

Sprawa C-772/21**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej****Data wpływu:**

14 grudnia 2021 r.

Sąd odsyłający:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litwa)

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

8 grudnia 2021 r.

Wnosząca odwołanie i skarżąca w pierwszej instancji:

„Brink’s Lithuania” UAB

Druga strona postępowania odwoławczego i pozwana w pierwszej instancji:

Lietuvos bankas

Przedmiot skargi w postępowaniu głównym

Skarga w postępowaniu głównym dotyczy mocy wiążącej, wykładni i stosowania przepisów prawa materialnego regulujących minimalne standardy maszynowej weryfikacji jakości obiegowej banknotów euro przy pomocy urządzeń do obsługi banknotów (zwane dalej „minimalnymi standardami”).

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia decyzji Europejskiego Banku Centralnego EBC/2010/14 z dnia 16 września 2010 r. w sprawie weryfikacji autentyczności i jakości obiegowej oraz powtórnego wprowadzania do obiegu banknotów euro (zwanej dalej „decyzją EBC/2010/14”), zmienionej decyzją Europejskiego Banku Centralnego EBC/2012/19 z dnia 7 września 2012 r. (zwaną dalej „decyzją EBC/2012/19”), jak również ważność art. 6 ust. 2 tej decyzji; art. 267 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 należy interpretować w ten sposób, że podmioty zajmujące się obsługą gotówki, które dokonują maszynowej weryfikacji jakości obiegowej banknotów euro, są zobowiązane do przestrzegania minimalnych standardów, o których mowa w tym przepisie?
2. Jeżeli zgodnie z art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 wymienione w nim minimalne standardy mają zastosowanie wyłącznie do producentów urządzeń do obsługi banknotów (ale nie do podmiotów zajmujących się obsługą gotówki), to czy art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 w związku z art. 3 ust. 5 tej decyzji należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu prawa krajowego, zgodnie z którym obowiązek przestrzegania tych minimalnych standardów ma zastosowanie do podmiotu zajmującego się obsługą gotówki?
3. Czy minimalne standardy maszynowej weryfikacji jakości obiegowej banknotów euro przy pomocy urządzeń do obsługi banknotów, przy uwzględnieniu faktu, że są one opublikowane na stronie internetowej EBC, są zgodne z zasadą pewności prawa i art. 297 ust. 2 TFUE oraz czy są one wiążące dla podmiotów zajmujących się obsługą gotówki, a podmioty te mogą powoływać się na nie?
4. Czy art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 w zakresie, w jakim stanowi, że minimalne standardy maszynowej weryfikacji jakości obiegowej banknotów euro są publikowane na stronie internetowej EBC i okresowo zmieniane, jest sprzeczny z zasadą pewności prawa i art. 297 ust. 2 TFUE, a tym samym nieważny?

Przywołane przepisy prawa Unii

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1338/2001 z dnia 28 czerwca 2001 r. ustanawiające środki niezbędne dla ochrony euro przed fałszowaniem, zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 44/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1338/2001”): art. 6 ust. 1 i 2.

Decyzja EBC/2010/14 Europejskiego Banku Centralnego z dnia 16 września 2010 r. w sprawie weryfikacji autentyczności i jakości obiegowej oraz powtórnego wprowadzania do obiegu banknotów euro: motyw 2, art. 1, art. 2 ust. 2 i 6, art. 3 ust. 1 i 3-5, art. 6 ust. 1 i 2, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 1 i 3 oraz art. 13 ust. 2.

Decyzja EBC/2012/19: motyw 3 oraz pkt 4 załącznika.

Minimalne standardy maszynowej weryfikacji jakości obiegowej banknotów euro przy pomocy urządzeń do obsługi banknotów.

Artykuł 132 ust. 2 i art. 297 ust. 2 TFUE.

Artykuł 17.7 regulaminu EBC (EBC/2004/2) z dnia 19 lutego 2004 r.

Przywołane przepisy prawa krajowego

Artykuł 1 ustawy Republiki Litewskiej o Banku Litwy (w jej wersji z dnia 27 czerwca 2018 r.; zwanej dalej „ustawą”) stanowi między innymi, co następuje: „[...] Bank Litwy stanowi integralną część Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz dąży do realizacji celów i wykonuje zadania Europejskiego Systemu Banków Centralnych zgodnie z wytycznymi i instrukcjami [EBC]. Bank Litwy wykonuje swoje funkcje i prowadzi działalność w zakresie, w jakim nie stoją one w sprzeczności z celami [EBC] i Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz są zgodne z aktami prawnymi Unii Europejskiej, w tym z aktami prawnymi [EBC] [...]”.

