Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 16 lipca 2015 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Rozporządzenie (WE) nr 1889/2005 — Kontrola środków pieniężnych wwożonych do Unii Europejskiej lub wywożonych z Unii Europejskiej — Artykuły 3 i 9 — Obowiązek zgłoszenia — Naruszenie — Sankcje — Proporcjonalność

W sprawie C-255/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (Węgry) postanowieniem z dnia 19 maja 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 27 maja 2014 r., w postępowaniu:

Robert Michał Chmielewski

przeciwko

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

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), prezes izby, J.C. Bonichot, A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 marca 2015 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága przez B. Gyengego, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu węgierskiego przez Z. Fehéra, G. Koósa oraz M.M. Tátrai, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu belgijskiego przez J.C. Halleux, M. Jacobs oraz C. Pochet, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu hiszpańskiego przez A. Gavelę Llopis, działającą w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: węgierski.

— w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Grønfeldt oraz. A. Siposa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 maja 2015 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 65 TFUE i art. 9 rozporządzenia (WE) nr 1889/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty (Dz.U. L 309, s. 9).

2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania pomiędzy R.M. Chmielewskim a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (generalną dyrekcją kontroli celnej i podatkowej w Dél-alföld, podlegającą krajowej administracji ds. podatkowych i celnych) w przedmiocie grzywny nałożonej na R.M. Chmielewskiego przez ten organ z powodu braku zgłoszenia kwoty środków pieniężnych przewożonych przez niego w chwili wkroczenia na terytorium Unii Europejskiej.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 1–3, 5, 6 i 13 rozporządzenia nr 1889/2005 są sformułowane w następujący sposób:

„(1) Do zadań Wspólnoty należy popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego, trwałego i zrównoważonego rozwoju działalności gospodarczej poprzez ustanowienie wspólnego rynku oraz unii gospodarczej i walutowej. Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału.

(2) Wprowadzanie do systemu finansowego korzyści pochodzących z działań sprzecznych z prawem oraz ich inwestowanie po wypraniu jest szkodliwe dla zdrowego i trwałego rozwoju gospodarczego. W związku z tym dyrektywa Rady 91/308/EWG z dnia 10 czerwca 1991 r. w sprawie uniemożliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy [Dz.U. L 166, s. 77] wprowadziła wspólnotowy mechanizm zapobiegający praniu brudnych pieniędzy poprzez monitorowanie transakcji dokonywanych za pośrednictwem instytucji kredytowych i finansowych oraz w ramach określonych grup zawodowych. Ponieważ istnieje ryzyko, że zastosowanie tego mechanizmu doprowadzi do zwiększonych przepływów środków pieniężnych w nielegalnych celach, dyrektywa [91/308] powinna zostać uzupełniona o system kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty.

(3) Obecnie takie systemy kontroli stosowane są jedynie przez nieliczne państwa członkowskie działające na podstawie przepisów krajowych. Rozbieżności w przepisach są niekorzystne dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Podstawowe elementy powinny zatem zostać zharmonizowane na poziomie Wspólnoty w celu zapewnienia równoważnego poziomu kontroli przepływów środków pieniężnych przez granice Wspólnoty. Harmonizacja taka nie powinna

jednak wpływać na możliwość stosowania przez państwa członkowskie krajowych systemów kontroli przepływów środków pieniężnych w obrębie Wspólnoty, zgodnie z istniejącymi postanowieniami traktatu.

[…]

(5) Odpowiednio, środki pieniężne przewożone przez osoby fizyczne wjeżdżające do Wspólnoty lub wyjeżdżające ze Wspólnoty powinny podlegać zasadzie składania obowiązkowej deklaracji. Zasada ta umożliwiłaby służbom celnym zebranie informacji o takich przepływach środków pieniężnych oraz, w miarę potrzeby, przekazanie tych informacji innym organom […].

