Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 16. julija 2015*

„Predhodno odločanje — Uredba (ES) št. 1889/2005 — Kontrola gotovine ob vstopu v Evropsko unijo ali izstopu iz nje — Člena 3 in 9 — Obveznost prijave — Kršitev — Sankcije — Sorazmernost“

V zadevi C-255/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (Madžarska) z odločbo z dne 19. maja 2014, ki je prispela na Sodišče 27. maja 2014, v postopku

Robert Michal Chmielewski

proti

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

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta (poročevalka), predsednica senata, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, J. L. da Cruz Vilaça in C. Lycourgos, sodniki,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. marca 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

— za madžarsko vlado Z. Fehér, G. Koós in M. Tátrai, agenti,

— za belgijsko vlado J.-C. Halleux, M. Jacobs in C. Pochet, agenti,

— za špansko vlado A. Gavela Llopis, agentka,

— za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s P. Gentilijem, avvocato dello Stato,

— za Evropsko komisijo L. Grønfeldt in A. Sipos, agenta,

* Jezik postopka: madžarščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 7. maja 2015

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 65 PDEU in člena 9 Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1889/2005 z dne 26. oktobra 2005 o kontroli gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje (UL L 309, str. 9).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med R. M. Chmielewskim in Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (generalna direkcija za carine in finance Južne velike nižine državne davčne in carinske uprave) zaradi globe, ki mu jih je ta naložila zato, ker ni prijavil gotovine, ki jo je imel pri sebi ob vstopu na ozemlje Evropske unije.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodnih izjavah od 1 do 3, 5, 6 in 13 Uredbe št. 1889/2005 je navedeno:

„(1) Ena od nalog Skupnosti je, da z vzpostavitvijo skupnega trga ter ekonomske in monetarne unije v celotni Skupnosti spodbuja skladen, uravnotežen in trajnosten razvoj gospodarskih dejavnosti. V ta namen notranji trg vključuje območje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljen prosti pretok blaga, oseb, storitev in kapitala.

(2) Vnos premoženjskih koristi, ki izvirajo iz kaznivih dejanj, v finančni sistem in investiranje takih premoženjskih koristi, potem ko so bile te koristi podvržene pranju denarja, škodujejo zdravemu in trajnostnemu gospodarskemu razvoju. Zato je bil z Direktivo Sveta 91/308/EGS z dne 10. junija 1991 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja [UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 9, zvezek 1, str. 153] uveden mehanizem Skupnosti za preprečevanje pranja denarja, s pomočjo katerega se spremljajo transakcije v kreditnih in finančnih ustanovah ter v določenih poklicih. Ker obstaja nevarnost, da bi uporaba tega mehanizma povzročila povečanje prenosov gotovine za nezakonite namene, je treba Direktivo [91/308] dopolniti s sistemom za kontrolo prenosov gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje.

(3) Trenutno takšne sisteme kontrole uporablja samo nekaj držav članic v skladu z nacionalno zakonodajo. Razlike v zakonodajah škodujejo pravilnemu delovanju notranjega trga. Za zagotovitev enakovredne ravni kontrole prenosov gotovine preko meja Skupnosti bi bilo treba temeljne elemente uskladiti na ravni Skupnosti. Ta uskladitev pa ne bi smela vplivati na možnost držav članic, da v skladu z obstoječimi določbami Pogodbe uporabljajo nacionalne kontrole prenosov gotovine znotraj Skupnosti.

[…]

(5) V skladu s tem bi moralo za gotovino, ki jo ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje nosi s seboj fizična oseba, veljati načelo obvezne prijave. To načelo bi carinskim organom omogočilo zbiranje podatkov o takih prenosih gotovine in, kadar je to primerno, posredovanje teh podatkov drugim organom. […]

(6) Obveznost prijave bi bilo glede na njen preventivni namen in odvračilni značaj treba izpolniti ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje. Da bi se delovanje organov osredotočilo na pomembne prenose gotovine, naj bi obveznost prijave veljala samo za prenose gotovine v višini 10 000 EUR ali več. Poleg tega bi bilo treba tudi določiti, da se obveznost prijave uporablja za fizično osebo, ki nosi gotovino, ne glede na to, ali je ta oseba njen lastnik.

