Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GIOVANNIEGO PITRUZZELLI
przedstawiona w dniu 29 września 2020 r.[1]

Sprawy połączone C-422/19 i C-423/19

Johannes Dietrich (C-422/19)
Norbert Häring (C-423/19)
przeciwko
Hessischer Rundfunk

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Unia gospodarcza i walutowa – Artykuł 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE – Wyłączna kompetencja Unii – Polityka pieniężna – Jedna waluta – Artykuł 128 ust. 1 TFUE – Rozporządzenie nr 974/98 – Pojęcie „legalnego środka płatniczego" – Obowiązek przyjmowania banknotów euro – Ograniczenia w płatnościach dokonywanych w gotówce ustanowione przez państwa członkowskie – Przepisy krajowe nakładające obowiązek przyjmowania banknotów w celu wypełnienia zobowiązań pieniężnych nałożonych przez organ władzy publicznej – Przepisy regionalne wykluczające uiszczenie abonamentu radiowo-telewizyjnego w gotówce

1. Jaki jest zakres wyłącznej kompetencji przyznanej Unii Europejskiej w odniesieniu do polityki pieniężnej? Dokładniej, czy taka wyłączna kompetencja obejmuje prawo walutowe i określenie jednej waluty jako legalnego środka płatniczego? Jakie skutki ma status banknotów euro jako legalnego środka płatniczego? Czy w tym kontekście państwa członkowskie, których walutą jest euro, mogą przyjąć przepisy krajowe ograniczające używanie banknotów euro, a jeżeli tak, to w jakim zakresie?

2. Takie są pokrótce pytania, jakie Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) zadał Trybunałowi w niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

3. Niniejsza sprawa ma istotne znaczenie, przede wszystkim ze względu na jej skutki o charakterze konstytucyjnym. Wymaga ona bowiem określenia zakresu wyłącznej kompetencji Unii dotyczącej polityki pieniężnej, a zatem porusza kwestie związane z podziałem kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi oraz ze sposobami korzystania z odpowiednich kompetencji. Przede wszystkim zakłada ona określenie kryteriów wyznaczania działań państw członkowskich, gdy w ramach wykonywania ich własnych kompetencji działania te – choć nie naruszają dziedziny wyłącznej kompetencji Unii – odnoszą się do pojęć wchodzących w zakres tej dziedziny.

4. Ponadto w niniejszej sprawie podniesiono bezprecedensową kwestię o istotnym znaczeniu praktycznym, zarówno obecnie, jak i w przyszłości, dotyczącą jednej waluty, euro. Trybunał musi dokonać wykładni pojęć prawa walutowego, którymi nie miał dotąd okazji się zająć, a dokładniej pojęcia legalnego środka płatniczego. To wszystko w złożonym kontekście, w którym popularności

1 Język oryginału: włoski.

pieniądz w postaci zapisu księgowego i pieniądza elektronicznego oraz postępowi technologicznemu, mającemu potencjalnie przełomowe skutki również dla korzystania z pieniędzy, towarzyszy istnienie wciąż niemałej liczby osób znajdujących się w trudnej sytuacji, które nie mają dostępu do podstawowych usług finansowych.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

5. Artykuł 128 ust. 1 TFUE, którego brzmienie jest powtórzone niemal dosłownie w art. 16 akapit pierwszy Protokołu nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwanego dalej „statutem ESBC i EBC"), stanowi:

„Europejski Bank Centralny ma wyłączne prawo do upoważniania do emisji banknotów euro w Unii. Banknoty takie mogą emitować Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne. Banknoty emitowane przez Europejski Bank Centralny i krajowe banki centralne są jedynym legalnym środkiem płatniczym w Unii".

6. Motyw 19 rozporządzenia Rady (WE) nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro [2] ma następujące brzmienie:

„Banknoty i monety określone w jednostkach walut krajowych tracą swój ustawowy kurs *najpóźniej* sześć miesięcy po zakończeniu okresu przejściowego; ograniczenia w płatnościach dokonywane w banknotach i monetach, ustanowione przez państwa członkowskie ze względu na interes publiczny, nie są niezgodne ze statusem banknotów i monet euro jako [prawnego] środka płatniczego, o ile istnieją inne dostępne [prawne] środki regulowania [zobowiązań pieniężnych długów walutowych".

7. Artykuł 10 tego samego rozporządzenia stanowi:

„Ze skutkiem od odpowiednich dat wymiany pieniądza gotówkowego, EBC i banki centralne uczestniczących państw członkowskich wprowadzają do obiegu w uczestniczących państwach członkowskich banknoty denominowane w euro.

Bez uszczerbku dla art. 15, te banknoty denominowane w euro są w uczestniczących państwach członkowskich jedynymi banknotami o statusie prawnych środków płatniczych".

8. Zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 974/98

„[z]e skutkiem od odpowiedniej daty wymiany pieniądza gotówkowego, uczestniczące państwa członkowskie emitują monety denominowane w euro lub w centach, spełniające wymogi w zakresie nominału i specyfikacji technicznej, które Rada może ustalić zgodnie z art. [128 ust. 2 TFUE]. Bez uszczerbku dla art. 15 oraz postanowień umów zawartych zgodnie z art. [219 ust. 3 TFUE] dotyczących kwestii walutowych, monety te są jedynymi monetami o statusie prawnych środków płatniczych w uczestniczących państwach członkowskich. Z wyjątkiem instytucji emitującej monety oraz osób wyraźnie wyznaczonych na mocy przepisów krajowych emitującego państwa członkowskiego, żadna ze stron nie jest zobowiązana do przyjęcia w ramach jednej płatności więcej niż 50 monet".

2 Dz.U. 1998, L 139, s. 1, ostatnio zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) nr 827/2014 zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 974/98 w odniesieniu do wprowadzenia euro na Litwie (Dz.U. 2014, L 228, s. 3).

9. Zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych [3]:

„Władze państw członkowskich zasięgają opinii EBC w sprawie każdego projektu przepisu prawnego w dziedzinach podlegających jego kompetencji, zgodnie z traktatem, szczególnie odnośnie do:

– spraw walutowych,

– środków płatności,

– krajowych banków centralnych,

– gromadzenia, tworzenia i upowszechniania [statystyk] systemów walutowych, finansowych, bankowych, płatności oraz […] bilansów płatniczych,

– systemów płatności i rozliczeń,

– zasad mających zastosowanie do instytucji finansowych, w zakresie, w jakim wywierają istotny wpływ na stabilność instytucji finansowych i rynków".

10. Motywy 3 i 4 zalecenia Komisji Europejskiej 2010/191/UE z dnia 22 marca 2010 r. dotyczącego zakresu i skutków statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego [4] mówią odpowiednio o tym, że

„[w] strefie euro istnieje obecnie niepewność co do zakresu statusu prawnego środka płatniczego oraz jego skutków"

oraz że

„[p]odstawą niniejszego zalecenia są główne wnioski zawarte w sprawozdaniu przygotowanym przez grupę roboczą złożoną z przedstawicieli ministerstw finansów i krajowych banków centralnych państw strefy euro".

11. Punkty 1–4 tego zalecenia brzmią:

„1. Ogólna definicja prawnego środka płatniczego

W sytuacji gdy istnieje zobowiązanie pieniężne, status banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego powinien obejmować:

a) Obowiązkową akceptację:

jeżeli strony nie uzgodniły innych środków płatniczych, wierzyciel zobowiązania nie może odmówić zapłaty banknotami i monetami euro.

b) Akceptację pełnej wartości nominalnej:

wartość pieniężna banknotów i monet euro odpowiada wartości wskazanej na tych banknotach i monetach.

3 Dz.U. 1998, L 189, s. 42.

4 Dz.U. 2010, L 83, s. 70.

c) Moc umarzania zobowiązań pieniężnych:

dłużnik może wywiązać się ze zobowiązania pieniężnego, oferując wierzycielowi banknoty i monety euro.

2. Akceptacja płatności banknotami i monetami euro w transakcjach w handlu detalicznym

Akceptacja banknotów i monet euro jako środków płatniczych powinna stanowić regułę w transakcjach w handlu detalicznym. Odmowę ich przyjęcia mogą uzasadniać jedynie powody związane z zasadą działania w dobrej wierze (np. gdy detalista nie dysponuje znakami pieniężnymi umożliwiającymi wydanie reszty).

3. Akceptacja banknotów o wysokich nominałach w transakcjach w handlu detalicznym

Banknoty o wysokich nominałach powinny być akceptowane jako środki płatnicze w transakcjach w handlu detalicznym. Odmowę ich przyjęcia mogą uzasadniać jedynie powody związane z zasadą działania w dobrej wierze (np. gdy wartość nominalna oferowanego banknotu jest nieproporcjonalna w stosunku do kwoty należnej wierzycielowi).

4. Brak dopłat w przypadku płatności banknotami i monetami euro

W przypadku płatności dokonywanych przy użyciu banknotów i monet euro nie powinny być naliczane żadne dopłaty".

B. Prawo niemieckie

12. Paragraf 14 ust. 1 zdanie drugie Gesetz über die Deutsche Bundesbank [ustawy o Deutsche Bundesbank (niemieckim banku federalnym), zwanej dalej „BBankG"] [5] stanowi:

„Z wyjątkiem przypadków przewidzianych w art. 128 ust. 1 TFUE Deutsche Bundesbank (niemiecki bank federalny) ma wyłączne prawo do emisji banknotów w zakresie stosowania niniejszej ustawy. Banknoty denominowane w euro są jedynym nieograniczonym prawnym środkiem płatniczym […]" [6].

13. Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (umowa państwowa o w sprawie abonamentu radiowo-telewizyjnego, zwana dalej „RBStV") [7] przewiduje w § 2 ust. 1 obowiązek uiszczenia abonamentu radiowo-telewizyjnego za każde mieszkanie, ciążący na posiadaczu tego mieszkania.

14. Paragraf 9 ust. 2 RBStV upoważnia regionalnych nadawców radiowo-telewizyjnych (Landesrundfunkanstalt) do określenia w drodze regulaminu (Satzung) procedur uiszczania abonamentu radiowo-telewizyjnego.

5 BGBl. I, s. 1782.

6 Pierwotna wersja § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG stanowi: „Auf Euro lautende Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel". Termin „corso legale" (w języku francuskim „cours legal"), który ma szczególne znaczenie prawne, odpowiada w języku niemieckim terminowi „gesetzliches Zahlungsmittel", którego dosłowne tłumaczenie brzmiałoby jednak „prawny środek płatniczy" (w języku francuskim „moyen legal de paiement"). Należy uwzględnić tę terminologiczną różnicę występującą w różnych językach, która komplikuje tłumaczenie i może prowadzić do językowego zamieszania, jeżeli nie zostanie odpowiednio uwzględniona.

7 Zatwierdzona przez kraj związkowy Hesja ustawą z dnia 23 sierpnia 2011 r. (GVBl. I 2011, s. 382). Wersja mająca zastosowanie do okoliczności sprawy to wersja Fünfzehnter Rundfunkänderungsstaatsvertrag (piętnasta umowa państwowa zmieniająca umowę państwową w sprawie abonamentu radiowo-telewizyjnego).

15. Paragraf 10 ust. 2 Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge [regulaminu Hessischer Rundfunk (nadawcy radiowo-telewizyjnego w Hesji) w sprawie procedury uiszczania abonamentu radiowo-telewizyjnego, zwanego dalej „regulaminem w sprawie abonamentu"], wydanego na podstawie § 9 ust. 2 RBStV, stanowi:

„Osoba odpowiedzialna za uiszczenie opłaty abonamentowej nie może uiścić jej w gotówce, lecz wyłącznie za pomocą następujących środków płatniczych:

1. automatyczne polecenie zapłaty SEPA;

2. zwykły przelew bankowy;

3. stały przelew bankowy".

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

16. Johannes Dietrich i Norbert Häring – skarżący w postępowaniach głównych – są zobowiązani, na podstawie § 2 ust. 1 RBStV, do uiszczenia na rzecz Hessischer Rundfunk opłaty abonamentowej.

17. Zaoferowali oni Hessischer Rundfunk uiszczenie tej opłaty w gotówce. Powołując się na § 10 ust. 2 regulaminu w sprawie abonamentu, w rozumieniu którego opłata ta może zostać uiszczona jedynie poprzez polecenie zapłaty, zwykły lub stały przelew bankowy, Hessischer Rundfunk odrzucił tę ofertę płatności i decyzją z dnia 1 września 2015 r. przesłał A. Dietrichowi i J. Häringowi wezwania do zapłaty, w których określił kwotę zaległości na 52,50 EUR plus 8 EUR tytułem odsetek za zwłokę.

18. J. Dietrich i N. Häring zakwestionowali wezwanie do zapłaty otrzymane od Hessischer Rundfunk, lecz ich skargi zostały odrzucone zarówno w pierwszej, jak i w drugiej instancji.

19. Następnie wnieśli oni skargę do sądu odsyłającego Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego). W ramach swoich skarg utrzymują, 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 spłaty długów pieniężnych. Obowiązek ten można ograniczyć wyłącznie w drodze umowy pomiędzy stronami lub na podstawie upoważnienia wynikającego z ustawy federalnej czy też prawa Unii. Praktyczne powody związane z płatnościami w ramach „postępowań masowych", to znaczy w sytuacjach, w których występuje bardzo wysoka liczba płatników, nie mogą uzasadniać wyłączenia możliwości zapłaty gotówką.

20. Tytułem wstępu sąd odsyłający uznaje, że na mocy prawa krajowego wniesione do niego skargi powinny zostać rozpatrzone. Wyłączenie możliwości uiszczenia opłaty abonamentowej w gotówce przewidziane w regulaminie w sprawie abonamentu wydanym przez Hessischer Rundfunk jest sprzeczne z wyższym rangą przepisem prawa federalnego zawartym w § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG [8].

21. Sąd odsyłający zauważa, że ten ostatni przepis należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje on instytucje publiczne do przyjmowania banknotów euro w celu wykonania zobowiązań pieniężnych nałożonych przez organ władzy publicznej. Wyjątków od tej zasady nie można opierać jedynie na względach praktycznych procedur administracyjnych czy też oszczędności kosztów, bowiem wymagają one upoważnienia wynikającego z ustawy federalnej, gdyż upoważnienie wynikające z prawa kraju związkowego, jak w niniejszym przypadku, nie jest wystarczające.

8 Sąd odsyłający wskazuje, że zgodnie z art. 31 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec) prawo federalne ma charakter nadrzędny wobec prawa kraju związkowego.

22. W tym kontekście sąd odsyłający twierdzi jednak, że w postępowaniach głównych podniesione są trzy kwestie, dla których niezbędne jest wydanie przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

23. Po pierwsze, sąd ten ma wątpliwości co do zgodności § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG z przyznaniem wyłącznej kompetencji Unii w zakresie polityki pieniężnej w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE.

