženih v eurih, kot zakonitega plačilnega sredstva, ki je določen v členu 128(1), tretji stavek, PDEU, členu 16, prvi odstavek, tretji stavek, Protokola (št. 4) o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke ter členu 10, drugi stavek, Uredbe Sveta (ES) št. 974/98 z dne 3. maja 1998 o uvedbi eura, izhaja prepoved, v skladu s katero javni organi države članice ne smejo zavrniti izpolnitve denarne obveznosti, ki jo naloži država, s takimi bankovci, ali pa je na podlagi prava Unije mogoče določiti pravila, na podlagi katerih je plačilo z eurobankovci za nekatere denarne obveznosti, ki jih določi država, izključeno?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen in odgovor na drugo vprašanje nikalen:

Ali se pravni akt države članice, katere valuta je euro, sprejet na področju izključne pristojnosti Unije za monetarno politiko, lahko uporabi, če oziroma dokler Unija svoje pristojnosti ni uporabila oziroma ne uporabi?

#### **Navedene določbe prava Unije**

Pogodba o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU), zlasti členi 2, 3 in 128

Protokol (št. 4) o Statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljevanju: Statut ESCB in ECB), zlasti člen 16

Uredba Sveta (ES) št. 974/98 z dne 3. maja 1998 o uvedbi eura (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 10, zvezek 1, str. 111), zlasti člen 10

Priporočilo Komisije 2010/191/EU z dne 22. marca 2010 o področju uporabe in učinkih, ki jih imajo eurobankovci in eurokovanci kot zakonito plačilno sredstvo (UL 2010, L 83, str. 70).

#### **Navedene določbe nacionalnega prava**

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (temeljni zakon Zvezne republike Nemčije, v nadaljevanju: GG), zlasti člen 31

Gesetz über die Deutsche Bundesbank (zakon o nemški zvezni banki; v nadaljevanju: BBankG), zlasti člen 14

Bürgerliches Gesetzbuch (civilni zakonik, v nadaljevanju: BGB), zlasti členi 286 in od 293 do 295

Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (državna pogodba o prispevku za RTV; v nadaljevanju: RBStV), ki jo je dežela Hessen odobrila z zakonom z dne 23. avgusta 2011, zlasti členi 2, 7, 9 in 10

Pravilnik Hessischer Rundfunk o postopku za plačevanje RTV prispevkov (v nadaljevanju: pravilnik o prispevku), zlasti člen 10

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka**

- 1 Tožeča stranka je imetnica stanovanja, ki se nahaja na območju tožene stranke, javnopravne organizacije deželne radiotelevizije. Zato mora v skladu s členom 2(1) RBStV toženi stranki plačevati prispevek za RTV.
- 2 Tožeča stranka je želela prispevek za RTV poravnati v gotovini, kar pa je tožena stranka zavrnila ob sklicevanju na člen 10(2) svojega pravilnika o prispevku. V skladu s to določbo se lahko prispevek za RTV poravna samo brezgotovinsko, in sicer z neposredno bremenitvijo, posamičnim nakazilom ali trajnikom.
- 3 S sklepom z dne 1. septembra 2015 je tožena stranka ugotovila, da znaša neporavnani prispevek za RTV za drugo četrletje leta 2015 52,50 EUR, in določila doplačilo zaradi zamude v višini 8 EUR. Tožena stranka je z sklepom o ugovoru z dne 31. marca 2016 zavrnila ugovor tožeče stranke.
- 4 Tožeča stranka je vložila tožbo, v kateri predlaga, naj se oba omenjena sklepa razveljavita. Podredno predlaga, naj se ugotovi, da lahko toženi stranki prispevke za RTV plača v gotovini. Sodišči prve in druge stopnje tožbenim predlogom nista ugodili.
- 5 Tožeča stranka z revizijo, vloženo pri predložitvenem sodišču, dalje uveljavlja svojo zahtevo. Utemeljuje jo s trditvijo, da člen 14(1), drugi stavek, BBankG in člen 128(1), tretji stavek, PDEU vsak določata brezpogojno in neomejeno obveznost, da se eurobankovci sprejemajo kot sredstvo za poplačilo monetarnih dolgov. Meni, da se lahko ta obveznost omeji samo s pogodbenim sporazumom med zadevnima strankama ali na podlagi pooblastila, ki izhaja iz zveznega zakona ali prava Unije. To naj bi veljalo tudi, če v okviru postopka z velikim številom udeležencev v prid izključitvi možnosti gotovinskega plačila govorijo razlogi praktičnosti.