Artykuł 6 ust. 3 ustawy stanowi, że „Bank Litwy nadzoruje sposób, w jaki podmioty zajmujące się obsługą gotówki, tj. instytucje określone w art. 6 ust. 1 rozporządzenia [nr 1338/2001] (»podmioty zajmujące się obsługą gotówki«), spełniają wymogi przewidziane w rozporządzeniu (UE) nr 1210/2010 i decyzji EBC/2010/14 w odniesieniu do czynności związanych z obsługą gotówki – weryfikacja autentyczności i jakości obiegowej oraz ponownego wprowadzania do obiegu banknotów i monet euro (»czynności związane z obsługą gotówki«)”.

Artykuł 47⁶ ust. 1 ustawy stanowi: „Bank Litwy organizuje i przeprowadza kontrole w celu stwierdzenia zgodności z wymogami ustanowionymi w aktach prawnych, o których mowa w art. 6 ust. 3 niniejszej ustawy”.

Artykuł 47⁵ ust. 1 ustawy stanowi: „Bank Litwy sprawuje nadzór nad działalnością podmiotów zajmujących się obsługą gotówki oraz wydaje instrukcje podmiotom zajmującym się obsługą gotówki zgodnie z przepisami niniejszej ustawy, rozporządzenia [nr 1338/2001], rozporządzenia (UE) nr 1210/2010, decyzji EBC/2010/14 oraz aktów prawnych Banku Litwy dotyczących nadzoru nad działalnością podmiotów zajmujących się obsługą gotówki [...]”.

Artykuł 47⁷ ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi: „Po wykryciu naruszeń Bank Litwy wydaje podmiotowi zajmującemu się obsługą gotówki jedno lub więcej wiążących instrukcji: [...] 2) usunięcie naruszeń w terminie wyznaczonym przez Bank Litwy”.

Punkt 16.3 Opisu procedury nadzoru nad działalnością w zakresie obsługi gotówki [zwanego dalej „opisem procedury”], zatwierdzonego uchwałą Zarządu Banku Litwy z dnia 10 września 2015 r., stanowi, że podczas inspekcji odpowiedzialni pracownicy mają zweryfikować zdolność urządzeń do obsługi gotówki używanych przez podmiot zajmujący się obsługą gotówki do przeprowadzania weryfikacji autentyczności i jakości obiegowej banknotów lub monet euro. Punkt 16.6 tego opisu procedury nadzoru stanowi, że podczas takiej inspekcji odpowiedzialni pracownicy mają ocenić, czy podmiot zajmujący się obsługą gotówki prawidłowo przestrzega procedur określonych w pkt 16.5 opisu

procedury nadzoru oraz innych wymogów dotyczących czynności związanych z obsługą gotówki określonych w rozporządzeniu nr 1338/2001, rozporządzeniu nr 1210/2010, decyzji EBC/2010/14 oraz Opisie procedury weryfikacji autentyczności i jakości obiegu [oraz powtórnego wprowadzania do obiegu banknotów i monet euro, zwanym dalej „opisem procedury weryfikacji”].

Punkt 12 opisu procedury weryfikacji, zatwierdzonego uchwałą Zarządu Banku Litwy z dnia 16 września 2014 r., stanowi: „Podmiot zajmujący się obsługą gotówki weryfikuje banknoty euro pod względem autentyczności i jakości obiegu w sposób maszynowy, zgodnie z minimalnymi standardami opublikowanymi na stronie internetowej EBC [...], przy pomocy: 12.1. urządzeń obsługiwanych przez klienta, przy czym banknoty weryfikowane przy pomocy tych urządzeń są klasyfikowane i traktowane zgodnie z procedurą określoną w załączniku IIa do decyzji (EBC/2010/14); 12.2. urządzeń obsługiwanych przez personel, przy czym banknoty weryfikowane przy pomocy tych urządzeń są klasyfikowane i traktowane zgodnie z procedurą określoną w załączniku IIb do decyzji (EBC/2010/14)”.

