Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

16. srpnja 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EZ) br. 1889/2005 – Kontrole gotovine koja se unosi u Europsku uniju ili iznosi iz nje – Članci 3. i 9. – Obveza prijavljivanja – Povreda – Sankcije – Proporcionalnost“

U predmetu C-255/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (Mađarska), odlukom od 19. svibnja 2014., koju je Sud zaprimio 27. svibnja 2014., u postupku

Robert Michal Chmielewski

protiv

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça i C. Lycourgos, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 18. ožujka 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága, B. Gyenge, u svojstvu agenta,

— za mađarsku vladu, M. Z. Fehér, G. Koós i M. Tátrai, u svojstvu agenata,

— za belgijsku vladu, J.-C. Halleux, M. Jacobs i C. Pochet, u svojstvu agenata,

— za španjolsku vladu, A. Gavela Llopis, u svojstvu agenta,

— za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,

— za Europsku komisiju, L. Grønfeldt i A. Sipos, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: mađarski

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. svibnja 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 65. UFEU-a i članka 9. Uredbe (EZ) br.1889/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2005. o kontrolama gotovine koja se unosi u Zajednicu ili iznosi iz Zajednice (SL L 309, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 224.).

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora između R. M. Chmielewskog i Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (opća uprava za carinu i financije regije Del-alföld u okviru državnog ureda za poreze i carine), u vezi s novčanom kaznom koju mu je potonja izrekla zbog toga što je propustio prijaviti iznos gotovine koji je nosio prilikom ulaska na područje Europske unije.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Uvodne izjave 1. do 3., 5., 6. i 13. Uredbe br. 1889/2005 glase kako slijedi:

„(1) Jedna od zadaća Zajednice jest promicanje skladnog, uravnoteženog i održivog razvoja gospodarskih aktivnosti u području cijele Zajednice uspostavom unutarnjeg tržišta te gospodarske i monetarne unije. U tu svrhu, unutarnje tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica na kojem je zajamčeno slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala.

(2) Unošenje prihoda od protupravnih radnji u financijski sustav i ulaganja nakon njihovog pranja, šteti zdravom i održivom gospodarskom razvoju. Sukladno s tim, Direktiva Vijeća 91/308/EEZ od 10. lipnja 1991. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca [SL L 166, str. 77.] uvela je na razini Zajednice, mehanizam za sprečavanje pranja novca, kojim se nadziru transakcije koje obavljaju kreditne i financijske institucije, kao i određene vrste zanimanja. Budući da postoji opasnost da će primjena tog mehanizma dovesti do povećanog kretanja gotovine u nedopuštene svrhe, Direktivu [91/308] bi trebalo dopuniti sustavom za kontrolu gotovine koja se unosi u Zajednicu ili iz nje iznosi.

(3) Trenutačno se ovakvim sustavom kontrole koristi samo nekoliko država članica sukladno sa svojim nacionalnim zakonskim propisima. Razlike u zakonskim propisima štetne su za ispravno funkcioniranje unutarnjeg tržišta. Stoga bi osnovne elemente trebalo uskladiti na razini Zajednice kako bi se zajamčila ekvivalentna razina kontrole kretanja gotovine koja prelazi granice Zajednice. To usklađivanje ne bi trebalo, međutim, utjecati na mogućnost da države članice provode, sukladno sa postojećim odredbama Ugovora, nacionalnu kontrolu kretanja gotovine unutar Zajednice.

[...]

(5) Sukladno s tim, na gotovinu koju nosi fizička osoba koja ulazi u Zajednicu ili ju napušta trebalo bi primijeniti načelo obveznog prijavljivanja. Ovo bi načelo omogućilo carinskim tijelima prikupljanje podataka o takvim kretanjima gotovine te, gdje je to potrebno, prijenos tih podataka drugim tijelima. [...]

(6) S obzirom na svoju preventivnu svrhu i odvraćajući karakter, obvezu prijavljivanja trebalo bi ispunjavati prilikom ulaska u Zajednicu ili njenog napuštanja. Međutim, kako bi se djelovanje nadležnih tijela usredotočilo na kretanja značajnih gotovinskih iznosa, toj obvezi trebala bi podlijegati samo kretanja iznosa od 10 000 EUR ili više. Također, trebalo bi odrediti da se obveza prijavljivanja odnosi na fizičku osobu koja nosi gotovinu, bez obzira je li ista i vlasnik.

[...]

(13) Ovlaštenja nadležnih tijela trebalo bi upotpuniti obvezom država članica da utvrde sankcije. Međutim, sankcije bi trebalo izricati samo u slučaju neprijavljivanja sukladno s ovom Uredbom."

