GENERALINIO ADVOKATO
JEAN RICHARD DE LA TOUR IŠVADA,
pateikta 2020 m. lapkričio 18 d.[1]

Byla C-544/19

„ECOTEX BULGARIA“ EOOD
prieš
Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia,
dalyvaujant
Prokuror ot Okrazhna prokuratura – Blagoevgrad

(*Administrativen sad Blagoevgrad* (Blagojevgrado administracinis teismas, Bulgarija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – SESV 63 straipsnis – Laisvas kapitalo ir mokėjimų judėjimas – Direktyva (ES) 2015/849 – Valstybė, kuri nėra euro zonos narė – Nacionalinės teisės aktas, pagal kurį nacionalinėje teritorijoje draudžiama mokėti grynaisiais pinigais, jeigu mokėjimas lygus nustatytai ribinei vertei ar ją viršija ir reikalaujama atlikti pervedimą ar įmokėti į mokėjimo sąskaitą – Įmonės dividendų paskirstymas akcininkui ar dalininkui mokant grynaisiais pinigais, kai mokėjimas viršija nacionalinės teisės akte nustatytą ribinę vertę – Baudžiamojo pobūdžio administracinės sankcijos skyrimas – Nacionalinės teisės akto suderinamumas – Kova su sukčiavimu ir mokesčių vengimu – Proporcingumas“

I. Įvadas

1. Kiek nacionalinės teisės aktas, pagal kurį nacionalinėje teritorijoje visiems fiziniams ar juridiniams asmenims draudžiama mokėti grynaisiais pinigais, jeigu mokėjimo suma lygi nustatytai ribinei vertei ar ją viršija ir reikalaujama, kad tie asmenys šiuo tikslu naudotųsi kitomis mokėjimo priemonėmis, antraip yra baudžiami, atitinka Sąjungos teisę?

2. Šioje byloje *Administrativen sad Blagoevgrad* (Blagojevgrado administracinis teismas, Bulgarija) kelia iš esmės tokį klausimą.

[1] Originalo kalba: prancūzų.

3. Šis klausimas yra aktualus, nes Teisingumo Teismo didžioji kolegija netrukus turi priimti sprendimą dėl sąlygų ir apribojimų, kuriuos taikydamos Europos Sąjunga ir euro zonos valstybės narės, naudodamosi atitinkama kompetencija, gali priimti teisės aktus, kuriuose nustatyti grynųjų pinigų, t. y. centrinių bankų leidžiamų banknotų ir monetų, naudojimo kaip mokėjimo priemonių apribojimai [2].

4. Vis dėlto ši byla skiriasi nuo sujungtų bylų *Hessischer Rundfunk* (C-422/19 ir C-423/19), nes pagrindinėje byloje nagrinėjami Bulgarijos Respublikos, kuri nėra euro zonos valstybė narė, teisės aktai. Bulgarijos Respublika turi „valstybės narės, kuriai taikoma išimtis“, statusą pagal SESV 139 straipsnio 2 dalį ir jai netaikomos Sąjungos teisės nuostatos, reglamentuojančios pinigų emisiją ir bendros valiutos naudojimą, visų pirma susijusios su euro banknotų ir monetų kaip mokėjimo priemonių statusu. Vis dėlto ji priklauso Sąjungos vidaus rinkai ir dėl šios priežasties turi paisyti su ja susijusių judėjimo laisvių.

5. Taip pat Teisingumo Teismui pateiktas klausimas susijęs su aplinkybėmis, susiklosčiusiomis priėmus 2018 m. birželio 12 d. Komisijos ataskaitą Europos Parlamentui ir Tarybai dėl mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų [3] ir šiuo klausimu Europos Centriniam Bankui (ECB) pateikus nuomones [4], kurių prašė Belgijos Karalystės, Bulgarijos Respublikos ir Nyderlandų Karalystės finansų ministerijos [5].

6. Šioje byloje Teisingumo Teismo prašoma, pirma, nuspręsti, ar teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, patenka į Direktyvos (ES) 2015/849 [6] taikymo sritį, ar jis turi būti nagrinėjamas atsižvelgiant į SESV 63 straipsnio, kuriuo garantuojamas laisvas kapitalo ir mokėjimų judėjimas, nuostatas.

7. Be to, Teisingumo Teismo prašoma nuspręsti dėl šiame teisės akte nustatytos sankcijų sistemos atitikties atsižvelgiant būtent į bausmės proporcingumo principą ir į teisę į veiksmingą teisminę gynybą, įtvirtintus Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje (toliau – Chartija).

[2] Teisingumo Teisme dabar nagrinėjamos sujungtos bylos *Hessischer Rundfunk* (C-422/19 ir C-423/19), jos susijusios su Vokietijos teisės aktų, kuriuose nustatyta, kad asmuo, turintis mokėti rinkliavą už audiovizualines paslaugas, negali to daryti grynaisiais pinigais, tik atlikti tiesioginį mokėjimą arba įprastą ar nuolatinį banko pavedimą, suderinamumu su SESV 2 straipsnio 1 dalimi, siejama su SESV 3 straipsnio 1 dalimi; SESV 128 straipsnio 1 dalies trečia pastraipa; Protokolo (Nr. 4) dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos Centrinio Banko statuto 16 straipsnio pirma pastraipa ir 1998 m. gegužės 3 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 974/98 dėl euro įvedimo (OL L 139, 1998, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 10 sk., 1 t., p. 111) 10 straipsnio antru sakiniu.

[3] COM(2018) 483 *final*; toliau – ataskaita dėl mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų. Šioje ataskaitoje Europos Komisija pažymi, kad daugumoje euro zonos valstybių narių priimti teisės aktai dėl mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų. Šios priemonės yra gana nevienalytės: jos skiriasi pagal pobūdį, ribines vertes ir taikymo sritį, nes mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimai įvairūs – nuo 500 iki 15 000 EUR (žr. šios ataskaitos 2.2.2 punktą). Visų pirma žr. 2017 m. gruodžio 15 d. *Ecorys* poveikio tyrimą „Study on an ES initiative for a restriction on payments in cash“, prieinamą šiuo interneto adresu: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_report_study_on_an_eu_initative_ecorys_180206.pdf (p. 67); juo remiasi Komisija.

[4] Euro zonos valstybės narės turi konsultuotis su ECB dėl visų teisės aktų projektų, kuriuose reglamentuojamos mokėjimo priemonės, pagal 1998 m. birželio 29 d. Tarybos sprendimo 98/415/EB dėl nacionalinių institucijų konsultavimosi su Europos centriniu banku teisės akto projekto nuostatų klausimais (OL L 189, 1998, p. 42; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 1 sk., 1 t., p. 446) 2 straipsnio 1 dalies antrą įtrauką.

[5] Kiek tai susiję su Belgijos Karalyste, žr. *Opinion of the European Central Bank of 30 May 2017, on limitation of cash payments* (CON/2017/20), Bulgarijos Respublika – *Opinion of the European Central Bank, of 11 July 2017, on limitation of cash payments* (CON/2017/27) ir galiausiai Nyderlandų Karalyste – *Opinion of the European Central Bank, of 30 December 2019, on limitation to cash payments* (CON/2019/46).

[6] 2015 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos, kuria iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 648/2012 ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/60/EB bei Komisijos direktyva 2006/70/EB (OL L 141, 2015, p. 73).

8. Šioje išvadoje nurodysiu, kodėl manau, jog teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, nepatenka į Direktyvos 2015/849 taikymo sritį. Savo vertinimą grįsiu ne tik pagal šią direktyvą Sąjungos teisės aktų leidėjo siekiamais tikslais, bet ir jos struktūra bei turiniu. Todėl siūlysiu Teisingumo Teismui tokio teisės akto atitiktį nagrinėti atsižvelgiant į SESV 63 straipsnyje įtvirtintą laisvą kapitalo ir mokėjimų judėjimą.

9. Šiuo klausimu paaiškinsiu, kodėl nagrinėjamas teisės aktas savaime yra šios laisvės apribojimas, kuris gali būti grindžiamas būtinybe kovoti su sukčiavimu ir mokesčių vengimu. Paaiškinsiu, kodėl toks teisės aktas vis dėlto realiai leidžia pasiekti šį tikslą, tik jeigu kartu taikomos priemonės, kuriomis atsižvelgiama į pažeidžiamiausių asmenų naudojimąsi bankininkystės paslaugomis, ir išimtinės priemonės, skirtos asmenims, dėl teisėtų priežasčių negalintiems naudotis nacionalinės teisės aktų leidėjo reikalaujamomis mokėjimo priemonėmis. Taip pat išdėstysiu priežastis, dėl kurių šiame teisės akte nustatyta sankcijų sistema gali prieštarauti Chartijos 49 straipsnio 3 dalyje įtvirtintam proporcingumo principui.

II. Teisinis pagrindas

A. Direktyva 2015/849

10. Direktyvos 2015/849 1 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad šios direktyvos tikslas – užkirsti kelią Sąjungos finansų sistemos panaudojimui pinigų plovimo ir teroristų finansavimo tikslais.

11. Direktyvos 2015/849 2 straipsnio 1 dalies 3 punkto e papunktyje nustatyta, kad ši direktyva taikoma „kitiems asmenims, prekiaujantiems prekėmis, jeigu mokėjimai atliekami arba gaunami grynaisiais pinigais, o mokėjimo suma yra 10 000 [eurų] ar daugiau, nepriklausomai nuo to, ar sandoris vykdomas kaip viena operacija, ar kaip keletas operacijų, kurios atrodo tarpusavyje susijusios“.

12. Direktyvos 2015/849 4 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Valstybės narės, laikydamosi rizika grindžiamo požiūrio, užtikrina, kad šios direktyvos taikymo sritis visiškai arba iš dalies apimtų ne tik 2 straipsnio 1 dalyje nurodytus įpareigotuosius subjektus, bet ir kitas profesijas bei kitų kategorijų įmones, kurių veikla ypač gali būti panaudojama pinigų plovimo ar teroristų finansavimo tikslais.“

13. Direktyvos 2015/849 5 straipsnyje nustatyta:

„Siekdamos užkirsti kelią pinigų plovimui ir teroristų finansavimui, valstybės narės šios direktyvos taikymo srityje gali priimti arba palikti galioti griežtesnes nuostatas, neviršydamos Sąjungos teisėje nustatytų apribojimų.“

B. Bulgarijos teisė

1. ZOPB

14. *Zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broy* (Mokėjimų grynaisiais pinigais ribojimo įstatymas)[7] 1 straipsnyje nustatyta, kad šiame įstatyme reglamentuojami mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimai Bulgarijos teritorijoje[8].

15. Atsižvelgiant į ZOPB 2 straipsnyje aiškiai išvardytas išimtis 3 straipsnyje nustatyta:

„1. Šalies teritorijoje mokėjimai vykdomi tik atliekant pervedimus ar įmokant į mokėjimo sąskaitą, jeigu:

1) vertė lygi 10 000 [Bulgarijos levų] BGN [5 113 eurų] ar didesnė;

2) vertė mažesnė nei 10 000 BGN [5 113 eurų], bet tai yra dalis sutartinės piniginės prievolės, kurios vertė lygi 10 000 BGN [5 113 eurų] ar didesnė.

2. 1 dalis taikoma ir mokėjimams užsienio valiuta, kurių suma iškeitus į BGN lygi 10 000 BGN [5 113 EUR] ar didesnė. Keitimas vykdomas taikant mokėjimo dieną *Balgarska narodna banka* (Bulgarijos nacionalinis bankas) nustatytą BGN keitimo kursą.“

16. ZOPB 5 straipsnyje nustatyta:

„1. 3 straipsnio pažeidimą padariusiam ar leidusiam padaryti fiziniam asmeniui skiriama bauda, kuri sudaro 25 % visos sumokėtos sumos, arba juridiniam asmeniui – piniginė sankcija, kuri sudaro 50 % visos sumokėtos sumos.

2. Pakartotinai padarius 1 dalyje nurodytą pažeidimą baudos dydis yra 50 % sumokėtos sumos, o piniginė sankcija sudaro 100 % sumokėtos sumos.“

17. ZOPB 6 straipsnyje nustatyta:

„1. Šiame įstatyme nurodytų pažeidimų konstatavimo aktus rengia *Natsionalna agentsia za prihodite* [nacionalinė pajamų agentūra, Bulgarija] institucijos. Sprendimus skirti administracinę sankciją priima nacionalinės pajamų agentūros vykdantysis direktorius ar jo įgalioti pareigūnai.

2 *Zakon za administrativnite narushenia i nakazania* (Administracinių pažeidimų ir bausmių įstatymas[9]) apibrėžtas sprendimų skirti administracinę sankciją rengimas, priėmimas, apskundimas ir vykdymas.“

[7] DV, Nr. 16, 2011 m. vasario 22 d.; toliau – ZOPB.