### **Kratka predstavitev utemeljitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 6 Rešitev spora je odvisna od odločitve Sodišča o razlagi Pogodb.

### ***Presoja spora glede na nacionalno pravo***

- 7 V skladu z nacionalno zakonodajo sta sklepa tožene stranke, katerih razveljavitev tožeča stranka zahteva s svojim glavnim predlogom, nezakonita.
- 8 Tožeča stranka je bila kot imetnica stanovanja v skladu s členom 2(1) RBStV sicer obvezana k plačilu prispevka za RTV. Obveznost plačila prispevkov za RTV, ki je v zasebnem sektorju vezana na posest stanovanja, je v bistvenem v

skladu s temeljnim zakonom, kot je v sodbi z dne 18. julija 2018 ugotovilo Bundesverfassungsgericht (zvezno ustavno sodišče). Prispevki, ki jih je tožeča stranka dolgovala za sporno obdobje od 1. aprila 2015 do 30. junija 2015 so v skladu s členom 7(3) RBStV v plačilo zapadli na datum v sredini tega obdobja, torej 15. maja 2015. Ker je datum plačila določen koledarsko, opomin o zamudi ni bil potreben (glej člen 286(2), točka 1, BGB).

- 9 Vendar je bila tožena stranka ob izdaji izpodbijanih sklepov kot upnik v zamudi s sprejetjem izpolnitve (člen 293 BGB) – zaradi katere je izključena zamuda dolžnika – ker je zavrnila predlog tožeče stranke, da prispevek za RTV plača v gotovini.
- 10 V skladu s členom 14(1), drugi stavek, BBankG so eurobankovci namreč „edino neomejeno zakonito plačilno sredstvo“. Predložitveno sodišče je na podlagi sistematične, zgodovinske in teleološke razlage te določbe ugotovilo, da so javni organi obvezani sprejeti eurobankovce, če se želi z njimi izpolniti denarna obveznost, ki jo določi država. Izjem ni mogoče utemeljiti že zgolj zaradi razlogov praktičnosti pri upravljanju ali zmanjšanja stroškov, ampak se jih lahko določi le na podlagi pooblastila iz zveznega zakona.
- 11 V obravnavanem primeru pa je podano le pooblastilo v skladu z deželnim pravom, saj RBStV, na podlagi katerega je bil sprejet pravilnik tožene stranke o prispevku, v razmerju do tožeče stranke učinkuje le na podlagi zakona dežele Hessen o odobritvi.
- 12 V skladu s členom 31 GG („Zvezna zakonodaja je nad deželno zakonodajo“) je to pooblastilo iz deželnega prava neveljavno, ker je v nasprotju z ureditvijo, ki je v zveznem pravu določena v členu 14(1), drugi stavek, BBankG.
- 13 Predložitveno sodišče meni, da velja obveznost sprejemanja eurobankovcev, urejena v členu 14(1), drugi stavek, BBankG, tudi v tako imenovanih množičnih postopkih, kakršen je pobiranje prispevka za RTV. Ni podlage za sklepanje, da bi bilo zaradi možnosti plačila prispevka za RTV v gotovini lahko ogroženo financiranje radiotelevizijskih organizacij, ki mora biti zagotovljeno v skladu s sodno prakso Bundesverfassungsgericht (vrhovno upravno sodišče). To, da bi zaradi stroškov sprejemanja gotovine lahko prišlo do povečanja prispevka za RTV, kar bi pomenilo dodatno obremenitev za zavezance za plačilo prispevka, ki ne uporabljajo možnosti plačila v gotovini, je treba v skladu z nacionalno zakonodajo sprejeti.

#### ***Prvo vprašanje za predhodno odločanje***

- 14 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali se člen 14(1), drugi stavek, BBankG ne uporabi, ker ni v skladu z izključno pristojnostjo Unije na področju monetarne politike.