4 U skladu s člankom 1. stavkom 1. te uredbe:

„Ova Uredba dopunjuje odredbe Direktive [91/308] o transakcijama koje obavljaju financijske i kreditne institucije i određena zanimanja, te utvrđuje usklađena pravila za kontrolu gotovine koja ulazi u Zajednicu ili je napušta, od strane nadležnih tijela."

5 Članak 3. spomenute uredbe određuje se:

„1. Svaka fizička osoba koja ulazi u Zajednicu ili je napušta, a nosi gotovinu u vrijednosti od 10 000 EUR ili više, prijavljuje taj iznos nadležnim tijelima države članice preko koje ulazi u Zajednicu ili je napušta, sukladno s ovom Uredbom. Obveza prijavljivanja nije ispunjena ako su dani podaci netočni ili nepotpuni.

2. Prijava iz stavka 1. sadrži podatke o:

[...]

e) podrijetlu i namjeni gotovine;

[...]"

6 Članak 4. stavak 2. iste uredbe navodi:

„Kod nepoštovanja obveze prijavljivanja iz članka 3., gotovina može biti zadržana temeljem upravne odluke koja je donesena u skladu s uvjetima utvrđenim u nacionalnom zakonodavstvu."

7 Članak 9. stavak 1. Uredbe br. 1889/2005 predviđa:

„Svaka država članica uvodi sankcije koje se primjenjuju kod nepoštovanja obveze prijavljivanja utvrđene u članku 3. Te sankcije moraju biti djelotvorne, razmjerne i odvraćajuće."

Mađarsko pravo

8 Na temelju članka 1. Zakona br. XLVIII iz 2007., donesenog radi provedbe [Uredbe br. 1889/2005], u verziji primjenjivoj u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon br. XLVIII), za provedbu Uredbe br. 1889/2005 nadležna je carinska uprava.

9 Članak 3. Zakona br. XLVIII predviđa da je carinska uprava radi kontrole optjecaja gotovine ovlaštena, u okviru svojih carinskih nadležnosti, kontrolirati fizičke osobe, njihovu prtljagu i njihova prijevozna sredstva kako bi provjerila je li ispunjena obveza prijavljivanja iz članka 3. spomenute uredbe.

10 Članak 5/A. stavak 1. Zakona br. XLVIII određuje:

„Svaka fizička osoba koja ulazi u Zajednicu ili je napušta, a koja pogrešno ili nepotpuno ispunjava svoju obvezu prijavljivanja predviđenu člankom 3. stavkom 1. Uredbe [br. 1889/2005] u vezi s gotovinom koju nosi, kako je određeno člankom 2. stavkom 2. [te] uredbe, ili koja je uopće ne ispunjava, mora na temelju članka 9. [spomenute] uredbe na licu mjesta platiti novčanu kaznu određenu [u mađarskim forintama (HUF)] u iznosu koji odgovara

a) 10% vrijednosti gotovine koju ima u posjedu, kada je njezina vrijednost jednaka ili veća od 10 000 eura, ali ne prelazi 20 000 eura,

b) 40% vrijednosti gotovine koju ima u posjedu, kada je njezina vrijednost veća od 20 000 eura, ali ne prelazi 50 000 eura,

c) 60% vrijednosti gotovine koju ima u posjedu, kada je njezina vrijednost veća od 50 000 eura.“

Glavni postupak i prethodna pitanja

11 R. M. Chmielewski 9. kolovoza 2012. ušao je iz Srbije na mađarski teritorij a da nije prijavio vrijednost gotovine koju je nosio, to jest ukupan iznos od 147 492 eura, koji se sastojao od 249 150 bugarskih leva (BGN), 30 000 turskih lira (TRY) i 29 394 rumunjska leja (RON).

12 Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága odlukom od 4. listopada 2013. R. M. Chmielewskom naložio je plaćanje upravne novčane kazne u iznosu od 24 532 000 HUF zbog toga što nije poštovao obvezu koju je imao na temelju Uredbe br. 1889/2005 i Zakona br. XLVIII, s obzirom na to da je prilikom ulaska na teritorij Unije propustio prijaviti spomenuti iznos.

13 R. M. Chmielewski protiv te odluke podnio je žalbu sudu koji je uputio zahtjev, ističući osobito da su odredbe Zakona br. XLVIII protivne pravu Unije.