(6) Z uwagi na prewencyjny cel i odstraszający charakter obowiązku złożenia deklaracji powinno się go dopełniać przy wjeździe do Wspólnoty lub przy wyjeździe ze Wspólnoty. Jednakże w celu skoncentrowania działań organów na istotnych przepływach środków pieniężnych, obowiązkowi temu powinny podlegać jedynie przepływy środków pieniężnych w kwocie 10 000 EUR lub wyższej. Należy także podkreślić, że obowiązek złożenia deklaracji dotyczy osoby fizycznej przewożącej środki pieniężne, bez względu na to, czy jest ona ich właścicielem, czy nie.

[…]

(13) Uprawnienia właściwych organów powinny być uzupełnione o obowiązek ustanowienia sankcji przez państwa członkowskie. Jednakże sankcje powinny być nakładane jedynie za niezłożenie deklaracji zgodnie z niniejszym rozporządzeniem”.

4 Zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia:

„Niniejsze rozporządzenie uzupełnia przepisy dyrektywy [91/308] dotyczące transakcji dokonywanych przez instytucje finansowe i kredytowe oraz określone grupy zawodowe poprzez ustanowienie zharmonizowanych przepisów dotyczących kontroli, przez właściwe organy, środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty”.

5 Artykuł 3 omawianego rozporządzenia stanowi, co następuje:

„1. Każda osoba fizyczna wjeżdżająca do Wspólnoty lub wyjeżdżająca ze Wspólnoty i przewożąca środki pieniężne o wartości 10 000 EUR lub wyższej zobowiązana jest zgodnie z niniejszym rozporządzeniem do zgłoszenia tej kwoty właściwym organom państwa członkowskiego, przez które wjeżdża do Wspólnoty lub wyjeżdża ze Wspólnoty. Obowiązek złożenia deklaracji nie jest spełniony, jeżeli przekazane informacje są nieprawdziwe lub niekompletne.

2. Deklaracja, o której mowa w ust. 1, zawiera dane dotyczące:

[…]

e) pochodzenia i zamierzonego celu przeznaczenia środków pieniężnych;

[…]”.

6 Artykuł 4 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi:

„W przypadku niedopełnienia obowiązku złożenia deklaracji ustanowionego w art. 3 środki pieniężne mogą zostać zatrzymane na mocy decyzji administracyjnej na warunkach określonych w przepisach krajowych”.

7 Artykuł 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1889/2005 przewiduje:

„Każde państwo członkowskie wprowadza sankcje, które stosuje się w przypadku niedopełnienia obowiązku złożenia deklaracji ustanowionego w art. 3. Sankcje te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”.

Prawo węgierskie

8 Na podstawie art. 1 ustawy nr XLVIII z 2007 r. , przyjętej w celu wykonania [rozporządzenia nr 1889/2005] w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą nr XLVIII”), organ celny jest właściwy w sprawach wykonania rozporządzenia nr 1889/2005.

9 Artykuł 3 ustawy nr XLVIII stanowi, że dla celów kontroli przepływu środków pieniężnych oraz w celu sprawdzenia wykonania obowiązku zgłoszenia ustanowionego w art. 3 rozporządzenia organ celny przy wykonywaniu swoich kompetencji celnych ma uprawnienie do dokonywania kontroli osób fizycznych, ich bagażu oraz środków transportu.

10 Artykuł 5/A ust. 1 ustawy nr XLVIII stanowi:

„Zgodnie z art. 9 rozporządzenia [nr 1889/2005] osoba fizyczna, która wkroczy na terytorium Wspólnoty lub która z niego wyjedzie bez spełnienia obowiązku złożenia deklaracji, o którym mowa w art. 3 ust. 1 rzeczonego rozporządzenia, w związku ze środkami pieniężnymi, które ma w swoim posiadaniu i które zostały określone w art. 2 ust. 2 rzeczonego rozporządzenia, lub osoba, która wykona ten obowiązek w sposób nieprawidłowy lub niepełny, podlega określonej w [węgierskich forintach (HUF)] grzywnie płatnej in situ odpowiadającej:

a) 10% kwoty znajdującej się w jej posiadaniu, w przypadku gdy kwota środków pieniężnych wynosi 10 000 EUR lub więcej, o ile nie przekracza 20 000 EUR;

b) 40% kwoty znajdującej się w jej posiadaniu, w przypadku gdy kwota środków pieniężnych wynosi 20 000 EUR lub więcej, o ile nie przekracza 50 000 EUR;

c) 60% kwoty znajdującej się w jej posiadaniu, w przypadku gdy kwota środków pieniężnych przekracza 50 000 EUR”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

