



Bruksela, 8 marca 2022 r.  
(OR. en)

6988/22

LIMITE

JUR 149  
ECOFIN 203  
DROIPEN 28  
CRIMORG 28  
COTER 66  
CODEC 251  
IA 23  
FISC 64

---

Międzyinstytucjonalny numer  
referencyjny:  
2016/0239 (COD)

---

## OPINIA SŁUŻBY PRAWNEJ<sup>1</sup>

Dotyczy: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu:

- zgodność proponowanych limitów dużych płatności gotówkowych z podstawowymi wolnościami i statusem banknotów euro jako legalnego środka płatniczego w obrębie Unii

### I. WPROWADZENIE

1. 20 lipca 2021 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu („wniosek”)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Niniejszy dokument zawiera opinię prawną, która podlega ochronie na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; opinii tej Rada Unii Europejskiej nie podaje do wiadomości publicznej. Rada zastrzega sobie możliwość dochodzenia wszelkich praw, jeżeli opinia ta zostanie w sposób nieuprawniony opublikowana.

<sup>2</sup> COM(2021) 420 final.

2. Wniosek ma na celu między innymi wprowadzenie limitów dużych płatności gotówkowych. W szczególności jego art. 59 wymaga, by osoby prowadzące handel towarami lub świadczące usługi mogły przyjmować lub dokonywać płatności w gotówce wyłącznie do kwoty 10 000 EUR lub równoważnej kwoty w walucie krajowej lub obcej, przy czym państwa członkowskie mogą przyjąć lub nadal stosować niższy próg.
3. W trakcie dyskusji na forum organów przygotowawczych Rady podniesiono kwestie zgodności tego ograniczenia ze statusem banknotów i monet euro jako legalnego środka płatniczego w Unii oraz z Kartą praw podstawowych UE („Kartą”).
4. Niniejsza opinia została wydana na wniosek grupy roboczej attaché ds. finansowych sformułowany na posiedzeniu 26 listopada 2021 r. i stanowi odpowiedź na te pytania.

## II. STAN FAKTYCZNY I PRAWNY

### *a) Wniosek*

5. Podstawą wniosku jest art. 114 TFUE; celem wniosku jest ustanowienie jednolitego zbioru przepisów UE dotyczących środków zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (art. 1).
6. Jest on zatem częścią szerszego pakietu, który obejmuje również wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie mechanizmów, które państwa członkowskie powinny wprowadzić, mających na celu zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz uchylającej dyrektywę (UE) 2015/849<sup>3</sup>, wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego unijny Urząd ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu<sup>4</sup> oraz wniosek dotyczący rozporządzenia rozszerzającego wymogi dotyczące identyfikowalności na kryptoaktywa (wersja przekształcona)<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> COM(2021) 423 final.

<sup>4</sup> COM(2021) 421 final.

<sup>5</sup> COM(2021) 422 final.

7. Pakiet ten jest kontynuacją długoletniej polityki Unii na rzecz zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczania tych zjawisk, zapoczątkowanej wraz z przyjęciem w 1991 r. pierwszej unijnej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Jej zakres i treść były w ciągu ostatnich 30 lat stopniowo rozszerzane, wraz ze zmieniającymi się standardami międzynarodowymi i coraz większym stopniem złożoności przestępstw finansowych.
8. W ramach procesu kształtowania tej polityki, w 2015 r. unijny prawodawca zauważył, że „[d]uże płatności gotówkowe wiążą się z bardzo dużym ryzykiem prania pieniędzy i finansowania terroryzmu”<sup>6</sup>, i w związku z tym nałożył na osoby prowadzące handel towarami wymogi w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, gdy dokonują one lub otrzymują płatności gotówkowe w wysokości co najmniej 10 000 EUR, w tym poprzez płatności powiązane. Wymogi te nie obejmowały jednak całkowitego zakazu korzystania z gotówki w przypadku płatności powyżej tego progu.
9. W następstwie rozwoju sytuacji w tej dziedzinie Komisja uznała, że uzasadnione jest bardziej rygorystyczne podejście. W związku z tym w ocenie skutków towarzyszącej wnioskowi wskazano, że „ryzyka związane z gotówką znajdują odzwierciedlenie w fakcie, że wykorzystanie gotówki jest nadal głównym powodem zgłaszania podejrzanych transakcji w systemie finansowym. Jeżeli chodzi o ściganie, trudno jest jednak wykazać związek między gotówką a działalnością przestępczą”<sup>7</sup> (tłumaczenie nieoficjalne).