[…]

(13) Pooblastila pristojnih organov bi morala spremljati obveznost držav članic, da določijo kazni. Vendar pa bi bilo treba kazni naložiti samo v primeru opustitve prijave v skladu s to uredbo.“

4 Člen 1(1) te uredbe določa:

„Ta uredba dopolnjuje določbe Direktive [91/308] v zvezi s transakcijami v finančnih in kreditnih ustanovah ter določenih poklicih z določitvijo usklajenih pravil o kontroli gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje s strani pristojnih organov.“

5 Člen 3 navedene uredbe določa:

„1. Vsaka fizična oseba, ki vstopa v Skupnost ali iz nje izstopa in nosi gotovino v vrednosti 10 000 EUR ali več, mora v skladu s to uredbo to gotovino prijaviti pristojnim organom države članice, skozi katero vstopa v Skupnost ali iz nje izstopa. Obveznost prijave ni izpolnjena, če se predložijo napačni ali nepopolni podatki.

2. Prijava iz odstavka 1 vsebuje podrobnosti o:

[…]

(e) izvoru in namenu uporabe gotovine;

[…]“

6 Člen 4(2) iste uredbe določa:

„V primeru neizpolnitve obveznosti prijave iz člena 3 se lahko v skladu s pogoji, določenimi v nacionalni zakonodaji, gotovina z upravno odločbo zaseže.“

7 Člen 9(1) Uredbe št. 1889/2005 določa:

„Vsaka država članica uvede kazni, ki se uporabijo v primeru neizpolnjevanja obveznosti prijave iz člena 3. Te kazni so učinkovite, sorazmerne in odvračilne.“

Madžarsko pravo

8 V skladu s členom 1 zakona št. XLVIII iz leta 2007, ki je bil sprejet za izvajanje [Uredbe št. 1889/2005], v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon št. XLVIII), je za izvajanje Uredbe št. 1889/2005 pristojna carinska uprava.

9 Člen 3 zakona št. XLVIII določa, da je zaradi kontrole nad prenosom gotovine in zaradi preverjanja izpolnjevanja obveznosti prijave iz člena 3 navedene uredbe carinska uprava v okviru carinskih pristojnosti pooblaščena za izvajanje kontrole fizičnih oseb, njihove prtljage in prevoznih sredstev.

10 Člen 5/A(1) zakona št. XLVIII določa:

„V skladu z določbami člena 9 Uredbe št. 1889/2005 mora fizična oseba, ki vstopi na ozemlje Evropske unije ali iz njega izstopi in ki ne izpolni obveznosti prijave, ki je v zvezi z gotovino v smislu člena 2(2) [te] [u]redbe, ki jo nosi, določena v členu 3(1) [navedene] [u]redbe, ali ki to obveznost izpolni napačno ali nepopolno, *in situ* plačati denarno kazen, katere višina se določi v forintih in ki znaša:

(a) 10 % zneska, ki ga nosi, če vrednost gotovine znaša 10.000 EUR ali več, vendar ne več kot 20.000 EUR;

(b) 40 % zneska, ki ga nosi, če vrednost gotovine presega 20.000 EUR, vendar ne več kot 50.000 EUR;

(c) 60 % zneska, ki ga nosi, če vrednost gotovine presega 50.000 EUR.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

11 R. M. Chmielewski je 9. avgusta 2012 iz Srbije vstopil na madžarsko ozemlje, ne da bi prijavil gotovino, ki jo je nosil, in sicer v skupnem znesku 147.492 EUR, sestavljenem iz 249.150 bolgarskih levov (BGN), 30.000 turških lir (TRY) in 29.394 romunskih levov (RON).

12 Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága je z odločbo z dne 4. oktobra 2013 R. M. Chmielewskemu naložil plačilo upravne globe v višini 24.532.000 HUF zaradi neizpolnitve obveznosti iz Uredbe št. 1889/2005 in zakona št. XLVIII, ker ob vstopu na ozemlje Unije ni prijavil navedenega zneska.

13 R. M. Chmielewski je zoper to odločbo pri predložitvenem sodišču vložil tožbo, v kateri je med drugim navedel, da so določbe zakona št. XLVIII v nasprotju s pravom Unije.