11 W dniu 9 sierpnia 2012 r. R.M. Chmielewski wjechał z Serbii na terytorium Węgier bez złożenia deklaracji o kwocie środków pieniężnych, które przewozi, a mianowicie kwocie odpowiadającej ogółem 147 492 EUR, złożonej z 249 150 lewów bułgarskich (BGN), 30 000 lirów tureckich (TRY) i 29 394 lejów rumuńskich (RON).

12 Decyzją z dnia 4 października 2013 r. Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága nałożyła na R.M. Chmielewskiego grzywnę administracyjną w wysokości 24 532 000 HUF z powodu nieprzestrzegania przez niego obowiązku ciążącego na nim na podstawie rozporządzenia nr 1889/2005 i ustawy nr XLVIII, ponieważ nie zadeklarował on wspomnianej kwoty w chwili wjazdu na terytorium Unii.

13 Robert Michał Chmielewski wniósł skargę na tę decyzję do sądu odsyłającego, podnosząc w szczególności, że przepisy ustawy nr XLVIII są sprzeczne z prawem Unii.

14 W tych okolicznościach Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (sąd ds. administracyjnych i pracy w Kecskemét) postanowił zawiesić postępowanie i wystąpić do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy kwota grzywny administracyjnej nałożona na podstawie art. 5/A ustawy XLVIII […] w sprawie wykonania rozporządzenia [nr 1889/2005] spełnia wymóg zawarty w art. 9 ust. 1 [tego rozporządzenia], zgodnie z którym sankcje ustanowione przez prawo krajowe powinny być skuteczne, odstraszające i jednocześnie proporcjonalne do popełnionego naruszenia prawa i do zamierzonego przez to rozporządzenie celu?

2) Czy art. 5/A ustawy nr XLVIII w związku z kwotą ustanowionych przez niego grzywien nie narusza zakazu ukrytych ograniczeń swobodnego przepływu kapitału ustanowionego w art. 65 ust. 3 [TFUE] i w traktacie [UE]?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

15 W swoich pytaniach, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 65 ust. 3 TFUE i art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1889/2005 powinny być interpretowane w ten sposób, że sprzeciwiają się one uregulowaniu krajowemu takiemu jak sporne w postępowaniu głównym, które w celu ukarania naruszenia obowiązku złożenia deklaracji przewidzianego w art. 3 tego rozporządzenia przewiduje grzywnę administracyjną, której wysokość odpowiada 60% kwoty środków pieniężnych, która nie została zgłoszona, jeżeli kwota ta przekracza 50 000 EUR.

16 W zakresie, w jakim rozporządzenie nr 1889/2005 ustanawia zharmonizowane przepisy dotyczące kontroli przepływu środków pieniężnych przywożonych do Unii lub wywożonych z Unii, w pierwszej kolejności należy ocenić sporne w postępowaniu głównym uregulowanie z punktu widzenia przepisów tego rozporządzenia.

17 Jak wynika z art. 1 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia w związku z jego motywami 1–3, ma ono na celu, w kontekście popierania w całej Unii harmonijnego, trwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego, uzupełnienie przepisów dyrektywy 91/308 poprzez ustanowienie zharmonizowanych zasad dotyczących kontroli przepływu środków pieniężnych przywożonych do Unii i z niej wywożonych.