14 U tim okolnostima Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (sud za upravne i radne sporove u Kecskemétu) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Ispunjava li iznos upravne novčane kazne koji je određen na temelju članka 5/A. Zakona br. XLVIII [...] o provedbi Uredbe br. 1889/2005 zahtjev sadržan u članku 9. stavku 1. [te uredbe] sukladno kojem sankcije utvrđene nacionalnim zakonodavstvom moraju biti djelotvorne, odvraćajuće i istodobno razmjerne počinjenoj povredi prava i cilju koji se nastoji ostvariti?

2. Je li članak 5/A. Zakona br. XLVIII, zbog iznosa novčanih kazni koje određuje, suprotan zabrani prikrivenih ograničenja slobodnog kretanja kapitala koja je sadržana u Ugovoru [o EU-u] i članku 65. stavku 3. [UFEU-a]?“

O prethodnim pitanjima

15 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 65. stavak 3. UFEU-a i članak 9. stavak 1. Uredbe br. 1889/2005 tumačiti na način da im je protivan nacionalni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koji kao sankciju za povredu obveze prijavljivanja predviđene člankom 3. te uredbe propisuje plaćanje upravne novčane kazne u iznosu koji odgovara 60% iznosa neprijavljene gotovine, u slučaju kada je iznos neprijavljene gotovine veći od 50 000 eura.

16 Budući da Uredba br. 1889/2005 utvrđuje pravila o usklađivanju u vezi s kontrolom kretanja gotovine koja se unosi u Uniju ili iznosi iz nje, propis o kojem je riječ u glavnom postupku najprije valja ispitati s obzirom na odredbe te uredbe.

17 Kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 1. u vezi s uvodnim izjavama 1. do 3. spomenute uredbe, njezin je cilj u okviru promicanja skladnog, uravnoteženog i održivog ekonomskog razvoja na području cijele Unije upotpuniti odredbe Direktive 91/308 uspostavljajući pravila o usklađivanju u vezi s kontrolom gotovine koja se unosi u Uniju ili iznosi iz nje.

18 U skladu s uvodnim izjavama 2., 5. i 6. Uredbe br. 1889/2005, njezin je cilj, dakle, spriječiti, odvratiti i izbjeći unošenje prihoda od protupravnih radnji u financijski sustav kao i ulaganja nakon njihova pranja uspostavljanjem, među ostalim, načela obveznog prijavljivanja takvih kretanja, čime se omogućuje prikupljanje podataka o istima.

19 U tom smislu članak 3. stavak 1. te uredbe predviđa obvezu da svaka fizička osoba koja ulazi u Uniju ili je napušta, a nosi gotovinu u vrijednosti od 10 000 eura ili više, prijavljuje taj iznos.

20 Na temelju članka 9. stavka 1. spomenute uredbe, svaka država članica treba predvidjeti sankcije koje se primjenjuju u slučaju nepoštovanja te obveze prijavljivanja. Prema toj odredbi, tako predviđene sankcije moraju biti djelotvorne, razmjerne i odvraćajuće.

21 U tom pogledu valja podsjetiti da su, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u nedostatku usklađenosti propisa Unije u području sankcija primjenjivih u slučaju neispunjenja uvjeta iz režima uvedenog tim propisima, države članice ovlaštene odabrati sankcije koje smatraju primjerenima. Ipak, one su dužne izvršavati svoju nadležnost poštujući pravo Unije i njegova opća načela te, sukladno tomu, i načelo proporcionalnosti (vidjeti presude Ntionik i Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, t. 53. i Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, t. 23.).

22 Točnije, upravne ili represivne mjere koje dopušta nacionalno zakonodavstvo ne smiju prelaziti granice onoga što je nužno za postizanje ciljeva kojima to zakonodavstvo legitimno teži (vidjeti presude Ntionik i Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, t. 54. kao i Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, t. 24. i 53.).

23 U tim okolnostima Sud je pojasnio da strogost sankcija mora odgovarati težini povrede koju suzbijaju i posebno osigurati stvarno odvraćajući učinak, poštujući opće načelo proporcionalnosti (vidjeti presude Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, t. 63. i LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, t. 45.).

24 Što se tiče glavnog postupka, valja utvrditi da ni sud koji je uputio zahtjev ni Sud nisu utvrdili djelotvoran i odvraćajući učinak sankcija predviđenih člankom 5/A. Zakona br. XLVIII.

25 U tim okolnostima dovoljno je zaključiti kako se čini da su sankcije kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku prikladne za postizanje ciljeva kojima teži Uredba br. 1889/2005 i za osiguravanje djelotvorne provedbe obveze prijavljivanja predviđene člankom 3. te uredbe zato što su takve da odvraćaju osobe u pitanju od kršenja te obveze.

