

**Predmet C-671/23****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

13. studenoga 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litva)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

8. studenoga 2023.

**Tužitelj u prvostupanjskom postupku:**

M

**Tuženik u prvostupanjskom postupku:**

Banka Litve

---

**Predmet glavnog postupka**

Spor u glavnom postupku odnosi se na poništenje odluke Ureda Banke Litve za financijsko tržište i naloga za izvršenje.

**Predmet i pravna osnova zahtjeva**

Tumačenje članka 59. Direktive 2015/849 o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma; članak 267. treći stavak UFEU-a

**Prethodna pitanja**

1. Treba li članak 59. Direktive 2015/849 tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo prema kojem se, ako nadležno nacionalno tijelo u okviru iste istrage utvrdi više povreda različitih zahtjeva na koje se upućuje u članku 59. stavku 1. točkama (a) do (d) Direktive 2015/849, svaka od tih povreda smatra zasebnom sustavnom povredom te se za svaku od njih izriče zasebna

novčana kazna uzimajući u obzir maksimalnu novčanu kaznu predviđenu nacionalnim odredbama kojima se provodi Direktiva 2015/849?

2. Treba li članak 59. Direktive 2015/849 tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo prema kojem se, ako nadležno nacionalno tijelo tijekom iste istrage utvrdi više povreda istih zahtjeva na koje se upućuje u članku 59. stavku 1. točkama (a) do (d) Direktive 2015/849, svaka od tih povreda smatra zasebnom sustavnom povredom te se za svaku od njih izriče zasebna novčana kazna uzimajući u obzir maksimalnu novčanu kaznu predviđenu nacionalnim odredbama kojima se provodi Direktiva 2015/849?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na barem jedno od prvih dvaju pitanja, na temelju kojih kriterija treba utvrditi je li povreda u smislu članka 59. Direktive 2015/849 sustavna?

### **Istaknute odredbe prava Unije i sudska praksa Suda**

Uvodna izjava 59. te članci 5. i 59. Direktive (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (SL 2015., L 141, str. 73.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2015/849)

Presuda od 24. listopada 2013., Komisija/Italija (C-151/12, EU:C:2013:690, t. 26. i navedena sudska praksa)

Presuda od 14. veljače 2012., Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, t. 60.)

Presuda od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku) (C-611/17, EU:C:2019:332, t. 111.)

Presuda od 26. ožujka 2020., ERG i dr. (C-496/18 i C-497/18, EU:C:2020:240, t. 93. i navedena sudska praksa)

Presuda od 12. svibnja 2022., U. I. (Neizravni carinski zastupnik) (C-714/20, EU:C:2022:374, t. 59. do 61.)

### **Nacionalni pravni okvir**

Članak 2. stavak 7., članak 9. stavci 1., 13., 14., 16. i 17., članak 10. stavak 1., članak 11. stavak 1. točka 4. i stavak 3., članak 14. stavak 1. točka 4., stavak 3. točke 2. i 3. i stavak 5., članak 16. stavak 2., članak 22. stavci 1. i 2., članak 29. stavak 1. točke 2., 3., 4., 8., 9. i 10., stavak 2., stavak 3. točka 4. i stavak 7., članak 34. i članak 39. stavak 1. točka 2. Zakona Republike Litve o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma (kako glasi nakon izmjene Zakonom br. XIII-1440

od 30. lipnja 2018.; u daljnjem tekstu: Zakon o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma)

Zakon Republike Litve o Banki Litve (kako glasi nakon izmjene Zakonom br. XIII-1854 od 20. prosinca 2018.; u daljnjem tekstu: Zakon o Banki Litve), članak 43.<sup>3</sup> stavci 7. do 10.

Točka 18.1. Pravilnika o izračunavanju novčanih kazni odobrenog Rezolucijom br. 03-126 Odbora Banke Litve od 10. srpnja 2018. (u daljnjem tekstu: Pravilnik)

Točke 4., 30., 31.3.4. i 33. Uputa subjektima financijskog tržišta za sprečavanje pranja novca i/ili financiranja terorizma, kako su odobrene Rezolucijom br. 03-17 Odbora Banke Litve od 12. veljače 2015. (izvorna verzija; u daljnjem tekstu: Upute)