18 Zgodnie z motywami 2, 5 i 6 rozporządzenia nr 1889/2005 ma ono na celu zapobieganie wprowadzaniu do systemu finansowego korzyści pochodzących z działań sprzecznych z prawem oraz ich inwestowaniu po wypraniu, zniechęcanie do niego oraz jego unikanie, w szczególności poprzez wprowadzenie zasady obowiązkowego zgłaszania przepływów, która pozwala na zebranie dotyczących ich informacji.

19 W tym celu art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje wobec każdej osoby fizycznej wjeżdżającej na terytorium Unii lub wyjeżdżającej z tego terytorium, która przewozi kwotę środków pieniężnych równą lub wyższą niż 10 000 EUR, obowiązek zgłoszenia tej kwoty.

20 Na podstawie art. 9 ust. 1 tego rozporządzenia każde państwo członkowskie powinno przewidzieć sankcje, które stosuje się w przypadku niedopełnienia obowiązku złożenia deklaracji. Zgodnie z tym przepisem ustanowione w ten sposób sankcje powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

21 W tym zakresie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w braku harmonizacji przepisów Unii w dziedzinie sankcji mających zastosowanie w przypadku niedochowania warunków przewidzianych w ramach systemu wprowadzonego przez te przepisy państwa członkowskie mają kompetencję do dokonania wyboru sankcji, które uznają za odpowiednie. Niemniej

jednak mają one obowiązek wykonywania tej kompetencji z przestrzeganiem prawa Unii i jego zasad ogólnych, a w konsekwencji przy poszanowaniu zasady proporcjonalności (zob. wyroki: Ntionik i Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, pkt 53; Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 23).

22 W szczególności środki karne i administracyjne dozwolone przez prawo krajowe nie powinny wychodzić poza granice tego, co jest konieczne dla realizacji uzasadnionych celów zamierzonych przez to prawo (zob. wyroki Ntionik i Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, pkt 54; Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 24, 53).

23 W tym kontekście Trybunał wyjaśnił, że surowość sankcji powinna być odpowiednia do powagi naruszeń, które są przez nie karane, zwłaszcza poprzez zapewnienie rzeczywiście odstraszającego skutku przy jednoczesnym poszanowaniu ogólnej zasady proporcjonalności (zob. wyroki Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, pkt 63; LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, pkt 45).

24 Jeżeli chodzi o postępowanie główne, należy zauważyć, że skuteczny i odstraszający charakter sankcji przewidzianych w art. 5/A ustawy nr XLVIII nie został zakwestionowany ani przed sądem odsyłającym, ani przed Trybunałem.

25 W tym kontekście wystarczy zauważyć, że sankcje takie jak sankcje sporne w postępowaniu głównym okazują się właściwe dla osiągnięcia celów zamierzonych przez rozporządzenie nr 1889/2005 i dla zapewnienia rzeczywistego wdrożenia obowiązku złożenia deklaracji przewidzianej w art. 3 tego rozporządzenia, ponieważ mogą one zniechęcić odnośne osoby od naruszenia tego obowiązku.

26 Ponadto system, na podstawie którego wartość sankcji przewidziana w art. 9 wspomnianego rozporządzenia różnicuje się w zależności od kwoty niezgłoszonych środków pieniężnych, nie wydaje się co do zasady nieproporcjonalny jako taki.

27 Jeżeli chodzi o proporcjonalność sankcji przewidzianych przez sporne w postępowaniu głównym uregulowanie, należy zauważyć, że kwota przewidzianych przez nie grzywien jest progresywna w stosunku do wielkości niezgłoszonej kwoty środków pieniężnych.

28 Przeciwnie do tego, co twierdzi Komisja Europejska, warunek proporcjonalności, jaki powinny spełnić sankcje wprowadzone przez państwa członkowskie na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 1889/20, nie nakłada na właściwe organy obowiązku uwzględniania przez właściwe organy konkretnych i szczególnych okoliczności każdej z poszczególnych spraw.