24. Sąd ów stwierdza, że pojęcie polityki pieniężnej nie zostało zdefiniowane w traktatach oraz że jego treść, a tym samym zakres wyłącznej kompetencji Unii nie zostały jeszcze ostatecznie wyjaśnione. Na podstawie istniejącego orzecznictwa Trybunału sąd odsyłający uważa, że nie może ostatecznie rozstrzygnąć, czy wyłączna kompetencja Unii w dziedzinie polityki pieniężnej obejmuje również regulację skutków prawnych wiążących się ze statusem banknotów euro jako legalnego środka płatniczego oraz w szczególności nałożenie obowiązku na instytucje publiczne w zakresie przyjmowania banknotów euro w celu wypełnienia zobowiązań pieniężnych wynikających z prawa publicznego.

25. Sąd odsyłający zwraca uwagę, że z jednej strony taki obowiązek nie odnosi się do celu polegającego na utrzymaniu stabilności cen, ani też nie występuje bezpośredni związek z wymienionymi w prawie pierwotnym środkami służącymi do osiągnięcia celów polityki pieniężnej. W szczególności nie jest ograniczone ani zmienione przez taki obowiązek prawo do emisji banknotów euro, przyznane na mocy art. 128 ust. 1 TFUE Europejskiemu Bankowi Centralnemu i krajowym bankom centralnym. Z drugiej jednak strony wspomniany sąd zauważa, że 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 funkcjonowanie obrotu pieniężnego. W każdym razie wydaje się niewykluczone, że akt prawny regulujący status banknotów euro jako prawnego środka płatniczego można by oprzeć na art. 133 TFUE jako środek niezbędny do używania euro jako jednej waluty, a tym samym również należy założyć istnienie wyłącznej kompetencji Unii w tym zakresie.

26. Po drugie, sąd odsyłający zastanawia się nad kwestią, czy z samego prawa Unii wynika zakaz, zgodnie z którym instytucje publiczne państw członkowskich nie mogą odmówić przyjęcia banknotów euro oferowanych w celu wykonania zobowiązania pieniężnego nałożonego przez organ władzy publicznej. Gdyby tak było, niezależnie od zgodności § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG z prawem Unii, § 10 ust. 2 regulaminu w sprawie abonamentu wydanego przez Hessischer Rundfunk byłby jednak niezgodny z prawem ze względu na naruszenie normy wyższego rzędu, w związku z czym należałoby uwzględnić skargi wniesione do sądu odsyłającego.

27. Sąd odsyłający zauważa, że obowiązek przyjęcia banknotów denominowanych w euro nie wynika jasno z pojęcia legalnego środka płatniczego przewidzianego w art. 128 ust. 1 zdanie trzecie TFUE, art. 16 akapit pierwszy zdanie trzecie statutu ESBC i EBC oraz art. 10 zdanie drugie rozporządzenia nr 974/98. Ani w pierwotnym, ani we wtórnym prawie Unii nie zdefiniowano tego pojęcia. Motyw 19 wspomnianego rozporządzenia wskazuje jedynie, że ograniczenia w płatnościach dokonywanych w gotówce zdaniem prawodawcy Unii nie wpływają automatycznie na status gotówki denominowanej w euro jako prawnego środka płatniczego. Zdaniem sądu odsyłającego nie jest jasne, jakie znaczenie przypada w tym kontekście zaleceniu Komisji 2010/191/UE. O ile bowiem zalecenie to przewiduje „ogólną definicję prawnego środka płatniczego", zalecenia instytucji Unii nie mają jednak mocy wiążącej zgodnie z art. 288 ust. 5 TFUE.

28. Po trzecie, nawet w wypadku gdyby w odpowiedzi na pierwsze pytanie prejudycjalne Trybunał miał przyjąć, że ze względu na wyłączną kompetencję Unii w dziedzinie polityki pieniężnej ustawodawca niemiecki nie był uprawniony do przyjęcia przepisu takiego jak § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG, sąd odsyłający zastanawia się, czy taki przepis nie powinien mieć jednak zastosowania, w zakresie, w jakim i dopóki Unia nie skorzystała ostatecznie ze swojej wyłącznej kompetencji. Sąd odsyłający uważa

bowiem, że z istniejącego orzecznictwa nie wynika w sposób niebudzący wątpliwości, czy krajowy akt prawny nie powinien być stosowany, w wypadku gdyby w braku ustanowienia przepisów przez Unię wydano go wbrew skutkowi blokującemu, jaki wywiera istnienie w tej dziedzinie wyłącznej kompetencji Unii.

29. W związku z powyższym sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy wyłączna kompetencja 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 akapit pierwszy zdanie trzecie [statutu ESBC i EBC] oraz art. 10 zdanie drugie rozporządzenia [nr 974/98], 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) W wypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze i odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie:

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

III. Analiza prawna

A. Uwagi wstępne

30. Jak wskazano we wstępie, niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, po pierwsze, dotyka delikatnych kwestii dotyczących zakresu wyłącznej kompetencji Unii w dziedzinie polityki pieniężnej, a zatem kwestii związanej z podziałem kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi oraz sposobów korzystania z danych kompetencji. W szczególności podnosi delikatną kwestię możliwości i ewentualnych ograniczeń dla państw członkowskich strefy euro w przyjmowaniu środków ograniczających używanie gotówki. Po drugie, niniejsza sprawa dotyczy także wykładni złożonych i niejasnych pojęć prawa walutowego, które nie zostały jeszcze uwzględnione w orzecznictwie Trybunału.

31. W tym kontekście uważam za właściwe wyjaśnienie na wstępie zakresu niektórych pojęć istotnych dla udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane przez sąd odsyłający. Rozpocznę zatem analizę od pewnych rozważań dotyczących wyłącznych kompetencji Unii w ramach kategorii kompetencji sformalizowanych przez traktat z Lizbony (sekcja B). Następnie zajmę się kwestią zakresu wyłącznej kompetencji przyznanej Unii w odniesieniu do polityki pieniężnej, w szczególności, czy obejmuje ona normatywny wymiar odnoszący się do prawa walutowego (lex monetae; sekcja C). Przeanalizuję zatem zakres pojęcia „legalnego środka płatniczego” w prawie Unii, a w szczególności

zakres statusu banknotów i monet jako legalnego środka płatniczego; w tym kontekście przeanalizuję kwestię możliwości przyjęcia przepisów ograniczających używanie gotówki oraz ograniczenia tej możliwości (sekcja D). Wreszcie, na podstawie tych rozważań, odpowiem na pytania prejudycjalne skierowane do Trybunału przez sąd odsyłający (sekcja E).

B. Wyłączne kompetencje Unii

32. Jak powszechnie wiadomo, w celu zapewnienia większej przejrzystości systemu kompetencji Unii [9], traktat z Lizbony wprowadził po raz pierwszy do prawa pierwotnego, a dokładniej mówiąc, do wstępu do TFUE [10], kompetencje w określonych dziedzinach przyznanych Unii (art. 2 TFUE), jak również szczegółowy wykaz różnych dziedzin, w odniesieniu do których przyznano kompetencje samej Unii (art. 3–6 TFUE).

33. Początkowe przepisy TFUE w sprawie podziału kompetencji, odzwierciedlające i w znacznej części kodyfikujące wcześniejsze orzecznictwo Trybunału, dotyczą konstytucyjnoprawnej kwestii podziału uprawnień pomiędzy Unią a tworzącymi ją państwami członkowskimi, przy czym ów podział wyznacza zasada kompetencji powierzonych ustanowiona w art. 5 ust. 1 i 2 TUE (a także w art. 4 ust. 1 TUE), w świetle której przepisy te należy interpretować. Zamierzonym celem jest ustalenie na poziomie prawa pierwotnego odpowiedniego zakresu kompetencji z jednej strony Unii Europejskiej, a z drugiej strony państw członkowskich, które nadal pozostają suwerenne i które ją tworzą, z zamiarem zapewnienia równowagi pomiędzy nimi [11].

34. W tym celu w początkowych przepisach TFUE podzielone zostały kompetencje Unii w zależności od ich powiązania z kompetencjami państw członkowskich na „kompetencje wyłączne" (o których mowa w art. 2 ust. 1 i art. 3 TFUE) oraz „kompetencje niewyłączne" składające się, dokładniej rzecz ujmując, z kompetencji dzielonych (o których mowa w art. 2 ust. 2 i art. 4 TFUE) oraz kompetencji uzupełniających w zakresie wspierania, koordynowania lub uzupełniania (o których mowa w art. 2 ust. 5 i art. 6 TFUE) [12].

35. Z art. 2 ust. 6 TFUE wynika następnie, że w rzeczywistości zakres i warunki wykonywania kompetencji przyznanych Unii, bez względu na to, czy są one wyłączne czy też nie, określają postanowienia traktatów odnoszące się do każdej dziedziny.

36. Szczególnie w odniesieniu do *kompetencji wyłącznych* z art. 2 ust. 1 TFUE wynika, że jeżeli traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii.

37. W odniesieniu do *kompetencji niewyłącznych* z art. 2 ust. 2 TFUE wynika natomiast, że jeżeli traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, to zarówno Unia, jak i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie, ale z jednej strony państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję wyłącznie w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji, a z drugiej strony mogą ponownie

9 Konieczność „doprecyzowania podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskim, uproszczenia go i dostosowania" została już podkreślona w oświadczeniu z Laeken dotyczącym przyszłości Unii Europejskiej załączonym do konkluzji prezydencji Rady Europejskiej w Laeken, 14 i 15 grudnia 2001 r., (SN 300/1/01, Rev. 1; zob. s. 4 deklaracji), a wcześniej, w podobny sposób, w deklaracji 23 traktatu z Nicei (Dz.U. 2001, C 80/1).

10 Tytuł I („Kategorie i dziedziny kompetencji Unii") części pierwszej („Zasady").

11 Zobacz w tym względzie opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie opinii [2/15 (umowa o wolnym handlu z Singapurem), EU:C:2016:992, w szczególności pkt 55, 57].

12 Kompetencje te można uzupełnić kompetencją państw członkowskich w zakresie określania zasad koordynowania polityki gospodarczej i zatrudnienia przewidzianą w art. 2 ust. 3 i 5 TFUE oraz kompetencją w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przewidzianą w art. 2 ust. 4 TFUE i tytule V TUE.

wykonywać swoją kompetencję wyłącznie w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji. Odnośnie do kompetencji uzupełniających w rozumieniu art. 2 ust. 5 TFUE, jeżeli Unia posiada kompetencję w zakresie wspierania, koordynowania lub uzupełniania w tych dziedzinach, nie zastępuje ona kompetencji państw członkowskich w tych dziedzinach.

38. Ze wspomnianych powyżej zasad regulujących kompetencje Unii, skodyfikowanych przez traktat z Lizbony, wynika, że w przeciwieństwie do przypadku przyznania kompetencji niewyłącznych, gdy kompetencja jest przyznana Unii na zasadzie wyłączności, państwa członkowskie tracą *natychmiast* i *nieodwracalnie* wszelkie prerogatywy związane z zakresem kompetencji przyznanych Unii. Przyznanie wyłącznej kompetencji Unii odbiera państwom członkowskim wszelkie kompetencje w danej dziedzinie, a jakiekolwiek działania normatywne państw członkowskich w tym kontekście są a priori sprzeczne z traktatami.

39. Utrata kompetencji przez państwa członkowskie następuje *natychmiastowo* w tym sensie, że w przeciwieństwie do przypadku przyznania kompetencji dzielonej [13] dla utraty przez państwa członkowskie ich prerogatyw w dziedzinie kompetencji przyznanych Unii na zasadzie wyłączności nie ma znaczenia, czy Unia wykonała swoją kompetencję.

40. Utrata ta jest *nieodwracalna* w tym znaczeniu, że wyłącznie formalna zmiana traktatów może zmienić wyłączny charakter przyznania kompetencji Unii, przekazując kompetencje państwom członkowskim w dziedzinie wyłącznej kompetencji Unii.

41. Natychmiastowość i nieodwracalność utraty kompetencji krajowych w dziedzinach wyłącznej kompetencji Unii są ponadto nierozerwalnie związane z uznaną przez Trybunał funkcją wyłącznego charakteru powierzenia kompetencji Unii, która umożliwia zastąpienie jednostronnych działań państw członkowskich w danej dziedzinie wspólnym działaniem opartym na jednolitych dla całej Unii zasadach, w celu ochrony ogólnego interesu Unii, w ramach którego należy pogodzić interesy poszczególnych państw członkowskich [14].

42. Wyjątki od wyłącznego charakteru konstytucyjnego kompetencji przyznanej Unii muszą wynikać z samego prawa pierwotnego. W tym sensie, zgodnie z art. 2 ust. 1 druga część zdania TFUE, istnieją tylko dwa przypadki, w których państwa członkowskie mogą stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące w zakresie wyłącznej kompetencji Unii: jeżeli zostały one upoważnione przez Unię lub w celu wykonania aktów Unii.

43. Co się tyczy w szczególności możliwości upoważnienia państw członkowskich przez Unię do uchwalania aktów prawnych w zakresie wyłącznej kompetencji Unii, art. 2 ust. 1 TFUE nie określa ani warunków, ani zakresu upoważnienia. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału sprzed przyjęcia traktatu z Lizbony wynika jednakże, że akty prawne państw członkowskich w zakresie wyłącznej kompetencji Unii są dopuszczalne wyłącznie na podstawie „szczególnego” upoważnienia wydanego przez Unię [15].

13 Jak wynika z art. 2 ust. 2 zdanie drugie i trzecie TFUE, o którym mowa w pkt 37, w takim przypadku państwa członkowskie tracą bowiem swoje prerogatywy w odniesieniu do danej dziedziny kompetencji *pośrednio*, to znaczy wyłącznie w określonym zakresie, w jakim Unia wyraźnie lub w sposób dorozumiany korzystała z przyznanych jej kompetencji. Następnie z ust. 2 zdanie ostatnie wynika, że taka utrata kompetencji jest *odwracalna*. Zobacz w tym względzie opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie opinii [2/15 (umowa o wolnym handlu z Singapurem), EU:C:2016:992, pkt 59].

14 Zobacz w tym względzie opinia 1/75 (porozumienie OECD – norma dla wydatków lokalnych) z dnia 11 listopada 1975 r. (EU:C:1975:145, s. 1363, 1364).

15 Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 grudnia 1976 r., Donckerwolcke i Schou (41/76, EU:C:1976:182, pkt 32); a także wyroki: z dnia 17 października 1995 r., Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, pkt 12); Leifer i in. (C-83/94, EU:C:1995:329, pkt 12).

Ponadto, aby zapewnić zgodność z konstytucyjnym podziałem kompetencji, o którym mowa powyżej, takie upoważnienie może mieć wyłącznie ograniczony charakter i nie może prowadzić do trwałej zmiany w przedmiocie podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi wynikającego z tej konfiguracji [16].