### **Sažeti prikaz činjeničnog stanja i tijeka spora**

- 1 U odluci ravnatelja Ureda Banke Litve za financijsko tržište od 13. studenoga 2020. „Primjena sankcija na osobu M” (u daljnjem tekstu: sporna odluka) navedeno je da je tužitelj M (u daljnjem tekstu: tužitelj), institucija za elektronički novac, počinio osam povreda Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma i Uputa. Relevantno je razdoblje od 1. travnja 2019. do 31. ožujka 2020.
- 2 Utvrđeno je da tužitelj tijekom relevantnog razdoblja nije u svim svojim djelatnostima primjenjivao postupak za procjenu rizika od pranja novca i financiranja terorizma te da postupci za procjenu rizika stranaka koje je primjenjivao nisu omogućavali odgovarajuće razvrstavanje stranaka u skupine rizika, čime je povrijedio zahtjeve iz članka 29. stavka 1. točke 2., stavka 3. točke 4. i stavka 7. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma te točke 4. i 30. Uputa (povreda 1).
- 3 Postupak identifikacije stranaka na daljinu koji je tužitelj primjenjivao imao je značajne nedostatke, tužitelj je koristio pogrešnu metodu identifikacije nekih od svojih stranaka fizičkih osoba te je stoga povrijedio zahtjeve iz članka 9. stavka 1., članka 10. stavka 1., članka 11. stavka 1. točke 4. i stavka 3. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma (povreda 2).
- 4 Utvrđeno je da tužitelj nije osigurao pravilnu primjenu strožeg postupka identifikacije u pogledu stranaka povišenog rizika te da je time povrijedio zahtjeve iz članka 14. stavka 1. točaka 4. i 5. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma. Tužitelj nije pribavljao odobrenja od višeg direktora prije ulaska u poslovne odnose s politički izloženim osobama; tužitelj nije poduzimao odgovarajuće korake za utvrđivanje izvora imovine i sredstava uključenih u poslovne odnose ili transakcije, čime je povrijedio zahtjeve iz članka 14. stavka 3. točaka 2. i 3. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma (povreda 3).

- 5 Tužiteljjev postupak identifikacije stranaka i provjere njihova identiteta nije u svim slučajevima osiguravao jasno i razumljivo spoznavanje svrhe i prirode poslovnih odnosa stranaka te tužitelj nije uvijek adekvatno razumio prirodu poslovanja stranke kao pravne osobe, čime je povrijedio zahtjeve iz članka 9. stavaka 13. i 14. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma (povreda 4).
- 6 Utvrđeno je da tužitelj tijekom relevantnog razdoblja nije pravilno ažurirao podatke o identitetu stranaka i korisnika, u suprotnosti s člankom 9. stavkom 17. i člankom 29. stavkom 1. točkom 8. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma te točkom 33. Uputa (povreda 5).
- 7 Navedeno je da tužitelj nije osigurao da transakcije koje su se izvršavale u okviru poslovnih odnosa budu u skladu s poslovnim profilima i profilima rizika stranaka. Budući da nije sveobuhvatno analizirao transakcije i plaćanja stranaka, tužitelj nije poznao njihovo ponašanje u mjeri dostatnoj da bi mogao pravilno prepoznati sumnjive transakcije i plaćanja, čime je povrijedio zahtjev iz članka 9. stavka 16. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma. Mjere praćenja odnosa i transakcija stranaka koje je tužitelj primjenjivao nisu bile dovoljne za odgovarajuće upravljanje rizicima od pranja novca i financiranja terorizma, zbog čega su bile u suprotnosti s člankom 29. stavkom 1. točkom 3. i člankom 16. stavkom 2. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma (povreda 6).
- 8 Unutarnje kontrole i postupci koje je tužitelj primjenjivao nisu u svim slučajevima osiguravali pravilnu provedbu zahtjeva međunarodnih financijskih sankcija i mjera ograničavanja, čime su povrijeđeni zahtjevi iz članka 29. stavka 1. točke 4. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma te točka 31.3.4. Uputa (povreda 7).
- 9 Utvrđeno je da tužitelj tijekom relevantnog razdoblja u svojem upravnom odboru nije imao člana odgovornog za provedbu mjera za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma predviđenih u Zakonu o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma, čime je povrijedio zahtjev iz članka 22. stavka 1. tog zakona. Unutarnje kontrole koje je tužitelj primjenjivao u pogledu upravljanja rizicima od pranja novca i financiranja terorizma nisu bile dovoljno djelotvorne, tužitelj nije raspolagao s dovoljno ljudskih resursa te nije pravilno kontrolirao procese povezane sa sprečavanjem pranja novca i financiranja terorizma, a osoblje koje je provodilo mjere sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma zbog nedostataka utvrđenih u organizaciji njihova osposobljavanja nije bilo adekvatno informirano o važnosti zahtjeva namijenjenih sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma kao ni o svojim ulogama i odgovornostima, što je dovelo do povrede članka 22. stavka 2. te članka 29. stavka 1. točaka 9. i 10. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma (povreda 8).
- 10 Tuženik, Banka Litve (u daljnjem tekstu: tuženik), izrekao je osam novčanih kazni za navedene povrede (po 55 000 eura za povrede 1 do 3, 6 i 7, po 35 000 eura za povrede 4 i 5 te 25 000 eura za povredu 8).