14 V teh okoliščinah je Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (sodišče za upravne in delovne zadeve v Kecskemétu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali znesek upravne globe, naložene na podlagi člena 5/A zakona XLVIII […] o izvedbi Uredbe […] št. 1889/2005, ustreza zahtevi iz člena 9(1) te uredbe, v skladu s katero morajo biti kazni, določene v nacionalnem pravu, učinkovite, odvračilne in obenem sorazmerne s storjeno pravno kršitvijo in ciljem, ki se skuša doseči?

2. Ali je člen 5/A [zakona XLVIII iz leta 2007] zaradi zneska glob, ki jih določa, v nasprotju s prepovedjo prikritega omejevanja prostega pretoka kapitala, ki je določena v Pogodbi [EU] in členu 65(3) [PDEU]?“

Vprašanja za predhodno odločanje

15 Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 65(3) PDEU in člen 9(1) Uredbe št. 1889/2005 razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki za sankcioniranje kršitve obveznosti prijave iz člena 3 te uredbe določa plačilo upravne globe, katere višina ustreza 60 % zneska neprijavljene gotovine, kadar ta znesek presega 50.000 EUR.

16 Ker Uredba št. 1889/2005 določa usklajena pravila o kontroli gotovine ob vstopu v Unijo ali izstopu iz nje, je zakonodajo iz postopka v glavni stvari treba preučiti najprej glede na določbe te uredbe.

17 Kot izhaja iz člena 1(1) navedene uredbe v povezavi z uvodnimi izjavami od 1 do 3 iste uredbe, je cilj te v okviru spodbujanja skladnega, uravnoteženega in trajnostnega razvoja gospodarskih dejavnosti v celotni Uniji dopolniti določbe Direktive 91/308 z določitvijo usklajenih pravil o kontroli gotovine ob vstopu v Unijo ali izstopu iz nje.

18 V skladu z uvodnimi izjavami 2, 5 in 6 Uredbe št. 1889/2005 je njen namen preprečiti, odvračati in izogibati se vnosu premoženjskih koristi, ki izvirajo iz kaznivih dejanj, v finančni sistem in investiranje takih premoženjskih koristi, potem ko so bile te koristi podvržene pranju denarja, med drugim z uvedbo načela obvezne prijave teh prenosov, ki bi omogočilo zbiranje podatkov o takih prenosih.

19 V zvezi s tem člen 3(1) te uredbe določa obveznost za vsako fizično osebo, ki vstopa v Unijo ali iz nje izstopa in nosi gotovino v vrednosti 10.000 EUR ali več, da ta znesek prijavi.

20 Člen 9(1) navedene uredbe določa, da vsaka država članica uvede sankcije, ki se uporabijo v primeru neizpolnjevanja obveznosti prijave. Ta člen tudi določa, da morajo biti tako določene sankcije učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

21 V zvezi s tem je treba opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da so države članice pristojne, da lahko ob neusklajenosti zakonodaje Unije na področju sankcij, ki se uporabijo za nespoštovanje pogojev, določenih s sistemom, uvedenim s to zakonodajo, izberejo tiste, ki se jim zdijo ustrezne. Vseeno pa morajo svojo pristojnost izvajati ob spoštovanju prava Unije in njegovih splošnih načel ter zato ob spoštovanju načela sorazmernosti (glej sodbi Ntionik in Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, točka 53, in Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, točka 23).

22 Natančneje, upravni ali represivni ukrepi, ki jih dovoljuje nacionalna zakonodaja, ne smejo presegati tega, kar je primerno in potrebno za uresničitev ciljev, ki jim legitimno sledi ta zakonodaja (glej sodbi Ntionik et Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, točka 54, in Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, točki 24 in 53).

23 V tem okviru je Sodišče pojasnilo, da mora strogost sankcij ustrezati teži kršitev, ki se z njimi sankcionirajo, med drugim zato, da se zagotovi resničen odvračalni učinek, pri čemer pa je treba spoštovati splošno načelo sorazmernosti (glej sodbi Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, točka 63, in LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, točka 45).

24 Glede spora o glavni stvari je treba navesti, da učinkovitost in odvračalnost sankcij iz člena 5/A zakona št. XLVIII nista bili izpodbijani niti pred predložitvenim sodiščem niti pred Sodiščem.

25 V tem okviru zadostuje ugotoviti, da sankcije, kakršne so te v postopku v glavni stvari, očitno sledijo ciljem Uredbe št. 1889/2005 in zagotavljajo učinkovito izpolnjevanje obveznosti prijave iz člena 3 te uredbe, saj odvračajo zadevne osebe od kršitve te obveznosti.