[8] Taip pat žr. 2011 m. balandžio 4 d. *Ministerstvo na finansite* (Finansų ministerija, Bulgarija) nurodymus dėl ZOPB taikymo (toliau – ZOPB taikymo nurodymai), prieinamus šiuo interneto adresu: https://www.minfin.bg/upload/9272/Ukazanie.PDF.

[9] DV, Nr. 92, 1969 m. lapkričio 28 d.; toliau – ZANN.

2. ZANN

18. ZANN 27 straipsnyje nustatyta:

„1. Administracinė sankcija nustatoma remiantis šio įstatymo nuostatomis atsižvelgiant į nurodytas sankcijos ribas už padarytą nusižengimą.

2. Nustatant sankciją atsižvelgiama į nusižengimo sunkumą, jo padarymo motyvus ir kitas lengvinančias ar sunkinančias aplinkybes, taip pat pažeidėjo turtinę padėtį.

3. Lengvinančios aplinkybės lemia švelnesnės sankcijos skyrimą, o sunkinančios – griežtesnės.

<…>

5. <…> negalima nustatyti mažesnės nei numatyto minimalaus dydžio sankcijos, t. y. baudos ir laikino teisės vykdyti profesinę veiklą ar verstis konkrečia veikla atėmimo.“

19. ZANN 28 straipsnio a punkte nustatyta, kad, jeigu administracinis nusižengimas padarytas dėl neatsargumo, skirti sankciją įgaliota institucija gali skirti administracinę sankciją, tik jeigu pažeidėjas, pirma įspėtas žodžiu ar raštu, padaro pakartotinį nusižengimą.

20. ZANN 63 straipsnio 1 punkte nustatyta, kad *Rayonen sad* (apylinkės teismas, Bulgarija), kurį sudaro vienas teisėjas, nagrinėja bylą iš esmės ir priima teismo sprendimą, kuriuo gali būti paliekami galioti, pakeičiami ar panaikinami sprendimas skirti administracinę sankciją arba elektroninis protokolas. Dėl teismo sprendimo gali būti teikiamas kasacinis skundas *Administrativen sad* (administracinis teismas, Bulgarija) remiantis *nakazatelno-protsesualen kodeks* (Baudžiamojo proceso kodeksas) nurodytais pagrindais ir vadovaujantis *administrativnoprotsesualen kodeks* (Administracinio proceso kodeksas) 12 skyriuje nustatyta tvarka.

III. Ginčas pagrindinėje byloje ir prejudiciniai klausimai

21. „ECOTEX BULGARIA“ EOOD [10] – pagal Bulgarijos teisę įsteigta vieno akcininko bendrovė, jos kapitalą valdo Graikijos pilietis KS. 2018 m. kovo 14 d. vykusiame *Ecotex* visuotiniame susirinkime nuspręsta KS išmokėti 100 000 BGN (51 130 eurų) dividendų grynaisiais pinigais pagal kasos išlaidų orderius.

A. Dėl Ecotex pradėta administracinė procedūra

22. 2017 m. gruodžio 8 d. *Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia* (Nacionalinės pajamų agentūros Sofijos teritorinė direkcija, Bulgarija) pajamų klausimais kompetentingos institucijos nurodymu atlikus patikrinimą buvo nustatyta, kad finansiniai sandoriai su bendrovės klientais, daugiausia iš Graikijos ir Kipro, vykdyti per banką. Taip pat buvo nustatyta, kad, remiantis 2018 m. kovo 14 d. sprendimu, nuo 2018 m. kovo 14 d. iki 2018 m. kovo 22 d. KS buvo išmokėta 95 000 BGN (apie 48 573,50 euro) grynaisiais pinigais pagal devynis kasos išlaidų orderius, kurių kiekvienas išrašytas 10 000 BGN (5 113 eurų) grynųjų pinigų sumai, ir vieną kasos išlaidų orderį, išrašytą 5 000 BGN (2 556,50 euro) sumai. 2018 m. birželio 5 d. Nacionalinės

[10] Toliau – *Ecotex*.

pajamų agentūros Sofijos teritorinės direkcijos Blagojevgrado skyrius pranešė, kad pradėjo administracinio pobūdžio baudžiamąjį procesą, ir 2018 m. birželio 26 d. priėmė aktą, kuriame konstatavo ZOPB nuostatų pažeidimą.

23. 2018 m. liepos 10 d. *Ecotex* pateikė skundą dėl šio akto, nes pažeidimą galima laikyti mažareikšmiu, kaip tai suprantama pagal ZANN 28 straipsnį, todėl kad 2018 m. kovo 14 d. įvykdytas 10 000 BGN (5 113 eurų) mokėjimas tik 0,01 BGN (apie 0,005 euro) viršijo ZOPB nustatytą mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimą.

24. 2018 m. rugsėjo 3 d. Nacionalinės pajamų agentūros Sofijos teritorinės direkcijos direktoriaus pavaduotojas, remdamasis ZOPB 5 straipsnio 1 dalimi, *Ecotex* skyrė piniginę sankciją už kiekvieną konstatuotą pažeidimą. Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad kiekvienas 10 000 BGN (5 113 eurų) vertės mokėjimas buvo kvalifikuotas kaip „pažeidimas“, todėl buvo skirtos devynios administracinės sankcijos. Pagal nacionalinės teisės nuostatas kiekviena sankcija lygi 5 000 BGN (2 556,50 euro), t. y. 50 % grynaisiais pinigais sumokėtos sumos.

25. *Ecotex* 2018 m. rugsėjo 3 d. Nacionalinės pajamų agentūros Sofijos teritorinės direkcijos direktoriaus pavaduotojo sprendimą apskundė *Rayonen sad Petrich* (Petričio apylinkės teismas, Bulgarija), šis tą sprendimą paliko galioti. *Ecotex* pateikė kasacinį skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme.

B. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme pateiktas kasacinis skundas

26. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme *Ecotex* dar kartą pabrėžė, kad dėl pažeidimo mažareikšmiškumo 50 % visos grynaisiais pinigais sumokėtos sumos dydžio sankcija yra neproporcinga. *Ecotex* taip pat teigė, kad teisė į bendrovės dividendus nėra sandoris ar sutartis, todėl jų neapima sąvoka „mokėjimai“, kaip tai suprantama pagal ZOPB 3 straipsnio 1 dalies 1 punktą.

27. Nacionalinės pajamų agentūros Sofijos teritorinė direkcija pažymėjo, kad ZOPB 3 straipsnio 1 dalies 1 punkte vartojama sąvoka „mokėjimai“ turi būti suprantama kaip be jokių išimčių apimanti bet kurį mokėjimą ar bet kurią finansinę operaciją, neatsižvelgiant į jų pobūdį.

28. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pirmiausia nurodo, kad priėmus ZOBT į vidaus teisę perkelta Direktyva 2005/60/EB[11], kurią nuo 2017 m. birželio 26 d. panaikino Direktyva 2015/849[12]. Todėl tas teismas mano, kad ZOPB 3 straipsnio 1 dalies 1 punktas turi būti aiškinamas atsižvelgiant į SESV 63 straipsnį ir atitinkamas Direktyvos 2015/849 nuostatas.

29. Pirma, tas teismas primena, kad sąvoka „kapitalo judėjimas“ apima ir dividendų už komercinių bendrovių akcijas ir dalis mokėjimą. Be to, jis kelia klausimą, ar SESV 63 straipsniui, pagal kurį draudžiamos, be kita ko, visos priemonės, galinčios atgrasyti nerezidentus nuo investavimo valstybėje narėje ar investicijų išlaikymo, prieštarauja tokia nuostata, kaip ZOPB 3 straipsnio 1 dalies 1 punktas, pagal kurią nustatytas mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimas.

[11] 2005 m. spalio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl finansų sistemos apsaugos nuo jos panaudojimo pinigų plovimui ir teroristų finansavimui (OL L 309, 2005, p. 15), iš dalies pakeista 2010 m. lapkričio 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2010/78/ES (OL L 331, 2010, p. 120).

[12] Žr. Direktyvos 2015/849 66 straipsnį.

30. Antra, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi abejonių dėl to, ar ZOPB 3 straipsnio 1 dalies 1 punkte nurodytas mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimas patenka į Direktyvos 2015/849 materialinę taikymo sritį, ir, jeigu taip, ar valstybės narės gali laisvai nustatyti mažesnę nei 10 000 eurų mokėjimo grynaisiais pinigais ribą.

31. Trečia, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kelia klausimą, kiek, pirma, už mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimo pažeidimą nurodytos baudos dydžio nustatymo tvarka ir, antra, vykdoma sprendimo, kuriuo skiriama bauda, teisminė kontrolė nepažeidžia Chartijoje įtvirtintų bausmės proporcingumo principo ir teisės į veiksmingą teisminę gynybą.

C. Prejudiciniai klausimai

32. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, *Administrativen sad Blagoevgrad* (Blagojevgrado administracinis teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar SESV 63 straipsnis aiškintinas taip, kad pagal jį draudžiama nacionalinė nuostata, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, pagal kurią 10 000 BGN (5 113 eurų) arba didesni mokėjimai nacionalinėje teritorijoje turi būti atliekami tik pervedant arba įmokant lėšas į mokėjimo sąskaitą ir pagal kurią apribojami 10 000 BGN (5 113 eurų) arba didesni nepaskirstytojo pelno dividendų mokėjimai grynaisiais pinigais? Jei ši nuostata nėra draudžiama: ar toks apribojimas pateisinamas Direktyvos <…> 2015/849 tikslais?

2. Ar Direktyvos <…> 2015/849 2 straipsnio 1 dalis, atsižvelgiant į jos 6 konstatuojamąją dalį ir 4 ir 5 straipsnius, aiškintina taip, kad pagal ją leidžiama bendroji nacionalinės teisės nuostata, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, pagal kurią 10 000 BGN [5 113 eurų] arba didesni mokėjimai nacionalinėje teritorijoje turi būti atliekami tik pervedant arba įmokant lėšas į mokėjimo sąskaitą ir kurioje neatsižvelgiama į mokėjimą grynaisiais pinigais atliekantį asmenį arba tokio mokėjimo pagrindą, o ji išsyk taikoma visiems tarp fizinių ir juridinių asmenų atliekamiems mokėjimams grynaisiais pinigais?

   a) Jei į šį klausimą būtų atsakyta teigiamai: ar pagal Direktyvos <…> 2015/849 2 straipsnio 1 dalies 3 punkto e papunktį, atsižvelgiant į jos 6 konstatuojamąją dalį ir 4 ir 5 straipsnius, valstybėms narėms leidžiama papildomus bendruosius mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimus numatyti nacionalinės teisės nuostatoje, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, pagal kurią 10 000 BGN [5 113 eurų] arba didesni mokėjimai nacionalinėje teritorijoje turi būti atliekami tik pervedant arba įmokant į mokėjimo sąskaitą, kai mokėjimo grynaisiais pinigais pagrindas yra „nepaskirstytasis pelnas“ (dividendai)?

   b) Jei į šį klausimą būtų atsakyta teigiamai: ar pagal Direktyvos <…> 2015/849 2 straipsnio 1 dalies 3 punkto e papunktį, atsižvelgiant į jos 6 konstatuojamąją dalį ir 5 straipsnį, valstybėms narėms leidžiama mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimus numatyti nacionalinės teisės nuostatoje, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, pagal kurią 10 000 BGN [5 113 eurų] arba didesni mokėjimai nacionalinėje teritorijoje turi būti atliekami tik pervedant arba įmokant lėšas į mokėjimo sąskaitą, kai ribinė šių mokėjimų vertė yra mažesnė kaip 10 000 eurų?

3. a) Ar Direktyvos <…> 2015/849 58 straipsnio 1 dalis ir 60 straipsnio 4 dalis, atsižvelgiant į [Chartijos] 49 straipsnio 3 dalį, aiškintinos taip, kad pagal jas draudžiama nacionalinės teisės nuostata, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, kurioje nustatytas fiksuotas administracinių sankcijų už mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų pažeidimus dydis, jeigu pagal šią nuostatą neleidžiama diferencijuoti atsižvelgiant į konkrečias reikšmės turinčias aplinkybes?

   b) Jei į šį klausimą būtų atsakyta, kad pagal Direktyvos <…> 2015/849 58 straipsnio 1 dalį ir 60 straipsnio 4 dalį, atsižvelgiant į [Chartijos] 49 straipsnio 3 dalį, nedraudžiama nacionalinės teisės nuostata, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, kurioje nustatytas fiksuotas administracinių sankcijų už mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų pažeidimus dydis, ar Direktyvos <…> 2015/849 58 straipsnis ir 60 straipsnio 4 dalis, atsižvelgiant į [Chartijos] 47 straipsnyje įtvirtintą veiksmingumo principą ir teisę į veiksmingą teisinę gynybą, aiškintini taip, kad pagal juos draudžiama teismo kontrolę apribojanti nacionalinės teisės nuostata, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, jei pagal šią nuostatą teismui neleidžiama skundo dėl šios sankcijos atveju pritaikyti mažesnės, nei numatytas minimalus fiksuotas dydis, administracinės sankcijos už mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų pažeidimus, atsižvelgiant į reikšmingas bylos aplinkybes?“

33. Bulgarijos, Čekijos, Ispanijos, Italijos, Vengrijos vyriausybės ir Komisija pateikė rašytines pastabas.

34. Teisėjui pranešėjui pritarus, buvo nuspręsta pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 62 straipsnio 1 dalį Bulgarijos vyriausybei išsiųsti klausimus, o pagal šio reglamento 101 straipsnio 1 dalį prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui – prašymą pateikti paaiškinimus; atsakymai buvo pateikti per nustatytą terminą.