- 11 Tuženik je iznos novčanih kazni odredio na temelju (i) odredbi članka 43.<sup>3</sup> stavka 10. Zakona o Banki Litve i (ii) Pravilnika. Zaključio je da su povrede 1 do 7 ozbiljne i sustavne. Tuženik je iznos svake novčane kazne odredio s obzirom na maksimalni iznos novčane kazne predviđen Zakonom o Banki Litve (5 100 000 eura, jer je 10 % godišnjeg bruto prihoda dotične institucije iznosilo manje od 5 100 000 eura). Tuženik je osnovicu novčanih kazni za povrede 1, 2, 3, 6 i 7, koje su proglašene ozbiljnima, odredio u visini od 30 % maksimalnog iznosa novčane kazne, dok je osnovicu novčanih kazni za povrede 4, 5 i 8, koje su proglašene manje ozbiljnima, odredio u visini od 20 % maksimalnog iznosa novčane kazne. Tuženik je te osnovice smanjio smatrajući da su nerazmjerno visoke u odnosu na tužiteljev bruto prihod te da bi i manje novčane kazne bile djelotvorne u sprečavanju povreda.
- 12 Tužitelj je protiv sporne odluke podnio tužbu prvostupanjskom sudu. Taj je sud odlukom od 21. rujna 2021. djelomično prihvatio tužbu te je smanjio iznos novčane kazne na 200 000 eura, ali je odbio tužiteljevu tvrdnju da je njegovo ponašanje u predmetnom slučaju trebalo smatrati jedinstvenom sustavnom povredom Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma.
- 13 Tužitelj je potom protiv odluke prvostupanjskog suda podnio žalbu zahtijevajući (i) da se ukine dio presude prvostupanjskog suda kojom je njegova tužba odbijena te da se (ii) u cijelosti prihvate njegove tvrdnje iz prvostupanjskog postupka. Tuženik u žalbenom postupku zahtijeva od suda da (i) ukine presudu prvostupanjskog suda i (ii) odbije tužiteljevu žalbu.

#### **Bitni argumenti stranaka u glavnom postupku**

- 14 Tužitelj smatra da, u skladu s člankom 34. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma, povrede mogu biti ili ozbiljne ili sustavne. Prema njegovu mišljenju, višestruke ozbiljne povrede mora se smatrati jedinstvenom sustavnom povredom zakona, a za sustavnu se povredu može izreći samo jedna novčana kazna, čiji je maksimalni iznos predviđen zakonom (članak 39. stavak 1. točka 2. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma). Tužitelj navodi i da se, u skladu s doslovnim tumačenjem članka 34. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma, nepoštovanje većeg broja nekih zahtjeva (primjerice, zahtjeva iz članaka 9. do 15. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma u pogledu identifikacije stranaka i korisnika) smatra jedinstvenom ozbiljnom povredom. Tužitelj ističe i da sporna odluka, time što je njome izrečeno više novčanih kazni, povređuje načelo *ne bis in idem*. Budući da tužiteljevo ponašanje nije kvalificirano kao jedinstvena sustavna povreda, izrečeno je više novčanih kazni za povrede sličnih zahtjeva iz istog članka.
- 15 Tuženik tvrdi, pozivajući se na članak 39. stavak 1. točku 2. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma, da se financijskoj instituciji može izreći novčana kazna za najmanje jednu ozbiljnu povredu Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma, ali da u pogledu sustavne povrede nema slične