---

<sup>6</sup> Motyw 6 dyrektywy 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 („czwarta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy”) (Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73).

<sup>7</sup> Dokument roboczy służb Komisji, ocena skutków towarzysząca pakietowi dotyczącemu przeciwdziałania praniu pieniędzy, SWD(2021) 190 final („ocena skutków”), s. 114.

10. Obecnie 19 państw członkowskich wprowadziło lub wprowadza ograniczenia w płatnościach gotówkowych, wynoszące od 500 EUR w Grecji do 10 300 EUR w Czechach, przy czym średnia wartość wynosi ok. 4 500 EUR<sup>8</sup>.
11. Komisja zauważa jednak, że rozbieżne ograniczenia krajowe osłabiają skuteczność krajowych progów gotówkowych poprzez przeniesienie nielegalnej działalności z państwa członkowskiego, w którym obowiązują ograniczenia płatności gotówkowych, do sąsiedniego państwa, w którym obowiązują łagodniejsze ograniczenia lub w ogóle ich nie ma, co wpływa na spójność stosowania dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i zakłóca konkurencję na rynku wewnętrznym<sup>9</sup>.
12. Na tej podstawie i po dokonaniu oceny kilku wariantów rozwiązania tego problemu Komisja przedstawiła, w ramach obecnego wniosku, tekst, zgodnie z którym:
- osoby prowadzące handel towarami lub świadczące usługi nie mogłyby przyjmować ani dokonywać płatności w gotówce powyżej kwoty 10 000 EUR lub równoważnej kwoty w walucie krajowej lub obcej, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane (art. 59 ust. 1 wniosku);
  - państwa członkowskie mogłyby przyjąć niższe limity po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym; limity te muszą być zgłaszane Komisji. Podobnie, obowiązujące już niższe limity krajowe mogą być nadal egzekwowane (art. 59 ust. 2 i 3 wniosku);
  - ustanowione w ten sposób limity gotówkowe nie miałyby zastosowania w odniesieniu do płatności pomiędzy osobami fizycznymi, które nie działają w ramach swoich funkcji zawodowych, ani płatności lub depozytów dokonywanych w lokalach instytucji kredytowych (art. 59 ust. 4 wniosku).

---

<sup>8</sup> Ocena skutków, s. 112. Ponadto Malta wprowadziła limit w wysokości 10 000 EUR na płatności gotówkowe dla niektórych sektorów, a inne państwa członkowskie postanowiły lub planują obniżyć te limity. W trzech przypadkach (Francja, Włochy i Hiszpania) wyższe progi mają zastosowanie do nierezydentów (pomiędzy 10 000 EUR a 15 000 EUR), a podczas gdy na Węgrzech i w Polsce limity mają zastosowanie wyłącznie do transakcji między przedsiębiorstwami (B2B), niektóre państwa, takie jak Słowenia, ustaliły różne progi dla transakcji B2C (między przedsiębiorstwami a konsumentami) i B2B. Wśród państw, które nie określiły żadnego limitu płatności gotówkowych, Irlandia i Szwecja zezwalają przedsiębiorcom na odmowę przyjęcia płatności gotówką.

<sup>9</sup> Ocena skutków, s. 115.

**b) Przepisy mające zastosowanie**

13. Art. 7 Karty, dotyczący poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, stanowi, że „[k]ażdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się”.
14. Art. 8 Karty, dotyczący ochrony danych osobowych, ma następujące brzmienie:
  - „1. Każdy ma prawo do ochrony danych osobowych, które go dotyczą.
  2. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania (...)”.
15. Art. 16 Karty, dotyczący wolności prowadzenia działalności gospodarczej, stanowi, że „[u]znaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”.
16. Art. 17 Karty, dotyczący prawa własności, stanowi, że „[k]ażdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.
17. Art. 128 ust. 1 TFUE stanowi, że „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”.

18. Motyw 19 rozporządzenia Rady (WE) nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro<sup>10</sup> ma następujące brzmienie:
- „(...) 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 pełnoprawnego środka płatniczego, o ile istnieją inne dostępne pełnoprawne środki regulowania długów walutowych”.
19. Art. 10 rozporządzenia nr 974/98 przewiduje, że:
- „Począwszy od dnia 1 stycznia 2002 r., Europejski Bank Centralny i banki centralne uczestniczących Państw Członkowskich wprowadzą w obieg banknoty denominowane w euro. Bez uszczerbku dla art. 15, banknoty denominowane w euro są jedynymi prawnymi środkami płatniczymi w tych wszystkich Państwach Członkowskich”.