Zwięzłe streszczenie okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym

- 1 Spór w postępowaniu głównym toczy się między spółką „Brink’s Lithuania” UAB (następczynią prawną „G4S Lietuva” UAB) (zwaną dalej „wnoszącą odwołanie”) a Lietuvos bankas (Bankiem Litwy) (zwanym dalej „drugą stroną postępowania odwoławczego”) w przedmiocie decyzji dyrektora departamentu ds. gotówki Banku Litwy (zwanego dalej „GPD”) z dnia 28 lutego 2019 r. (zwanej dalej „decyzją”) nakazującej wnoszącej odwołanie usunięcie naruszenia, tj. zapewnienie, aby poziom tolerancji jakości obiegu w kontekście maszynowej weryfikacji banknotów euro, które mają być ponownie wprowadzone do obiegu, przy pomocy urządzeń do obsługi banknotów używanych przez wnoszącą odwołanie, BPS 200 nr seryjny 20018323 („urządzenie 1”) i BPS 200 nr seryjny 20018265 („urządzenie 2”) (zwanym dalej „urządzeniami”), nie przekraczał 5%-ego poziomu tolerancji ustalonego przez EBC.
- 2 W wyniku inspekcji przeprowadzonej w dniu 18 grudnia 2018 r. w siedzibie wnoszącej odwołanie stwierdzono, że urządzenie nr 1 wydzieliło, jako nadające się do obiegu, 18,26% banknotów nienadających się do obiegu, znajdujących się w opakowaniu testowym oraz że urządzenie nr 2 wydzieliło, jako nadające się do obiegu, 13,91% takich banknotów.
- 3 „G4S Lietuva” UAB wskazała, że banknoty euro wydzielone podczas inspekcji przedsiębiorstwa przeprowadzonej w dniu 18 grudnia 2018 r. były przeznaczone do ponownego wprowadzenia do obiegu i twierdziła, że urządzenia były testowane nie w oparciu o standardowe ustawienia fabryczne, ale przy zastosowaniu mniej rygorystycznych ustawień sortowania.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 4 Wnosząca odwołanie i druga strona postępowania odwoławczego odmiennie rozumieją art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 w niniejszej sprawie. Druga strona postępowania twierdzi, że przepis ten należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na podmiot zajmujący się obsługą gotówki obowiązek przestrzegania minimalnych standardów opublikowanych na stronie internetowej EBC przy przeprowadzaniu maszynowej weryfikacji jakości obiegu banknotów euro. Wnosząca odwołanie twierdzi, że przepis ten należy interpretować w ten sposób, że przy maszynowej weryfikacji jakości obiegu banknotów euro podmiot zajmujący się obsługą gotówki musi korzystać z urządzeń do obsługi gotówki, które zostały z powodzeniem przetestowane zgodnie z minimalnymi standardami opublikowanymi na stronie internetowej EBC.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 5 W niniejszej sprawie zaskarżono decyzję wdrażającą, art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 oraz minimalne standardy. Ocena dokonana przez niniejszą izbę Lietuvos vyriausiosios administracinis teismas (najwyższego sądu administracyjnego Litwy) sugeruje, w świetle art. 13 ust. 2 i art. 3 ust. 1 decyzji EBC/2010/14, że decyzja ta wywiera skutek bezpośredni.
- 6 W niniejszej sprawie powstaje pytanie, czy art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 ma zastosowanie do podmiotu zajmującego się obsługą gotówki. Jeżeli nie, powstaje pytanie, czy art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 w związku z art. 3 ust. 5 tej decyzji należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu prawa krajowego, zgodnie z którym obowiązek przestrzegania tych minimalnych standardów ma zastosowanie do podmiotu zajmującego się obsługą gotówki. Niniejsza izba nie ma również pewności co do mocy wiążącej minimalnych standardów oraz ważności art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14.

Co się tyczy wykładni art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14

- 7 Niniejsza izba powzięła wątpliwość co do wykładni art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14. Zgodnie z litewską wersją językową tego przepisu podmiot zajmujący się obsługą gotówki musi spełniać minimalne standardy. Tymczasem zgodnie z motywem 3 decyzji EBC/2012/19 minimalne standardy obowiązują wyłącznie producentów urządzeń do obsługi banknotów i nie mają wpływu na procedury weryfikacji autentyczności i jakości obiegu określone w decyzji EBC/2010/14, do których przestrzegania zobowiązane są podmioty zajmujące się obsługą gotówki. Jeżeli art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 należałoby interpretować w ten sposób, że nakłada on na podmiot zajmujący się obsługą gotówki obowiązek stosowania urządzeń do obsługi banknotów, które zostały pozytywnie przetestowane pod kątem zgodności z minimalnymi standardami opublikowanymi na stronie internetowej EBC, niniejsza izba ma wątpliwości, czy

art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 określa procedurę testowania różniącą się od tej określonej w art. 9 ust. 1.