44. W tym względzie należy jeszcze zauważyć, że zgodnie z uregulowaniem wyłącznych kompetencji Unii bezczynność prawodawcy Unii w zakresie wyłącznej kompetencji w żaden sposób nie skutkuje przywróceniem państwom członkowskim kompetencji i swobody jednostronnego działania w tej dziedzinie [17]. Również wówczas, gdy prawodawca Unii nie podejmuje właściwego działania w zakresie wyłącznej kompetencji, a okaże się ponadto, że podjęcie środków jest konieczne, specjalne upoważnienie będzie jednak zawsze wymagane, aby państwo członkowskie, które może w tej sytuacji działać wyłącznie jako administrator wspólnego interesu, mogło podjąć działania, choćby tylko o charakterze zachowawczym i tymczasowym, w ramach wyłącznej kompetencji Unii [18].

45. Chociaż system sformalizowany przez traktat z Lizbony prowadzi do kategoryzacji konkretnych kompetencji, w praktyce może nie być łatwo wyznaczyć dokładne granice pomiędzy obszarem kompetencji Unii a obszarami kompetencji pozostającymi w gestii państw członkowskich, szczególnie w sytuacjach gdy te obszary kompetencji zachodzą na siebie. Rozważania te są szczególnie istotne, co zresztą wynika z orzecznictwa Trybunału, w ramach unii gospodarczej i walutowej [19], która, jak już zauważyłem, rządzi się własną równowagą instytucjonalną [20].

46. Ponadto jak wiedzą znawcy systemów federalnych, sytuacje zachodzenia na siebie kompetencji przekazanych różnym szczeblom władzy lub nakładania się kompetencji zdarzają się często w wielopoziomowych systemach rządzenia, również w przypadku wyraźnego rozdziału kompetencji pomiędzy państwem federalnym a pozostałymi jednostkami państwowymi, zgodnie ze schematami „podwójnego federalizmu”, poprzez katalogi konstytucyjne, które zawierają analityczne rozróżnienie kompetencji państwa federalnegoi kompetencji innych jednostek państwowych.

47. W ramach porządku prawnego Unii w takich przypadkach głównym problemem wydaje się znalezienie sposobów skoordynowania pomiędzy sferą (wyłącznej) kompetencji Unii a realizacją kompetencji po stronie państw członkowskich. W takich przypadkach należy wyważyć między dwoma różnymi wymogami: z jednej strony wymogiem uniknięcia sytuacji, gdy prawo Unii przy wykonywaniu kompetencji państwowych podlegałoby ingerencjom, które ograniczałyby jego skuteczność, a z drugiej strony wymogiem zagwarantowania państwom członkowskim pewnego zakresu uznania w regulowaniu kwestii wykraczających poza kompetencje przyznane Unii.

16 Jako przykład upoważnienia przyznanego przez Unię państwom członkowskim w dziedzinie wyłącznej kompetencji Unii [w zakresie zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, wyłącznej kompetencji Unii w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. d) TFUE] zob. art. 5 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.U. 2013, L 354, s. 22).

17 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 5 maja 1981 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (804/79, EU:C:1981:93, pkt 20).

18 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 5 maja 1981 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (804/79, EU:C:1981:93, pkt 30). Oczywiste jest, że w przypadku, gdy konieczne będzie przyjęcie środka w zakresie kompetencji wyłącznej, ewentualny brak działań ze strony prawodawcy Unii może stwarzać problemy w przypadku braku innego właściwego organu do przyjęcia środka. Jednak wyłączny charakter kompetencji Unii powinien być ograniczony do tego, co jest konieczne do osiągnięcia celów Unii.

19 W kontekście unii gospodarczej i walutowej Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że środki polityki pieniężnej wchodzące w zakres wyłącznej kompetencji Unii mogą wywierać skutki pośrednie, które mogą być również pożądane w ramach polityki gospodarczej pozostającej w kompetencji państw członkowskich, i odwrotnie [zob. wyroki: z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 56); z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 52); z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in. (C-493/17, EU:C:2018:1000, pkt 60–67)].

20 Zobacz pkt 44 mojej niedawnej opinii w sprawach połączonych Rada/K. Chrysostomides & Co. i in. oraz K. Chrysostomides & Co. i in./Rada i in. (C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:390). W tym kontekście zob. także pkt 151 poniżej.

48. Takie wyważenie może być zrealizowane, z zachowaniem zgodności z traktatami i odnośnymi funkcjami przypisanymi każdemu podmiotowi, w różny sposób w zależności od charakteru i rodzajów statusów prawnych przewidzianych w prawie Unii, z którymi ma styczność wykonywanie kompetencji państwowych. Powinno ono jednak opierać się na zasadzie sformułowanej przez Trybunał w jego orzecznictwie, zgodnie z którą „mimo iż prawo Unii nie narusza kompetencji państw członkowskich […] to jednak przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie powinny przestrzegać prawa Unii” [21].

C. Zakres kompetencji Unii w odniesieniu do polityki pieniężnej

49. Pytania prejudycjalne skierowane do Trybunału przez sąd odsyłający, w szczególności pierwsze i drugie, zakładają wyjaśnienie zakresu wyłącznej kompetencji Unii w dziedzinie polityki pieniężnej. W szczególności konieczne jest ustalenie, czy, a jeżeli tak, to w jakim zakresie, przyjęcie przepisów prawa walutowego dotyczących euro wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii w odniesieniu do polityki pieniężnej, tak aby, stosując zasady wymienione w pkt 37–44 powyżej, wykluczyć jakąkolwiek interwencję regulacyjną państw członkowskich w tej dziedzinie, chyba że Unia udzieli im specjalnego upoważnienia.

50. W odniesieniu do tych kwestii należy przede wszystkim przypomnieć, że jak wynika 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 [22].

51. Kompetencje przyznane Unii odnośnie do polityki pieniężnej wpisują się w ramy unii gospodarczej i walutowej, której walutą jest euro, ustanowionej na mocy art. 3 ust. 4 TUE.

52. Kompetencje te zostały uwzględnione w tytule VIII części trzeciej TFUE (art. 119–144 TFUE) dotyczącym polityki gospodarczej i pieniężnej, a w szczególności w rozdziale 2 tego tytułu (art. 127–133 TFUE) konkretnie odnoszącym się do polityki pieniężnej.

53. W tym względzie należy zauważyć, że Trybunał podkreślał już fakt, że traktat FUE nie zawiera dokładnej definicji polityki pieniężnej, określa natomiast jednocześnie cele polityki pieniężnej i środki, którymi dysponuje ESBC w celu jej realizacji [23].

54. Jak zauważył Trybunał, zgodnie z art. 282 ust. 1 TFUE EBC i banki centralne państw członkowskich, których walutą jest euro, tworzące Eurosystem, są właściwe do prowadzenia polityki pieniężnej Unii. Na mocy art. 282 ust. 4 TFUE EBC przyjmuje środki niezbędne do wykonywania swoich zadań zgodnie z art. 127–133 i 138 TFUE oraz z warunkami przewidzianymi w statucie ESBC i EBC [24].

55. Trybunał zauważył także, że w celu ustalenia, czy dany środek wchodzi w zakres polityki pieniężnej, należy odnieść się przede wszystkim do celów tego środka i że podjęte w ramach tego środka działania zmierzające do osiągnięcia tych celów są również istotne [25].

21 Zobacz w tym względzie między innymi wyroki: z dnia 13 kwietnia 2010 r., Bressol i in. (C-73/08, EU:C:2010:181, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman i in. (C-673/16, EU:C:2018:385, pkt 37, 38 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 26 czerwca 2018 r., MB (zmiana płci i wiek emerytalny) (C-451/16, EU:C:2018:492, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

22 Wyroki: z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 50); a także z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 35).

23 Wyroki: z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 53); z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 42); z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in. (C-493/17, EU:C:2018:1000, pkt 50).

24 Wyroki: z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 49); a także z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 36); z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in. (C-493/17, EU:C:2018:1000, pkt 48).

25 Wyroki: z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 53, 55); a także z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 46); z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in. (C-493/17, EU:C:2018:1000, pkt 53).

56. W tym właśnie kontekście należy sprecyzować zakres wyłącznej kompetencji Unii w dziedzinie polityki pieniężnej.

57. W tym względzie uważam, że z wykładni językowej, systemowej i celowościowej właściwych postanowień traktatów wynika, że pojęcie polityki pieniężnej (w języku niemieckim „Währungspolitik"), które zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE przypisuje się do wyłącznej kompetencji Unii w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, należy rozumieć w ten sposób, że nie jest ono ograniczone do określania i prowadzenia polityki pieniężnej pod względem operacyjnym (polityka pieniężna „w ścisłym znaczeniu", w języku niemieckim „Geldpolitik") w rozumieniu art. 127 ust. 2 tiret pierwsze TFUE. Należy ją natomiast rozumieć w szerszym znaczeniu, takim, że obejmuje również normatywny wymiar odnoszący się do jednej waluty, do którego włączone są przepisy prawa walutowego [26].

58. W tym względzie należy przede wszystkim wziąć pod uwagę art. 119 TFUE, który jest przepisem otwierającym tytuł VIII dotyczący polityki gospodarczej i pieniężnej i z tego względu pełniącym ważną funkcję systemową. Ze struktury tej normy wynika, że podczas gdy w ust. 1 ustanowiono w sposób ogólny kryteria dotyczące działań państw członkowskich i Unii w dziedzinie polityki gospodarczej (rozwiniętej w rozdziale 1), ust. 2 dotyczy działań państw członkowskich i Unii w dziedzinie polityki pieniężnej („Währungspolitik"), rozwiniętej w rozdziale 2.

59. Zgodnie z art. 119 ust. 2 TFUE działania państw członkowskich i Unii obejmują jedną walutę – euro, jak również określenie oraz prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej i polityki wymiany walut [27]. Z przepisu tego wynika zatem, że wspomniane działania obejmują trzy elementy: jedną walutę – euro, określenie oraz prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej (w znaczeniu operacyjnym jako „Geldpolitik") i określenie oraz prowadzenie jednolitej polityki wymiany walut.

60. Moim zdaniem ze wskazanego postanowienia wynika, że kompetencji Unii w zakresie polityki pieniężnej, zawartych w rozdziale 2 wspomnianego wyżej tytułu VIII, nie można rozumieć w ścisłym znaczeniu jako ograniczonych wyłącznie do określenia i prowadzenia polityki pieniężnej w znaczeniu operacyjnym („Geldpolitik"), ale należy je rozumieć jako obejmujące także wyłączną kompetencję w zakresie jednej waluty, jaką jest euro (oraz polityki wymiany walut). Ponadto odniesienie do jedności waluty zawarte w art. 119 ust. 2 TFUE zakłada przyznanie Unii kompetencji o charakterze wyłącznym, która, aby móc zagwarantować taką jedność, musi obejmować uprawnienia do regulowania aspektów regulacyjnych samej waluty, a zatem musi obejmować prawo walutowe.

61. Wykładnię tę potwierdzają ponadto postanowienia zawarte w rozdziale 2 tytułu VIII dotyczącego polityki pieniężnej, w świetle którego zgodnie z art. 2 ust. 6 TFUE należy określić zakres wyłącznych kompetencji Unii odnoszących się do polityki pieniężnej („Währungspolitik").

62. Rozdział ten zawiera bowiem, po pierwsze, art. 128 TFUE, którego ust. 1 dotyczy emisji banknotów euro w Unii, jak również faktu, że są legalnym środkiem płatniczym, i którego ust. 2 dotyczy emisji monet.

26 Istnienie w traktatach dwóch różnych terminów, które można sprowadzić do jednego i tego samego pojęcia polityki pieniężnej (w języku angielskim „monetary policy", w języku francuskim „politique monetaire"), jednego „w szerokim znaczeniu", który obejmuje drugi „w ścisłym znaczeniu", potwierdzone jest faktem, że w wersji niemieckiej te dwa pojęcia są określane za pomocą różnych terminów, odpowiednio „Währungspolitik" i „Geldpolitik".

27 Wyroki: z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 48); z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 34); z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in. (C-493/17, EU:C:2018:1000, pkt 46).

63. Po drugie, zawiera art. 133 TFUE, który wyraźnie upoważnia prawodawcę Unii do ustanawiania środków legislacyjnych niezbędnych do używania euro jako jednej waluty [28].

64. Obecność takich postanowień we wspomnianym rozdziale i włączenie przewidzianych w nim kompetencji do dziedziny wyłącznej kompetencji przyznanej Unii w odniesieniu do polityki pieniężnej również jest niezbędne do zapewnienia jedności jednej waluty – euro.

65. Kompetencja do emisji i upoważniania do emisji banknotów euro oraz do regulowania emisji monet euro, kompetencja do określania legalnego środka płatniczego oraz kompetencja do emisji środków niezbędnych do używania takiej waluty stanowią w istocie podstawę jednolitego charakteru waluty – euro, a także stanowią warunek wstępny prowadzenia jednolitej polityki pieniężnej.

66. Brak wyłącznej kompetencji Unii w tych kwestiach skutkowałby tym, że każde państwo członkowskie należące do strefy euro mogłoby przyjąć inne podejście wobec jednej waluty, co wyraźnie podważałoby jedność euro jako waluty unii gospodarczej i walutowej i mogłoby także zagrozić skuteczności polityki pieniężnej prowadzonej przez ESBC i przyjętych w tym celu środków.

67. Zgodnie z pkt 41 powyżej przyznanie wyłącznej kompetencji Unii w odniesieniu do tych aspektów jednej waluty odzwierciedla potrzebę ustanowienia jednolitych zasad w tej dziedzinie dla wszystkich państw członkowskich, których walutą jest euro, w celu ochrony ogólnego interesu unii gospodarczej i walutowej oraz euro jako jednej waluty. Utworzenie jednej waluty wśród państw członkowskich strefy euro i jej właściwe funkcjonowanie zakłada pełne, całkowite i wyłączne przeniesienie ich suwerenności monetarnej na Unię w ramach unii gospodarczej i walutowej ustanowionej przez tę ostatnią.

68. W związku z tym wszystkie kompetencje i uprawnienia niezbędne do utworzenia i prawidłowego funkcjonowania jednej waluty – euro, należy uznać za wchodzące w zakres wyłącznych kompetencji Unii, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE.

69. Jeżeli chodzi w szczególności o legalny środek płatniczy, jak zostanie to wyjaśnione bardziej szczegółowo w następnej sekcji, odzwierciedla on oficjalny charakter jednej waluty strefy euro, wykluczając, by inne waluty mogły z niego korzystać. Pojęcie i uregulowanie legalnego środka płatniczego stanowi zatem zasadniczy element gwarancji jednolitego charakteru euro jako waluty państw członkowskich strefy euro. Nie jest bowiem przypadkiem, że legalny środek płatniczy, który stanowi pojęcie prawa publicznego, a dokładniej prawa walutowego [29], został przywołany na poziomie prawa pierwotnego Unii w art. 128 ust. 1 zdanie trzecie TFUE, do którego wykładni powrócę wkrótce.