odredbe te da se povredu stoga može smatrati sustavnom samo kada su počinjene i dodatne povrede Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma, kako je predviđeno u članku 34. stavku 2. tog zakona. Tuženik ističe da su odredbe Direktive 2015/849 namijenjene postroživanju zahtjeva namijenjenih sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma kako bi se rizici od pranja novca i financiranja terorizma u Europskoj uniji te njihovi štetni učinci na gospodarstvo i financijski sustav sveli na najnižu moguću razinu. Prema njegovu mišljenju, kvalifikacija višestrukih ozbiljnih povreda propisa o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma kao jedinstvene ozbiljne povrede ili kao jedinstvene sustavne povrede načelno bi se protivila navedenim ciljevima Direktive 2015/849. Tuženik navodi da bi, u slučaju primjene takve prakse, bilo u interesu financijskih institucija koje su počinile više povreda propisa o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma da se te povrede smatra sustavnima te da im se za njih izrekne jedinstvena sankcija. Tuženik ističe i da bi kvalifikacija višestrukih različitih povreda kao jedinstvene povrede onemogućila individualizirano sankcioniranje svake od tih povreda (s obzirom na trajanje, težinu i druge okolnosti pojedinih povreda), što bi pak onemogućilo iznošenje odgovarajuće obrane.

#### **Sažeti prikaz razloga za podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku**

- 16 Sud koji je uputio zahtjev ističe da se, u skladu s člankom 59. stavkom 1., stavkom 2. točkom (e) i stavkom 3. točkom (a) Direktive 2015/849, financijskoj instituciji u slučaju kršenja zahtjeva na koje se upućuje u članku 59. stavku 1. točkama (a) do (d) te direktive koja su ozbiljna, opetovana, sustavna ili kombinacija navedenog može izreći maksimalna administrativna novčana kazna u iznosu od najmanje 5 000 000 eura ili 10 % ukupnoga godišnjeg prihoda.
- 17 Članak 39. stavak 1. točka 2. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma predviđa da Banka Litve može financijskoj instituciji izreći novčanu kaznu u iznosu od 2000 do 5 100 000 eura (ako 10 % godišnjeg bruto prihoda dotične institucije iznosi manje od 5 100 000 eura) za sustavnu povredu ili jedinstvenu i ozbiljnu povredu Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma ili za opetovane povrede tog zakona u razdoblju od jedne godine od datuma izricanja sankcije za povredu tog zakona. Treba istaknuti da se tekst te odredbe („sustavna povreda ili jedinstvena ozbiljna povreda ovog Zakona”) razlikuje od teksta članka 59. stavka 1. Direktive 2015/849 („kršenja obveznika koja su ozbiljna, opetovana, sustavna ili kombinacija navedenog”) zbog korištenja izraza „jedinstvena ozbiljna povreda ovog Zakona”. Stoga se postavlja pitanje je li, kad je riječ o predmetnom slučaju, člankom 39. stavkom 1. točkom 2. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma pravilno proveden članak 59. Direktive 2015/849 te je li tuženikovo tumačenje članka 39. stavka 1. točke 2. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma u skladu s člankom 59. Direktive 2015/849.

