

**Věc C-671/23****Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

13. listopadu 2023

**Předkládající soud:**

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litva)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

8. listopadu 2023

**Žalobkyně v řízení v prvním stupni:**

M

**Žalovaná v řízení v prvním stupni:**

Lietuvos bankas (Litevská centrální banka)

**Předmět původního řízení**

Spor v původním řízení se týká zrušení rozhodnutí Úřadu pro dohled nad finančním trhem Litevské centrální banky a příkazu k přijetí opatření.

**Předmět a právní základ žádosti**

Výklad článku 59 směrnice 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu; čl. 267 třetí pododstavec SFEU.

**Předběžné otázky**

1. Musí být článek 59 směrnice 2015/849 vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž platí, že pokud příslušný vnitrostátní orgán zjistí několik porušení různých souborů požadavků podle čl. 59 odst. 1 písm. a) až d) směrnice 2015/849 během jediné kontroly, je každé z těchto porušení považováno za samostatné soustavné porušování a je sankcionováno samostatnou

pokutou, s přihlédnutím k maximální výši pokuty stanovené ve vnitrostátní právní úpravě provádějící směrnici 2015/849?

2. Musí být článek 59 směrnice 2015/849 vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž platí, že pokud příslušný vnitrostátní orgán zjistí několik porušení téhož souboru požadavků podle čl. 59 odst. 1 písm. a) až d) směrnice 2015/849 během jediné kontroly, je každé z těchto porušení považováno za samostatné soustavné porušování a je sankcionováno samostatnou pokutou, s přihlédnutím k maximální výši pokuty stanovené ve vnitrostátní právní úpravě provádějící směrnici 2015/849?

3. V případě kladné odpovědi na alespoň jednu z výše uvedených otázek, jaká kritéria je třeba zohlednit při určení, zda je porušování článku 59 směrnice 2015/849 soustavné?

### **Uplatňovaná ustanovení unijního práva a judikatura Soudního dvora**

Bod 59 odůvodnění, jakož i články 5 a 59 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. 2015, L 141, s. 73) (dále jen „směrnice 2015/849“).

Rozsudek ze dne 24. října 2013, Komise v. Itálie (C-151/12, EU:C:2013:690, bod 26 a citovaná judikatura).

Rozsudek ze dne 14. února 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, bod 60).

Rozsudek ze dne 30. dubna 2019, Itálie v. Rada (Rybolovné kvóty pro lov mečouna obecného) (C-611/17, EU:C:2019:332, bod 111).

Rozsudek ze dne 26. března 2020, ERG a další (C-496/18 a C-497/18, EU:C:2020:240, bod 93 a citovaná judikatura).

Rozsudek ze dne 12. května 2022, U. I. (Nepřímý celní zástupce) (C-714/20, EU:C:2022:374, body 59 až 61).

### **Vnitrostátní právní rámec**

Článek 2 odst. 7, čl. 9 odst. 1, 13, 14, 16 a 17, čl. 10 odst. 1, čl. 11 odst. 1 bod 4 a odst. 3, čl. 14 odst. 1 bod 4, čl. 14 odst. 3 body 2 a 3, čl. 14 odst. 5, čl. 16 odst. 2, čl. 22 odst. 1 a 2, čl. 29 odst. 1 body 2, 3, 4, 8, 9, 10, čl. 29 odst. 2, odst. 3 bod 4 a odst. 7, článek 34 a čl. 39 odst. 1 bod 2 Lietuvos Respublikos pinigų plovimo ir teroristų finansavimo prevencijos įstatymo (zákon Litevské republiky

o předcházení praní peněz a financování terorismu ve znění zákona č. XIII-1440 ze dne 30. června 2018; dále jen „zákon o AML/CFT“).

Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymo (zákon Litevské republiky o Litevské centrální bance, ve znění zákona č. XIII-1854 ze dne 20. prosince 2018; dále jen „zákon o Litevské centrální bance“), čl. 43<sup>3</sup> odst. 7 až 10.

Bod 18.1 postupu pro výpočet pokut schváleného usnesením bankovní rady Litevské centrální banky č. 03–126 ze dne 10. července 2018 (dále jen „postup pro výpočet pokut“).

Body 4, 30, 31.3.4 a 33 pokynů pro účastníky finančního trhu týkajících se předcházení praní peněz nebo financování terorismu, ve znění schváleném usnesením bankovní rady Litevské centrální banky č. 03–17 ze dne 12. února 2015 (původní znění; dále jen „pokyny pro účastníky finančního trhu“).