70. W świetle powyższych rozważań uważam, że należy stwierdzić, że wyłączną kompetencję Unii w stosunku do polityki pieniężnej w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE należy rozumieć w ten sposób, że obejmuje ona wszystkie kompetencje i wszystkie uprawnienia niezbędne do utworzenia i prawidłowego funkcjonowania jednej waluty – euro, w tym normatywnego wymiaru odnoszącego się do takiej jednej waluty, który obejmuje określenie i uregulowanie jej statutu jako legalnego środka płatniczego.

28 Na podstawie tego postanowienia przyjęto szereg aktów prawnych, w tym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1210/2010 z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie weryfikacji autentyczności monet euro oraz postępowania z monetami euro nienadającymi się do obiegu (Dz.U. 2010, L 339, s. 1); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 651/2012 w sprawie emisji monet euro (Dz.U. 2012, L 201, s. 135); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 331/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające program wymiany, pomocy i szkoleń w dziedzinie ochrony euro przed fałszowaniem (program „Perykles 2020") i uchylające decyzje Rady 2001/923/WE, 2001/924/WE, 2006/75/WE, 2006/76/WE, 2006/849/WE oraz 2006/850/WE (Dz.U. 2014, L 103, s. 1).

29 Zobacz w tym względzie sprawozdanie przedstawicieli ministerstw finansów i krajowych banków centralnych państw strefy euro, o którym mowa w motywie 4 zalecenia 2010/191 [Report of the Euro Legal Tender Expert Group (ELTEG) on the definition, scope and effects of legal tender of euro banknotes and coins], a dokładniej w pkt 2.1.1 (a) na s. 3.

71. Niemniej zgodnie z tym, na co zwróciłem uwagę w pkt 45–48 powyżej, wykonanie takiej kompetencji przez Unię musi koniecznie uwzględniać potrzebę znalezienia właściwej równowagi pomiędzy wykonywaniem przez państwa członkowskie kompetencji pozostających w ich gestii, co może obejmować w tym obszarze kompetencje w zakresie prawa cywilnego odnoszące się do wygaśnięcia zobowiązań, kompetencje w zakresie organizacji i funkcjonowania administracji publicznej oraz w zakresie finansowym i karnym.

D. W przedmiocie pojęcia legalnego środka płatniczego

72. Po wyjaśnieniu, że wyłączna kompetencja Unii w odniesieniu do polityki pieniężnej obejmuje wymiar normatywny odnoszący się do jednej waluty, obejmujący określenie i regulację jej statusu oraz pojęcia legalnego środka płatniczego, w celu udzielenia odpowiedzi na pytania zadane przez sąd odsyłający staje się konieczne określenie zakresu pojęcia legalnego środka płatniczego w prawie Unii, a dokładniej statusu banknotów euro jako legalnego środka płatniczego.

73. W tym celu uważam jednak, że konieczne jest dokonanie pewnych wstępnych rozważań w odniesieniu do jednej waluty.

1. Wstępne rozważania w odniesieniu do jednej waluty

74. Jak wspomniano powyżej, zgodnie z art. 3 ust. 4 TUE euro jest walutą unii gospodarczej i walutowej ustanowionej przez Unię. Szereg postanowień traktatów, a w szczególności art. 119 ust. 2 i art. 133 TFUE [30], kwalifikuje euro jako „jedną walutę". W art. 282 ust. 3 zdanie drugie TFUE mowa jest także o euro jako takim.

75. Prawodawca Unii – jak zresztą wielu, jeśli nie wszyscy ustawodawcy krajowi – nie podaje definicji pojęcia waluty [31].

76. W prawie materialnym Unii pojęcie, które wydaje się najbliższe pojęciu waluty, to pojęcie „środków pieniężnych" przewidziane w dyrektywie (UE) 2015/2366 w sprawie usług płatniczych [32]. W ramach tej dyrektywy przedmiotem zharmonizowanych ram w zakresie usług płatniczych jest transfer „środków pieniężnych", dla którego to pojęcia dyrektywa nie podaje precyzyjnej definicji prawnej. Artykuł 4 pkt 25 wspomnianej dyrektywy zawiera jednak wykaz „środków pieniężnych", które mogą być przedmiotem usług płatniczych, wskazując, że oznaczają „banknoty i monety, zapisy księgowe lub pieniądz elektroniczny zgodnie z definicją dyrektywy 2009/110/WE" [33].

30 Zobacz także preambuła do traktatów i art. 140 ust. 3 TFUE.

31 Pojęcie włoskie „moneta" (w języku francuskim „monnaie") może być mylące już z punktu widzenia terminologicznego, ponieważ może być tłumaczone na inne języki za pomocą różnych terminów: z jednej strony w znaczeniu „waluta", tj. legalna waluta w danym kraju lub unii walutowej (w języku angielskim „currency", w języku niemieckim „Währung"; są to terminy odpowiadające pojęciu waluty używanemu w traktacie w celu określenia euro). Z drugiej strony pojęcie włoskie „moneta" może być tłumaczone na język potoczny używany w znaczeniu bardziej ogólnym jako „denaro" (pieniądze) (w języku angielskim „money", w języku niemieckim „Geld"). W rzeczywistości oba znaczenia pojęcia waluty są ze sobą powiązane [zob. H. Siekmann, w: R. Freitag i S. Omlor, The Euro as a legal Tender – A comparative Approach to a Uniform Concept, (2020) s. 8, 9].

32 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.U. 2015, L 337, s. 35).

33 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE (Dz.U. 2009, L 337, s. 35). Zobacz w szczególności art. 2 ust. 2.

77. W teorii ekonomii używa się na ogół definicji waluty – rozumianej w bardziej ogólnym znaczeniu jako „money" lub „Geld"[34] – typu funkcjonalnego, która według koncepcji sięgającej czasów Arystotelesa[35] podkreśla trzy funkcje, jakie pełni, czyli: (i) funkcję jednostki rozliczeniowej; (ii) funkcję środka płatniczego (lub wymiany); i (iii) funkcję przechowywania wartości.

78. Z prawnego punktu widzenia ta definicja ekonomiczna wydaje się wymagać uzupełnienia elementami wywodzącymi się z państwowej teorii waluty[36], w tym sensie, że waluta jest wytworem państwa lub, w przypadku euro, unii gospodarczej i walutowej oraz że jej istnienie jest zrozumiałe jedynie w ramach danego systemu prawnego.

79. Z historycznego punktu widzenia charakter waluty ewoluował na przestrzeni dziejów[37]. Obecnie współczesne gospodarki, w tym unia gospodarcza i walutowa, posługują się „pieniądzem fiducjarnym", czyli takim, który ma nadany prawnie status środka płatniczego i jest emitowany przez bank centralny, ale nie podlega wymianie na przykład na stałą ilość złota[38].

80. Jak zresztą wynika z powyższego pojęcia środków pieniężnych, waluta, reprezentowana w unii gospodarczej i walutowej przez jedną walutę – euro, jako taka istnieje albo w postaci fizycznej wyrażonej w banknotach i monetach (tj. gotówce), albo w postaci elektronicznej (wyrażonej np. jako saldo na rachunku bankowym). Waluta, a zatem euro w strefie euro, istnieje w gospodarce i występuje w obiegu pod różnymi postaciami.

81. Oczywiście najważniejszą formą waluty jest historycznie fizyczna forma gotówki (banknoty i monety), będąca najwyższym wyrazem suwerenności monetarnej państwa. Jak wskazują najnowsze dane, gotówka odgrywa ważną rolę w gospodarce w całej strefie euro. Z opublikowanego niedawno badania EBC[39] wynika bowiem, że gotówka stanowi około 79% dziennych płatności Europejczyków pod względem liczbowym i około 54% pod względem wartości. Dotyczy to przede wszystkim płatności o niskim nominale, jedynie 10% analizowanych transakcji gotówkowych dotyczy bowiem towarów lub usług o wartości przekraczającej 100 EUR. Badanie to wskazuje również bardzo odmienne zwyczaje i preferencje w różnych państwach członkowskich.

82. Jak wyraźnie wynika ze wspomnianego wyżej badania i jak potwierdził sam EBC podczas rozprawy, gotówka nadal odgrywa ważną rolę w gospodarce w strefie euro, a zatem pojawienie się społeczeństwa bezgotówkowego (cashless society) nie wydaje się – jak twierdzą niektórzy – nieuchronne, przynajmniej w Europie. Nie umniejsza to jednak faktu, że proces modernizacji gospodarki, a jeszcze niedawno rozwoju technologicznego doprowadził do powstania innych, niefizycznych form waluty, które

34 Zobacz przypis 31 powyżej.

35 Zobacz *Etyka nikomachejska*, księga V, sekcja 5, podjęta w średniowieczu przez Tomasza z Akwinu w *Summie teologii* (II-II, argument 78, art. 1.7).

36 Zasadniczo można odnieść się do F.G. Knapp, *Staatliche Theorie des Geldes* (1905). W tym względzie zob. jednak H. Siekmann, Restricting the use of cash in the European Monetary Union: Legal Aspects, w: F. Rövenkamp, M. Bälz, H.G. Hilpert, *Cash in East Asia*, (2017), s. 157 i nast., różne inne odniesienia doktrynalne. W odniesieniu do pojęcia waluty i różnych teorii prawnych dotyczących waluty zob. także rozdział 1 C. Proctor, Mann on the legal aspect of money, 6th ed., (2005).

37 Początkowo waluta ta była tzw. pieniądzem towarowym, to znaczy przedmiotem wykonanym z materiału mającego określoną wartość, np. złote monety; w dalszej kolejności pieniądz stał się „pieniądzem opartym na kruszcu", tj. banknotami, które można było wymienić na określoną ilość złota lub srebra. W tym względzie, aby uzyskać więcej szczegółów, zob. dokument wyjaśniający EBC zatytułowany „Czym jest pieniądz?" (https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/what_is_money.pl.html).

38 Pieniądz fiducjarny nie ma wartości sam w sobie – papier banknotowy jest właściwie bezwartościowy – ale można nim płacić za towary i usługi, gdyż ludzie wierzą, że bank centralny utrzyma wartość pieniądza w czasie. Gdyby bank centralny nie wypełnił tego zadania, pieniądz fiducjarny przestałby być akceptowany jako środek wymiany i utraciłby swoją przydatność jako środek przechowywania wartości.

39 Zobacz w tym względzie H. Esselink, L. Hernández, The use of cash by households in the euro area, *Occasional Paper Series*(EBC), nr 201 z listopada 2017 r. (dostępne do pobrania na stronie: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf), s. 18 i nast.

z czasem nabrały coraz większego znaczenia [40] i będą się stawać coraz bardziej znaczące [41]. Postęp technologiczny stał się w ostatnich latach tak gwałtowny i przełomowy, że może radykalnie zmienić sektor finansowy, zagrażając nawet suwerenności monetarnej (krajowej, strefy euro, Unii) [42]. W tym kontekście nie jest zaskoczeniem, że podobnie jak w przypadku innych dużych gospodarek świata [43], także na szczeblu Unii rozwinęła się dyskusja na temat możliwości wprowadzenia pieniądza elektronicznego (*Central Bank Digital Currency*) [44], który ma potencjalnie bardzo istotny wpływ zarówno na europejski system walutowy i finansowy, jak i na międzynarodową rolę, jaką odgrywa euro [45].

83. W każdym przypadku, niezależnie od formy (fizycznej, wyrażonej w gotówce, lub niefizycznej), waluta, której walutą w strefie euro jest jedna waluta – euro, istnieje i może, we wszystkich swoich formach, pełnić trzy wyżej wymienione funkcje, w tym w szczególności, dla celów niniejszej sprawy, przejęcia środków płatniczych [46].

84. W świetle powyższych uwag, a w szczególności w odniesieniu do tej ostatniej funkcji, konieczne jest zatem przeanalizowanie, w jaki sposób Unia wykonywała swoją wyłączną kompetencję w odniesieniu do jednej waluty, o której mowa była w poprzedniej sekcji, w szczególności w odniesieniu do określenia legalnego środka płatniczego.

2. W przedmiocie wykonywania przez Unię swojej wyłącznej kompetencji w zakresie legalnego środka płatniczego

85. W przedmiocie wykonywania swojej wyłącznej kompetencji prawodawca Unii uregulował pewne aspekty prawne wspólnej waluty, ale nie przyjął kompleksowej i wyczerpującej regulacji w tym zakresie.

86. W szczególności w przypadku legalnego środka płatniczego przepisy prawa Unii dotyczące tej kwestii obejmują na poziomie prawa pierwotnego art. 128 ust. 1 zdanie trzecie TFUE, przejęty w art. 16 akapit pierwszy zdanie trzecie statutu ESBC i EBC, oraz na poziomie prawa wtórnego rozporządzenie nr 974/98, a w szczególności jego art. 10 i 11.

40 W listopadzie 2017 r. depozyty w monetarnych instytucjach finansowych (MIF) w strefie euro wyniosły 17,5 bln EUR w porównaniu z około 1,1 bln EUR w gotówce w obiegu (zob. w tym względzie wykład Y. Merscha, członka zarządu EBC, zatytułowany *Virtual or virtueless? The evolution of money in the digital age*, dostępny do pobrania na stronie https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180208.en.html).

41 W tym względzie, wśród wielu opracowań, zob. opracowanie opublikowane przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, T. Adrian, T. Mancini-Griffoli, The Rise of Digital Money, FinTech Notes, Note/19/01 z lipca 2019 r., dostępne do pobrania na stronie https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2019/07/12/The-Rise-of-Digital-Money-47097, gdzie znajdują się liczne inne odesłania.

42 W tym względzie tytułem przykładu zob. wspólny komunikat Republiki Francuskiej i Republiki Federalnej Niemiec z dnia 13 września 2019 r. dotyczący projektu kryptowaluty Libra zainicjowanego przez Facebook, wraz z konsorcjum innych firm i organizacji pozarządowych.

43 Z ostatnich doniesień prasowych wynika z jednej strony, że Chińska Republika Ludowa rozpoczęła w kilku miastach realizację pilotażowego programu wprowadzenia cyfrowej waluty (*Central Bank Digital Currency*), który jest już na zaawansowanym etapie, a z drugiej strony, że również w wyniku tego projektu dyskusja w Stanach Zjednoczonych na temat wprowadzenia cyfrowego dolara znacznie przyspieszyła (spotkanie w tym względzie odbyło się 22 lipca 2020 r. w Senacie USA; zob. https://www.banking.senate.gov/hearings/us-china-winning-the-economic-competition). Kwestia ta niewątpliwie przyniesie bardzo poważne i istotne konsekwencje geopolityczne. Na temat potencjalnie przełomowego wpływu wprowadzenia CBDC na system monetarny zob. między innymi bardzo niedawne (czerwiec 2020 r.) opracowanie opublikowane przez Federal Reserve Bank of Philadelphia, Central Bank Digital Currency: Central Banking for All, dostępne do pobrania na stronie https://www.philadelphiafed.org/-/media/research-and-data/publications/working-papers/2020/wp20-19.pdf.