IV. Analizė

35. Manau, jog prieš nagrinėjant prejudicinius klausimus tikslinga pateikti pirminę pastabą dėl šių klausimų nagrinėjimo eilės tvarkos.

36. Šiuo atveju pirmasis ir antrasis klausimai atitinkamai susiję su nacionalinės teisės akto, kaip antai Bulgarijos teisės akto, pagal kurį nustatytas bendrasis mokėjimų grynaisiais pinigais, įskaitant dividendų paskirstymą, apribojimas nacionalinėje teritorijoje, atitiktimi SESV nuostatoms, reglamentuojančioms laisvą kapitalo ir mokėjimų judėjimą, ir Direktyvos 2015/849 2 straipsnio 1 daliai, siejamai su šios direktyvos 6 konstatuojamąja dalimi bei 4 ir 5 straipsniais.

37. Primintina, jog remiantis suformuota jurisprudencija visos nacionalinės priemonės, susijusios su sritimi, kuri Sąjungos lygiu buvo išsamiai suderinta, turi būti vertinamos atsižvelgiant į šios suderinimo priemonės, o ne į pirminės teisės, nuostatas [13].

38. Šiomis aplinkybėmis siūlau pirmiau nagrinėti antrąjį klausimą, paskui – pirmąjį.

[13] Žr. 2019 m. rugsėjo 18 d. Sprendimą *VIPA* (C-222/18, EU:C:2019:751, 52 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

39. Pirmiausia nagrinėsiu antrąjį klausimą, siekdamas nustatyti, ar pagrindinėje byloje nagrinėjamas teisės aktas iš tikrųjų patenka į Direktyvos 2015/849 suderintą sritį. Šiuo atveju taip nėra dėl priežasčių, kurias nurodysiu toliau, todėl tas teisės aktas, mano nuomone, nepatenka į šios direktyvos taikymo sritį.

40. Paskui nagrinėsiu pirmąjį ir trečiąjį klausimus, kuriuos prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas formuluoja atsižvelgdamas tik į pirminę teisę ir pagrindines teises.

41. Pirmuoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo prašo nuspręsti dėl pagrindinėje byloje nagrinėjamo nacionalinės teisės akto atitikties SESV 63 straipsnyje įtvirtintoms laisvą kapitalo ir mokėjimų judėjimą reglamentuojančioms normoms. Kadangi šis nacionalinės teisės aktas yra šios laisvės apribojimas dėl toliau nurodytų priežasčių, nagrinėsiu, ar šis apribojimas gali būti grindžiamas teisėtu pagrindu ir prireikus – kiek jis tinkamas juo siekiamiems tikslams užtikrinti ir kiek proporcingas. Atsižvelgdamas būtent į šias aplinkybes turėsiu nagrinėti trečiajame prejudiciniame klausime keliamą problematiką. Iš tikrųjų trečiuoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar Chartijos 47 straipsniui, kuriuo garantuojama teisė į veiksmingą teisminę gynybą, ir 49 straipsnio 3 daliai, kurioje įtvirtintas bausmės proporcingumo principas, prieštarauja tokia sankcijų sistema, kaip nustatyta ZOBT 5 straipsnyje, nes pagal ją nei skirti sankciją už padarytą pažeidimą įgaliota nacionalinė institucija (klausimo pirma dalis, a punktas), nei nacionalinis teismas, kuriam skundžiamas tos institucijos priimtas sprendimas (klausimo antra dalis, b punktas), negali individualizuoti baudos.

A. Pagrindinėje byloje nagrinėjamo nacionalinės teisės akto analizė atsižvelgiant į Direktyvos 2015/849 nuostatas

42. Antruoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar pagal Direktyvos 2015/849 2 straipsnio 1 dalies 3 punkto e papunktį, siejamą su šios direktyvos 6 konstatuojamąja dalimi bei 4 ir 5 straipsniais, valstybė narė, kiek tai susiję su visais nacionalinėje teritorijoje atliekamais nustatytos ribinės vertės ar didesniais mokėjimais, privatiems asmenims ir įmonėms gali uždrausti mokėti grynaisiais pinigais ir reikalauti, kad jie būtų pervedami ar įmokami į mokėjimo sąskaitą.

43. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teisingumo Teismo klausia dėl Direktyvos 2015/849, kuri pagal jos 2 straipsnio 1 dalies 3 punkto e papunktį taikoma prekiaujantiems prekėmis, jeigu mokėjimai atliekami arba gaunami grynaisiais pinigais, o mokėjimo suma yra 10 000 eurų ar daugiau. Be to, šios direktyvos 4 straipsnyje nustatyta, kad valstybės narės gali išplėsti taikymo sritį, kad ji apimtų ir kitas profesijas bei kitų kategorijų įmones, kurių veikla gali būti panaudojama pinigų plovimo ar teroristų finansavimo tikslais. Galiausiai šios direktyvos 5 straipsnyje nustatyta, kad siekdamos užkirsti kelią tokioms nusikalstamoms veikoms valstybės narės šios direktyvos taikymo srityje gali priimti arba palikti galioti griežtesnes nuostatas. Beje, iš Direktyvos 2015/849 6 konstatuojamosios dalies matyti, kad valstybės narės turi „turėti galimybę nustatyti mažesnes ribines vertes, papildomus bendrus grynųjų pinigų naudojimo apribojimus ir kitas griežtesnes nuostatas“.

44. Taigi klausimas, į kurį turi atsakyti Teisingumo Teismas, yra toks: ar pagrindinėje byloje nagrinėjamas teisės aktas gali patekti į vienos iš šių nuostatų taikymo sritį.

45. Taip nemanau, turėdamas omenyje Direktyva 2015/849 Sąjungos teisės aktų leidėjo siekiamus tikslus, jos struktūrą ir 2, 4 ir 5 straipsnių turinį, kuriais remiasi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

46. Visų pirma, kiek tai susiję su Direktyvos 2015/849 tikslais, ja siekiama užkirsti kelią grėsmėms, galinčioms paveikti finansų sistemos vientisumą, tinkamą veikimą, reputaciją ir stabilumą dėl šios sistemos panaudojimo pinigų plovimo ir teroristų finansavimo tikslais [14]. Šiuo tikslu šia direktyva derinamos deramo tikrinimo ir kontrolės priemonės, kurias valstybės narės turi taikyti profesijų, kurioms kyla didžiausia su dideliu nusikalstamumu susijusių išteklių ir pinigų ar turto kaupimo manipuliavimo terorizmo tikslams grėsmė, kategorijoms. Nors į šios direktyvos taikymo sritį patenkančios nusikalstamos veikos apima su tiesioginiais ir netiesioginiais mokesčiais susijusius finansinius nusikaltimus [15], vis dėlto taip yra tik tokiais atvejais, jeigu už šias veikas galima skirti laisvės atėmimo ar laisvės apribojimo bausmę [16]. Vadinasi, Sąjungos teisės aktų leidėjas siekia daug sunkesnių nei mokėjimo grynaisiais pinigais apribojimų pažeidimas finansinių nusikalstamų veikų prevencijos.

47. Pagrindinėje byloje nagrinėjamu teisės aktu siekiama kovoti su sukčiavimu ir mokesčių vengimu reikalaujant, kad 10 000 BGN (5 113 eurų) ir didesnės sumos būtų mokamos ne grynaisiais pinigais, o pervedamos ar įmokamos į mokėjimo sąskaitą, kad būtų užtikrintas finansinių operacijų atsekamumas. Kaip pastabose nurodo Bulgarijos vyriausybė, ZOPB tikslas, nurodytas šio įstatymo projekto aiškinamajame rašte, – riboti šešėlinę ekonomiką ir ypač tokias situacijas, kai pinigų srautai neregistruojami buhalterinės apskaitos dokumentuose, todėl nemokami mokesčiai ir socialinio draudimo įmokos. Šiuo klausimu Bulgarijos vyriausybė pažymi, kad ZOPB nenumatyta jokių priemonių, skirtų kovai su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu. Tai nėra Direktyvos 2015/849 perkėlimo priemonė ir jame nėra jokių nuorodų į ją, ši direktyva perkelta į nacionalinę teisę priėmus, pirma, *Zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari* (Įstatymas dėl kovos su pinigų plovimu priemonių) [17] ir, antra, *Zakon za merkite sreshtu finantsiraneto na terorizma* (Įstatymas dėl kovos su teroristų finansavimu priemonių) [18].

48. Reikia konstatuoti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjo Direktyva 2015/849 siekiami tikslai ir Bulgarijos teisės aktų leidėjo ZOPB siekiami tikslai akivaizdžiai skiriasi.

49. Antra, kiek tai susiję su Direktyvos 2015/849 struktūra, joje siekiama nustatyti priemones, kurios, atsižvelgiant į jomis siekiamus tikslus, dėl savo pobūdžio ir adresatų, kuriems jos skirtos, skiriasi nuo nustatytųjų pagrindinėje byloje nagrinėjamame teisės akte.

50. Pagal šią direktyvą priimtos priemonės grindžiamos požiūriu į pinigų plovimo ar teroristų finansavimo riziką [19].

[14] Direktyvos 2015/849 1 straipsnis ir 5 konstatuojamoji dalis.

[15] Nusikalstamos veikos apibrėžtos Direktyvos 2015/849 3 straipsnio 4 punkte.

[16] Žr. Direktyvos 2015/849 3 straipsnio 4 punkto f papunktį ir 11 konstatuojamąją dalį.

[17] DV, Nr. 27, 2018 m. kovo 27 d.

[18] DV, Nr. 16, 2003 m. vasario 18 d.

[19] Žr. Direktyvos 2015/849 23 ir 30 konstatuojamąsias dalis ir 1 straipsnį.

51. Kiek tai susiję su šių priemonių pobūdžiu, tai yra deramas tikrinimas, kontrolė, informavimas, deklaravimas ir įrašų, kurių turinys ir taikymo sritis tiksliai aprašyti Direktyvos 2015/849 II–V skyriuose [20], saugojimas.

52. Vis dėlto ZOPB reglamentuojamos tik fizinių ar juridinių asmenų naudojamos mokėjimo priemonės nacionalinėje teritorijoje. Nė viena šioje direktyvoje nustatyta priemone nereikalaujama, kad valstybės narės reglamentuotų mokėjimo priemonių naudojimą savo teritorijoje. Nors tos direktyvos 5 straipsnyje nustatyta, kad, „[s]iekdamos užkirsti kelią pinigų plovimui ir teroristų finansavimui, <…> gali priimti arba palikti galioti griežtesnes nuostatas“, jos tai gali daryti tik neperžengdamos griežtai nustatytų ribų, Sąjungos teisės aktų leidėjo nurodytų šiame straipsnyje, t. y. kad šios nuostatos patektų į „šios direktyvos taikymo sritį“ ir neviršytų „Sąjungos teisėje nustatytų apribojimų“. Taigi dėl nurodytų priežasčių teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, kuriame nustatytas bendrasis mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimas valstybės teritorijoje, siekiant kovoti su sukčiavimu ir mokesčių vengimu, nepatenka į Direktyvos 2015/849 reguliavimo sritį.

53. Toliau, kiek tai susiję su šių dviejų rūšių teisės aktų taikymo sritimi *ratione personae*, pagrindinėje byloje nagrinėjamas nacionalinės teisės aktas taikomas visiems fiziniams ar juridiniams asmenis, neatsižvelgiant į jų statusą, dėl kurio jie atlieka mokėjimus, ir prireikus į sandorio, su kuriuo jie susiję, pobūdį.