### **Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení**

- 1 V rozhodnutí ředitele Úřadu pro dohled nad finančním trhem Litevské centrální banky ze dne 13. listopadu 2020 týkajícím se uložení sankce M (dále jen „napadené rozhodnutí“) se uvádí, že se žalobkyně M (dále jen „žalobkyně“), instituce elektronických peněz, dopustila osmi porušení zákona o AML/CFT a pokynů pro účastníky finančního trhu. Prověřovaným obdobím je doba od 1. dubna 2019 do 31. března 2020.
- 2 Bylo zjištěno, že během prověřovaného období žalobkyně nezavedla proces posuzování rizik praní peněz a financování terorismu (dále jen „ML/TF“) ve všech svých činnostech a neprovedla posouzení rizik ML/TF spjatých se všemi svými činnostmi a že postupy posuzování rizik klientů vytvořené a zavedené žalobkyní neumožňují řádné třídění klientů do jednotlivých rizikových skupin, v důsledku čehož žalobkyně porušila požadavky čl. 29 odst. 1 bodu 2, odst. 3 bodu 4 a čl. 29 odst. 7 zákona o AML/CFT, jakož i bodů 4 a 30 pokynů pro účastníky finančního trhu (první porušení).
- 3 Identifikace klientů na dálku, kterou žalobkyně prováděla, vykazovala podstatné vady a žalobkyně některé ze svých klientů, kteří byli fyzickými osobami, nesprávně identifikovala, čímž porušila požadavky čl. 9 odst. 1, čl. 10 odst. 1, čl. 11 odst. 1 bodu 4 a čl. 11 odst. 3 zákona o AML/CFT (druhé porušení).
- 4 Bylo zjištěno, že žalobkyně nezajistila řádné uplatňování zesílené identifikace klientů určené pro klienty s vyšším rizikem, a porušila tak požadavky čl. 14 odst. 1 bodu 4 a odst. 5 zákona o AML/CFT. Před navázáním obchodního vztahu s politicky exponovanou osobou nezískala žalobkyně souhlas vrcholného vedení; žalobkyně nepřijala vhodná opatření k určení zdroje aktiv a finančních prostředků, které byly předmětem obchodního vztahu nebo transakce, a porušila tak požadavky čl. 14 odst. 3 bodů 2 a 3 zákona o AML/CFT (třetí porušení).

- 5 Postupy uplatňovanými žalobkyní za účelem identifikace klientů a ověřování jejich totožnosti nebylo zajištěno, že účel a povaha obchodního vztahu klienta budou ve všech případech jasné a srozumitelné, a žalobkyně neplnila vždy přiměřeným způsobem svou povinnost pochopit povahu podnikání klienta jako právnické osoby, čímž porušila požadavky čl. 9 odst. 13 a 14 zákona o AML/CFT (čtvrté porušení).
- 6 Bylo zjištěno, že žalobkyně během prověřovaného období neaktualizovala řádné identifikační údaje o klientech a příjemcích, což je v rozporu s čl. 9 odst. 17, čl. 29 odst. 1 bodem 8 zákona o AML/CFT a bodem 33 pokynů pro účastníky finančního trhu (páté porušení).
- 7 Bylo zjištěno, že se žalobkyně neujistila, že transakce uzavřené v době trvání obchodního vztahu odpovídají obchodnímu profilu a rizikovému profilu klienta. Vzhledem k tomu, že nebyla provedena žádná komplexní analýza transakcí a platebních operací klienta, nebyla žalobkyně obeznámena s chováním klienta natolik dostatečně, aby mohla řádně identifikovat podezřelé transakce a operace, čímž porušila požadavek stanovený v čl. 9 odst. 16 zákona o AML/CFT. Opatření zavedená žalobkyní za účelem sledování vztahů klientů a transakcí nebyla dostatečná k tomu, aby bylo možno přiměřeně řídit rizika ML/TF, přičemž v důsledku této skutečnosti se žalobkyně dopustila porušení čl. 29 odst. 1 bodu 3 a čl. 16 odst. 2 zákona o AML/CFT (šesté porušení).
- 8 Vnitřní kontroly a postupy žalobkyně nezaručovaly ve všech případech řádné provedení požadavků mezinárodních finančních sankcí a omezujících opatření, takže se žalobkyně dopustila porušení požadavků čl. 29 odst. 1 bodu 4 zákona o AML/CFT a bodu 31.3.4 pokynů pro účastníky finančního trhu (sedmé porušení).
- 9 Bylo zjištěno, že během prověřovaného období žalobkyně nejmenovala člena představenstva odpovědného za uplatňování preventivních opatření ML/TF zakotvených v zákoně o AML/CFT, čímž porušila požadavek čl. 22 odst. 1 zákona o AML/CFT. Vnitřní kontrola žalobkyně týkající se řízení rizik ML/TF nebyla dostatečně účinná, žalobkyně nedisponovala dostatečnými lidskými zdroji a nekontrolovala řádně procesy související s předcházením ML/TF, přičemž v důsledku nedostatků zjištěných v organizaci školení nebyli zaměstnanci provádějící preventivní opatření ML/TF přiměřeně informováni o důležitosti požadavků týkajících se předcházení ML/TF či o svých rolích a odpovědnosti, což vedlo k porušení čl. 22 odst. 2 a čl. 29 odst. 1 bodů 9 a 10 zákona o AML/CFT (osmé porušení).
- 10 Žalovaná, Litevská centrální banka (dále jen „žalovaná“), uložila za zjištěná porušení předpisů osm pokut (v případě prvního až třetího, šestého a sedmého porušení pokutu ve výši 55 000 EUR za každé porušení, v případě čtvrtého a pátého porušení pokutu ve výši 35 000 EUR za každé porušení a v případě osmého porušení pokutu ve výši 25 000 EUR).