- 8 Niniejsza izba powzięła wątpliwość, czy art. 6 ust. 2 i art. 3 ust. 5 decyzji EBC/2010/14 nakładają na podmiot zajmujący się obsługą gotówki, który przeprowadza maszynową weryfikację jakości obiegowej banknotów euro, obowiązek nie tylko stosowania urządzeń w oparciu o ustawienia fabryczne, lecz również zapewnienia zgodności z minimalnymi standardami. Pojawia się również pytanie, czy obowiązki te są w pełni zgodne, zwłaszcza w przypadku, gdy stosowanie standardowych ustawień fabrycznych samo w sobie nie zapewniałoby zgodności z minimalnymi standardami, a podmiot zajmujący się obsługą gotówki musiałby podjąć dodatkowe kroki (w tym np. zmienić ustawienia urządzenia) w celu zapewnienia zgodności z minimalnymi standardami. Kwestia ta jest istotna, ponieważ w niniejszej sprawie podmiot zajmujący się obsługą gotówki podlegał wymogowi wynikającemu z minimalnych standardów, ale nie obowiązkowi stosowania maszyn w oparciu o standardowe ustawienia fabryczne, jak przewiduje art. 3 ust. 5 decyzji EBC/2010/14.
- 9 Gdyby obowiązek przestrzegania minimalnych standardów zgodnie z art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 miał zastosowanie do podmiotu zajmującego się obsługą gotówki, niniejsza izba miałaby również wątpliwości co do tego, w jaki sposób podmiot zajmujący się obsługą gotówki może zapewnić przestrzeganie minimalnych standardów, tj. czy w takim przypadku powinien przeprowadzać dodatkowe kontrole banknotów euro, które zostały już zweryfikowane przy pomocy urządzenia do obsługi banknotów, z którego korzysta. Wnosząca odwołanie wskazuje, że decyzja EBC/2010/14 nie przewiduje wymogu, zgodnie z którym podmiot zajmujący się obsługą gotówki musi przeprowadzać weryfikację jakości obiegowej banknotów euro przy pomocy dwóch różnych urządzeń do obsługi banknotów oraz że z przyczyn obiektywnych podmiot zajmujący się obsługą gotówki nie może wiedzieć, które banknoty euro zostały nieprawidłowo zakwalifikowane jako nadające się do obiegu przez urządzenie do obsługi banknotów, z którego korzysta, i nie może obliczyć liczby banknotów euro, które zostały nieprawidłowo posortowane, a zatem nie może ocenić, czy jego czynności związane z obsługą banknotów euro spełniają wymóg 5%-ego poziomu tolerancji. Powstaje zatem pytanie, czy wykładnia zawartego w art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 wymogu przestrzegania przez podmiot zajmujący się obsługą gotówki minimalnych standardów, w tym poziomu tolerancji wynoszącego 5%, przy dokonywaniu maszynowej weryfikacji jakości obiegowej banknotów euro oznaczałaby, że podmiot zajmujący się obsługą gotówki jest zobowiązany do wykonywania czynności, które są niemożliwe.
- 10 Niniejsza izba powzięła wątpliwość co do tego, czy brzmienie art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 w różnych językach Unii Europejskiej może prowadzić do jednoznacznego wniosku, że podmiot zajmujący się obsługą gotówki musi zapewnić zgodność z minimalnymi standardami przy przeprowadzaniu maszynowej weryfikacji jakości obiegowej banknotów euro.

- 11 Natomiast gdyby obowiązek przestrzegania minimalnych standardów określonych w art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 nie miał jednak zastosowania do podmiotów zajmujących się obsługą gotówki, powstaje pytanie, czy samo stosowanie urządzeń do obsługi banknotów w oparciu o standardowe ustawienia fabryczne może zagwarantować osiągnięcie celu polegającego na zapewnieniu utrzymania banknotów euro w dobrym stanie, o którym mowa w motywie 2 decyzji EBC/2010/14. Druga strona postępowania odwoławczego podnosi, że gdyby przyjąć, iż obowiązek przestrzegania minimalnych standardów ustanowionych w art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 nie ma zastosowania do podmiotów zajmujących się obsługą gotówki, oznaczałoby to unieważnienie ogólnego obowiązku staranności, z którego wynika, że podmiot zajmujący się obsługą gotówki korzystający z urządzenia musi zapewnić, aby urządzenie to znajdowało się w stanie odpowiednim do przeprowadzania weryfikacji jakości obiegu banknotów euro, a ponadto w takim przypadku niemożliwe byłoby zapewnienie dobrego stanu banknotów euro.