54. Taigi reikia konstatuoti, kad Direktyvoje 2015/849 nustatytos deramo tikrinimo, kontrolės, informavimo, deklaravimo ir įrašų išsaugojimo priemonės skirtos ribotam subjektų ratui, kurie nustatomi arba pagal tai, kad jiems kyla didelė su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu susijusi rizika, arba jų sudaromi sandoriai yra labai pažeidžiami. Iš tikrųjų prie šių subjektų priskiriami ir šios direktyvos 2 straipsnio 1 dalies 3 punkto e papunktyje nurodyti „kiti asmenys, prekiaujantys prekėmis, jeigu mokėjimai atliekami arba gaunami grynaisiais pinigais, o mokėjimo suma yra 10 000 EUR ar daugiau“. Tiesa ir tai, kad tos direktyvos 6 konstatuojamojoje dalyje Sąjungos teisės aktų leidėjas nurodo: „Valstybės narės turėtų turėti galimybę nustatyti mažesnes ribines vertes, papildomus bendrus grynųjų pinigų naudojimo apribojimus ir kitas griežtesnes nuostatas“. Tačiau dėl pastarosios nuorodos toks nacionalinės teisės aktas, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, negali patekti į Direktyvos 2015/849 taikymo sritį tiek dėl šios nuorodos netikslumo, tiek dėl to, kad direktyvos konstatuojamosiose dalyse esančios nuostatos nėra privalomojo pobūdžio.

55. Be to, nors Sąjungos teisės aktų leidėjas Direktyvos 2015/849 4 straipsnyje valstybėms narėms leidžia išplėsti jos taikymo sritį, jis tai leidžia daryti tik neperžengiant jo aiškiai nurodytų ribų, jeigu šis išplėtimas atitinka rizika grindžiamą požiūrį ir susijęs su profesijomis ir įmonių kategorijomis, „kurių veikla ypač gali būti panaudojama pinigų plovimo ar teroristų finansavimo tikslais“. Kitaip tariant, pagal šią nuostatą valstybėms narėms leidžiama nustatyti deramos priežiūros ir kontrolės priemones didesnei daliai įmonių kategorijų remiantis sava rizikos analize, kurią galima atlikti pagal šios direktyvos 7 straipsnį, bet, manau, neleidžiama tuo grįsti tokio teisės akto, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, reglamentuojančio visų fizinių ar juridinių asmenų naudojamas mokėjimo priemones nacionalinėje teritorijoje, siekiant užkirsti kelią sukčiavimui ir mokesčių vengimui.

[20] Komisija ir valstybės narės turi nustatyti, įvertinti ir suprasti pinigų plovimo ir teroristų finansavimo riziką, kad ją sumažintų ir prireikus įšaldytų, areštuotų ir konfiskuotų iš nusikalstamų veikų gautas pajamas. Šiuo tikslu valstybės narės turi reikalauti, kad kredito įstaigos, pirma, pagal savo atliktą rizikos vertinimą klientams taikytų deramo tikrinimo priemones (II skyrius), antra, pateiktų informaciją apie faktinius sandorių naudos gavėjus (III skyrius) ir, trečia, praneštų apie įtarimų keliančius finansinius sandorius žvalgybinės finansinės informacijos skyriui, kurį valstybės narės aiškiai įpareigotos įsteigti (IV skyrius). Kad užtikrintų šių įpareigojimų laikymąsi, Sąjungos teisės aktų leidėjas kompetentingoms nacionalinės valdžios institucijoms suteikia sustiprintos kredito įstaigų priežiūros ir kontrolės įgaliojimus, be to, valstybės narės turi nustatyti sankcijas už tų įpareigojimų nevykdymą.

56. Atsižvelgdamas į šias aplinkybes manau, kad nacionalinės teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, pagal kurį, siekiant išvengti sukčiavimo ir mokesčių vengimo, nacionalinėje teritorijoje fiziniams ar juridiniams asmenims draudžiama atsiskaityti grynaisiais pinigais, jeigu suma lygi nustatytai ribinei vertei ar ją viršija, ir reikalaujama, kad tie asmenys ją pervestų ar įmokėtų į mokėjimo sąskaitą, nepatenka į Direktyvos 2015/849 taikymo sritį.

57. Kadangi šiuo metu Sąjungos teisėje nėra teisės aktų, reglamentuojančių sąlygas ir tvarką, pagal kuriuos valstybės ne euro zonos narės, kaip antai Bulgarijos Respublika, gali riboti mokėjimus grynaisiais pinigais nacionalinėje teritorijoje[21], nagrinėjamą nacionalinės teisės aktą reikia analizuoti atsižvelgiant tik į pirminę teisę, visų pirma – judėjimo laisves reglamentuojančias nuostatas.

B. Pagrindinėje byloje nagrinėjamo nacionalinės teisės akto analizė atsižvelgiant į SESV 63 straipsnį

58. Pirmuoju prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Teismingumo Teismo iš esmės klausia, ar SESV 63 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiamas toks valstybės narės teisės aktas, pagal kurį nacionalinėje teritorijoje draudžiami nustatytos ribinės vertės ar didesni mokėjimai grynaisiais pinigais, ir tam reikalaujama atlikti pervedimą ar įmokėti į mokėjimo sąskaitą, be kita ko, jeigu paskirstomi bendrovės dividendai.

59. Kadangi nėra bendrų ar suderintų normų, valstybės ne euro zonos narės, kaip antai Bulgarijos Respublika, gali laisvai riboti mokėjimus grynaisiais pinigais savo teritorijoje. Vis dėlto, kaip bet kuri valstybė narė, jos turi laikytis vidaus rinką reglamentuojančių normų, konkrečiai – judėjimo laisves reglamentuojančių normų[22].

60. Pagrindinėje byloje reikia įvertinti nacionalinės teisės akto suderinamumą atsižvelgiant į tiesiogiai ribojamą laisvą judėjimą[23].

61. Šiuo atveju kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos nagrinėjamą teisės aktą taikė dividendų, kurie, kaip nustatyta suformuotoje jurisprudencijoje, yra pajamos iš įgyto kapitalo atsižvelgiant į laisvą kapitalo judėjimą reglamentuojančias normas, paskirstymui[24]. Todėl siūlau Teisingumo Teismui atlikti analizę atsižvelgiant į SESV 63 straipsnyje įtvirtintas laisvą kapitalo ir mokėjimų judėjimą reglamentuojančias normas.

62. Kaip prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo Teisingumo Teismo, reikia nustatyti, ar nagrinėjamas teisės aktas turi būti analizuojamas kaip laisvo kapitalo ir mokėjimų judėjimo apribojimas, kaip tai suprantama pagal SESV 63 straipsnį, ir prireikus – ar toks apribojimas gali būti pateisinamas.

[21] Žr. ataskaitą dėl mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų (2.2.1 punktas).

[22] Pagal analogiją žr. 2018 m. lapkričio 22 d. Sprendimą *Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank* (C-625/17, EU:C:2018:939, 27 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[23] Žr. 2017 m. rugsėjo 7 d. Sprendimą *Eqiom ir Enka* (C-6/16, EU:C:2017:641, 44 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[24] Šiuo klausimu žr. 2000 m. birželio 6 d. Sprendimą *Verkooijen* (C-35/98, EU:C:2000:294, 26 ir paskesni punktai), kuriame Teisingumo Teismas nusprendė, kad tokia operacija neatsiejamai susijusi su kapitalo judėjimu.

1. Dėl laisvo kapitalo ir mokėjimų judėjimo apribojimo egzistavimo

63. Remiantis SESV 63 straipsniu uždraudžiami visi kapitalo ir mokėjimų judėjimo tarp valstybių narių ir tarp valstybių narių bei trečiųjų šalių apribojimai.

64. Kaip matyti iš šios nuostatos turinio, jos pažeidimas reiškia tarptautinių kapitalo ir mokėjimų egzistavimą ir jiems taikomą apribojimą.

65. Pirma, manau, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamas nacionalinės teisės aktas gali būti susijęs su tarptautiniais kapitalu ir mokėjimais, nes jis yra bendro pobūdžio.

66. Žinoma, kaip pastabose nurodo Bulgarijos ir Čekijos vyriausybės, pagrindinėje byloje nagrinėjamame teisės akte nustatyta tik valstybės narės teritorijoje atliekamų mokėjimų tvarka. Vis dėlto pažymėtina, kad šis teisės aktas taikomas visiems fiziniams ar juridiniams asmenims, atliekantiems mokėjimus šioje teritorijoje, nepaisant pilietybės, fizinių asmenų gyvenamosios vietos ar juridinių asmenų buveinės arba statuso, kuriuo remdamiesi jie veikia. Todėl tas teisės aktas taikomas, net jeigu mokėjimą atlieka fizinis ar juridinis asmuo, kurio gyvenamoji vieta ar buveinė yra kitoje nei Bulgarija valstybėje narėje arba jis atliekamas tokio asmens naudai, pavyzdžiui, teikiant tarptautinio pobūdžio paslaugas.

67. Be to, ZOPB 3 straipsnis taikomas tiek mokėjimams Bulgarijos levais, tiek užsienio valiuta ir neatsižvelgiant į sandorio, su kuriuo mokėjimas susijęs, rūšį ir pobūdį [25]. Remiantis ZOPB taikymo nurodymais [26], šioje byloje tas teisės aktas taikytas nacionalinėje teritorijoje įsteigtos bendrovės dividendų paskirstymui vieninteliam tos bendrovės dalininkui, kuris šiuo atveju yra Graikijos pilietis. Taigi neatrodo, jog yra pagrindo ginčyti, kad Bulgarijoje įsteigtos įmonės dividendų paskirstymas mokant grynaisiais pinigais dalininkui, kuris yra kitos valstybės narės pilietis, yra kapitalo judėjimas ir tarptautinio pobūdžio mokėjimas, kaip tai suprantama pagal SESV 63 straipsnį [27].

68. Antra, manau, neginčytina, kad nagrinėjamas teisės aktas yra laisvo kapitalo ir mokėjimų judėjimo apribojimas, nepaisant to, kad nėra diskriminacijos dėl atitinkamų fizinių pilietybės ar juridinių asmenų nacionalinės priklausomybės.

69. Teisės aktu, kuriuo bendrai reglamentuojamas mokėjimo priemonių naudojimas, privatiems asmenims ir įmonėms draudžiama atlikti mokėjimus grynaisiais pinigais, jeigu jie lygūs 10 000 BGN (5 113 eurų) ar didesni, ir šiuo tikslu reikalaujama naudoti teisės aktų leidėjo konkrečiai nurodytas mokėjimo priemones, antraip skiriamos sankcijos, savaime ribojamas laisvas kapitalo ir mokėjimų judėjimas.

70. Viena vertus, pažymėtina, kad monetos ir banknotai, kaip teisėtos mokėjimo priemonės, iš esmės reiškia, kad privaloma priimti mokėjimus grynaisiais pinigais. Todėl monetų ir banknotų naudojimas pripažintas priemone, kuria gali laisvai pasinaudoti kiekvienas mokėjimo prievolę turintis asmuo.

[25] ZOPB taikymo nurodymų III dalies 1 punkte nustatyta, kad ZOPB reglamentuoja visų šalies mokėjimų civiliniuose ir ekonominiuose santykiuose apribojimus, todėl sandorių, sutarčių ar operacijų rūšis iš esmės neturi reikšmės įstatymo taikymo sričiai, o teisiškai reikšmingas tik numatyto, galimo nustatyti ar įvykdyto mokėjimo dydis.

[26] Žr. šių nurodymų IV dalies 6 punktą.

[27] Jei neklystu, iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo Teisingumo Teismui pateiktų procesinių dokumentų negalima nustatyti KS gyvenamosios vietos.

71. 2010 m. kovo 22 d. Komisijos rekomendacijoje dėl eurų banknotų ir monetų, kaip teisėtos mokėjimo priemonės, taikymo srities ir poveikio [28] nustatyta, kad euro zonoje, esant mokėjimo prievolei, eurų banknotų ir monetų teisėtos mokėjimo priemonės statusas suprantamas taip, kad kreditorius negali atsisakyti priimti mokėjimų grynaisiais pinigais ir kad skolininkas gali įvykdyti šią prievolę, pasiūlydamas eurų banknotų ir monetų [29]. Todėl Komisija nurodo: „eurų banknotai ir monetos kaip mokėjimo priemonė paprastai turėtų būti priimami atliekant mažmeninius sandorius“ [30].

72. Šiuo klausimu, remiantis 2016 m. ECB atlikto tyrimo išvadomis [31], sandoriai grynaisiais pinigais išlieka prieinamiausia priemonė, taip pat labiausiai paplitusi, ypač tam tikruose ekonominiuose sektoriuose, ir daugybei mažų bei vidutinių įmonių [32]. Euro zonoje apie 79 % mokėjimų pardavimo punktuose atlikti grynaisiais pinigais, o banko kortele – apie 19 % ir apie 2 % kitomis mokėjimo priemonėmis. Pagal vertę mokėjimų grynaisiais pinigais rinkos dalis sudarė beveik 54 %, mokėjimų kortelėmis – 39 %, o kitų mokėjimo priemonių – apie 7 % [33]. Remiantis šiuo tyrimu 10 % išnagrinėtų sandorių grynaisiais pinigais buvo sudaryti dėl didesnės nei 100 eurų vertės turto ar paslaugų [34].