- 11 Žalovaná vypočetla výši pokut na základě i) ustanovení čl. 43<sup>3</sup> odst. 10 zákona o Litevské centrální bance a ii) postupu pro výpočet pokut. Měla za to, že první až sedmé porušení představují závažná a soustavná porušování. Žalovaná vypočetla každou pokutu v souladu s maximální pokutou stanovenou zákonem o Litevské centrální bance (5 100 000 EUR, neboť 10 % hrubého ročního obrátu instituce představovalo částku nižší než 5 100 000 EUR). V případě prvního, druhého, třetího, šestého a sedmého porušení, která byla považována za závažná, stanovila žalovaná základní částky pokut ve výši 30 % maximální výše pokuty za každé z těchto porušení a v případě čtvrtého, pátého a osmého porušení, která byla shledána méně závažnými, stanovila žalovaná základní částky pokuty ve výši 20 % maximální výše pokuty za každé z těchto porušení. Žalovaná snížila tyto základní částky pokuty s tím, že byly podle ní nepřiměřeně vysoké ve vztahu k hrubým příjmům žalobkyně a že nižší pokuty by pro předcházení porušování předpisů byly rovněž účinné.
- 12 Žalobkyně podala proti napadenému rozhodnutí žalobu k soudu prvního stupně. Rozhodnutím ze dne 21. září 2021 soud prvního stupně žalobě žalobkyně částečně vyhověl a pokutu snížil na 200 000 EUR, odmítl ale tvrzení žalobkyně, že v projednávané věci mělo být konstatováno jediné soustavné porušování zákona o AML/CFT.
- 13 Žalobkyně následně podala proti rozsudku soudu prvního stupně opravný prostředek, v němž se domáhala i) zrušení výroku rozsudku soudu prvního stupně, jímž byla žaloba žalobkyně zamítnuta, a ii) potvrzení argumentace žalobkyně v její žalobě u prvoinstančního soudu v plném rozsahu. Žalovaná v řízení o opravném prostředku požadovala, aby soud i) zrušil rozsudek soudu prvního stupně a ii) opravný prostředek žalobkyně zamítl.

#### **Hlavní argumenty účastnic původního řízení**

- 14 Žalobkyně má za to, že podle článku 34 zákona o AML/CFT jsou porušení předpisů kvalifikována buď jako závažná, nebo jako soustavná. Podle žalobkyně v případě více závažných porušení předpisů platí, že musí být konstatováno pouze jediné soustavné porušování právních předpisů a za soustavné porušování může být uložena pouze jediná pokuta, jejíž maximální výše je stanovena právní úpravou (čl. 39 odst. 1 bod 2 zákona o AML/CFT). Žalobkyně rovněž uvádí, že podle jazykového výkladu článku 34 zákona o AML/CFT se případy nesplnění určitého souboru požadavků (například požadavků na identifikaci klienta a příjemce zakotvených v člancích 9 až 15 zákona o AML/CFT) považují za jediné závažné porušení. Žalobkyně rovněž tvrdí, že napadené rozhodnutí tím, že ukládá několik pokut, porušuje zásadu *ne bis in idem*. Vzhledem k tomu, že dotčené porušení nebylo kvalifikováno jako jediné soustavné porušování, bylo uloženo několik pokut za porušení obdobných požadavků téhož článku.
- 15 Žalovaná s odkazem na čl. 39 odst. 1 bod 2 zákona o AML/CFT tvrdí, že finanční instituci může být uložena pokuta za alespoň jedno závažné porušení zákona