26 Poleg tega sistem, na podlagi katerega se znesek kazni iz člena 9 navedene uredbe spreminja glede na znesek neprijavljene gotovine, načeloma ni sam po sebi nesorazmeren.

27 Glede sorazmernosti kazni, ki jih določa zakonodaja iz postopka v glavni stvari, je treba navesti, da se znesek glob, ki jih ta zakonodaja določa, stopnjuje glede na višino neprijavljenega zneska gotovine.

28 V nasprotju s trditvami Evropske komisije pogoj sorazmernosti, ki ga morajo izpolnjevati sankcije, ki jih uvedejo države članice na podlagi člena 9 Uredbe št. 1889/2005, ne nalaga, da morajo pristojni organi upoštevati konkretne in posamezne okoliščine vsakega primera.

29 Kot je generalni pravobranilec navedel v točkah od 79 do 81 sklepnih predlogov, imajo države članice na podlagi člena 9(1) navedene uredbe polje proste presoje glede izbire kazni, ki jih bodo sprejele za zagotavljanje spoštovanja obveznosti prijave iz člena 3 iste uredbe, pri čemer mora obstajati možnost, da je kršitev te obveznosti sankcionirana preprosto in učinkovito, ne da bi bilo treba pristojnim organom upoštevati druge okoliščine, kot so namernost neprijave ali ponovitev kršitve.

30 Vendar ob upoštevanju narave zadevne kršitve, in sicer kršitve obveznosti prijave iz člena 3 Uredbe št. 1889/2005, globa, ki ustreza 60 % zneska neprijavljene gotovine, kadar je ta znesek višji od 50.000 EUR, očitno ni sorazmerna. Ta globa namreč presega to, kar je potrebno za zagotavljanje spoštovanja te obveznosti in zagotavljanje uresničitve ciljev te uredbe.

31 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se sankcija iz člena 9 Uredbe št. 1889/2005 ne nanaša na sankcioniranje morebitnih goljufij ali nezakonitih dejavnosti, ampak le na sankcioniranje kršitve navedene obveznosti.

32 V tem okviru je treba navesti, da je, kot izhaja iz uvodnih izjav 3 in 15 navedene uredbe, njen namen zagotavljati učinkovitejši nadzor nad prenosi gotovine ob vstopu v Unijo ali izstopu iz nje, da bi se preprečil vnos premoženjskih koristi, ki izvirajo iz kaznivih dejanj, v finančni sistem, pri čemer je treba upoštevati načela, ki jih priznava Listina Evropske unije o temeljnih pravicah.

33 Prav tako je treba poudariti, da člen 4(2) Uredbe št. 1889/2005 določa možnost, da se v primeru neizpolnitve obveznosti prijave iz člena 3 te uredbe lahko v skladu s pogoji, določenimi v nacionalni zakonodaji, gotovina z upravno odločbo zaseže, predvsem zato, da se pristojnim organom omogoči potreben nadzor in preverjanje glede izvora te gotovine, namena njene uporabe in njene namembnosti. Tako bi sankcija v obliki globe v nižjem znesku v povezavi z zasegom neprijavljene gotovine v skladu s tem členom 3 omogočala doseči cilje navedene uredbe, ne da bi prekoračila to, kar je potrebno v zvezi s tem. V obravnavani zadevi je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da zakonodaja iz postopka v glavni stvari ne določa take možnosti.

34 Ob upoštevanju navedenega ni treba preučiti obstoja omejitve v smislu člena 65(3) PDEU.

35 V teh okoliščinah je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 9(1) Uredbe št. 1889/2005 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki za sankcioniranje neizpolnitve obveznosti prijave iz člena 3 te uredbe določa plačilo upravne globe, katere višina ustreza 60 % zneska neprijavljene gotovine, kadar je ta znesek višji od 50.000 EUR.

Stroški

36 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

Člen 9(1) Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1889/2005 z dne 26. oktobra 2005 o kontroli gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki za sankcioniranje neizpolnitve obveznosti prijave iz člena 3 te uredbe določa plačilo upravne globe, katere višina ustreza 60 % zneska neprijavljene gotovine, kadar je ta znesek višji od 50.000 EUR.

Podpisi