73. Be to, nacionalinės teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, lemia ne tik tai, kad išstumiami mokėjimai grynaisiais pinigais ir kitos teisėtos mokėjimo priemonės, pavyzdžiui, banko kortelė, bet privatiems asmenims ir įmonėms dar nustatoma pareiga pervesti ar įmokėti į mokėjimo sąskaitą.

74. Reikia konstatuoti, kad Bulgarijos teisės aktų leidėjo suteiktų mokėjimo būdų pasirinkimas nėra didelis ir, be kita ko, reikalaujama, kad privatus asmuo turėtų banko sąskaitą ir mokėtų naudodamasis šia sąskaita. 10 000 BGN (5 113 eurų) ribinė vertė savaime nereiškia, kad tas asmuo gali norėti sumokėti tokią sumą grynaisiais pinigais ar banko kortele greitumo, lengvumo sumetimais ar dėl to, kad mokėjimo būdas nemokamas, užuot atlikęs lėšų pervedimą. Todėl manau, jog nacionalinės teisės aktas atgraso privatų asmenį, gyvenantį, pavyzdžiui, pasienio zonoje, vykti į kaimyninę valstybę narę iš prekybininkų įsigyti prekių ar kreiptis į paslaugų teikėjus, kurie atsiskaitant reikalaus pervesti lėšas ar jas įmokėti į mokėjimo sąskaitą.

75. Tas pats pasakytina ir apie bendrovę. Primintina, kad akcininkai ar dalininkai naudojasi sutarčių sudarymo laisve, todėl iš esmės jie gali laisvai nustatyti dividendų mokėjimo tvarką, be kita ko, jų formą. Tokia teisės norma, kaip ZOPB 3 straipsnis, apriboja jų laisvę mokėti šiuos dividendus grynaisiais pinigais, antraip bendrovei bus skirta ypač didelė bauda.

76. Neginčytina, kad banko pervedimas turi privalumų, kiek tai susiję su tarptautiniais mokėjimais, nes privatiems asmenims ir bendrovėms leidžia, be kita ko, išvengti didelių grynųjų pinigų sumų pervežimo. Vis dėlto šioms mokėjimo operacijoms gali būti taikomi įvairūs mokesčiai bankui. Nors dabar Bulgarijos Respublika yra Bendros mokėjimų eurais erdvės (*Single euro*

[28] OL L 83, 2010, p. 70.

[29] Šios rekomendacijos 1 punkto a ir c papunkčiai.

[30] Šios rekomendacijos 2 punktas.

[31] Pateiktos ECB ataskaitoje „The use of cash by households in the euro area“, prieinamoje šiuo interneto adresu: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf.

[32] Žr. ataskaitos dėl mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų 4 punktą; iš jo taip pat matyti, kad „grynieji pinigai – tebėra plačiausiai euro zonoje paplitusi mokėjimo priemonė ir vis dar – populiari vertės kaupimo priemonė“ (2.1 punktas, kuriame daroma nuoroda į ECB ataskaitą „The use of cash by households in the euro area“).

[33] Žr. ECB ataskaitą „The use of cash by households in the euro area“, p. 19.

[34] Žr. ECB ataskaitą „The use of cash by households in the euro area“, p. 25.

Payments Area, toliau – SEPA)[35] narė, primintina, jog ji nėra euro zonos valstybė narė. Šiomis aplinkybėmis tokie SEPA numatyti privalumai, kaip tarptautinių pervedimų įvykdymas per vieną darbo dieną nuo to momento, kai emitento bankas gauna pervedimo nurodymą, ar konkurencingų kainų taikymas, taikomi tik mokėjimams eurais. Mokėjimams Bulgarijos levais toliau taikomi Bulgarijos teisės aktai, reglamentuojantys mokesčius už tarptautinius pervedimus. Todėl galima pagrįstai manyti, jog nagrinėjamas teisės aktas lemia tai, kad nacionalinėje teritorijoje banko sąskaitos neturintiems akcininkams ar dalininkams paskirstomi dividendai papildomai apmokestinami už tarptautinio pervedimo nacionaline valiuta vykdymą.

77. Atsižvelgdamas į šias aplinkybes manau, jog nacionalinės teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, apriboja laisvą kapitalo ir mokėjimų judėjimą, garantuojamą pagal SESV 63 straipsnį.

78. Vis dėlto suformuotoje jurisprudencijoje nustatyta, kad toks apribojimas gali atitikti šį straipsnį, jeigu yra pateisinamas pagrįstu motyvu ar privalomu bendrojo intereso pagrindu ir, jei taip, jeigu jis tinkamas juo siekiamo tikslo įgyvendinimui užtikrinti ir neviršija to, kas būtina jam pasiekti, ir jeigu paisoma pagrindinių teisių[36], o tai dabar reikia patikrinti.

79. Šiuo aspektu pateiksiu kelis patikslinimus dėl šių sąlygų tenkinimo pagrindinėje byloje, nes būtent prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas šiuo tikslu turės atlikti reikiamą patikrinimą.

2. Apribojimo pateisinimas

80. SESV 65 straipsnio 1 dalies b punkte[37] ir Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nustatyta, kad būtinybė užkirsti kelią sukčiavimui ir mokesčių vengimui yra teisėtas motyvas, kuriuo gali būti grindžiamas laisvo kapitalo judėjimo apribojimas.

81. 2020 m. balandžio 30 d. Sprendime *Société Générale*[38] Teisingumo Teismas nusprendė, kad būtinybė užtikrinti veiksmingą mokesčio surinkimą yra teisėtas tikslas, kuriuo galima pateisinti pagrindinių laisvių apribojimą. Teisingumo Teismas nurodė, kad valstybė narė gali taikyti priemones, leidžiančias aiškiai ir tiksliai patikrinti mokėtino mokesčio sumą, su sąlyga, kad šios priemonės yra tinkamos siekiamam tikslui įgyvendinti ir neviršija to, kas būtina jam pasiekti[39].

[35] Žr. 2012 m. kovo 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 260/2012, kuriuo nustatomi kredito pervedimų ir tiesioginio debeto operacijų eurais techniniai ir komerciniai reikalavimai ir iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 924/2009 (OL L 94, 2012, p. 22), iš dalies pakeistą 2014 m. vasario 26 d. Reglamentu Nr. 248/2014 (OL L 84, 2014, p. 1). Kaip Teisingumo Teismas nurodė 2019 m. rugsėjo 5 d. Sprendime *Verein für Konsumenteninformation* (C-28/18, EU:C:2019:673, 18 punktas), SEPA siekiama mokėjimams eurais sukurti bendras Sąjungos masto mokėjimo paslaugas, kurios pakeistų nacionalines mokėjimo paslaugas.

[36] Žr. 2019 m. vasario 26 d. Sprendimą *X (Tarpinės bendrovės, įsteigtos trečiosiose šalyse)* (C-135/17, EU:C:2019:136, 70 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Taip pat žr. 2019 m. gegužės 8 d. Sprendimą *PI* (C-230/18, EU:C:2019:383, 64 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[37] SESV 65 straipsnio 1 dalies b punkte nustatyta, kad SESV 63 straipsnio nuostatos nepažeidžia valstybių narių teisės „imtis visų reikalingų priemonių, kad būtų užkirstas kelias nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų pažeidimams, ypač apmokestinimo ir finansų įstaigų riziką ribojančios priežiūros srityje, arba nustatyti duomenų apie kapitalo judėjimą deklaravimo tvarką administravimo ar statistinės informacijos tikslais, arba imtis priemonių, pateisinamų viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo požiūriu“.

[38] C-565/18, EU:C:2020:318.

[39] Žr. 2020 m. balandžio 30 d. Sprendimą *Société Générale* (C-565/18, EU:C:2020:318, 38 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Taip pat žr. 1995 m. vasario 23 d. Sprendimą *Bordessa ir kt.* (C-358/93 ir C-416/93, EU:C:1995:54, 19–21 punktai).

82. 2019 m. vasario 26 d. Sprendime *X (Tarpinės bendrovės, įsteigtos trečiosiose šalyse)*[40] Teisingumo Teismas taip pat nusprendė, kad nacionalinė priemonė, ribojanti laisvą kapitalo judėjimą, gali būti pateisinama būtinybe užkirsti kelią sukčiavimui ir mokesčių vengimui, kai ji konkrečiai taikoma išimtinai dirbtiniams dariniams, nesusijusiems su ekonomine realybe, kurių tikslas – išvengti mokesčio, paprastai mokėtino už pelną, gautą atitinkamos valstybės narės nacionalinėje teritorijoje vykdant veiklą[41].

83. Šiuo atveju ZOPB 3 straipsnio nuostatos turi leisti kovoti su šešėline ekonomika ir užtikrinti mokesčių ir socialinių įmokų surinkimą nustatant finansinių operacijų atsekamumą. Kaip pastabose paaiškino ir pateikė pavyzdžių Bulgarijos vyriausybė[42], konkrečiai šiuo teisės aktu siekiama užkirsti kelią mokesčių vengimui ribojant tokias situacijas, kai didelės grynųjų pinigų sumos neregistruojamos buhalterinės apskaitos dokumentuose ir taip išvengiama fizinių asmenų pajamų mokesčio ir pelno mokesčio, taip pat privalomųjų socialinio draudimo įmokų mokėjimo. Bulgarijos vyriausybė nurodo atvejus, kai bendrovės finansinės atskaitomybės dokumentai klastojami siekiant apgauti nacionalinės pajamų agentūros tarnybas arba kai dirbtinai sumažinami atlyginimai juos deklaruojant už socialinio draudimo įmokų surinkimą atsakingiems subjektams. Pareiga paskirstyti dividendus darant banko pervedimą ar įmokant į mokėjimo sąskaitą turėtų suteikti galimybę užkirsti kelią „slaptam“ dividendų paskirstymui ir taip užtikrinti jų apmokestinimą vieną kartą tinkamoje mokestinėje teritorijoje.

84. Atsižvelgdamas į šias aplinkybes manau, jog pagrindinėje byloje nagrinėjamas teisės aktas gali būti grindžiamas teisėtu motyvu, t. y. kovoti su sukčiavimu ir mokesčių vengimu.

85. Toliau reikia išsiaiškinti, ar šis teisės aktas tinkamas siekiamam tikslui ir ar neviršija to, kas būtina jam pasiekti.

3. Pagrindinėje byloje nagrinėjamo teisės akto tinkamumas juo siekiamiems tikslams

86. Primintina, jog Teisingumo Teismo suformuotoje jurisprudencijoje nustatyta, kad nacionalinės teisės aktai gali užtikrinti nurodyto tikslo įgyvendinimą, tik jeigu jais iš tikrųjų nuosekliai ir sistemiškai siekiama šio tikslo[43].

[40] C-135/17, EU:C:2019:136.

[41] Žr. 2019 m. vasario 26 d. Sprendimą *X (Tarpinės bendrovės, įsteigtos trečiosiose šalyse)* (C-135/17, EU:C:2019:136, 73 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[42] Bulgarijos vyriausybės pastabų 53 ir paskesniuose punktuose nurodyti motyvai tapatūs nurodytiesiems ECB pateiktame prašyme pateikti nuomonę (žr. šios išvados 5 išnašą).

[43] Žr. 2013 m. balandžio 25 d. Sprendimą *Jyske Bank Gibraltar* (C-212/11, EU:C:2013:270, 66 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija), taip pat 2018 m. gruodžio 19 d. Sprendimą *Stanley International Betting ir Stanleybet Malta* (C-375/17, EU:C:2018:1026, 51 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

87. Nors šiuo metu nėra sutarimo dėl to, ar mokėjimų grynaisiais pinigais ribojimai daro realų poveikį sukčiavimo ir mokesčių vengimo mastui [44], pabrėžiu, kad šiuo atveju klausimas keliamas ne dėl to, ar Bulgarijos teisės aktas leidžia pašalinti šiuos reiškinius, nes jų kilmė ir pobūdis kinta; reikia įvertinti, ar šis teisės aktas pajėgus juos įveikti. Taigi manau, jog daugybė aplinkybių įrodo, kad nagrinėjamas teisės aktas parengtas taip, kad būtų galima kovoti su sukčiavimu ir mokesčių vengimu nuosekliai ir sistemiškai, kaip to reikalaujama Teisingumo Teismo jurisprudencijoje.

88. Pirma, kiek tai susiję su šio teisės akto taikymo sritimi, ji leidžia nustatyti ir prireikus nubausti už kaip galima daugiau mokesčių sukčiavimo atvejų. Primintina, kad, nepažeidžiant ZOPB 2 straipsnyje nustatytų išimčių, tas teisės aktas vienodai taikomas visiems asmenims ir įmonėms, nacionalinėje teritorijoje mokantiems 10 000 BGN (5 113 eurų) ar didesnę sumą. Todėl visiems ūkio subjektams ir ekonominiams sektoriams taikomos vienodos pareigos, nepaisant sandorio, su kuriuo susijęs mokėjimas, pobūdžio ir dalyko.