o AML/CFT, nicméně v případě soustavného porušování podobné ustanovení chybí, z čehož plyne, že porušování lze považovat za soustavné pouze v případě, že došlo ještě k dalším porušením zákona o AML/CFT, jak stanoví čl. 34 odst. 2. Žalovaná uvádí, že cílem ustanovení směrnice 2015/849 bylo posílit požadavky týkající se předcházení ML/TF za účelem minimalizace rizik ML/TF v Evropské unii a jejich negativních dopadů na hospodářství a finanční systém. Podle žalované by takový postup, podle kterého by několik závažných porušení ML/TF bylo považováno za jediné závažné porušení nebo za jediné soustavné porušování, byl v zásadě v rozporu s těmito cíli směrnice 2015/849. Podle žalované by pak bylo v zájmu finančních institucí, které se dopustily několika porušení ML/TF, aby byla tato porušení považována za soustavné porušování a byla jim za ně uložena jediná sankce. Žalovaná rovněž tvrdí, že takový postup, podle kterého by bylo několik různých porušení považováno za jediné porušení, by znemožňoval individualizaci sankce, přičemž pokud by pokuta uložená za každé porušení nebyla individualizována (bez zohlednění doby trvání, závažnosti a dalších okolností každého porušení a bez uvedení konkrétní pokuty), znamenalo by to, že by nebylo možno uplatnit řádnou obranu.

### **Stručný popis odůvodnění předběžné otázky**

- 16 Předkládající soud podotýká, že podle ustanovení čl. 59 odst. 1, čl. 59 odst. 2 písm. e) a čl. 59 odst. 3 písm. a) směrnice 2015/849 mohou být finanční instituci za závažné, opakované nebo soustavné porušování požadavků stanovených v čl. 59 odst. 1 písm. a) až d) uloženy maximální správní pokuty ve výši nejméně 5 000 000 EUR nebo 10 % z celkového ročního obratu.
- 17 Článek 39 odst. 1 bod 2 zákona o AML/CFT stanoví, že Litevská centrální banka má právo uložit finanční instituci pokutu ve výši od 2 000 EUR do 5 100 000 EUR (pokud 10 % hrubého ročního obratu představuje částku nižší než 5 100 000 EUR) za porušení zákona o AML/CFT, pokud finanční instituce tento zákon porušuje soustavně nebo se dopustí jediného a závažného porušení tohoto zákona či poruší zákon opakovaně během jednoho roku ode dne uložení sankce za porušení zákona. Je potřeba podotknout, že znění tohoto ustanovení, „pokud finanční instituce tento zákon porušuje soustavně nebo se dopustí jediného a závažného porušení tohoto zákona“, se liší od znění čl. 59 odst. 1 směrnice 2015/849, které odkazuje na situaci, kdy „povinné osoby závažným způsobem, opakovaně nebo soustavně porušují požadavky“, když čl. 39 odst. 1 bod 2 zákona o AML/CFT odkazuje na „jediné závažné porušení tohoto zákona“. Vyvstává tak otázka, zda pro případ situace, která nastala v projednávané věci, došlo k řádnému provedení článku 59 směrnice 2015/849 článkem 39 odst. 1 bodem 2 zákona o AML/CFT a zda je výklad čl. 39 odst. 1 bodu 2 zákona o AML/CFT uplatňovaný žalovanou v souladu s článkem 59 směrnice 2015/849.
- 18 Předkládající soud uvádí, že čl. 59 odst. 1 směrnice 2015/849 se týká případů, kdy došlo k závažnému porušení souborů požadavků zakotvených pod písmeny a) až d), přičemž čl. 34 odst. 1 body 1 až 3 zákona o AML/CFT definují závažné

porušení jako porušení těch ustanovení zákona o AML/CFT, jimiž se provádí, mimo jiné, požadavky stanovené v čl. 59 odst. 1 písm. a) až d) směrnice 2015/849, aniž by byly specifikovány jakékoli jiné kvalitativní nebo kvantitativní aspekty takového porušení; čl. 34 odst. 1 bod 4 zákona o AML/CFT definuje závažné porušení jako případ, kdy finanční instituce nezavedla postupy vnitřní kontroly zmiňované v článku 29 tohoto zákona.