- 18 Sud koji je uputio zahtjev ističe da se članak 59. stavak 1. Direktive 2015/849 odnosi na slučajeve ozbiljnih povreda zahtjeva na koje se upućuje u točkama (a) do (d) te odredbe te da je ozbiljna povreda u članku 34. stavku 1. točkama 1. do 3. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma definirana kao povreda odredbi Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma kojima se provode, među ostalim, zahtjevi na koje se upućuje u članku 59. stavku 1. točkama (a) do (d) Direktive 2015/849, pri čemu nisu navedeni nikakvi drugi kvalitativni ili kvantitativni elementi takve povrede; a u članku 34. stavku 1. točki 4. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma kao slučaj u kojem financijska institucija ne primjenjuje postupke unutarnje kontrole navedene u članku 29. tog zakona.
- 19 Sud koji je uputio zahtjev ističe da, prema njegovu mišljenju, iz teksta članka 34. stavka 2. točke 2. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma („kada se istodobno utvrde povrede više zahtjeva [...]”) proizlazi da je za utvrđenje postojanja sustavne povrede u skladu s tom odredbom potrebno dokazati povredu više od jednog zahtjeva predviđenog tom odredbom. Međutim, za razliku od te odredbe, članak 59. stavak 1. Direktive 2015/849 prema svemu sudeći ne zahtijeva nužno da se, kako bi se povredu smatralo sustavnom, utvrdi da je njome povrijeđeno više zahtjeva. Nacionalni sud ističe da je tuženik u predmetnom slučaju identificirao (i) povrede više zahtjeva i (ii) opetovane povrede jednog zahtjeva u skladu s člankom 34. stavkom 2. točkom 2. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma te ih kvalificirao kao zasebne sustavne povrede, za koje je izrekao zasebne novčane kazne.
- 20 Sud koji je uputio zahtjev navodi da se odredbama Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma, čije su povrede utvrđene spornom odlukom, provode razne odredbe Direktive 2015/849. Primjerice, u okviru povrede 3 utvrđene su povrede, među ostalim, članka 14. stavka 3. točaka 2. i 3. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma, kojim se provode razne odredbe članka 20. Direktive 2015/849. U okviru povrede 4 utvrđene su povrede članka 9. stavaka 13. i 14. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma, kojim se provodi članak 13. stavak 1. točke (b) i (c) Direktive 2015/849. U okviru povrede 6 utvrđena je povreda, među ostalim, članka 16. stavka 2. Zakona o sprečavanju pranja novca i financiranja terorizma, kojim se provode članci 33., 34. i 35. Direktive 2015/849.
- 21 Nacionalni sud ističe da Direktiva 2015/849 ne sadržava detaljnu definiciju ozbiljne povrede te da članak 5. Direktive 2015/849 predviđa da „[d]ržave članice mogu donijeti ili zadržati na snazi strože odredbe u području koje obuhvaća ova Direktiva u svrhu sprečavanja pranja novca i financiranja terorizma, u granicama prava Unije”. Nadalje, u članku 59. stavku 4. Direktive 2015/849 navodi se da „[d]ržave članice mogu ovlastiti nadležna tijela za uvođenje dodatnih vrsta administrativnih sankcija povrh onih iz stavka 2. točaka od (a) do (d) ili za izricanje administrativnih novčanih kazni koje premašuju iznose iz stavka 2. točke (e) i stavka 3.”. Dakle, državama članicama je dana određena diskrecijska ovlast usvajanja strožih odredbi unutar granica prava Unije. Međutim, dvojbena je mogu

li se te odredbe Direktive 2015/849 tumačiti na način da državama članicama dodjeljuju diskrecijsku ovlast usvajanja odredbi nacionalnog prava koje bi nadležnom nacionalnom tijelu omogućavale izricanje više novčanih kazni za povrede zahtjeva na koje se upućuje u članku 59. stavku 1. točkama (a) do (d) koje su otkrivene u okviru iste istrage, svaka od kojih bi se izračunavala s obzirom na maksimalnu granicu utvrđenu u nacionalnom pravu (u predmetnom slučaju je to 5 100 000 eura).

- 22 Budući da se članak 59. stavak 1. Direktive 2015/849 odnosi na slučajeve „kršenja obveznika koja su ozbiljna, opetovana, sustavna ili kombinacija navedenog, zahtjeva [na koje se upućuje] u” točkama (a) do (d) te odredbe te da članak 59. stavak 3. točka (a) te direktive predviđa da države članice osiguravaju i mogućnost primjene maksimalne administrativne novčane kazne u iznosu od najmanje 5 000 000 eura ili 10 % ukupnoga godišnjeg prihoda ako je dotični obveznik kreditna institucija ili financijska institucija, sud koji je uputio zahtjev smatra da za povredu u smislu članka 59. stavka 1. Direktive 2015/849, kad se utvrdi njezino postojanje, treba izreći jedinstvenu administrativnu novčanu kaznu čiji je maksimalni iznos predviđen u članku 59. stavku 3. točki (a) Direktive 2015/849. Ako bi se za svaku istodobno utvrđenu povredu u smislu članka 59. stavka 1. Direktive 2015/849 mogla izreći zasebna novčana kazna, ukupni maksimalni iznos svih tih kazni bio bi višestruko veći od maksimalne novčane kazne predviđene člankom 59. stavkom 3. točkom (a) Direktive 2015/849 te je upitno bi li takva situacija bila u skladu s načelima pravne sigurnosti i proporcionalnosti.