26 Osim toga, načelno se ne čini da je sustav na temelju kojeg iznos sankcija predviđenih člankom 9. spomenute uredbe ovisi o iznosu neprijavljene gotovine sam po sebi neproporcionalan.

27 Što se tiče proporcionalnosti sankcija predviđenih propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, valja utvrditi da je njime predviđen iznos novčanih kazni progresivan s obzirom na visinu iznosa neprijavljene gotovine.

28 Suprotno onomu što tvrdi Europska komisija, uvjet proporcionalnosti koji moraju ispunjavati sankcije koje države članice propišu na temelju primjene članka 9. Uredbe br. 1889/2005 ne zahtijeva da nadležna tijela moraju voditi računa o konkretnim i posebnim okolnostima svakog slučaja.

29 Kao što je to nezavisni odvjetnik utvrdio u točkama 79. do 81. svojeg mišljenja, države članice na temelju članka 9. stavka 1. spomenute uredbe raspolažu marginom prosudbe u vezi s odabirom sankcija koje trebaju propisati kako bi osigurale poštovanje obveze prijavljivanja predviđene člankom 3. iste uredbe, pri čemu se podrazumijeva da kršenje te obveze treba moći sankcionirati na jednostavan, djelotvoran i učinkovit način, a da pritom nije nužno da nadležna tijela vode računa o drugim okolnostima kao što su namjera ili ponavljanje djela.

30 Međutim, vodeći računa o prirodi dotične povrede, to jest o povredi obveze prijavljivanja predviđene u članku 3. Uredbe br. 1889/2005, ne čini se da je u slučaju kada je iznos neprijavljene gotovine veći od 50 000 eura novčana kazna u iznosu koji odgovara 60% iznosa neprijavljene gotovine proporcionalna. Naime, takva novčana kazna prekoračuje granice onoga što je nužno za jamčenje poštovanja te obveze i osiguravanje ostvarivanja ciljeva postavljenih tom uredbom.

31 U tom pogledu valja podsjetiti da sankcija predviđena člankom 9. Uredbe br. 1889/2005 nema za cilj sankcionirati moguće prijevare ili nezakonite aktivnosti, već samo povredu spomenute obveze.

32 U tim okolnostima valja utvrditi da, kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 3. i 15. spomenute uredbe, potonja ima za cilj osigurati učinkovitiju kontrolu kretanja gotovine koja se unosi u Uniju ili iznosi iz nje, kako bi se izbjeglo unošenje prihoda od protupravnih radnji u financijski sustav, uz poštovanje načela iz Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

33 Također valja utvrditi da članak 4. stavak 2. Uredbe br. 1889/2005 predviđa mogućnost zadržavanja, na temelju upravne odluke i u skladu s uvjetima utvrđenima u nacionalnom zakonodavstvu, gotovine koja nije bila predmet prijave predviđene člankom 3. te uredbe, osobito kako bi se nadležnim tijelima omogućilo izvršavanje kontrole i nužnih provjera u vezi s podrijetlom i namjenom te gotovine. Stoga bi sankcija u obliku novčane kazne nižeg iznosa, u kombinaciji s mjerom zadržavanja neprijavljene gotovine, u skladu s tim člankom 3. mogla postići ciljeve spomenute uredbe a da ne prekoračuje granice onoga što je u tom pogledu nužno. U ovom slučaju iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne predviđa takvu mogućnost.

34 Vodeći računa o prethodnim razmatranjima, nije potrebno ispitivati postojanje ograničenja u smislu članka 65. stavka 3. UFEU-a.

35 U tim okolnostima na postavljena pitanja valja odgovoriti da članak 9. stavak 1. Uredbe br. 1889/2005 treba tumačiti na način da mu je protivan nacionalni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koji kao sankciju za povredu obveze prijavljivanja predviđene člankom 3. te uredbe propisuje plaćanje upravne novčane kazne u iznosu koji odgovara 60% iznosa neprijavljene gotovine, u slučaju kada je iznos neprijavljene gotovine veći od 50 000 eura.

Troškovi

36 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

Članak 9. stavak 1. Uredbe (EZ) br. 1889/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2005. o kontrolama gotovine koja se unosi u Zajednicu ili iznosi iz Zajednice treba tumačiti na način da mu je protivan nacionalni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, koji kao sankciju za povredu obveze prijavljivanja predviđene člankom 3. te uredbe propisuje plaćanje upravne novčane kazne u iznosu koji odgovara 60% iznosa neprijavljene gotovine, u slučaju kada je iznos neprijavljene gotovine veći od 50 000 eura.

Potpisi