Co się tyczy możliwości nałożenia na mocy prawa krajowego obowiązku przestrzegania minimalnych standardów przez podmioty zajmujące się obsługą gotówki

- 12 Jeżeli art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 należy interpretować w ten sposób, że minimalne standardy mają zastosowanie jedynie do producentów urządzeń do obsługi banknotów (ale nie do podmiotów zajmujących się obsługą gotówki), niniejsza izba nie ma pewności, czy w takim przypadku obowiązek przestrzegania minimalnych standardów nałożony przez prawo krajowe na podmioty zajmujące się obsługą gotówki jest zgodny z art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 w związku z jej art. 3 ust. 5.

Co się tyczy mocy wiążącej minimalnych standardów i ważności art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14

- 13 Minimalne standardy opublikowane na stronie internetowej EBC nie wskazują daty ich publikacji, ani też daty wprowadzenia zmian lub tekstów wersji poprzednio obowiązujących.
- 14 Trybunał Sprawiedliwości orzekł już, że w celu ustalenia, czy akt wywołuje wiążące skutki prawne, należy uwzględnić jego istotę i dokonać oceny jego skutków w świetle obiektywnych kryteriów, takich jak treść wspomnianego aktu, biorąc pod uwagę w razie potrzeby kontekst jego przyjęcia, a także uprawnienia instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii, które są jego autorami (wyroki: z dnia 15 lipca 2021 r., *Fédération bancaire française*, C-911/19, EU:C:2021:599, pkt 38; z dnia 25 października 2017 r., *Rumunia/Komisja*, C-599/15 P, EU:C:2017:801, pkt 48; z dnia 20 lutego 2018 r., *Belgia/Komisja*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 32).
- 15 Zasada pewności prawa wymaga, aby każdy akt, który ma wywoływać skutki prawne, powinien wywodzić swoją moc wiążącą z przepisu prawa Unii, który

powinien być wyraźnie wskazany jako podstawa prawna i który określa formę prawną, jaka ma być nadana temu aktowi (wyroki: z dnia 19 czerwca 2015 r., Włochy/Komisja, T-358/11, EU:T:2015:394, pkt 123; z dnia 12 grudnia 2007 r., Włochy/Komisja, T-308/05, EU:T:2007:382, pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 29 września 2011 r., Polska/Komisja, T-4/06, niepublikowany, EU:T:2011:546, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 16 Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że nie można powołać się wobec osób fizycznych i prawnych w państwie członkowskim na akt przyjęty przez instytucję wspólnotową, zanim osoby te nie będą mogły zapoznać się z nim poprzez prawidłową publikację w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości orzekł również, że pewność prawa wymaga, aby dane przepisy prawa Unii umożliwiały zainteresowanym osobom dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nie nakładają, co jest zagwarantowane wyłącznie poprzez prawidłową publikację rzeczonych przepisów w języku urzędowym adresata (wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r., Skoma-Lux sro, C-161/06, EU:C:2007:773, pkt 37, 38). Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że okoliczność, że można wykazać, iż zainteresowana osoba rzeczywiście zapoznała się z przepisami prawa Unii, nie wystarcza, aby powołać się wobec jednostki na przepisy prawa Unii, które nie były przedmiotem prawidłowej publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r., Skoma-Lux sro, C-161/06, EU:C:2007:773, pkt 45, 46).
- 17 W związku z tym niniejsza izba powzięła wątpliwość, czy minimalne standardy – biorąc pod uwagę fakt, że są one opublikowane na stronie internetowej EBC – naruszają zasadę pewności prawa oraz art. 297 ust. 2 TFUE i mogą być uznane za wiążące. Niniejsza izba ma wątpliwości, czy podmiotowi zajmującemu się obsługą gotówki, który naruszył minimalne standardy, można wydać wiążącą instrukcję.
- 18 Niniejsza izba nie ma również pewności, czy zasada zawarta w art. 6 ust. 2 decyzji EBC/2010/14 w zakresie, w jakim przewiduje taki sposób publikacji minimalnych standardów maszynowej weryfikacji jakości obiegowej banknotów euro, jest zgodna z art. 297 ust. 2 TFUE oraz z zasadą pewności prawa i jest ważna.