89. Be to, pažymėtina, kad 10 000 BGN (5 113 eurų) riba taikoma, nepaisant to, ar sandoris vykdomas iš karto, ar dalimis atliekant susijusias operacijas, o tai leidžia įtarti veiksmus tų asmenų, kurie mėgina apeiti taikytiną teisės aktą, išskaidydami mokėtiną sumą reikiamą skaičių kartų, kad ji nepatektų į ZOPB taikymo sritį. Primintina, kad pagrindinėje byloje visą 100 000 BGN (51 130 eurų), iš kurių 95 000 BGN (apie 48 573,50 euro) buvo sumokėti grynaisiais pinigais, įmonės dividendų sumą *Ecotex* išskaidė į devynias dalis po 10 000 BGN (5 113 eurų) ir vieną 5 000 BGN (2 556,50 eurų) dalį.

90. Antra, nagrinėjamame teisės akte nustatyta tvarka, taikoma 10 000 BGN (5 113 eurų) ar didesniems mokėjimams, veiksmingai užtikrina sandorių nustatymą ir mokesčių nuostatų taikymą.

91. Bulgarijos teisės aktų leidėjas reikalauja naudoti mokėjimo priemones, užtikrinančias finansinių operacijų atsekamumą [45].

92. Viena vertus, banko pervedimas ir įmokėjimas į mokėjimo sąskaitą pašalina finansinių sandorių anonimiškumą ir užtikrina jų atsekamumą, siekiant juos įtraukti į buhalterinę apskaitą, ir kad valstybės mokesčių administratorius galėtų juos apmokestinti, priešingai, nei mokėjimai grynaisiais pinigais, pagal kuriuos negalima nustatyti sandorio parametrų (šalys, suma, dalykas, data). Šiuo klausimu Bulgarijos vyriausybė nurodo, kad įstatymu skatinami banko pervedimas ir įmokėjimas į sąskaitą, nes juos galima kontroliuoti, nustatyti ir analizuoti siekiant mokesčių kontrolės visiškai nesutrukdant ir nevėlinant mokėjimo operacijos vykdymo, paisant Bulgarijos bankų sistemoje vykdomų sandorių greitumo ir patogumo.

[44] Ataskaitoje dėl mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimų Komisija nurodo, kad tokie apribojimai daro tik nedidelį poveikį sprendžiant mokesčių sukčiavimo problemą (5.2 punktas), nes, pirma, ją lemia kiti socialiniai, ekonominiai ir politiniai veiksniai, antra, didelė dalis mokesčių sukčiavimo įgyvendinama vykdant ne grynųjų pinigų sandorius, o naudojant sudėtingas teisines sistemas ir operacijas, kurios dažnai yra tarptautinio pobūdžio, ir, trečia, mokėjimų grynaisiais pinigais ribojimas nebūtinai atgraso. Tačiau 2019 m. kovo 26 d. Rezoliucijoje (2018/2121/(INI), 13 punktas) dėl finansinių nusikaltimų, mokesčių slėpimo ir mokesčių vengimo Europos Parlamentas pripažino: „nepaisant operacijų grynaisiais pinigais naudos, pvz., prieinamumo ir spartos, jos ir toliau kelia labai didelę pinigų plovimo ir mokesčių slėpimo, įskaitant [pridėtinės vertės mokesčiu] PVM sukčiavimą, riziką“. Nuomonėje dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl informacijos, pateikiamos pervedant lėšas, ir pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl finansų sistemos apsaugos nuo jos panaudojimo pinigų plovimui ir teroristų finansavimui (OL C 271, 2013, p. 31, 4.3 punktas) Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas jau pabrėžė, kad grynieji pinigai yra vienas veiksnių, padedančių užsiimti nelegalia veikla, ir kad atsiskaitymai negrynaisiais pinigais pigiau atsieina visai visuomenei, yra skaidresni mokesčių bei ekonominiu požiūriu, praktiški, saugūs ir naujoviški.

[45] Šiuo klausimu žr. Sąjungos teisės aktų leidėjo priimtas nuostatas, išdėstytas 2015 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (ES) 2015/847 dėl informacijos, teikiamos pervedant lėšas, ir kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1781/2006 (OL L 141, 2015, p. 1). Remiantis 2018 m. *Observatoire de la sécurité des moyens de paiement de la Banque de France* (Prancūzijos Banko mokėjimo priemonių saugumo stebėsenos centras) metine ataskaita (prieinama šiuo interneto adresu: https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/819172_osmp2018_web_3.pdf) lėšų pervedimas išlieka mažiausiai sukčiavimo paveikta atsiskaitymo ne grynaisiais pinigais priemonė, nors ši priemonė susijusi su didžiausiomis sumomis (p. 35).

93. Be to, nors Bulgarijos teisės aktų leidėjas iš nustatyto mechanizmo pašalino kitas mokėjimo priemones, pavyzdžiui, mokėjimą čekiu ir banko kortele, šį pasirinkimą galima pateisinti remiantis labai dideliu sukčiavimo naudojant šias dvi mokėjimo priemones lygiu [46].

94. Atsižvelgiant į šias aplinkybes nagrinėjamame teisės akte nustatytas mechanizmas, atrodo, prisideda prie kovos su sukčiavimu ir mokesčių vengimu.

95. Vis dėlto toks teisės aktas iš tikrųjų leidžia pasiekti šį tikslą, tik jeigu galima laikytis jame nustatytų reikalavimų.

96. Draudimas mokėti grynaisiais pinigais ir reikalavimas atlikti banko pervedimus ar įmokėti į mokėjimo sąskaitą, siekiant užkirsti kelią sukčiavimui ir mokesčių vengimui, reiškia, kad privatūs asmenys turi ar gali turėti banko sąskaitą [47]. Reikia konstatuoti, kad tam tikri asmenys neįtraukti į bankų pasiūlą ar jos atsisako [48]. Šiuo klausimu norėčiau pasidalyti generalinio advokato G. Pitruzzella samprotavimais, pateiktais išvadoje sujungtose bylose *Dietrich ir Häring* [49]. Nurodęs, kad Direktyvoje 2014/92 [50] pripažįstama, kad kiekvienas Sąjungoje teisėtai gyvenantis asmuo turi teisę bet kurioje Sąjungos šalyje atidaryti būtiniausias savybes turinčią mokėjimo sąskaitą, ir tai turi apimti mokėjimo operacijų, kaip antai kredito pervedimų ir tiesioginio debeto operacijų Sąjungoje, vykdymo paslaugą, ir siekiama paskatinti „banko sąskaitų neturinčių“ pažeidžiamų vartotojų dalyvavimą mažmeninės bankininkystės rinkoje, generalinis advokatas G. Pitruzzella remiasi naujausiais duomenimis, rodančiais, kad vis dar daug asmenų neturi galimybės naudotis bazinėmis finansinėmis paslaugomis Sąjungoje ir euro zonoje, nors jie ir sudaro mažumą.

97. Šiomis aplinkybėmis, atrodo, iš esmės svarbu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui įsitikinti, kad, be pagrindinėje byloje nagrinėjamo teisės akto, būtų nustatytos priemonės, kuriomis atsižvelgiama į privačių asmenų galimybę naudotis banko paslaugomis. Remdamasis Direktyvos 2014/92 46 konstatuojamąja dalimi ir 18 straipsnio 4 dalimi tas teismas, be kita ko, turėtų įsitikinti, kad „banko sąskaitų neturintys“ pažeidžiami asmenys gali naudotis būtiniausias savybes turinčia sąskaita palankesnėmis sąlygomis nei visi kiti vartotojai, pavyzdžiui, nemokamai [51]. Tai juo labiau svarbu, nes už ZOPB 3 straipsnio pažeidimą skiriama griežta sankcija.

[46] Remiantis 2018 m. *Observatoire de la sécurité des moyens de paiement de la Banque de France* ataskaita (žr. pirmesnę išnašą) čekis yra labiausiai sukčiaujant naudojama atsiskaitymo priemonė, net labiau už mokėjimo kortelę, nors yra daug mažiau naudojamas (šios ataskaitos p. 33, taip pat p. 19 ir p. 48).

[47] Iš esmės kiekviena teisėtai įsteigta įmonė turi banko sąskaitą. Tai yra pareiga, kuri turi būti įvykdyta, kad įmonė būtų įtraukta į įmonių ir PVM mokėtojų registrus.

[48] Šiuo klausimu žr. 2014 m. liepos 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2014/92/ES dėl mokesčių, susijusių su mokėjimo sąskaitomis, palyginamumo, mokėjimo sąskaitų perkėlimo ir galimybės naudotis būtiniausias savybes turinčiomis mokėjimo sąskaitomis (OL L 257, 2014, p. 214), kurioje Sąjungos teisės aktų leidėjas pabrėžia, kad tam tikri vartotojai mokėjimo sąskaitų neatsidaro dėl to, kad atsisakoma tai padaryti, arba dėl to, kad jiems nepasiūloma tinkamų produktų (7 konstatuojamoji dalis). Taip pat žr., pavyzdžiui, kiek tai susiję su Prancūzija, 2019 m. *Observatoire de l'inclusion bancaire de la Banque de France* (Prancūzijos Banko naudojimosi bankininkystės paslaugomis stebėsenos centras) ataskaitą, prieinamą šiuo interneto adresu: https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/oibwebvf.pdf („Sąskaitos ir pritaikytų banko paslaugų įsigijimas“, p. 9).

[49] C-422/19 ir C-423/19, EU:C:2020:756, konkrečiai – 136–138 punktai.

[50] Žr. visų pirma šios direktyvos 2 straipsnio 2 dalį, 16 straipsnį ir 9, 46, 48 konstatuojamąsias dalis.

[51] Šios direktyvos 18 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad valstybės narės gali reikalauti, kad kredito įstaigos, atsižvelgdamos į vartotojo naudojimosi bankininkystės paslaugomis lygį, įgyvendintų įvairias kainų schemas, kuriomis leidžiama visų pirma taikyti palankesnes sąlygas banko sąskaitos neturintiems pažeidžiamiems vartotojams. Tos direktyvos 46 konstatuojamojoje dalyje Sąjungos teisės aktų leidėjas nurodo: „siekiant užtikrinti, kad galimybę naudotis būtiniausias savybes turinčiomis mokėjimo sąskaitomis turėtų kuo daugiau vartotojų, jos turėtų būti siūlomos nemokamai arba už pagrįstą mokestį. Siekdamos paskatinti banko sąskaitų neturinčių pažeidžiamų vartotojų dalyvavimą mažmeninės bankininkystės rinkoje, valstybės narės turėtų turėti galimybę nustatyti, kad būtiniausias savybes turinčios mokėjimo sąskaitos tiems vartotojams turi būti siūlomos ypač palankiomis sąlygomis, kaip antai nemokamai“.

98. Dėl šios priežasties reikia tam tikro šio teisės akto lankstumo. Nors pažymiu, kad ZOPB 2 straipsnyje Bulgarijos teisės aktų leidėjas nustato išimtį, taikomą „asmenims, negalintiems vykdyti bendros ar specialios pareigos“, manau, kad taip pat reikėtų patikrinti, ar yra specialių ar išimtinių priemonių, kuriomis galėtų remtis asmenys dėl kitų nei nurodytas motyvų, pavyzdžiui, dėl nepriteklių ar dėl statuso (kaip antai tarptautinės apsaugos prašantys asmenys), negalintys atlikti pervedimo ar įmokėti į mokėjimo sąskaitą. Šiomis aplinkybėmis, kurių kiekviena turi būti įvertinta atskirai, nemanau, kad nėra galimybių užtikrinti mokėjimo grynaisiais pinigais atsekamumo, nustatant sumą, sandorio sudarymo motyvą ir atitinkamas šalis (pavyzdžiui, reikalaujant pateikti tapatybę patvirtinantį dokumentą).

99. Galiausiai, trečia, dėl ZOPB 5 straipsnyje nustatytos sankcijų sistemos reikia konstatuoti, kad ja siekiama bausti ypač didele bauda už teisės akto, kuriame nustatytas ZOPB 3 straipsnyje nurodyto mokėjimo grynaisiais pinigais apribojimas, pažeidimą. Iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nurodytos informacijos, beje, matyti, kad skiriama bauda yra baudžiamojo pobūdžio administracinė sankcija [52]. Nėra jokių abejonių, kad ši sankcijų sistema nustatyta siekiant prevencinėmis ir atgrasymo priemonėmis pašalinti sukčiavimo ir mokesčių vengimo riziką. Pabrėžiu, kad 2012 m. liepos 19 d. Sprendime *Rēdlihs* [53] Teisingumo Teismas nusprendė, kad valstybės narės turi teisę, būtent siekdamos užtikrinti tikslų mokesčio surinkimą ir išvengti sukčiavimo, savo atitinkamuose nacionalinės teisės aktuose numatyti tinkamas sankcijas, skirtas nubausti už pareigos užsiregistruoti PVM mokėtojų registre nevykdymą [54].