44 Wspomniana dyskusja miała miejsce w Radzie do spraw Gospodarczych i Finansowych w grudniu 2019 r. (zob. w tym względzie sporządzona na to spotkanie notatka EBC zatytułowana *Innovation and its impact on the European retail payment landscape* i dostępna do pobrania na stronie https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.other191204~f6a84c14a7.en.pdf). Zobacz w tym względzie również przemówienie wygłoszone przez Y. Merscha, członka zarządu EBC, zatytułowane *An ECB digital currency – a flight of fancy*?, dostępne do pobrania na stronie https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200511~01209cb324.en.html.

45 Zobacz w tym względzie komunikat Komisji z dnia 5 grudnia 2018 r., Towards a stronger international role of the euro, COM(2018) 796 final.

46 Zgodnie z prawem dług pieniężny może wygasnąć albo poprzez stosowanie jednej waluty wyrażonej w formie fizycznej (czyli w gotówce), albo poprzez jedną walutę wyrażoną w formie niefizycznej (czyli na przykład za pomocą przelewu bankowego pieniądza niefizycznego).

87. Przepisy te dotyczą emisji i statusu banknotów i monet jako legalnego środka płatniczego, ale nie zawierają dokładnej definicji prawnego pojęcia legalnego środka płatniczego. Taka luka nie jest przypadkowa, biorąc pod uwagę delikatny charakter tej kwestii i różne podejścia istniejące na poziomie poszczególnych zainteresowanych państw członkowskich [47].

88. W świetle rozważań przedstawionych w pkt 59–70 powyżej pojęcie legalnego środka płatniczego jest moim zdaniem pojęciem prawa walutowego właściwym dla prawa Unii, któremu, jako takiemu, należy nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię [48].

89. W tym względzie pragnę zauważyć, że chociaż prawodawca Unii nie przedstawił precyzyjnej definicji pojęcia legalnego środka płatniczego, to jednak może to zrobić w dowolnym momencie, określając w drodze przepisów ustawodawczych dokładne znaczenie, jakie należy nadać temu pojęciu.

90. Ponadto konieczne jest potwierdzenie, że skoro określenie zakresu tego pojęcia wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji prawa Unii, nie ma możliwości, aby państwa członkowskie, które, jak wynika z pkt 38–44 powyżej, utraciły wszelkie prerogatywy w tym zakresie, mogły przyjąć przepisy ustawodawcze, które ze względu na swój cel i treść stanowią regulację legalnego środka płatniczego, nawet w przypadku bezczynności prawodawcy Unii. Państwa członkowskie, których walutą jest euro, nie posiadają już jakichkolwiek kompetencji w zakresie definiowania pojęcia legalnego środka płatniczego.

91. W szczególności jeżeli chodzi o przepis, który nadaje pojęciu legalnego środka płatniczego zakres pojęcia prawa pierwotnego, a mianowicie art. 128 ust. 1 TFUE, jego dwa pierwsze zdania określają, że EBC ma wyłączne prawo do upoważniania do emisji banknotów euro w Unii oraz że banknoty takie mogą emitować EBC i krajowe banki centralne [49]. Zdanie trzecie wspomnianego ust. 1 stanowi, że banknoty emitowane przez EBC i krajowe banki centralne są jedynym legalnym środkiem płatniczym w Unii.

92. Przepis ten, który przejmuje w dosłownym brzmieniu art. 106 WE, ma zasadnicze znaczenie, mimo że nie definiuje dokładnie pojęcia legalnego środka płatniczego.

93. Po pierwsze, jest on wyrazem suwerennej władzy, przyznanej Unii przez państwa członkowskie, których walutą jest euro, w zakresie stanowienia, który towar lub instrument (materialny lub niematerialny) może być uznany za legalny środek płatniczy w strefie euro.

94. Po drugie, ma on zasadniczo funkcję gwarancyjną. Jak słusznie zauważyła Republika Federalna Niemiec, ma on na celu stworzenie „monopolu” na rzecz EBC i krajowych banków centralnych na emisję banknotów będących legalnym środkiem płatniczym poprzez zakazanie, na poziomie konstytucyjnym, tworzenia przez inne podmioty, czy to publiczne, czy prywatne, banknotów lub innych równoległych form waluty będących legalnym środkiem płatniczym [50].

47 Zobacz w tym względzie dyskusje przeprowadzone w ramach grupy roboczej złożonej z przedstawicieli ministerstw finansów i krajowych banków centralnych państw strefy euro, o której mowa w motywie 4 zalecenia 2010/191 (zob. sprawozdanie, o którym mowa w przypisie 29 powyżej). Ze sprawozdania tego wynika, że eksperci krajowi uznali, iż pojęcie legalnego środka płatniczego jest pojęciem powszechnie przyjętym w prawie krajowym, ale że w poszczególnych państwach członkowskich istnieją różnice w tradycjach prawnych i zwyczajach konsumenckich. Zobacz w tym względzie B. Angel, A. Margerit, Quelle est la portée du cours légal de l'euro?, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nr 532/2009, w szczególności s. 589, 590.

48 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 4 października 2011 r., Football Association Premier League i in. (C-403/08 i C-429/08, EU:C:2011:631, pkt 154).

49 W tym względzie zob. decyzja EBC 2011/67/UE z dnia 13 grudnia 2010 r. w sprawie emisji banknotów w euro (wersja przeredagowana) (Dz.U. 2011, L 35, s. 26).

50 W kontekście historycznym odegrała ona również rolę gwarantującą na poziomie konstytucyjnym całkowite zastąpienie walut krajowych państw członkowskich, które przyjęły euro jako jedną walutę.

95. Po trzecie, przepis ten gwarantuje na poziomie konstytucyjnym faktyczne istnienie banknotów denominowanych w euro, co prowadzi do wniosku, że ich całkowite zniesienie byłoby sprzeczne z prawem Unii.

96. Moim zdaniem jednak ani z art. 128 ust. 1 TFUE, ani z żadnego innego przepisu prawa Unii nie wynika wniosek, że konstytucyjny prawodawca Unii zamierzał wykluczyć możliwość przypisania wartości legalnego środka płatniczego, obok banknotów (i monet) euro [51], innym formom waluty, niekoniecznie fizycznym [52]. Wspomniane wyżej suwerenne uprawnienie Unii do definiowania prawnego środka płatniczego obejmuje bowiem uprawnienie do określania, według własnego uznania i zgodnie z prawem unijnym, instrumentu lub instrumentów będących prawnym środkiem płatniczym w strefie euro [53].

97. W tym kontekście należy również zauważyć, że chociaż Unia nie przypisała wyraźnie wartości legalnego środka płatniczego formom waluty innym niż gotówka, to jednak w ramach regulowania rynku wewnętrznego dokonała analitycznego uregulowania usług płatniczych [w wyżej wymienionej dyrektywie (UE) 2015/2366] i emisji pieniądza elektronicznego (w wyżej wymienionej dyrektywie 2009/110). W tym kontekście sama Unia zachęca do korzystania z elektronicznych sposobów płatności [54]. To uregulowanie analityczne, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa płatności zapisem księgowym i pieniądzem elektronicznym, przyczyniło się, biorąc pod uwagę bezpieczeństwo i powszechność tych środków płatniczych, do zmniejszenia wykorzystania gotówki [55].

98. Niemniej jednak należy również zauważyć, że o ile wyłączna kompetencja przyznana Unii w odniesieniu do jednej waluty pozwala jej na określenie pojęcia legalnego środka płatniczego, które, jak zostanie wyjaśnione bardziej szczegółowo w następnej części, bezpośrednio dotyczy stosowania waluty jako środka spłaty długów pieniężnych, o tyle ta wyłączna kompetencja nie sięga aż do objęcia ogólnej kompetencji do regulowania ustaleń dotyczących wygaśnięcia zobowiązań pieniężnych, czy to na mocy prawa prywatnego, czy publicznego, które pozostały w gestii państw członkowskich. W tym kontekście istnieje zatem wymóg skoordynowania, w rozumieniu określonym w pkt 45–48 i 71 powyżej, wyłącznej kompetencji Unii w zakresie definiowania legalnego środka płatniczego z kompetencjami państw członkowskich, w szczególności w dziedzinie prawa cywilnego w odniesieniu do spłaty prywatnych długów pieniężnych, w dziedzinie organizacji i funkcjonowania administracji publicznej i podatkowej w odniesieniu do wykonywania publicznych zobowiązań pieniężnych oraz w dziedzinie spraw karnych w odniesieniu do wzajemnych powiązań między obiegiem waluty a zwalczaniem przestępczości.

51 W tym względzie należy zauważyć, że monety euro uzyskały status prawnego środka płatniczego na poziomie prawa wtórnego na mocy art. 11 rozporządzenia nr 974/98. Ponadto monety są wyraźnie przewidziane w art. 128 ust. 2 TFUE.

52 W tym względzie pragnę zauważyć, że z samego brzmienia art. 128 ust. 1 zdanie trzecie TFUE wynika, iż przepis ten stanowi, że banknoty euro emitowane przez EBC i krajowe banki centralne są *jedynym* (die einzigen Banknoten) legalnym środkiem płatniczym w Unii. Z przepisu tego nie wynika, że banknoty takie są jedynym instrumentem posiadającym status legalnego środka płatniczego w Unii, co zresztą znajduje potwierdzenie w przyznaniu statusu legalnego środka płatniczego również monetom.

53 Taka interpretacja jest zgodna z koniecznością elastyczności prawa Unii w zakresie dostosowania się do potrzeb wynikających ze zmian wywołanych rozwojem technologicznym, które, jak wspomniano w pkt 82 powyżej, są niezwykle szybkie w rzeczywistości gospodarczej.

54 Zobacz dla przykładu motyw 5 dyrektywy 2015/236 oraz zielona księga Komisji z 2012 r. „W kierunku zintegrowanego europejskiego rynku płatności realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych” [KOM(2011) 941 wersja ostateczna].

55 To uregulowanie analityczne doprowadziło do osiągnięcia takiego poziomu bezpieczeństwa transakcji i rozpowszechnienia ich stosowania, że niektórzy uważają, iż zapis księgowy powinien być obecnie uważany za legalny środek płatniczy. Zobacz dla przykładu V. De Stasio, Verso un concetto europeo di moneta legale: valute virtuali, monete complementari e regole di adempimento, *Banca borsa titoli di credito*, 2018, szczególnie s. 751.

3. W przedmiocie pojęcia legalnego środka płatniczego w odniesieniu do banknotów euro w prawie Unii

99. W celu udzielenia odpowiedzi na pytania zadane przez sąd odsyłający należy określić zakres pojęcia banknotów euro jako legalnego środka płatniczego, nawet wobec braku dokładnej definicji pojęcia legalnego środka płatniczego sformułowanej przez prawodawcę Unii w ramach wykonywania jego wyłącznej kompetencji. Ponieważ jest to pojęcie prawa Unii, do Trybunału należy określenie w drodze wykładni zakresu stosowania tego pojęcia w obecnym stanie prawa [56].

100. Pomimo braku precyzyjnej definicji prawo Unii dostarcza ponadto szereg elementów interpretacyjnych, które umożliwiają nakreślenie zarysu unijnoprawnego pojęcia legalnego środka płatniczego w odniesieniu do banknotów i monet euro. Elementy te to z jednej strony zalecenie Komisji 2010/191, a z drugiej strony motyw 19 rozporządzenia nr 974/98.

101. W odniesieniu do pierwszego elementu interpretacyjnego, to jest zalecenia 2010/191, dotyczy ono wyraźnie zakresu i skutków statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego. Jak wynika z motywu 4, jego podstawą są główne wnioski zawarte w sprawozdaniu przygotowanym przez grupę roboczą złożoną z przedstawicieli ministerstw finansów i krajowych banków centralnych państw strefy euro, pod egidą Komisji i EBC.

102. W postanowieniu odsyłającym sąd odsyłający wyraźnie zwraca się o wyjaśnienie zakresu zastosowania tego zalecenia.

103. W tym względzie należy zauważyć, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, iż nawet jeśli zgodnie z art. 288 ust. 5 TFUE zalecenia nie mają wywierać skutków wiążących i nie mogą tworzyć praw, na które jednostki mogą powołać się przed sądem krajowym, nie są one jednak całkowicie pozbawione skutków prawnych. Sądy krajowe muszą bowiem uwzględniać zalecenia przy rozstrzyganiu wnoszonych do nich sporów, w szczególności gdy pomagają one w wykładni przepisów krajowych przyjętych w celu ich wdrożenia lub gdy mają stanowić uzupełnienie przepisów Unii mających charakter wiążący [57].

104. Trybunał przyznał również, że jeżeli dokument, tak jak w przypadku zalecenia 2010/191, został opracowany przez grupę ekspertów krajowych i służby Komisji, może on udzielić użytecznych wskazówek dla dokonania wykładni właściwych przepisów prawa Unii i przyczynić się w ten sposób do zapewnienia ich jednolitego zastosowania [58].

105. Zalecenie 2010/191 stanowi zatem ważny element interpretacyjny dla określenia unijnoprawnego pojęcia banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego, tym bardziej że opiera się na sprawozdaniu przygotowanym przez grupę roboczą przedstawicieli państw członkowskich strefy euro.

106. Z ogólnej definicji statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego zawartej w pkt 1 wyżej wymienionego zalecenia wynika, że w sytuacji gdy istnieje zobowiązanie pieniężne, status banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego powinien obejmować trzy elementy: po pierwsze, obowiązkową akceptację; po drugie, akceptację pełnej wartości nominalnej; i po trzecie, moc umarzania zobowiązań pieniężnych.

56 Trybunał nie miał jeszcze możliwości bezpośredniego odniesienia się do tego pojęcia prawa Unii, ale wspomniał o nim przy okazji w sprawach dotyczących swobodnego przepływu towarów [wyrok z dnia 23 listopada 1978 r., Thompson i in. (7/78, EU:C:1978:209)], w dziedzinie podatku od wartości dodanej [wyroki: z dnia 14 lipca 1998 r., First National Bank of Chicago (C-172/96, EU:C:1998:354, pkt 25); z dnia 22 października 2015 r., Hedqvist (C-264/14, EU:C:2015:718, pkt 25, 44 i nast.)] oraz w dziedzinie transportu [wyrok z dnia 15 listopada 2018 r., Verbraucherzentrale Baden-Württemberg (C-330/17, EU:C:2018:916)].

57 Wyroki: z dnia 13 grudnia 1989 r., Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, pkt 7, 16, 18); z dnia 21 stycznia 1993 r., Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1993:24, pkt 18); z dnia 11 września 2003 r., Altair Chimica (C-207/01, EU:C:2003:451, pkt 41); z dnia 24 kwietnia 2008 r., Arcor (C-55/06, EU:C:2008:244, pkt 94).