### III. ANALIZA PRAWNA

#### *a) Zgodność przepisów dotyczących limitów gotówkowych ze statusem banknotów i monet euro jako legalnego środka płatniczego*

20. Pierwsze pytanie dotyczy tego, czy zakaz dokonywania płatności gotówkowych na kwoty przekraczające 10 000 EUR byłby sprzeczny ze statusem banknotów i monet euro jako legalnego środka płatniczego, jak przewidziano w prawie pierwotnym i wtórnym.
21. Status banknotów euro jako legalnego środka płatniczego został określony w art. 128 ust. 1 zdanie trzecie TFUE i, w niemal identycznym brzmieniu, w art. 16 akapit pierwszy zdanie trzecie protokołu w sprawie ESBC i EBC. Jest on również zawarty w prawie wtórnym w art. 10 zdanie drugie rozporządzenia nr 974/98<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Dz.U. L 139 z 11.5.1998, s. 1.

<sup>11</sup> Ponadto art. 11 zdanie drugie tego rozporządzenia przyznaje również monetom denominowanym w euro status prawnego środka płatniczego. Zob. wyrok w sprawie Hessianischer Rundfunk, C-422/19, EU:C:2021:63, pkt 61.

22. W sytuacji, gdy istnieje zobowiązanie pieniężne, status banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego obejmuje: i) obowiązkową akceptację (jeżeli strony nie uzgodniły innych środków płatniczych, wierzyciel zobowiązania nie może odmówić zapłaty banknotami i monetami euro); ii) akceptację pełnej wartości nominalnej (wartość pieniężna banknotów i monet euro odpowiada wartości wskazanej na tych banknotach i monetach); iii) moc umarzania zobowiązań pieniężnych (dłużnik może wywiązać się ze zobowiązania pieniężnego, oferując wierzycielowi banknoty i monety euro)<sup>12</sup>.
23. W swoim wyroku z 2021 r. w sprawie Hessischer Rundfunk Trybunał uznał jednak, że status euro jako prawnego środka płatniczego i, w szczególności, obowiązek wierzycieli dotyczący przyjmowania banknotów i monet euro w ramach spłaty długu, dopuszcza ograniczenia ze względów interesu publicznego. Ograniczenia takie muszą być jednak proporcjonalne do realizowanego celu uzasadnionego interesem publicznym<sup>13</sup>.
24. W szczególnym kontekście nakładanych przez państwa członkowskie ograniczeń swobody świadczenia usług Trybunał orzekł, że zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczanie tych zjawisk stanowią prawnie uzasadnione cele związane z ochroną porządku publicznego<sup>14</sup>. Cele te można zatem również uznać za względy interesu publicznego przemawiające za wprowadzeniem ograniczeń statusu banknotów i monet euro jako legalnego środka płatniczego.
25. Zasada proporcjonalności wymaga, aby odnośne środki były odpowiednie do osiągnięcia określonych zgodnych z prawem celów i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. Jeżeli istnieje możliwość dokonania wyboru pomiędzy kilkoma stosownymi środkami, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Wyrok w sprawie Hessischer Rundfunk powyżej, pkt 67. Zob. również zalecenie Komisji z dnia 22 marca 2010 r. dotyczące zakresu i skutków statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego (2010/191/UE), Dz.U. L 83 z 30.3.2010, s. 70.

<sup>13</sup> Wyrok w sprawie Hessischer Rundfunk powyżej, pkt 67 i 68,

<sup>14</sup> Wyrok w sprawie Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, pkt 62–64 i przywołane tam orzecznictwo.

<sup>15</sup> Wyrok w sprawie Hessischer Rundfunk powyżej, pkt 70 i przywołane tam orzecznictwo.