100. Šiomis aplinkybėmis manau, jog nacionalinės teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, pagal kurį draudžiami mokėjimai grynaisiais pinigais, nurodant atlikti pervedimus ar įmokėti į mokėjimo sąskaitą, jeigu suma lygi 10 000 BGN (5 113 eurų) ar didesnė, ir baudžiama už tokio apribojimo pažeidimą, yra tinkama priemonė veiksmingai ir nuosekliai pasiekti šio teisės akto tikslą, o prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi tai patikrinti.

4. Dėl pagrindinėje byloje nagrinėjamo teisės akto proporcingumo

101. Toliau reikia įvertinti, ar nagrinėjamas teisės aktas neviršija to, kas būtina jo tikslams pasiekti.

102. Teisingumo Teismas nusprendė, kad, jeigu nacionalinės teisės aktu ribojamos viena ar kelios Sutarties garantuojamos pagrindinės laisvės ir atitinkama valstybė narė remiasi privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, kad pateisintų tokį apribojimą, atitinkamam teisės aktui numatytos išimtys gali būti taikomos tik tuomet, jeigu jis atitinka pagrindines teises, tarp kurių nurodytas ir proporcingumo principas, kurių laikymąsi užtikrina Teisingumo Teismas [55].

103. Manau, jog tam reikia išnagrinėti, pirma, priemonės, pagal kurią reikalaujama, kad privatūs asmenys ir įmonės turėtų banko sąskaitą, ir, antra, ZOPB 5 straipsnyje nustatytos sankcijų sistemos proporcingumą.

[52] Šiuo klausimu žr. 2018 m. kovo 20 d. Sprendimą *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197, 31 punktas).

[53] C-263/11, EU:C:2012:497.

[54] Žr. 2012 m. liepos 19 d. Sprendimą *Rēdlihs* (C-263/11, EU:C:2012:497, 45 punktas).

[55] Žr. 2019 m. gegužės 8 d. Sprendimą *PI* (C-230/18, EU:C:2019:383, 64 punktas ir nurodyta jurisprudencija).

a) Dėl reikalavimo turėti banko sąskaitą proporcingumo

104. Kaip nurodyta, ZOPB 3 straipsnyje nustatytų reikalavimų laikymasis, be kita ko, reiškia, kad, pirma, privatūs asmenys turi turėti ar įsigyti banko sąskaitą, kad galėtų pervesti ar įmokėti į mokėjimo sąskaitą 10 000 BGN (5 113 eurų) ar didesnes sumas [56].

105. Visų pirma, manau, jog šio reikalavimo proporcingumą reikia nagrinėti atsižvelgiant į naudojimąsi bankininkystės paslaugomis ir į šios išvados 97 ir 98 punktuose nurodytų priemonių buvimą.

106. Antra, manau, jog šio reikalavimo proporcingumą reikia nagrinėti atsižvelgiant į ZOPB 3 straipsnio 1 dalies 1 punkte nurodytą 10 000 BGN (5 113 eurų) ribinę vertę.

107. Ši ribinė vertė neatrodo pernelyg žema, nes nesusijusi su situacija, kai mokėjimas nepriimamas iš privačių asmenų jiems perkant būtiniausius ar kasdienius produktus. Taip būtų buvę, jeigu Bulgarijos Respublika būtų nusprendusi nustatyti žemesnę šią ribinę vertę, t. y. 1 000 BGN (511,30 euro), kaip buvo numatyta įstatymo projekte, kurį 2017 m. birželio 27 d. ji pateikė, siekdama gauti ECB nuomonę [57].

108. 10 000 BGN (5 113 eurų) ribinė vertė leidžia asmenims, kuriems neprieinama bankininkystės paslaugų pasiūla, ar pažeidžiamiausiems asmenims, kuriems neprieinamos būtiniausias finansinės paslaugos, mokėti grynaisiais pinigais už kasdienius pirkinius, taip pat brangesnes paslaugas, jų neįpareigojant turėti banko sąskaitos ir jiems negrasinant ypač didele bauda.

109. Atsižvelgiant į šias aplinkybes nagrinėjamame teisės akte nustatytas reikalavimas turėti banko sąskaitą, siekiant atlikti 10 000 BGN (5 113 eurų) ir didesnių sumų mokėjimus, neatrodo neproporcingas, o prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat turės patikrinti, ar egzistuoja šios išvados 97 ir 98 punktuose nurodytos priemonės.

110. Vis dėlto dėl ZOPB 5 straipsnyje nustatytos sankcijų sistemos proporcingumo darytina kitokia išvada.

b) ZOPB 5 straipsnyje nustatytos sankcijų sistemos proporcingumas

111. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konkrečiai nurodė klausimą dėl ZOPB 5 straipsnyje nustatytos sankcijų sistemos proporcingumo trečiojo prejudicinio klausimo pirmoje dalyje (a punkte).

112. Tas teismas siekia sužinoti, ar Chartijos 49 straipsnio 3 dalyje nurodytas bausmės proporcingumo principas turi būti aiškinamas taip, kad juo remiantis draudžiamas nacionalinės teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, kuriame už mokėjimus grynaisiais pinigais ribojančių nuostatų pažeidimą numatyta sankcijų sistema, pagal kurią bausti už padarytą pažeidimą įgaliotai nacionalinei institucijai negalima atsižvelgti į konkrečias bylos aplinkybes, nes bauda išreikšta visos pažeidžiant tas nuostatas sumokėtos sumos procentine išraiška.

[56] Kaip nurodyta, iš esmės kiekviena teisėtai įsteigta įmonė turi banko sąskaitą, nes tai yra pareiga, kuri turi būti įvykdyta, kad įmonė būtų įtraukta į įmonių ir PVM mokėtojų registrus.

[57] Žr. šios išvados 5 išnašą. ECB nusprendė, kad šis sumažinimas neproporcingas atsižvelgiant į potencialiai neigiamą poveikį mokėjimų grynaisiais pinigais sistemai (tos nuomonės 2.11 punktas).

1) Pirminės pastabos

113. Kaip ir Komisija, nemanau, kad pagal Chartijos 51 straipsnio 1 dalies nuostatas Teisingumo Teismui neleidžiama vertinti nagrinėjamos sankcijų sistemos atsižvelgiant, be kita ko, į Chartijos 49 straipsnio 3 dalį.

114. Nors iš tikrųjų pagrindinėje byloje nagrinėjamas teisės aktas nepatenka į suderintą Sąjungos teisės sritį, Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nustatyta, kad Chartijoje užtikrinamos pagrindinės teisės turi būti taikomos visose situacijose, kurias reglamentuoja Sąjungos teisė, todėl jų, be kita ko, turi būti paisoma, kai nacionalinės teisės aktai patenka į Sąjungos teisės taikymo sritį[58]. Kaip jau priminta, Teisingumo Teismas nusprendė, kad, jeigu nacionalinės teisės aktu ribojamos viena ar kelios Sutarties garantuojamos pagrindinės laisvės ir atitinkama valstybė narė remiasi privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, kad pateisintų tokį apribojimą, atitinkamam teisės aktui numatytos išimtys gali būti taikomos tik tuomet, jeigu jis atitinka pagrindines teises, kurių laikymąsi užtikrina Teisingumo Teismas[59]. Iš šios išvados 63–78 punktuose pateiktų argumentų matyti, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamas teisės aktas yra laisvo kapitalo ir mokėjimų judėjimo apribojimas, kaip tai suprantama pagal SESV 63 straipsnį, kurį galima pateisinti būtinybe kovoti su sukčiavimu ir mokesčių vengimu.

115. Be to, primintina, jog Teisingumo Teismas nusprendė, kad, nesant suderintų Sąjungos teisės aktų dėl sankcijų, taikomų nesilaikant šiais teisės aktais nustatytoje tvarkoje numatytų sąlygų, valstybės narės turi teisę pasirinkti, jų manymu, tinkamas sankcijas, tačiau savo kompetenciją jos turi įgyvendinti laikydamosi Sąjungos teisės ir jos bendrųjų principų[60]. Primintina ir tai, kad proporcingumo principas, kuriuo remiasi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, yra ne tik Sąjungos teisės bendrasis principas[61], bet jis apima ir Chartijos 49 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą pagrindinę teisę į bausmės proporcingumą.

116. Šiuo klausimu manau, kad tokia sankcija, kaip numatyta ZOPB 5 straipsnyje, gali būti nagrinėjama atsižvelgiant į Chartijos 49 straipsnio 3 dalyje nurodytą bausmės proporcingumo principą. Šiomis aplinkybėmis remiuosi trimis kriterijais, kuriuos Teisingumo Teismas laiko reikšmingais vertinant sankcijos baudžiamąjį pobūdį, t. y. pažeidimo teisiniu kvalifikavimu vidaus teisėje, pačiu pažeidimo pobūdžiu ir suinteresuotajam asmeniui gresiančios sankcijos griežtumo laipsniu[62].

117. Visų pirma bauda, kuri asmeniui gali būti skirta už ZOPB 3 straipsnio pažeidimą, yra administracinė sankcija, mano nuomone, aiškiai susijusi su baudžiamuoju aspektu. Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad administracinė sankcija skiriama vykdant baudžiamąjį procesą. Iš tikrųjų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamas administracinis nusižengimas konstatuotas administracinio pobūdžio baudžiamajame procese, o tai, atrodo, patvirtina ir ZANN 63 straipsnis[63]. Taip pat iš ZOPB taikymo nurodymų matyti, kad procesinis dokumentas, kuriuo skirta sankcija, yra baudžiamasis nuosprendis. Be to, pagal ZOPB 5 straipsnį skirta bauda siekiama ne vien atlyginti

58 Žr. 2019 m. gegužės 8 d. Sprendimą *PI* (C-230/18, EU:C:2019:383, 63 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

59 Žr. 2019 m. gegužės 8 d. Sprendimą *PI* (C-230/18, EU:C:2019:383, 64 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

60 Žr. 2016 m. birželio 2 d. Sprendimą *Kapnoviomichania Karelia* (C-81/15, EU:C:2016:398, 48 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

61 Žr. 2008 m. vasario 21 d. Sprendimą *Netto Supermarkt* (C-271/06, EU:C:2008:105, 18 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

62 Šiuo klausimu žr. Teisingumo Teismo analizę 2018 m. kovo 20 d. Sprendime *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197, 26–33 punktai).

63 Šiame straipsnyje nustatyta, kad *Rayonen sad* (Apylinkės teismas), kurį sudaro vienas teisėjas, nagrinėja bylą iš esmės ir priima teismo sprendimą, kuriuo palieka nepakeistus, pakeičia ar panaikina sprendimą, kuriuo skirta administracinė sankcija, arba elektroninį protokolą. Dėl teismo sprendimo gali būti teikiamas kasacinis skundas *Administrativen sad* (administracinis teismas) remiantis Baudžiamojo proceso kodekse nurodytais pagrindais ir vadovaujantis Administracinio proceso kodekso 12 skyriuje nustatyta tvarka.

dėl pažeidimo padarytą žalą. Nors ja siekiama, kaip pastabose pabrėžia Bulgarijos vyriausybė, prevencinio tikslo, manau, ja norima ir nubausti už ZOPB 3 straipsnyje nustatyto esminio draudimo nesilaikymą. Galiausiai tai liudija ir jos griežtumas. Pabrėžiu, kad pagrindinėje byloje nagrinėjama administracinė sankcija, remiantis ZOPB 5 straipsniu, nustatyta kaip bauda, lygi 25 % visos sumokėtos sumos, jeigu pažeidėjas yra fizinis asmuo, o pakartotinio pažeidimo atveju ji lygi 50 % šios sumos; jeigu pažeidėjas yra juridinis asmuo, ji lygi 50 % visos sumokėtos sumos, o pakartotinio pažeidimo atveju ji lygi 100 % šios sumos. Manau, jog ši sankcija yra griežta ar net labai griežta, t. y. tokia, kokia, Teisingumo Teismo nuomone, skiriama už nusikalstamas veikas pagal baudžiamąją teisę [64].

118. Taigi, atsižvelgdamas į šias aplinkybes manau, jog, ZOPB 5 straipsnyje nustatyta sankcijų sistema gali būti vertinama atsižvelgiant į Chartijos 49 straipsnio 3 dalyje garantuojamą proporcingumo principą.

2) Sankcijų sistemos proporcingumo analizė

119. 2018 m. gegužės 31 d. Sprendime *Zheng* [65], priimtame dėl sankcijos, skirtos už grynųjų pinigų, įvežamų į Sąjungą ar išvežamų iš jos, kontrolės nuostatų pažeidimą, Teisingumo Teismas nusprendė, kad proporcingumo principo reikia laikytis ne tik nustatant pagrindinius pažeidimą sudarančius elementus, bet ir numatant taisykles, susijusias su baudų griežtumu, ir vertinant veiksnius, į kuriuos galima atsižvelgti nustatant baudas [66].