58 Wyrok z dnia 6 września 2012 r., Chemische Fabrik Kreussler (C-308/11, EU:C:2012:548, pkt 25).

107. Szczególnie w odniesieniu do obowiązkowej akceptacji pkt 1 lit. a) zalecenia 2010/191 stanowi, że jeżeli strony nie uzgodniły innych środków płatniczych, wierzyciel zobowiązania nie może odmówić zapłaty banknotami i monetami euro.

108. Należy zatem uznać zgodnie z definicją prawnego środka płatniczego wynikającą z zalecenia 2010/191, że unijnoprawne pojęcie banknotów i monet jako prawnego środka płatniczego wiąże się zasadniczo z ogólnym obowiązkiem przyjęcia gotówki spoczywającym na wierzycielu w celu spłaty długu pieniężnego, ale obowiązek ten nie jest bezwzględny, gdyż może zostać uchylony przy zastosowaniu swobody zawierania umów przez strony.

109. W tym względzie, jak słusznie zauważa Komisja, należy zauważyć, że w grupie roboczej złożonej z przedstawicieli różnych państw członkowskich istniała jednomyślność co do tej definicji [59], co pozwala uznać, że takie pojęcie prawnego środka płatniczego, jak przedstawiono powyżej, może być uważane za wspólne pojęcie w systemach prawnych państw członkowskich strefy euro.

110. Jednakże w obecnym stanie prawnym niezależne unijnoprawne pojęcie prawnego środka płatniczego należy interpretować również w świetle drugiego elementu wykładni, mianowicie motywu 19 rozporządzenia nr 974/98.

111. Z tego motywu wynika, że 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 prawnego środka płatniczego, o ile istnieją inne dostępne prawne środki regulowania długów pieniężnych.

112. Przed przystąpieniem do analizy wpływu tego motywu na unijnoprawne pojęcie prawnego środka płatniczego należy wyjaśnić wartość, jaką należy przypisać motywowi aktu prawnego Unii, co było przedmiotem dyskusji podczas rozprawy.

113. W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że preambuła aktu prawnego Unii może uściślić treść przepisów tego aktu oraz że motywy aktu prawnego Unii stanowią istotne elementy wykładni, które mogą rzucić światło na wolę autora tego aktu [60].

114. Wynika z tego, że chociaż motyw nie stanowi sam w sobie przepisu prawnego i w związku z tym nie ma własnej wartości prawnej, pozwala on rzucić światło na wykładnię, jaką należy nadać normie prawnej lub pojęciu prawnemu przewidzianemu w akcie, w którym jest on zawarty [61].

115. Z orzecznictwa tego wynika, że motyw 19 rozporządzenia nr 974/98, zawarty w akcie ustawodawczym regulującym status banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego – odpowiednio w art. 10 zdanie drugie i art. 11 zdanie drugie – stanowi kwalifikowaną wskazówkę interpretacyjną, którą jako taką należy uwzględnić przy określaniu dokładnego zakresu unijnoprawnego jednolitego pojęcia legalnego środka płatniczego. Pojęcie to jest stosowane zarówno w rozporządzeniu nr 974/98, jak i w prawie pierwotnym w art. 128 ust. 1 zdanie trzecie TFUE, przejętym w art. 16 akapit pierwszy zdanie trzecie statutu ESBC i EBC [62].

59 Zobacz s. 4 sprawozdania ekspertów krajowych przytoczonego w przypisie 29 powyżej.

60 Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in./Komisja (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 75); podobnie wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 76). Zobacz także wyroki: z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 42 in fine); z dnia 22 września 2011 r., Budějovický Budvar (C-482/09, EU:C:2011:605, pkt 40 i nast.).

61 Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 marca 2020 r., Mowi/Komisja (C-10/18 P, EU:C:2020:149, pkt 43, 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 W tym względzie, jak zresztą wskazały na rozprawie wszystkie strony uczestniczące i jak wynika z orzecznictwa Trybunału, o którym mowa w pkt 113 i 114, motyw nie może mieć pierwszeństwa przed rzeczywistym przepisem prawa, nie mówiąc już o prawie pierwotnym. Może on jednak być wykorzystywany do interpretacji pojęcia zawartego w samym akcie, które jest przewidziane zarówno w prawie pierwotnym, jak i wtórnym, a zatem musi być rozumiany w sposób jednolity. Należy również zauważyć w tym względzie, że art. 10 zdanie drugie rozporządzenia nr 974/98 powiela w dosłownym brzmieniu w sposób, który można określić jako deklaratywny, przepis zawarty w art. 106 WE, obowiązujący w chwili przyjęcia tego rozporządzenia, który stał się następnie art. 128 TFUE.

116. Z motywu tego wynika, że chociaż prawodawca Unii nie definiuje dokładnie pojęcia banknotów i monet jako prawnego środka płatniczego, uznał on istnienie pewnego marginesu swobody w dążeniu do realizacji celów interesu publicznego [63], niekoniecznie ograniczonych do porządku publicznego [64]. Zatem nie tylko prywatna autonomia, ale także, a fortiori, dążenie do realizacji celów interesu publicznego może uzasadniać odstępstwa od (nie absolutnego) obowiązku przyjęcia przez wierzycieli banknotów i monet euro będących legalnym środkiem płatniczym od dłużników w celu realizacji zobowiązań pieniężnych.

117. Dążenie do realizacji interesu publicznego leży w zakresie kompetencji zarówno Unii, jak i państw członkowskich.

118. Odnośnie do Unii, w ramach wykonywania jej własnych kompetencji innych niż tych dotyczących polityki pieniężnej, przyjęła ona już w interesie publicznym szereg rozporządzeń, które wprawdzie nie regulują statusu banknotów i monet euro [65] jako legalnego środka płatniczego ze względu na ich cel i treść, ale mają wpływ na wykorzystanie gotówki jako środka płatniczego. W tym względzie Komisja przytoczyła dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy [66] oraz przepisy w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Unii lub wywożonych z Unii [67].

119. Podobnie uważam, że, jak uznano we wspomnianym motywie 19, wykonując swoje własne kompetencje, państwa członkowskie mogą ze względu na interes publiczny przyjąć środki, które ze względu na swój cel i treść nie stanowią uregulowań dotyczących statusu euro jako legalnego środka płatniczego, ale mimo to mogą regulować wygaśnięcie zobowiązań, zarówno prywatnych, jak i publicznych, ograniczając, pod pewnymi warunkami i w pewnych granicach, wykorzystanie środków pieniężnych do zapłaty takich zobowiązań. Takie uregulowania należy uznać, w zakresie określonym w następnej sekcji, za zgodne z jednolitym pojęciem banknotów i monet euro jako legalnego środka płatniczego w prawie Unii [68]. Taka zgodność wynika z samego pojęcia legalnego środka płatniczego, jakie istnieje w obecnym stanie prawa Unii.

120. Taka interpretacja pojęcia legalnego środka płatniczego wynikająca z elementów interpretacyjnych istniejących w obecnym stanie prawa Unii nie jest sprzeczna z usystematyzowaniem kompetencji Unii określonym w sekcji B powyżej i nie stoi w sprzeczności z pojęciem wyłącznej kompetencji Unii w niej określonym.

63 Znikąd nie wynika, nawet z prac przygotowawczych rozporządzenia nr 974/98, że motyw ten powinien mieć jedynie przejściowy zakres stosowania, jak twierdzą skarżący przed sądem odsyłającym.

64 W tym względzie należy zauważyć, że, jak słusznie zauważyła Komisja podczas rozprawy, motyw 19 odnosi się do względów „interesu publicznego” (w języku francuskim „intérêt public”, w języku angielskim „public reason”, w języku hiszpańskim „interés público”, w języku portugalskim „interesse público”). W zakresie, w jakim niemiecka wersja tego motywu odnosi się do względów porządku publicznego (Gründen der öffentlichen Ordnung), używa on zbyt restrykcyjnego pojęcia, które nie jest zgodne ze znaczeniem tego wyrażenia w większości wersji językowych przedmiotowego aktu prawnego.

65 W tym względzie zob. analogicznie wyroki: z dnia 13 września 2005 r., Komisja/Rada (C-176/03, EU:C:2005:542, pkt 41–53); z dnia 6 maja 2014 r., Komisja/Parlament i Rada (C-43/12, EU:C:2014:298, pkt 32–42).

66 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. 2015, L 141, s. 73). Zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. c) tejże dyrektywy państwa członkowskie zapewniają stosowanie przez podmioty zobowiązane środków należytej staranności wobec klienta między innymi w odniesieniu do osób prowadzących handel towarami – przy przeprowadzaniu sporadycznych transakcji gotówkowych na kwotę 10 000 EUR lub większą, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się ze sobą powiązane.

67 Zobacz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1672 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Unii lub wywożonych z Unii oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1889/2005 (Dz.U. 2018, L 284 s. 6).

68 Wykaz takich przepisów obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich (uaktualniony do 2016 r.) znajduje się w dokumencie Bundestagu (parlamentu federalnego, Niemcy) dotyczącym debaty na temat ograniczeń płatności gotówkowych (Diskussion über die Begrenzung von Bargeldzahlungen, WD 4 – 3000 – 043/16, s. 8, 9).

121. Z interpretacji tej nie wynika bowiem, by państwa członkowskie posiadały kompetencje normatywne do regulowania statusu banknotów i monet euro jako legalnego środka płatniczego, które to pojęcie jest częścią szeroko pojętej polityki pieniężnej, a zatem wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji Unii.

122. Dokładniej rzecz biorąc, motyw 19 rozporządzenia nr 974/98 w żaden sposób nie stanowi szczególnego upoważnienia w rozumieniu art. 2 ust. 1 TFUE, omówionego w pkt 42 i 43 powyżej. Pomijam fakt, że z formalnego punktu widzenia bardzo wątpię, czy takie upoważnienie może być zawarte w motywie aktu prawnego, a nie w przepisie normatywnym tego aktu. W każdym razie jednak z motywu tego nie wynika, by państwa członkowskie były upoważnione do ustanawiania przepisów dotyczących prawnego środka płatniczego. Przepisy krajowe, które ze względu na swój cel i treść stanowią regulację legalnego środka płatniczego, wkraczałyby w zakres wyłącznych kompetencji Unii.

123. W motywie tym stwierdza się jedynie, że możliwe jest, iż ustawodawstwo przyjęte przez państwa członkowskie w ramach wykonywania ich suwerennych kompetencji – na przykład w sprawach z zakresu prawa cywilnego dotyczących wypełniania zobowiązań lub organizacji ich administracji publicznej, lub w zakresie podatków lub zapobiegania przestępczości – które nie zostały przekazane Unii, może wchodzić w relacje z pojęciem statusu prawnego środka płatniczego przysługującego banknotom lub monetom i kolidować z tym pojęciem. Jako kwalifikowana wskazówka interpretacyjna pojęcia legalnego środka płatniczego wspomniany motyw uznaje, że chociaż państwa członkowskie nie mogą zdefiniować pojęcia legalnego środka płatniczego, przyjęte przez nie rozporządzenia – w ramach wykonywania swoich kompetencji oraz na warunkach i w granicach, które zostaną szczegółowo omówione w następnej sekcji – ograniczające używanie gotówki jako środka płatniczego nie są niezgodne z pojęciem banknotów euro jako legalnego środka płatniczego w prawie Unii.

124. Podsumowując, z powyższego wynika, że w obecnym stanie prawa Unii pojęcie banknotów i monet jako legalnego środka płatniczego należy rozumieć w tym sensie, że pociąga ono za sobą zasadniczo obowiązek przyjęcia banknotów i monet przez wierzyciela zobowiązania płatniczego, chyba że strony umowy w ramach wykonywania swojej prywatnej autonomii uzgodniły inne środki płatnicze lub chyba że ustawodawstwo przyjęte przez Unię lub państwo członkowskie w ramach wykonywania ich odpowiednich kompetencji, które ze względu na swój cel i treść nie stanowi uregulowania legalnego środka płatniczego, przewiduje ograniczenia płatności w banknotach ze względu na interes publiczny.

125. Pojęcie legalnego środka płatniczego oznacza zatem, że banknoty i monety euro stanowią zwykłe środki płatnicze [69]: muszą być akceptowane, chyba że autonomia stron lub przepisy ograniczające ich użycie jako środków płatniczych ze względu na interes publiczny stanowią inaczej.

4. Warunki i ograniczenia dotyczące używania gotówki

126. Należy jeszcze zbadać kwestię warunków i ograniczeń, w jakich Unia i państwa członkowskie, w ramach wykonywania ich odpowiednich kompetencji, mogą przyjmować przepisy ograniczające używanie gotówki jako środka płatniczego.

127. Po pierwsze, z powyższych punktów 93–95 wynika, że należy uznać za niezgodne z art. 128 ust. 1 zdanie trzecie TFUE przepisy, które prowadziłyby de iure lub de facto do całkowitego wyeliminowania banknotów euro lub do tego, że przyznany banknotom euro status legalnego środka płatniczego stałby się bezprzedmiotowy.

69 Jak słusznie zauważył rząd niemiecki, który podczas rozprawy zakwalifikował funkcję gotówki jako „Auffangfunktion”.

128. Po drugie, jak wyraźnie uznano w treści motywu 19 rozporządzenia nr 974/98, w celu zachowania zgodności z unijnoprawnym pojęciem prawnego środka płatniczego przysługującym banknotom i monetom przepisy ograniczające stosowanie gotówki jako środka płatniczego muszą z jednej strony zostać przyjęte ze względu na interes publiczny, co zostało już wyraźnie stwierdzone, niekoniecznie związany z porządkiem publicznym [70], a z drugiej strony mogą zostać przyjęte jedynie wtedy, gdy istnieją inne prawne środki spłaty długów pieniężnych.

129. Po trzecie, uważam, że przepisy przyjęte w ramach wykonywania kompetencji innych niż kompetencje prawa walutowego, które ze względu na interes publiczny ograniczają używanie gotówki jako środka płatniczego, muszą przewidywać ograniczenie proporcjonalne do zamierzonego celu.

130. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności jest jedną z ogólnych zasad prawa Unii. Wymaga ona, aby środki były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów [71]. W rezultacie spośród większej liczby właściwych działań możliwych do wyboru należy stosować najmniej restrykcyjne.

131. Zasada proporcjonalności, jako zasada ograniczająca wykonywanie przez władze ich uprawnień poprzez wymóg zachowania równowagi pomiędzy podjętymi środkami a realizowanym celem, wpływa zarówno na treść, jak i formę działania Unii w ramach wykonywania jej uprawnień, co wyraźnie stwierdzono w art. 5 ust. 4 TUE, jak i na działania państw członkowskich, gdy takie działania, w ramach wykonywania ich własnych uprawnień, wchodzą w kontakt lub pokrywają się z sytuacjami prawnymi regulowanymi przez prawo Unii [72].