26. Ponadto Trybunał stwierdził, że prawodawcy Unii przysługuje szeroki zakres uznania, który ma zastosowanie nie tylko względem charakteru i zakresu środków podejmowanych w dziedzinach wymagających od tego prawodawcy dokonywania rozstrzygnięć natury politycznej, gospodarczej lub społecznej oraz złożonych ocen i analiz, ale również w pewnej mierze do ustalenia podstawowych danych; w związku z tym nie chodzi tu o ustalenie, czy przepis przyjęty w takiej dziedzinie był jedynym możliwym lub najlepszym z możliwych, gdyż jedynie jego oczywiste niewłaściwy charakter w stosunku do zamierzonego przez właściwe instytucje celu może mieć wpływ na zgodność z prawem tego przepisu<sup>16</sup>.
27. W ocenie skutków towarzyszącej wnioskowi Komisja zbadała trzy warianty<sup>17</sup> w celu rozwiązania problemów stwierdzonych w związku z wykorzystaniem płatności gotówkowych do celów prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz przeanalizowała zalety i wady każdego z tych wariantów. Na tej podstawie Komisja stwierdziła, że zaproponowany wariant jest optymalny, w szczególności dlatego, że „zapewniałby bardziej zharmonizowane podejście na całym rynku wewnętrznym, ograniczyłby nieefektywność obecnych ram w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu poprzez zniesienie obowiązków spoczywających na podmiotach prowadzących handel towarami, a także zapewniałby równe warunki działania dla przedsiębiorstw, nie kwestionując przy tym statusu banknotów euro jako legalnego środka płatniczego”<sup>18</sup> (tłumaczenie nieoficjalne).
28. Ponadto w tej samej ocenie skutków Komisja uzasadnia, że „taki limit byłby zgodny z obowiązującymi progami kontroli środków pieniężnych i gwarantowałby, że grupy konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji nie zostaną dotknięte negatywnymi skutkami ustalenia wystarczająco wysokiego pułapu, aby zaspokoić ich potrzeby. Wariant ten umożliwiłby również państwu członkowskiemu utrzymanie już obowiązujących niższych limitów, przy uznaniu, że specyfika krajowa może uzasadniać niższe progi (...)”<sup>19</sup> (tłumaczenie nieoficjalne). Podobnie jak w sprawie *Hessischer Rundfunk* sporne przepisy umożliwiałyby zachowanie innych środków płatniczych niż gotówka<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Wyrok w sprawie C-482/17 *Republika Czeska p. Parlamentowi i Radzie*, EU:C:2019:1035, pkt 77 i 78, oraz wyrok w sprawie C-626/18 *Polska p. Parlamentowi i Radzie*, EU:C:2020:1000, pkt 95 i 97.

<sup>17</sup> 1) Dalsze wzmocnienie obecnych ram w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu; 2) wprowadzenie ogólnounijnego limitu dla transakcji gotówkowych w wysokości 10 000 EUR, przy jednoczesnym umożliwieniu państwu członkowskiemu ustalenia niższego progu oraz 3) wprowadzenie ogólnounijnego limitu dla transakcji gotówkowych poniżej 10 000 EUR (ocena skutków, s. 116–117).

<sup>18</sup> Ocena skutków, s. 116.

<sup>19</sup> Ocena skutków, s. 116.

<sup>20</sup> Wyrok w sprawie *Hessischer Rundfunk* powyżej, pkt 75.

29. Biorąc pod uwagę elementy zawarte w ocenie skutków, o której mowa powyżej, w szczególności rozważenie poszczególnych wariantów i poszczególnych wchodzących w grę interesów, proponowane ograniczenie płatności gotówkowej nie wydaje się w sposób oczywisty nieodpowiednie do osiągnięcia celów, do których dąży ten środek.
30. Wreszcie należy przypomnieć, że fakt, iż środki omówione w wyroku Hessischer Rundfunk zostały przyjęte przez państwo członkowskie, podczas gdy proponowane ograniczenie ma zostać wprowadzone przez Unię, nie może podważyć powyższego uzasadnienia.
31. W tym względzie należy zauważyć, że Trybunał nie przypisał szczególnego znaczenia faktowi, że środek leżący w interesie publicznym jest określony w prawie krajowym lub w przepisach UE<sup>21</sup>. Innymi słowy, zakres i znaczenie pojęcia interesu publicznego jako uzasadnienia ewentualnego ograniczenia wartości banknotów lub monet euro jako legalnego środka płatniczego nie dopuszcza żadnego rozróżnienia bez względu na to, czy ograniczenie to zostało wprowadzone przez państwa członkowskie czy przez samą Unię. W rzeczywistości możliwość wprowadzenia takich ograniczeń przez państwa członkowskie jest przewidziana w prawie wtórnym UE (rozporządzenie 974/98), podobnie jak miałyby to miejsce w przypadku ograniczenia korzystania z gotówki będącego przedmiotem niniejszej analizy.