29 Jak podniósł rzecznik generalny w pkt 79–81 opinii na podstawie art. 9 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia, państwa członkowskie posiadają szeroki zakres uznania dotyczący sankcji, jakie przyjmą w celu zapewnienia przestrzegania obowiązku zgłoszenia przewidzianego w art. 3 tego rozporządzenia, rozumiany w ten sposób, iż naruszenie tego obowiązku powinno być karane w prosty, rzeczywisty i skuteczny sposób, przy czym właściwe organy niekoniecznie muszą uwzględniać pozostałe okoliczności, takie jak umyślność lub recydywa.

30 Jednakże z uwagi na charakter odnośnego naruszenia, to znaczy naruszenia obowiązku złożenia deklaracji przewidzianego w art. 3 rozporządzenia nr 1889/2005, grzywna, której wysokość odpowiada 60% kwoty niezgłoszonych środków pieniężnych, jeżeli kwota ta przekracza 50 000 EUR, nie wydaje się proporcjonalna. W rzeczywistości bowiem taka grzywna wykracza poza granice tego, co jest konieczne dla zagwarantowania przestrzegania tego obowiązku i zapewnienia realizacji celów zamierzonych przez to rozporządzenie.

31 W tym zakresie należy przypomnieć, że grzywna przewidziana w art. 9 rozporządzenia nr 1889/2005 nie ma na celu karania ewentualnych oszukańczych lub bezprawnych czynności, a jedynie karanie naruszenia wspomnianego obowiązku.

32 W tym kontekście należy stwierdzić, że jak to wynika z motywów 3–15 omawianego rozporządzenia, rozporządzenie to zmierza do zapewnienia jak najskuteczniejszej kontroli przepływu środków pieniężnych wwożonych do Unii lub wywożonych z niej, w celu uniemożliwienia wprowadzania do systemu finansowego korzyści pochodzących z działań sprzecznych z prawem przy jednoczesnym przestrzeganiu zasad uznanych przez Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej.

33 Należy zauważyć również, że art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1889/2005 przewiduje możliwość zatrzymania w drodze decyzji administracyjnej oraz zgodnie z warunkami ustalonymi przez prawo krajowe środków pieniężnych, które nie były przedmiotem deklaracji przewidzianej w art. 3 tego rozporządzenia, w szczególności aby umożliwić właściwym organom przeprowadzenia kontroli i koniecznych weryfikacji dotyczących pochodzenia owych środków pieniężnych, przewidzianego sposobu ich wykorzystania oraz ich przeznaczenia. W ten sposób sankcja składająca się z grzywny w niższej kwocie połączonej ze środkiem zatrzymania niezgłoszonych zgodnie ze wspomnianym art. 3 środków pieniężnych byłaby w stanie osiągnąć cele zamierzone przez wspomniane rozporządzenie bez wykraczania poza to, co jest konieczne w tym celu. W niniejszej sprawie z akt przedstawionych Trybunałowi wynika, że uregulowanie sporne w postępowaniu głównym nie przewiduje takiej możliwości.

34 Z uwagi na powyższe rozważania nie ma konieczności badania istnienia ograniczenia w rozumieniu art. 65 ust. 3 TFUE.

35 W tych okolicznościach na przedstawione pytania należy odpowiedzieć, że art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1889/2005 powinien być interpretowany w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu takiemu jak uregulowanie sporne w postępowaniu głównym, które dla ukarania naruszenia obowiązku zgłoszenia deklaracji przewidzianego w art. 3 tego rozporządzenia przewiduje grzywnę administracyjną w wysokości odpowiadającej 60% kwoty niezgłoszonych środków pieniężnych, jeżeli kwota ta przekracza 50 000 EUR.

W przedmiocie kosztów

36 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 9 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1889/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty powinien być interpretowany w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu takiemu jak sporne w postępowaniu głównym, które w celu sankcjonowania naruszenia obowiązku zgłoszenia deklaracji przewidzianego w art. 3 tego rozporządzenia przewiduje grzywnę administracyjną w wysokości odpowiadającej 60% kwoty niezgłoszonych środków pieniężnych, jeżeli kwota ta przekracza 50 000 EUR.

Podpisy