- 15 V skladu s členom 3(1)(c) PDEU ima Unija izključno pristojnost na področju monetarne politike držav članic, katerih valuta je euro. V skladu s členom 2(1) PDEU lahko zato samo Unija izdaja zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte; države članice lahko tako ukrepajo same le, če jih Unija za to pooblasti, ali za izvajanje aktov Unije. Obseg in načini izvajanja pristojnosti Unije so v skladu s členom 2(6) PDEU določeni z ustreznimi določbami za vsako področje iz Pogodb. V zvezi z monetarno politiko so v tem smislu pomembni predvsem člen 127 in naslednji PDEU.
- 16 Vsebina pojma monetarna politika iz člena 3(1)(c) PDEU in s tem obseg izključne pristojnosti Unije še nista dokončno pojasnjena. V skladu s sodno prakso Sodišča (glej sodbe z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 53 in naslednje), z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 42 in naslednje) in z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi (C-493/17, EU:C:2018:1000, točka 50 in naslednje)) PDEU ne vsebuje natančne opredelitve monetarne politike, temveč določa tako cilje monetarne politike kot sredstva, ki jih ima Evropski sistem centralnih bank (ESCB) na voljo za izvajanje te politike. V skladu s členoma 127(1) PDEU in 282(2) PDEU je pglavitni cilj monetarne politike Unije ohranjanje stabilnosti cen. Sredstva za zagotavljanje stabilnosti cen so, na primer, določanje referenčne obrestne stopnje za euroobmočje ali izdajanje eurov (sodba z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točka 96)). Poleg tega so v poglavju IV Protokola o ESCB in ECB našteti instrumenti, ki so ESCB na voljo v okviru monetarne politike (sodbi z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 45) in z dne 11. decembra 2018, Weiss in drugi (C-493/17, EU:C:2018:1000, točka 52)). Nazadnje je Sodišče pojasnilo, da se ukrep ne more šteti za ukrep monetarne politike že zato, ker bi lahko posredno vplival na stabilnost eura (sodbi z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, točki 56 in 97) ter z dne 16. junija 2015, Gauweiler in drugi (C-62/14, EU:C:2015:400, točka 52)).
- 17 Na podlagi te sodne prakse predložitveno sodišče ne more dokončno presoditi o tem, ali je v izključni pristojnosti Unije na področju monetarne politike zajeta tudi ureditev pravnih posledic, ki so – kot zlasti določitev obveznosti javnih organov, da sprejemajo eurobankovce – povezane s statusom eurobankovcev kot zakonitim plačilnim sredstvom, in ali zato v skladu s členom 2(1) PDEU države članice v tem obsegu ne smejo sprejemati zakonodajnih aktov. Navedena obveznost se sicer ne nanaša na cilj ohranjanja stabilnosti cen in prav tako ni neposredne povezave s sredstvi, ki so v primarnem pravu določena za doseganje teh ciljev. Zlasti ni omejena ali spremenjena pravica do izdajanja eurobankovcev, ki je Evropski centralni banki in nacionalnim centralnim bankam priznana v členu 128(1) PDEU. Po drugi strani pa je na podlagi sodne prakse Sodišča mogoče sklepati, da na področje monetarne politike spadajo tudi pravila, namenjena zagotoviti sprejemanja eurobankovcev kot zakonitega plačilnega sredstva in zmožnosti delovanja denarnega prometa. Vsekakor se zdi, da ni izključeno, da bi takšen pravni akt kot ukrep, ki je potreben za uporabo eura kot enotne valute, lahko

temeljil na členu 133 PDEU, tako da bi bilo treba v skladu s členom 2(1) in (6) PDEU tudi v tem smislu izhajati iz izključne pristojnosti Unije.