120. Siekiant įvertinti, ar nagrinėjama sankcijų sistema atitinka proporcingumo principą, reikia atsižvelgti, be kita ko, į pažeidimo, už kurį skiriamos šios sankcijos, pobūdį ir sunkumą, taip pat jų dydžio nustatymo tvarką.

121. Pirma, dėl pažeidimo, už kurį skiriama ZOPB 5 straipsnyje nustatyta sankcija, pobūdžio ir sunkumo pabrėžiu, kad sankcija siekiama nubausti tik už mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimą reglamentuojančio teisės akto, pagal kurį reikalaujama, kad mokėtinos 10 000 BGN (5 113 eurų) ar didesnės sumos būtų pervedamos ar įmokamos į mokėjimo sąskaitą, pažeidimą. Iš bylos medžiagos ir ZOPB 5 straipsnio nematyti, kad ši sankcija priklauso nuo to, ar konstatuotas mokesčių sukčiavimas. Taip pat neatrodo, kad nagrinėjama sankcija siekiama užtikrinti mokesčių ar socialinių įmokų surinkimą iš juos turinčio mokėti apmokestinamojo asmens. Iš bylos medžiagos negalima nustatyti ir to, ar kompetentingos valdžios institucijos gali išieškoti mokėtiną mokestį ir socialines įmokas, nepaisydamos, ar skirta nagrinėjama sankcija.

122. Antra, dėl nagrinėjamos sankcijos dydžio nustatymo tvarkos primintina, kad ši sankcija yra fiksuotas procentinis dydis, t. y. 25 % visos sumos, sumokėtos pažeidžiant ZOPB 3 straipsnį, ir 50 % šios sumos pakartotinio pažeidimo atveju, jei pažeidėjas fizinis asmuo, o jeigu pažeidėjas juridinis asmuo – 50 % visos sumos, sumokėtos pažeidžiant ZOPB 3 straipsnį, ir 100 % šios sumos pakartotinio pažeidimo atveju.

123. Atrodo, sankcijos dydį lemia paprastas skaičiavimas, grindžiamas visa pažeidžiant ZOPB 3 straipsnyje nustatytą mokėjimų tvarką sumokėta suma ir, beje, nėra galimybės atsižvelgti į pažeidimo sunkumo ir bylos aplinkybių vertinimo elementus.

[64] Žr. 2018 m. kovo 20 d. Sprendimą *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197, 32 punktas).

[65] C-190/17, EU:C:2018:357.

[66] Žr. 2018 m. gegužės 31 d. Sprendimą *Zheng* (C-190/17, EU:C:2018:357, 40 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

124. Iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo paaiškinimų ir Bulgarijos vyriausybės atsakymų į Teisingumo Teismo pateiktus klausimus, atrodo, matyti, jog tik vertinant ZANN 28 straipsnio a punkte[67] nurodytą padaryto nusižengimo neatsargumą skirti sankciją už pažeidimą įgaliota nacionalinė institucija ir skundą dėl priimto sprendimo skirti sankciją nagrinėjanti teisminė institucija gali atsižvelgti į visus ZANN 27 straipsnio 2 ir 3 dalyse[68] nurodytus elementus ir konkretaus atvejo aplinkybes.

125. Kitaip tariant, išskyrus atvejus, kai pažeidimas padarytas dėl neatsargumo, baudos dydis apskaičiuojamas visiškai mechaniškai ir nei skirti sankciją už pažeidimą įgaliota nacionalinė institucija, nei teisminė institucija, vykdydama teisminę kontrolę, negali koreguoti jos dydžio ir apriboti jos griežtumo, kad ji atitiktų būtent tai, kas būtina, palyginti su padaryto pažeidimo sunkumu.

126. Primintina, jog pagal proporcingumo principą reikalaujama individualizuoti sankciją ir visų pirma įvertinti baudos tinkamumą atsižvelgiant į visas bylos aplinkybes. Pagal šį principą reikalaujama, kad ne tik nacionalinės teisės aktų leidėjas, bet ir visi proceso dalyviai savo veiksmus organizuotų taip, kad jie atitiktų šį principą. Tai matyti iš 2018 m. kovo 20 d. Sprendimo *Menci*[69], kuriame Teisingumo Teismas nusprendė, kad, nors nacionalinės teisės aktai, atrodo, iš principo gali užtikrinti būtiną nagrinėjamų skirtingų interesų suderinimą, juos nacionalinės valdžios ir teisminės institucijos taip pat turi taikyti taip, kad konkrečiu atveju sankcija atitinkamam asmeniui nebūtų pernelyg didelė, palyginti su padaryto pažeidimo sunkumu[70].

127. Taigi pagal Chartijos 49 straipsnio 3 dalyje nurodytą proporcingumo principą reikalaujama, kad, pirma, nacionalinės teisės aktų leidėjas, priimdamas normą, už jos pažeidimą nenustatytų neproporcingos baudos ir, antra, nacionalinis teismas, kuriam skundžiamas sprendimas skirti sankciją, neskirtų neproporcingos sankcijos, palyginti su padarytu pažeidimu.

128. Galiausiai manau, jog bauda, lygi 100 % mokėjimo, atlikto pažeidžiant ZOPB 3 straipsnį, dydžio, akivaizdžiai pernelyg didelė. Tokia bauda yra turto paėmimas, kuris tikrai viršija tai, kas, mano nuomone, būtina, siekiant nubausti už teisės akto, kuriame nustatytas mokėjimų grynaisiais pinigais apribojimas, pažeidimą, nepaisant to, ar šis pažeidimas yra mokesčių sukčiavimas. Tokia sankcija galėtų net sužlugdyti mažos įmonės finansus. 2018 m. gegužės 31 d. Sprendime *Zheng*[71] Teisingumo Teismas nusprendė: „net jeigu tokia bauda apskaičiuojama atsižvelgiant į tam tikras sunkinančias aplinkybes – su sąlyga, kad jos atitinka proporcingumo principą – tai, kad maksimalus baudos dydis gali siekti dvigubą nedeklaruotą grynųjų pinigų sumą ir kad bet kuriuo atveju, kaip šioje byloje, bauda gali būti nustatyta tokio dydžio, kuris beveik 100 % siekia šią sumą, viršija tai, kas būtina siekiant užtikrinti prievolės deklaruoti laikymąsi“[72].

[67] Primintina, kad remiantis ZANN 28 straipsnio a punktu skirti sankciją už pažeidimą įgaliota nacionalinė institucija gali jos neskirti, jeigu nusižengimas padarytas dėl neatsargumo; ji gali tik atsiųsti įspėjimą.

[68] Iš ZANN 27 straipsnio 2 dalies, kurią paaiškino prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, matyti, kad skirti sankciją už pažeidimą įgaliota nacionalinė institucija turi atsižvelgti į atliktų veiksmų pavojingumą (pobūdį, sunkumą ir nusižengimo darymo trukmę) ir neteisėtus veiksmus atlikusį asmenį, kaltės pobūdį (tyčia ar neatsargumas), jo motyvus, kitas atsakomybę lengvinančias ar sunkinančias aplinkybes, taip pat pažeidėjo turtinę padėtį. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas paaiškinimuose nurodo, kad nagrinėjamame nacionalinės teisės akte išsamiai neišvardytos atsakomybę lengvinančios ir sunkinančios aplinkybės.

[69] C-524/15, EU:C:2018:197.

[70] Žr. 2018 m. kovo 20 d. Sprendimą *Menci* (C-524/15, EU:C:2018:197, 58 punktas).

[71] C-190/17, EU:C:2018:357.

[72] To sprendimo 45 punktas.

129. Atsižvelgdamas į šias aplinkybes esu linkęs manyti, kad nacionalinės teisės norma, pagal kurią leidžiama skirti baudą, apskaičiuojamą pagal fiksuotą procentinį dydį, taikomą pažeidžiant draudimą mokėti grynaisiais pinigais sumokėtai visai mokėjimo sumai, ir visiškai neleidžiama koreguoti tos baudos dydžio atsižvelgiant į konkrečias atvejo aplinkybes, prieštarauja proporcingumo principui.

130. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui nuspręsti, kad pagal SESV 63 straipsnį nedraudžiamas nacionalinės teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, pateisinamas būtinybe kovoti su sukčiavimu ir mokesčių vengimu, jeigu jis tinkamas šiam tikslui pasiekti ir neviršija to, kas būtina jam pasiekti; ir tai turės patikrinti nacionalinis teismas.

131. Nacionalinis teismas turės patikrinti, ar tenkinamos šios sąlygos, atsižvelgdamas į šias aplinkybes:

– tokiu teisės aktu iš tikrųjų gali būti pasiektas tas tikslas tik jeigu, pirma, kartu taikomos priemonės, kuriomis atsižvelgiama į privačių asmenų naudojimąsi bankininkystės paslaugomis. Šiuo klausimu nacionalinis teismas turi, be kita ko, įsitikinti, kad banko sąskaitos neturintys pažeidžiami vartotojai turi galimybę naudotis būtiniausias savybes turinčiomis mokėjimo sąskaitomis palankesnėmis sąlygomis, nei taikomos kitiems vartotojams remiantis Direktyvos 2014/92 18 straipsnio 4 dalimi. Antra, nacionalinis teismas turi patikrinti, ar asmenims, dėl kitų nei mokėjimo sąskaitos neturėjimas teisėtų priežasčių negalintiems atlikti pervedimo ar įmokėti į mokėjimo sąskaitą, kartu su šiais aktais taikomos specialios ar išimtinės priemonės,

– toks teisės aktas gali prieštarauti proporcingumo principui, jeigu jame nustatyta, kad fiziniams ar juridiniams asmenims bauda už mokėjimus grynaisiais pinigais ribojančio teisės akto pažeidimą apskaičiuojama pagal fiksuotą procentinį dydį, taikomą visai pažeidžiant šį teisės aktą sumokėtai mokėjimo sumai, ir visiškai neleidžiama koreguoti tos baudos dydžio atsižvelgiant į konkrečias atvejo aplinkybes.

V. Išvada

132. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti *Administrativen sad Blagoevgrad* (Blagojevgrado administracinis teismas, Bulgarija):

1. Nacionalinės teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, pagal kurį, siekiant išvengti sukčiavimo ir mokesčių vengimo, nacionalinėje teritorijoje fiziniams ar juridiniams asmenims draudžiama atsiskaityti grynaisiais pinigais, jeigu suma lygi nustatytai ribinei vertei ar ją viršija, ir reikalaujama, kad tie asmenys ją pervestų ar įmokėtų į mokėjimo sąskaitą, nepatenka į 2015 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos, kuria iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 648/2012 ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/60/EB bei Komisijos direktyva 2006/70/EB, taikymo sritį.

2. SESV 63 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį nedraudžiamas nacionalinės teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, grindžiamas būtinybe užkirsti kelią sukčiavimui ir mokesčių vengimui, jeigu jis tinkamas šiam tikslui pasiekti ir neviršija to, kas būtina jam pasiekti.

Nacionalinis teismas turės patikrinti, ar tenkinamos šios sąlygos, atsižvelgdamas į šias aplinkybes:

– tokiu teisės aktu iš tikrųjų gali būti pasiektas tas tikslas, tik jeigu, pirma, kartu taikomos priemonės, kuriomis atsižvelgiama į privačių asmenų naudojimąsi bankininkystės paslaugomis. Šiuo klausimu nacionalinis teismas turi, be kita ko, įsitikinti, kad banko sąskaitos neturintys pažeidžiami vartotojai turi galimybę naudotis būtiniausias savybes turinčiomis mokėjimo sąskaitomis palankesnėmis sąlygomis, nei taikomos kitiems vartotojams remiantis 2014 m. liepos 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/92/ES dėl mokesčių, susijusių su mokėjimo sąskaitomis, palyginamumo, mokėjimo sąskaitų perkėlimo ir galimybės naudotis būtiniausias savybes turinčiomis mokėjimo sąskaitomis 18 straipsnio 4 dalimi. Antra, nacionalinis teismas turi patikrinti, ar asmenims, dėl kitų nei mokėjimo sąskaitos neturėjimas teisėtų priežasčių negalintiems atlikti pervedimo ar įmokėti į mokėjimo sąskaitą, kartu su šiais teisės aktais taikomos specialios ar išimtinės priemonės,

– toks teisės aktas gali prieštarauti proporcingumo principui, jeigu jame nustatyta, kad fiziniams ar juridiniams asmenims baudos dydis už mokėjimus grynaisiais pinigais ribojančio teisės akto pažeidimą apskaičiuojamas pagal fiksuotą procentinį dydį, taikomą visai pažeidžiant šį teisės aktą sumokėtai mokėjimo sumai, ir visiškai neleidžiama koreguoti tos baudos dydžio atsižvelgiant į konkrečias atvejo aplinkybes.