- 19 Předkládající soud uvádí, že dle jeho názoru ze znění čl. 34 odst. 2 bodu 2 zákona o AML/CFT, „pokud jsou současně zjištěna porušení několika souborů požadavků“, vyplývá, že k tomu, aby bylo možné konstatovat soustavné porušování ve smyslu tohoto ustanovení, je nezbytné prokázat porušení více než jednoho souboru požadavků stanovených v uvedeném ustanovení. Článek 59 odst. 1 směrnice 2015/849 však podle všeho nepožaduje, aby nutnou podmínkou kvalifikace porušování jakožto soustavného porušování bylo porušení několika souborů požadavků, jako je tomu v případě čl. 34 odst. 2 bodu 2 zákona o AML/CFT. Vnitrostátní soud podotýká, že v projednávané věci byla žalovanou identifikována a kvalifikována jako samostatná systematická porušování: i) porušení několika různých souborů požadavků a ii) opakovaná porušení jednoho souboru požadavků dle čl. 34 odst. 2 bodu 2 zákona o AML/CFT, přičemž za tato porušování byly uloženy samostatné pokuty.
- 20 Předkládající soud uvádí, že ustanovení zákona o AML/CFT, jejichž porušení byla zjištěna napadeným rozhodnutím, provádějí různá ustanovení směrnice 2015/849. Například v rámci prokazování třetího porušení byla zjištěna porušení, mimo jiné, čl. 14 odst. 3 bodů 2 a 3 zákona o AML/CFT, jimiž se provádí relevantní ustanovení článku 20 směrnice 2015/849. Pokud jde o čtvrté porušení, byla zjištěna porušení čl. 9 odst. 13 a 14 zákona o AML/CFT, jimiž se provádí čl. 13 odst. 1 písm. b) a c) směrnice 2015/849. Při prokazování šestého porušení bylo zjištěno, mimo jiné, porušení týkající se čl. 16 odst. 2 zákona o AML/CFT, jímž se provádí články 33, 34 a 35 směrnice 2015/849.
- 21 Vnitrostátní soud podotýká, že znění směrnice 2015/849 neobsahuje podrobnou definici soustavného porušování nebo závažného porušení, přičemž článek 5 směrnice 2015/849 stanoví, že „[v] mezích stanovených právem Unie mohou členské státy v oblasti, na kterou se vztahuje tato směrnice, přijmout nebo ponechat v platnosti přísnější opatření za účelem předcházení praní peněz a financování terorismu“. Článek 59 odst. 4 směrnice 2015/849 dále stanoví, že „[č]lenské státy mohou oprávnit příslušné orgány, aby uložily další druhy správních sankcí vedle těch, které jsou uvedeny v odst. 2 písm. a) až d), nebo aby uložily správní pokuty přesahující částky uvedené v odst. 2 písm. e) a odstavci 3“. Členské státy tak mají v mezích stanovených unijním právem určitý prostor pro uvážení při přijímání přísnějších ustanovení. Je však pochybné, zda lze tato ustanovení směrnice 2015/849 vykládat tak, že přiznávají členským státům takový prostor pro uvážení, že mohou přijmout ustanovení vnitrostátního práva, podle nichž může příslušný vnitrostátní orgán uložit několik pokut za porušení zjištěná během jediné kontroly, kdy každá z těchto pokut bude vypočtena v souladu s maximální výší stanovenou vnitrostátním právem (v projednávané věci 5 100

000 EUR), je-li zjištěno, že byly porušeny požadavky stanovené v čl. 59 odst. 1 písm. a) až d) směrnice 2015/849.

- 22 Vzhledem k tomu, že čl. 59 odst. 1 směrnice 2015/849 odkazuje na případy, „kdy povinné osoby závažným způsobem, opakovaně nebo soustavně porušují požadavky stanovené“ pod písmeny a) až d) tohoto ustanovení, a čl. 59 odst. 3 písm. a) stanoví, že členské státy zajistí, aby bylo v případě, že je dotčená povinná osoba úvěrovou institucí nebo finanční institucí, možné uložit rovněž maximální správní pokuty ve výši nejméně 5 000 000 EUR nebo 10 % z celkového ročního obratu, je předkládající soud toho názoru, že v případech, kdy je zjištěno porušení uvedené v čl. 59 odst. 1 směrnice 2015/849, by měla být za toto porušení uložena jediná správní pokuta, jejíž maximální výše je stanovena v čl. 59 odst. 3 písm. a) směrnice 2015/849. Pokud by za každé ze souběžných porušení uvedených v čl. 59 odst. 1 směrnice 2015/849 mohla být uložena samostatná pokuta, mohla by být celková maximální výše těchto souběžných pokut mnohonásobně vyšší než maximální pokuta stanovená v čl. 59 odst. 3 písm. a) směrnice 2015/849 a je sporné, zda by taková situace byla v souladu se zásadami právní jistoty a proporcionality.