***Drugo vprašanje za predhodno odločanje***

- 18 Vprašanja, ali nemški zakonodajalec zaradi izključne pristojnosti Unije na področju monetarne politike sploh lahko sprejme določbo, kakršna je člen 14(1), drugi stavek, BBankG, ne bi bilo, če javni organi države članice že v skladu z veljavnim materialnim pravom Unije ne bi mogli zavrniti izpolnitve denarne obveznosti, ki jo naloži država, z eurobankovci. Tudi v tem primeru bi bil namreč člen 10(2) pravilnika o prispevku zato, ker bi bil v nasprotju s hierarhično višjimi določbami, nezakonit, zaradi česar bi bilo treba reviziji tožeče stranke ugoditi.
- 19 V skladu s členom 128(1), tretji stavek, PDEU in – enako formuliranim – členom 16(1), tretji stavek, Statuta ESCB in ECB so samo bankovci, ki jih izdajajo Evropska centralna banka in nacionalne centralne banke, zakonito plačilno sredstvo v Uniji. Na ravni sekundarnega prava pa člen 10, drugi stavek, Uredbe št. 974/98 določa, da so brez poseganja v člen 15 te uredbe – torej po izteku prehodnega obdobja – bankovci, izraženi v eurih, edini bankovci, ki imajo status zakonitega plačilnega sredstva v sodelujočih državah članicah. Kot je bilo že pojasnjeno za okvir nemškega prava, iz pojma zakonitega plačilnega sredstva ni mogoče brez nadaljnega izpeljati obveznost sprejemanja eurobankovcev. Pojem ni opredeljen niti v upoštevanih določbah primarnega prava iz PDEU ali statuta ESCB in ECB niti v Uredbi št. 974/98. Iz uvodne izjave 19 k tej uredbi je razvidno zgolj to, da po mnenju zakonodajalca Unije omejitve možnosti plačila v gotovini same po sebi ne posegajo na status eurogotovine kot zakonitega plačilnega sredstva. V skladu z njo omejitve plačil v bankovcih in kovancih, ki so jih iz javnih razlogov določile države članice, niso nezdržljive s statusom bankovcev in kovancev eura kot zakonitega plačilnega sredstva, pod pogojem, da so na razpolago druga zakonska sredstva za poravnavo monetarnih dolgov.
- 20 Prav tako ni jasno, kakšen je v tem okviru pomen Priporočila 2010/191. V njem je sicer konkretiziran pojem „zakonito plačilno sredstvo“, in sicer zlasti s tem, da je v točki 1(a) pojasnjeno: „Upnik plačilne obveznosti ne sme zavrniti eurobankovcev in eurokovanecv, razen če se obe strani dogovorita za drugo plačilno sredstvo.“ V skladu s točkama 2 in 3 Priporočila so izjeme od tega pravila v transakcijah v trgovini na drobno mogoče le, če so „utemeljene z razlogom ‚načela dobre vere‘“. Vendar priporočila institucij Unije v skladu s členom 288, peti odstavek, PDEU niso zavezujoča. Poleg tega je iz zgodovine nastanka Priporočila 2010/191 razvidno, da se je bilo treba sprejetju uradnega pravnega akta izogniti prav zato, ker ni bilo soglasja glede vprašanja, ali ima Unija – še neuporabljeno – izključno pristojnost za določitev splošne opredelitve zakonitega plačilnega sredstva in posledic, ki iz tega izhajajo, ali pa so za urejanje na tem področju pristojni nacionalni zakonodajalci.

**Tretje vprašanje za predhodno odločanje**

- 21 Prvo vprašanje, torej, ali je nemški zakonodajalec zaradi izključne pristojnosti Unije na področju monetarne politike sploh lahko določil člen 14(1), drugi stavek, BBankG, prav tako ni upoštevno za odločitev, če obveznosti sprejemanja eurobankovcev v zvezi z izpolnitvijo denarnih obveznosti, ki jih naloži država, sicer ni mogoče izpeljati iz veljavnega materialnega prava Unije, vendar se nacionalna ureditev s takšno vsebino kljub temu lahko uporabi, če oziroma dokler Unija svoje pristojnosti ni uporabila oziroma ne uporabi.
- 22 Člen 2(1) PDEU sicer določa, da lahko države članice na področju, na katerem ima Unija po Pogodbah izključno pristojnost, zakonodajno ukrepajo le, če jih Unija za to pooblasti, ali za izvajanje aktov Unije. Poleg tega je že dolgo ustaljena sodna praksa Sodišča, da ima pravo Unije prednost pred zakonodajnimi akti držav članic (glej sodbo z dne 15. julija 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66)). Prav tako je bilo pojasnjeno, da v skladu z načelom primarnosti prava Unije določbe Pogodb in akti institucij Unije, ki se uporabljajo neposredno, v razmerju do nacionalnega prava držav članic že s samim začetkom njihove veljavnosti učinkujejo tako, da se nasprotujoče določbe nacionalne zakonodaje *ipso iure* ne uporabljajo in da je veljaven nastanek novih državnih zakonodajnih aktov preprečen v obsegu, v katerem bi bili v nasprotju s pravom Unije (glej sodbo z dne 9. marca 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, točki 17 in 18)). Vendar se temeljne odločbe Sodišča o primarnosti prava Unije nanašajo na primere, v katerih je nacionalni pravni akt v nasprotju z materialnim predpisom primarnega ali sekundarnega prava Unije. Iz obstoječe sodne prakse ni nedvoumno razvidno, ali se nacionalni pravni akt ne sme uporabiti tudi že v primeru, če je z njegovim sprejetjem zaradi neobstoja zakonodajnih aktov, ki jih izda Unija, prišlo le do kršitve prepovedi samostojnega ukrepanja držav članic na področju, na katerem ima Unija izključno pristojnost.