132. Ograniczenie używania gotówki jako środka płatniczego musi zatem być właściwe dla osiągnięcia celu interesu publicznego, do którego dąży uregulowanie, i nie może wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

133. W tym względzie należy również zauważyć, że – jak wynika z koncepcji legalnego środka płatniczego przedstawionej w poprzedniej sekcji – Unia nie przewiduje bezwzględnego prawa do zapłaty gotówką we wszystkich przypadkach. Nawet gdyby przyjąć, że prawo Unii prowadzi do subiektywnego stanowiska w sprawie używania gotówki przy płatnościach z funkcją uwalniającą dla dłużnika, które to stanowisko zostało zakwestionowane w szczególności przez Republikę Federalną Niemiec, i tak byłoby to, jak wskazała Komisja podczas rozprawy, stanowisko subiektywne, które z pewnością nie wynika z katalogu praw podstawowych gwarantowanych przez pierwotne prawo Unii.

70 Zobacz przypis 64 powyżej.

71 Zobacz ex multis wyroki: z dnia 8 kwietnia 2014 r., Digital Rights Ireland (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, pkt 46); z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 11 grudnia 2018 r., Weiss i in. (C-493/17, EU:C:2018:1000, pkt 72).

72 Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, który kwestionuje działania podjęte przez państwo członkowskie w ramach wykonywania swoich kompetencji, ograniczające jedną z podstawowych swobód zagwarantowanych w traktatach w celu realizacji interesu ogólnego. Tytułem przykładu zob. ex multis wyroki: z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń) (C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 76); z dnia 22 listopada 2018 r., Huijbrechts (C-679/17, EU:C:2018:940, pkt 30, 36). W sprawie stosowania zasady proporcjonalności w odniesieniu do działań państwa zob. również opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Di Maura (C-246/16, EU:C:2017:440, pkt 48 i przytoczone tam odniesienia).

134. Status legalnego środka płatniczego przypisywany gotówce może mieć związek z wykonywaniem pewnych praw podstawowych, ale moim zdaniem związek ten jest jedynie pośredni. Chociaż nie ma wątpliwości co do tego, że gotówka może być wykorzystywana do wykonywania niektórych praw podstawowych związanych z posługiwaniem się walutą, to jej wykorzystanie nie jest zasadniczo konieczne do korzystania z tych praw podstawowych, ponieważ można z nich korzystać, używając innych form waluty lub środków płatniczych innych niż gotówka [73].

135. Jednakże powiązanie gotówki z korzystaniem z praw podstawowych staje się bezpośrednie w przypadkach, gdy wykorzystanie gotówki funkcjonuje jako element integracji społecznej. Stosowanie waluty innej niż wyrażona w formie fizycznej w gotówce zakłada obecnie istnienie rachunku umożliwiającego dokonywanie transakcji płatniczych, otwartego w instytucji kredytowej lub finansowej o podobnym charakterze.

136. Chociaż w dyrektywie 2014/92 [74] uznano, że każda osoba legalnie przebywająca w Unii ma prawo otworzyć rachunek płatniczy o podstawowych cechach w każdym państwie Unii, które muszą obejmować usługę wykonywania transakcji płatniczych, takich jak polecenia przelewu i polecenia zapłaty w Unii, i chociaż dyrektywa ta ma wyraźnie na celu zachęcanie do udziału w rynku detalicznych usług bankowych konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji, nieposiadających rachunku bankowego [75], to ostatnie dane pokazują, że liczba osób, które nie mają jeszcze dostępu do podstawowych usług finansowych w Unii i strefie euro, jakkolwiek niewielka, nie jest marginalna w ujęciu liczbowym [76].

137. Dla takich osób znajdujących się w trudnej sytuacji gotówka jest rzeczywiście jedyną dostępną formą waluty, a zatem jedynym sposobem korzystania z ich praw podstawowych, które są związane z posługiwaniem się walutą.

138. Środki ograniczające wykorzystanie gotówki jako środka płatniczego muszą zatem uwzględniać funkcję integracji społecznej, jaką pełnią w odniesieniu do tych osób znajdujących się w trudnej sytuacji, i muszą zapewniać rzeczywiste istnienie innych dostępnych prawnych środków spłaty długów pieniężnych, o których mowa w motywie 19 rozporządzenia nr 974/98. Tę funkcję integracji społecznej również należy brać pod uwagę przy analizie proporcjonalności takich środków. Mówiąc dokładniej, uważam, że istnieje obowiązek przyjęcia odpowiednich środków, aby umożliwić osobom znajdującym się w trudnej sytuacji, które nie mają dostępu do podstawowych usług finansowych, wypełnianie ich obowiązków, zwłaszcza jeśli mają one charakter publiczny, bez dodatkowych obciążeń.

73 Dla przykładu więc zachowanie funkcji przechowywania wartości, która jest zasadniczo związana z prawem własności, zagwarantowanym w prawie Unii w art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, jest realizowane w przeważającej części przez walutę wyrażoną w formie innej niż fizyczna (zob. dane wspomniane w przypisie 40 powyżej) i niekoniecznie jest związane z walutą w formie gotówki. To samo dotyczy moim zdaniem korzystania z ogólnych praw podstawowych, takich jak swoboda wykonywania zawodu lub ogólna swoboda działania. W tym względzie prawdą jest, że waluta wyrażona w formie fizycznej w gotówce, a nie w formie elektronicznej lub zapisu księgowego, jest obecnie jedyną formą pieniądza banku centralnego w Unii i dlatego nie podlega ryzyku upadłości instytucji prowadzącej rachunek. Jednakże takie ryzyko, które w szczególności ze względu na surowe wymogi regulacyjne mające zastosowanie do takich instytucji można w praktyce uznać za marginalne, nie ogranicza możliwości korzystania z innych form waluty lub innych środków płatniczych w celu korzystania z tych praw podstawowych, czego dowodem jest wysoce rozwinięte i coraz częstsze korzystanie z form waluty innych niż gotówka przy korzystaniu z praw podstawowych. Ponadto wykorzystanie gotówki zarówno jako środka przechowywania wartości, jak i środka płatniczego samo w sobie podlega ryzyku (np. kradzieży lub rozboju), zwłaszcza w przypadku płatności dużych kwot. W odniesieniu do poszanowania prywatności, o ile w niektórych przypadkach wykorzystanie gotówki może, ze względu na swoją anonimowość, gwarantować wyższy poziom ochrony tego prawa niż wykorzystanie innych środków płatniczych, o tyle prawo to nie wydaje się wchodzić w grę w sytuacji takiej jak rozpatrywana przez sąd odsyłający, kiedy organ publiczny, któremu ma zostać uiszczona opłata abonamentowa, zna już dane dotyczące osób zobowiązanych do jej uiszczenia.

74 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/92/UE z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie porównywalności opłat związanych z rachunkami płatniczymi, przenoszenia rachunku płatniczego oraz dostępu do podstawowego rachunku płatniczego (Dz.U. 2014, L 257, s. 214). Zobacz w szczególności art. 2 ust. 2, art. 16 oraz motywy 9, 46 i 48 tej dyrektywy.

75 Zobacz w szczególności motyw 46 oraz art. 18 ust. 4 i art. 20 ust. 1 dyrektywy 2014/92.

76 Tak więc według badania EBC z 2017 r. 3,64% gospodarstw domowych w strefie euro nie miało dostępu do usług bankowych/finansowych (w Niemczech 0,96%; zob. M. Ampudia, M. Ehrmann, Financial inclusion: what's it worth?, *Working Paper Series* (EBC), N. 1990, January 2017, zob. w szczególności tab. 1; dokument dostępny do pobrania na stronie https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1990.en.pdf). Według innego źródła w 2016 r. około 36,5 mln osób w Unii Europejskiej (z czego około 850 tys. w Niemczech) nie miało dostępu do usług finansowych (unbanked persons): zob. https://www.wsbi-esbg.org/press/latest-news/Pages/Close-to-40-million-EU-citizens-outside-banking-mainstream.aspx.

139. W tym kontekście, w ramach uprawnień konsultacyjnych przysługujących EBC na mocy art. 127 ust. 4 i art. 282 ust. 5 TFUE oraz w odniesieniu do projektów przepisów krajowych na mocy decyzji Rady 98/415/WE[77], zadaniem EBC jest analiza zgodności środków ograniczających użycie gotówki jako środka płatniczego – przyjmowanych w ramach wykonywania uprawnień innych niż uprawnienia Unii w dziedzinie prawa walutowego – z wymogami wynikającymi z pojęcia prawnego środka płatniczego w prawie Unii, jak wskazano w poprzedniej sekcji, oraz zgodności z warunkami i ograniczeniami określonymi w niniejszej sekcji. Następnie do Komisji, stojącej na straży traktatów, w kontekście postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jak również do sądów krajowych i Trybunału, w stosownych przypadkach, należy zapewnienie przestrzegania tych wymogów, warunków i ograniczeń.

E. W przedmiocie pytań prejudycjalnych

140. Odpowiem teraz na każde z pytań prejudycjalnych skierowanych przez sąd odsyłający, biorąc pod uwagę ramy prawne określone w poprzednich sekcjach oraz przedstawione w nich rozważania.

1. W przedmiocie pytania pierwszego

141. W pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się o ustalenie, 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 przy wypełnianiu zobowiązań pieniężnych nałożonych przez organ władzy publicznej.

142. Jak wskazano w pkt 23–25 powyżej, z postanowienia odsyłającego wynika, że sąd odsyłający podniósł pierwsze pytanie prejudycjalne w odniesieniu do przepisu § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG. Sąd ten zastanawia się, czy w zakresie, w jakim ten przepis prawa krajowego można uznać za regulujący skutki prawne statusu banknotów euro jako legalnego środka płatniczego, może nie być on zgodny z przyznaniem wyłącznej kompetencji Unii w zakresie polityki pieniężnej przewidzianym w art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE.

143. W tym względzie z pkt 57–70 powyżej wynika, że wyłączna kompetencja przyznana Unii w odniesieniu do polityki pieniężnej w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE obejmuje, w ramach kompetencji niezbędnych do utworzenia i funkcjonowania jednej waluty, wymiar regulacyjny w odniesieniu do tej jednej waluty, który obejmuje definicję i regulację statusu legalnego środka płatniczego tej waluty. W związku z powyższym, jak wskazano powyżej w pkt 90 i 122, zgodnie z zasadami podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi, o których mowa w powyżej w pkt 38–44, państwa członkowskie strefy euro nie mają żadnej kompetencji w tym zakresie i w związku z tym nie mogą przyjąć przepisów, które ze względu na swój cel i treść stanowią uregulowanie statusu euro jako legalnego środka płatniczego, a w szczególności banknotów euro.

144. Do sądu odsyłającego, który jest wyłącznie właściwy do określenia dokładnego zakresu stosowania przepisów krajowych, należy ustalenie, czy § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG stanowi przepis, który ze względu na swój cel i treść ustanawia zasady regulujące status banknotów euro jako legalnego środka płatniczego.

145. W tym względzie uważam jednak, że istotne są przedstawione niżej kwestie.

77 Ogólnie rzecz biorąc, co do obowiązku konsultowania się z EBC zob. pkt 131 i nast. opinii rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Komisja/EBC (C-11/00, EU:C:2002:556).

146. Należy przypomnieć, że § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG stanowi, że banknoty denominowane w euro są jedynym nieograniczonym legalnym środkiem płatniczym.

147. Należy zatem stwierdzić, że brzmienie takiego przepisu nie ogranicza się do dosłownego powtórzenia brzmienia art. 128 ust. 1 zdanie trzecie TFUE, lecz różni się od niego.

148. Przede wszystkim sklasyfikowanie legalnego środka płatniczego jako „nieograniczonego" nie wynika w żaden sposób z przepisu prawa Unii.

149. Ponadto, o ile przepis prawa Unii stanowi, że banknoty euro są jedynymi *banknotami* będącymi legalnym środkiem płatniczym w Unii ([Euro]Banknoten sind die einzige Banknoten, die in der Union als gesetzliches Zahnlungsmittel gelten), przepis krajowy wyraża koncepcję, że banknoty euro są jedynym instrumentem, jedynym środkiem płatniczym [78] będącym nieograniczonym legalnym środkiem płatniczym ([Euro]Banknoten sind das einzige unbeschränkte gesetzliche Zahlungsmittel). Ta różnorodność w treści przepisów ujawnia ich odmienne cele. Jak zauważono w pkt 92 i nast., przepis Unii zasadniczo realizuje cele gwarancyjne, zasadniczo zmierzając do zapewnienia monopolu EBC i krajowych banków centralnych w zakresie emisji banknotów będących legalnym środkiem płatniczym, natomiast wydaje się, że szczególnym celem przepisu krajowego jest zagwarantowanie nieograniczonego statusu banknotów euro jako legalnego środka płatniczego.

150. Z prac przygotowawczych nad przedmiotowym przepisem krajowym jasno wynika, że celem utrzymania odniesienia do „nieograniczonego" charakteru statusu banknotów euro jako legalnego środka płatniczego było właśnie uzupełnienie zakresu stosowania przepisów Unii [79].

151. Szczególny kontekst instytucjonalny ESBC, w którym zapisano to postanowienie, stanowi w prawie Unii oryginalną konstrukcję prawną, która łączy i poddaje ścisłej współpracy instytucje krajowe, to jest krajowe banki centralne, i instytucję Unii, to jest EBC, i w ramach której istnieje inne sformułowanie i mniej wyraźne rozróżnienie między porządkiem prawnym Unii a wewnętrznymi porządkami prawnymi [80]. Komisja i EBC argumentują, że ten kontekst mógłby być może uzasadniać, by w celu zapewnienia pewności prawa przepisy prawa Unii były dokładnie powtórzone w przepisach prawa krajowego. Uznają one, że stanowi to wyjątek od wynikającej z orzecznictwa zasady, zgodnie z którą odtworzenie w prawie krajowym zasady prawa Unii stosowanej bezpośrednio w porządku prawnym państw członkowskich jest sprzeczne z traktatami, ponieważ może prowadzić do nieporozumień zarówno co do charakteru prawnego stosowanych przepisów, jak i momentu ich wejścia w życie [81]. Oczywiste jest, że takie dokładne przywołanie nie powinno w żadnym wypadku powodować wątpliwości lub nieporozumień co do regulacyjnego źródła przepisów [82].

78 W przedmiocie różnic terminologicznych w języku włoskim (i francuskim) oraz niemieckim zob. przypis 6 powyżej.

79 Wynika to z wyjaśnień do projektu ustawy o zmianie przepisów monetarnych w związku z wprowadzeniem gotówki euro [Entwurf eines Gesetzes über die Änderung währungsrechtlicher Vorschriften infolge der Einführung des Euro-Bargeldes (Drittes Euro-Einführungsgesetz – Drittes EuroEG) Deutscher Bundestag, Drucksache 14/673], że odniesienie do „nieograniczonego" charakteru prawnego środka płatniczego zostało utrzymane ze względu na jasność prawną, ponieważ brak było wyraźnej regulacji w prawie wspólnotowym (zob. s. 15, sekcja „Zu Artikel 3", akapit trzeci).

80 Wyrok z dnia 26 lutego 2019 r., Rimšēvičs i EBC/Łotwa (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, pkt 69).