***b) Zgodność przepisów dotyczących limitów gotówkowych z podstawowymi prawami i wolnościami UE***

32. Do Służby Prawnej Rady zwrócono się o opinię w odniesieniu do tego, czy zakaz dokonywania płatności gotówką w kwotach przekraczających 10 000 EUR jest zgodny z Kartą. Pytanie to nie precyzuje jednak, z którymi podstawowymi prawami i wolnościami określonymi w Karcie odnośny zakaz miałby stwarzać problemy w zakresie zgodności. Na wstępie należy zwrócić uwagę na dwie kwestie.
33. Po pierwsze, pomimo istnienia w 19 państwach członkowskich ograniczeń w korzystaniu z gotówki analogicznych do ograniczeń, o których mowa, zgodność takich istniejących ograniczeń z prawami podstawowymi nie była dotychczas kwestionowana ani badana ani przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, ani przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

---

<sup>21</sup> Zob. np. wyrok w sprawie Kieffer, C-114/96, EU:C:1997:316, w szczególności pkt 28–37, w którym Trybunał zbadał środki nałożone przez UE mające skutek ograniczający rynek wewnętrzny pod kątem tych samych kryteriów jak te, które mogą uzasadniać równoważne ograniczenia krajowe.

34. Po drugie, unijne prawo nie przewiduje bezwzględnego prawa do płatności gotówką we wszystkich przypadkach. Podobnie, żadne tego rodzaju prawo nie jest zawarte w Karcie<sup>22</sup>. Chociaż nie istnieje takie bezwzględne lub podstawowe prawo do korzystania z gotówki, należy zbadać, czy omawiany zakaz może mieć wpływ na prawa podstawowe, dla wykonania których takie korzystanie z gotówki ma zasadnicze znaczenie. W szczególności istotne mogą być następujące prawa: prawo do prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności (art. 16 i 17 Karty), a także prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do ochrony danych osobowych (art. 7 i 8 Karty).
35. Jeśli chodzi o prawo do prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności, o ile nie ma wątpliwości, że gotówka może być wykorzystywana do ich wykonywania, takie wykorzystanie nie jest co do zasady konieczne do pełnego korzystania z tych praw, co można osiągnąć poprzez użycie innych form pieniędzy lub środków płatniczych innych niż gotówka<sup>23</sup>. Ponadto ani prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, ani prawo własności nie mogą być interpretowane w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie regulacjom gospodarczym lub finansowym tylko dlatego, że stanowią ingerencję w wykonywanie tych praw.
36. W istocie, jeśli chodzi o prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, jego wykonywanie wiąże się z koniecznością pogodzenia interesów jej beneficjentów z innymi chronionymi prawnie interesami<sup>24</sup>. W każdym razie nie można stwierdzić, że proponowane ograniczenie stanowi naruszenie tego prawa, podobnie jak na przykład regulacje ostrożnościowe lub antymonopolowe nigdy nie zostały uznane za niezgodne z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej.

---

<sup>22</sup> Zob. opinia rzecznika generalnego Giovanniego Pitruzzelli w sprawach połączonych C-422/19 i C-423/19, *Hessischer Rundfunk*, EU:C:2020:756, pkt 133.

<sup>23</sup> Zob. opinia rzecznika generalnego Giovanniego Pitruzzelli w sprawie *Hessischer Rundfunk* powyżej, pkt 134.

<sup>24</sup> Wyjaśnienie dotyczące art. 16 (wolność prowadzenia działalności gospodarczej) i przytoczone tam orzecznictwo, *Dz.U. C 303 z 14.12.2007*, s. 17.

37. Podobnie w odniesieniu do prawa własności, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że prawo to nie ma charakteru bezwzględnego, lecz musi być rozpatrywane w świetle jego funkcji społecznej. Wobec tego wykonywanie prawa własności może zostać poddane ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom Unii służącym dobru ogólnemu i nie stanowią, w stosunku do swego celu, nieproporcjonalnej i niemożliwej do przyjęcia ingerencji, która naruszałaby istotę tego prawa<sup>25</sup>. Analiza celu interesu publicznego, jak również kwestia proporcjonalności środków podjętych w pkt 23–30 powyżej, w kontekście statusu kwestii legalnych środków płatniczych, znajdują w niniejszej sprawie pełne zastosowanie i pozwalają stwierdzić, że proponowany środek nie pociągałby za sobą nieuzasadnionej ingerencji w prawo własności.
38. W odniesieniu do prawa własności należy poczynić jeszcze uwagę końcową. Można argumentować, że bezpośredni związek między korzystaniem z gotówki a wykonywaniem tego prawa ma zastosowanie w odniesieniu do elementów włączenia społecznego, tj. w odniesieniu do obywateli, którzy nie mają jeszcze dostępu do podstawowych usług finansowych w Unii i w przypadku których gotówka jest jedynym sposobem na skorzystanie z tego prawa podstawowego<sup>26</sup>.
39. Badany zakaz korzystania z gotówki dotyczy jednak tylko płatności powyżej określonego progu (10 000 EUR), który jest wystarczająco wysoki, by wykluczyć większość codziennych transakcji. Ponadto zakaz ten nie ma zastosowania do osób fizycznych, które nie działają w ramach swoich funkcji zawodowych. Jak wyjaśniono w ocenie skutków Komisji towarzyszącej wnioskowi, te ograniczenia zakresu zakazu wydają się proporcjonalne do zagwarantowania osobom znajdującym się w trudnej sytuacji wykonywania prawa własności w drodze korzystania z gotówki<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Wyrok w sprawie Kadi and Al Barakaat International Foundation, C- 402/05 P oraz C- 415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 355.

<sup>26</sup> Według badania EBC z 2017 r. 3,64% gospodarstw domowych w strefie euro nie miało dostępu do usług bankowych/finansowych. Zob. Ampudia, M., Ehrmann M., *Financial inclusion: what's it worth?* („Włączenie finansowe: ile jest warte?”), dokument roboczy EBC nr 1990, styczeń 2017, zwłaszcza tabela 1.

<sup>27</sup> Zob. pkt 28 powyżej.

40. Ustanowienie proponowanego limitu płatności gotówkowej może również potencjalnie stanowić naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz ochrony danych osobowych. Zapewne proponowany zakaz korzystania z gotówki mógłby prowadzić do względnej ingerencji w te prawa, w szczególności potencjalnie prowadząc do stworzenia rejestrów dotyczących konkretnych aspektów życia zainteresowanych osób oraz do ujawniania wzorców ich zachowań prywatnych, takich jak konsumpcja i ogólne interakcje z ich społecznościami.
41. Niezależnie od powyższego ograniczona intensywność takiej ingerencji nie może uzasadniać wniosku, w myśl którego zakaz ten stanowiłby poważniejszą ingerencję w prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawa do ochrony danych osobowych w porównaniu z istniejącymi metodami płatności innymi niż gotówka, takimi jak zadłużenie i karty kredytowe, przelewy, w tym w przypadku zakupów on-line, a w żadnym razie nie wskazuje na brak proporcjonalności. Ponadto płatność gotówkowa sama w sobie nie zapewnia większej anonimowości niż inne środki transakcyjne, ponieważ co do zasady i na mocy przepisów krajowych płatności w zamian za towary lub usługi są fakturowane, a fakturowanie co do zasady wymaga osobistego zidentyfikowania odbiorcy tych towarów lub usług.
42. Należy również przypomnieć, że przetwarzanie danych osobowych uzyskanych przez podmioty gospodarcze w wyniku płatności, niezależnie od użytych środków, podlega w każdym razie przepisom UE dotyczącym ochrony danych, które zasadniczo gwarantują prawo do ochrony tych danych osobowych. Wreszcie, jak wyjaśniono powyżej w kontekście prawa do prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności, zakres przedmiotowego zakazu podlega istotnym ograniczeniom ilościowym i jakościowym, które zapewniają wykluczenie większości codziennych transakcji, i że w związku z tym ilość wygenerowanych w ten sposób ścieżek danych nie spowoduje większej ingerencji w prywatność niż ingerencja wynikająca z użycia dowolnych istniejących środków płatniczych.

#### **IV. WNIOSEK**

43. Z wyżej wymienionych powodów Służba Prawna Rady uważa, że:

- a) proponowane ograniczenie płatności gotówkowych nie narusza statusu banknotów euro jako legalnego środka płatniczego w Unii, zgodnie z tym, co ustanowiono w TFUE i doprecyzowano w prawodawstwie wtórnym;
  - b) podobnie, proponowane ograniczenie jest zgodne z prawami, wolnościami i zasadami uznanymi w Karcie, w szczególności z prawem do prowadzenia działalności gospodarczej i prawem własności (art. 16 i 17 Karty), a także prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawem do ochrony danych osobowych (art. 7 i 8 Karty).
-