81 Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 7 lutego 1973 r., Komisja/Włochy (39/72, EU:C:1973:13, pkt 16, 17); z dnia 10 października 1973 r., Variola (34/73, EU:C:1973:101, pkt 9–11).

82 Z informacji przekazanych przez Komisję wynika, że w przeszłości instytucje zaakceptowały, w szczególnym kontekście ESBC, aby pewne przepisy prawa Unii zostały powtórzone w statutach krajowych banków centralnych. Zobacz w tym względzie raport EBC o konwergencji z maja 2018 r., s. 20 (https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/ecb.cr201805.pl.pdf).

152. Niemniej, nawet jeśli w szczególnym kontekście ESBC byłoby to dopuszczalne, w świetle brzmienia spornego przepisu krajowego i okoliczności przedstawionych w pkt 147–150 powyżej, z zastrzeżeniem ostatecznej analizy, której dokona sąd odsyłający, wydaje się, że przepis ten nie stanowi jedynie dokładnego powtórzenia przepisów prawa Unii, lecz że ma on znaczenie i cel sam w sobie polegający na uzupełnieniu unijnoprawnego pojęcia legalnego środka płatniczego w odniesieniu do banknotów [83].

153. Gdyby sąd odsyłający stwierdził, że tak jest, należałoby wówczas uznać, że § 14 ust. 1 zdanie drugie BBankG stanowi przepis, który ze względu na swój cel i treść stanowi uregulowanie legalnego środka płatniczego w odniesieniu do banknotów euro i który w związku z tym ingeruje w wyłączną kompetencję Unii w zakresie polityki pieniężnej i nie powinien być stosowany.

154. Mając to na uwadze, uważam jeszcze, że należy wskazać, iż podzielam pogląd Komisji, że wyłączna kompetencja Unii w zakresie polityki pieniężnej nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie, wykonując swoje szczególne kompetencje w zakresie regulowania funkcjonowania swojej administracji publicznej, ustanowiło – w drodze przepisów, które ze względu na swój cel i treść nie stanowią regulacji statusu banknotów euro jako legalnego środka płatniczego, lecz regulację organizacji administracji publicznej – obowiązek przyjmowania przez tę administrację płatności gotówkowych od podmiotów administrowanych.

155. W świetle powyższego uważam, że na pierwsze pytanie prejudycjalne zadane przez sąd odsyłający należy odpowiedzieć, iż art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE w świetle art. 2 ust. 1 i 6 oraz art. 128 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że wyłączna kompetencja przyznana Unii w odniesieniu do polityki pieniężnej obejmuje, w ramach kompetencji niezbędnych do utworzenia i funkcjonowania jednej waluty, wymiar regulacyjny dotyczący tej jednej waluty, który obejmuje określenie i regulację jej statusu i charakteru legalnego środka płatniczego, w szczególności banknotów i monet euro. Wynika z tego, że przepis prawa krajowego przyjęty przez państwo członkowskie, którego walutą jest euro, ze względu na swój cel i treść regulujący status banknotów euro jako legalnego środka płatniczego, nie jest zgodny z prawem Unii i w związku z tym nie powinien być stosowany. Wyłączna kompetencja Unii w zakresie polityki pieniężnej nie sprzeciwia się temu, aby państwo członkowskie, wykonując swoje szczególne kompetencje w zakresie regulowania funkcjonowania swojej administracji publicznej, mogło przyjąć przepis prawa krajowego, który ze względu na swój cel i treść nie stanowi regulacji statusu banknotów euro jako legalnego środka płatniczego, lecz regulację organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, która przewiduje obowiązek przyjmowania przez tę administrację płatności gotówkowych od podmiotów administrowanych.

2. W przedmiocie pytania drugiego

156. W drugim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się o ustalenie, czy ze statusu banknotów denominowanych w euro jako legalnego środka płatniczego, określonego w art. 128 ust. 1 zdanie trzecie TFUE, art. 16 akapit pierwszy zdanie trzecie statutu ESBC i EBC i art. 10 zdanie drugie rozporządzenia nr 974/98 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.

83 W tym względzie należy również zaznaczyć, że jak zauważyła Komisja w kontekście swoich wstępnych uprawnień doradczych, o których mowa w pkt 139 powyżej, EBC kilkakrotnie analizował BBankG, ale nigdy nie zajął stanowiska w sprawie legalnego środka płatniczego (zob. opinie: CON/99/10 z dnia 3 września 1999 r.; CON/2011/92 z dnia 11 listopada 2011 r.; a wcześniej opinia Europejskiego Instytutu Walutowego CON/97/10 z dnia 30 maja 1997 r.).

157. Jak wskazano w pkt 26 i 27 powyżej, z postanowienia odsyłającego wynika, że sąd odsyłający podniósł drugie pytanie prejudycjalne w odniesieniu do przepisu § 10 ust. 2 regulaminu Hessischer Rundfunk w sprawie abonamentu. Sąd ten zwrócił się z pytaniem, czy przepis ten, który przewiduje, że opłata abonamentowa należna Hessischer Rundfunk może zostać uiszczona jedynie w drodze automatycznego polecenia zapłaty lub zwykłego lub stałego przelewu, co tym samym wyklucza płatność w gotówce, jest zgodne z pojęciem legalnego środka płatniczego w odniesieniu do banknotów euro wynikającym z prawa Unii.

158. W tym względzie pragnę zauważyć, że z pkt 99–125 powyżej wynika, iż w obecnym stanie prawa Unii pojęcie legalnego środka płatniczego w odniesieniu do banknotów euro – pojęcie prawa walutowego właściwe dla prawa Unii, którego definicja wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii w odniesieniu do polityki pieniężnej – należy rozumieć w tym sensie, że pociąga ono za sobą zasadniczo obowiązek przyjęcia banknotów przez wierzyciela zobowiązania płatniczego, chyba że strony umowy w ramach wykonywania swojej prywatnej autonomii uzgodniły inne środki płatnicze lub chyba że ustawodawstwo przyjęte przez Unię lub państwo członkowskie w ramach wykonywania swoich odpowiednich uprawnień, które ze względu na swój cel i treść nie stanowi uregulowania legalnego środka płatniczego, przewiduje ograniczenia płatności w banknotach ze względu na interes publiczny.

159. Z pkt 127–138 powyżej wynika ponadto, że w celu zapewnienia zgodności ze statusem banknotów euro jako legalnego środka płatniczego ograniczenia takie nie mogą prowadzić de iure lub de facto do całkowitego zniesienia banknotów euro, muszą być wprowadzone ze względu na interes publiczny i mogą być przyjęte jedynie w przypadku istnienia innych prawnych środków spłaty długów pieniężnych. Muszą być one również proporcjonalne i w związku z tym odpowiednie do osiągnięcia celu leżącego w interesie publicznym, do którego dąży prawodawstwo, i nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

160. Do sądu odsyłającego, który dysponuje wszystkimi elementami prawnymi i faktycznymi niezbędnymi do przeprowadzenia analizy w tym zakresie, należy ustalenie, na podstawie ewentualnych wskazówek udzielonych mu przez Trybunał, zgodności z prawem Unii i ze statusem banknotów euro jako legalnego środka płatniczego przepisu krajowego przewidującego ograniczenia płatności w banknotach.

161. Uważam, że w odniesieniu do przepisu zawartego w § 10 ust. 2 regulaminu w sprawie abonamentu Hessischer Rundfunk istotne są następujące rozważania.

162. Po pierwsze, ani z postanowienia odsyłającego, ani z żadnego innego elementu w aktach sprawy nie wynika, że celem takiego przepisu jest regulacja statusu banknotu euro jako prawnego środka płatniczego i w związku z tym wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji Unii w odniesieniu do polityki pieniężnej. Taki przepis wydaje się mieć formę opodatkowania lub „obciążeń o podobnym charakterze", ponieważ dotyczy sposobu uiszczenia opłaty abonamentowej.

163. Po drugie, chociaż przewiduje to całkowitą niemożność uiszczenia opłaty abonamentowej na rzecz danego regionalnego nadawcy radiowo-telewizyjnego w gotówce, taki przepis w sposób oczywisty nie prowadzi do zniesienia banknotów euro i wyraźnie przewiduje inne dostępne prawne środki wypełnienia danego zobowiązania pieniężnego.

164. Po trzecie, z postanowienia odsyłającego nie wynika wyraźnie cel, któremu służy środek ograniczenia płatności dokonywanych w banknotach przewidziany w § 10 ust. 2 regulaminu w sprawie abonamentu Hessischer Rundfunk. Postanowienie odsyłające odnosi się jedynie do pobierania opłaty abonamentowej w ramach „postępowań masowych", poprzez wybór metod płatności w oparciu

o potrzebę efektywności w administracji publicznej, o której wspomniał również rząd niemiecki podczas rozprawy. W aktach sprawy krajowej i uwagach stron postępowania przed Trybunałem wymieniono również powody dotyczące skuteczności poboru należności podatkowych i zapobiegania przestępczości.

165. W związku z tym uważam, że takie cele można zakwalifikować jako względy interesu publicznego, które mogą uzasadniać ograniczenia w korzystaniu z gotówki.

166. Po czwarte, w kwestii proporcjonalności środka pragnę zauważyć, że przewiduje on wyjątek, który wydaje się bezwzględny i bezwarunkowy, w odniesieniu do banknotów euro w celu uiszczenia opłaty abonamentowej. W tym względzie z akt sprawy nie wynika, by wzięto pod uwagę funkcję włączenia społecznego, którą gotówka pełni dla osób w trudnej sytuacji, o których mowa w pkt 136–138 powyżej [84].

167. W świetle powyższego uważam, że na drugie pytanie prejudycjalne zadane przez sąd odsyłający należy odpowiedzieć w ten sposób, że pojęcie statusu legalnego środka płatniczego przysługującego banknotom euro, przewidziane w art. 128 ust. 1 zdanie trzecie TFUE, art. 16 akapit pierwszy zdanie trzecie Protokołu nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, art. 10 zdanie drugie rozporządzenia nr 974/98 należy rozumieć w ten sposób, że przewiduje ono co do zasady obowiązek przyjęcia banknotów euro przez wierzyciela zobowiązania płatniczego, chyba że strony umowy w ramach wykonywania swojej prywatnej autonomii uzgodniły inne środki płatnicze lub chyba że ustawodawstwo przyjęte przez Unię lub państwo członkowskie w ramach wykonywania swoich odpowiednich kompetencji, które ze względu na swój cel i treść nie stanowi uregulowania statusu legalnego środka płatniczego, przewiduje ograniczenia płatności w banknotach euro. Ograniczenia takie są zgodne z pojęciem statusu legalnego środka płatniczego, który przysługuje banknotom euro, wyłącznie pod warunkiem że nie prowadzą de iure lub de facto do całkowitego wyeliminowania banknotów euro, że decyzja w ich sprawie jest podejmowana ze względu na interes publiczny oraz że istnieją inne dostępne prawne środki spłaty długów pieniężnych. Muszą one również być odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu leżącego w interesie publicznym i nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

3. W przedmiocie pytania trzeciego

168. W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze i odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie sąd odsyłający w trzecim pytaniu prejudycjalnym chciałby się dowiedzieć, 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.

169. W świetle odpowiedzi udzielonej na pierwsze i drugie pytanie prejudycjalne uważam, że nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na niniejsze pytanie prejudycjalne.

170. W każdym przypadku z pkt 38–44 powyżej wynika, że w dziedzinie wyłącznej kompetencji Unii, niezależnie od okoliczności, czy Unia wykonywała swoje kompetencje w tej kwestii czy też nie, państwa członkowskie nie mają żadnych prerogatyw, a zatem wszelkie działania regulacyjne państw członkowskich w tej dziedzinie są a priori sprzeczne z traktatami.

84 W tym zakresie należy również zauważyć, że skarżący w postępowaniach głównych nie wydają się należeć do takiej kategorii osób, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego. Z akt sprawy w żaden sposób nie wynika, by skarżący kiedykolwiek podnieśli, że nie byli w stanie uiścić opłaty abonamentowej ze względu na brak dostępu do podstawowych usług finansowych.

IV. Wnioski

171. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania przedstawione przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) odpowiedział następująco:

1. Artykuł 3 ust. 1 lit. c) TFUE w świetle art. 2 ust. 1 i 6 oraz art. 128 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że wyłączna kompetencja przyznana Unii w odniesieniu do polityki pieniężnej obejmuje, w ramach kompetencji niezbędnych do utworzenia i funkcjonowania jednej waluty, wymiar regulacyjny dotyczący tej jednej waluty, który zawiera określenie i regulację jej statusu i charakteru legalnego środka płatniczego, w szczególności banknotów i monet euro. Wynika z tego, że przepis prawa krajowego przyjęty przez państwo członkowskie, którego walutą jest euro, ze względu na swój cel i treść regulujący status banknotów euro jako legalnego środka płatniczego, nie jest zgodny z prawem Unii i w związku z tym nie powinien być stosowany.

   Wyłączna kompetencja Unii w zakresie polityki pieniężnej nie sprzeciwia się temu, aby państwo członkowskie, wykonując swoje szczególne kompetencje w zakresie regulowania funkcjonowania swojej administracji publicznej, mogło przyjąć przepis prawa krajowego, który ze względu na swój cel i treść nie stanowi regulacji statusu banknotów euro jako legalnego środka płatniczego, lecz regulację organizacji i funkcjonowania administracji publicznej, która przewiduje obowiązek przyjmowania przez tę administrację płatności gotówkowych od podmiotów administrowanych.

2. Pojęcie statusu legalnego środka płatniczego przysługującego banknotom euro, przewidziane w art. 128 ust. 1 zdanie trzecie TFUE, art. 16 akapit pierwszy zdanie trzecie Protokołu nr 4 w sprawie Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego, art. 10 zdanie drugie rozporządzenia Rady (WE) nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro, należy rozumieć w ten sposób, że przewiduje ono co do zasady obowiązek przyjęcia banknotów euro przez wierzyciela zobowiązania płatniczego, chyba że strony umowy w ramach wykonywania swojej prywatnej autonomii uzgodniły inne środki płatnicze lub chyba że ustawodawstwo przyjęte przez Unię lub państwo członkowskie w ramach wykonywania swoich odpowiednich kompetencji, które ze względu na swój cel i treść nie stanowi uregulowania statusu legalnego środka płatniczego, przewiduje ograniczenia płatności w banknotach euro. Ograniczenia takie są zgodne z pojęciem statusu legalnego środka płatniczego, który przysługuje banknotom euro, wyłącznie pod warunkiem że nie prowadzą de iure lub de facto do całkowitego wyeliminowania banknotów euro, że decyzja w ich sprawie jest podejmowana ze względu na interes publiczny oraz że istnieją inne dostępne prawne środki spłaty długów pieniężnych. Muszą one również być odpowiednie do osiągnięcia zamierzonego celu leżącego w interesie publicznym i nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.