



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 25 kwietnia 2013 r.\*

Przeciwdziałanie korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu — Dyrektywa 2005/60/WE — Artykuł 22 ust. 2 — Decyzja 2000/642/WSiSW — Obowiązek przekazywania przez instytucje kredytowe informacji o podejrzanych transakcjach finansowych — Podmiot działający na zasadach swobodnego świadczenia usług — Ustalenie krajowej jednostki analityki finansowej odpowiedzialnej za gromadzenie informacji — Artykuł 56 TFUE — Przeszkoda w swobodnym świadczeniu usług — Nadzędne względy interesu ogólnego — Proporcjonalność

W sprawie C-212/11

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Supremo (Hiszpania) postanowieniem z dnia 21 marca 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 9 maja 2011 r., w postępowaniu

**Jyske Bank Gibraltar Ltd**

przeciwko

**Administración del Estado,**

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, pełniący obowiązki prezesa trzeciej izby, K. Lenaerts, E. Juhász, J. Malenovský i D. Šváby (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: A. Impellizzeri, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 września 2012 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Jyske Bank Gibraltar Ltd przez M. Rubio de Casas, J.M. Olivaresa Blanca oraz J. de la Callego y Perala, abogados, oraz przez D. Bufalę Balmasedę, procurador,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez A. Rubia Gonzáleza oraz N. Díaz Abad, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego przez N. Rouam oraz G. de Bergues'a, działających w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: hiszpański.

- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez F. Urbaniego Neriego, avvocato dello Stato,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Czech oraz M. Szpunara, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu rumuńskiego przez R.H. Radu oraz przez A. Wellman oraz R. Nitu, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez J. Baquera Cruza oraz E. Traversę oraz przez S. La Pergolę oraz C. Vrignon, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 4 października 2012 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz.U. L 309, s. 15).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Jyske Bank Gibraltar Ltd (zwanym dalej „Jyske”), instytucją kredytową znajdującą się w Gibraltarze i prowadzącą działalność w Hiszpanii na zasadach swobodnego świadczenia usług, a Administraci3n del Estado dotyczącego decyzji Consejo de Ministros (rady ministr3w) z dnia 23 października 2009 r. o oddaleniu o wniosku ponowne rozpoznanie sprawy, w której r3wnieŹ przez Consejo de Ministros została wydana w dniu 17 kwietnia 2009 r. decyzja nakładająca na Jyske dwie kary finansowe w łącznej kwocie 1 700 000 EUR oraz dwa pouczenia publiczne w związku z odmową lub brakiem staranności w zakresie udzielania informacji Źądanych przez Servicio Ejecutivo de la Comisi3n para la Prevenci3n de Blanqueo de Capitales (organ wykonawczy ds. zapobiegania praniu brudnych pieniędzy i przestępstwom finansowym, zwany dalej „Servicio Ejecutivo”).

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 3 Artykuł 6 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 91/308/EWG z dnia 10 czerwca 1991 r. w sprawie uniemoŹliwienia korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (Dz.U. L 166, s. 77), zmienionej dyrektywą 2001/97/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 grudnia 2001 r. (Dz.U. L 344, s. 76) (zwanej dalej „dyrektywą 91/308”), przewidywał:

„1. Państwa członkowskie zapewnią wsp3łpracę instytucji kredytowych i finansowych oraz ich dyrektor3w zarzadzających i pracowników z władzami odpowiedzialnymi za zwalczanie zjawiska prania pieniędzy:

- a) poprzez informowanie tych władz, z własnej inicjatywy, o kaŹdym fakcie, który moŹe wskazywać na dokonywanie prania pieniędzy;
- b) [poprzez dostarczanie] na wniosek właściwych władz wszystk[ich] niezbędn[ych] informacj[i] zgodnie z postępowaniem ustalonym przez odpowiednie ustawodawstwo”.

2. Informacje określone w ustępie pierwszym są przekazywane władzom odpowiedzialnym za zwalczanie zjawiska prania pieniędzy tego państwa członkowskiego, na którego terytorium znajduje się instytucja przekazująca informacje. Informacje są zwykle przekazywane przez osobę lub osoby wyznaczone przez instytucje kredytowe i finansowe, zgodnie z postępowaniem określonym w art. 11 ust. 1 lit. a)”.

- 4 Dyrektywa 91/308 została uchylona i zastąpiona dyrektywą 2005/60, której motyw 40 ma następujące brzmienie:

„Biorąc pod uwagę międzynarodowy charakter prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, powinno zachęcać się w najszerszym możliwym wymiarze do koordynacji i współpracy między jednostkami analityki finansowej (zwanymi dalej [również] »FIU«), zgodnie z decyzją Rady 2000/642/WSiSW z dnia 17 października 2000 r. dotyczącą zasad współpracy pomiędzy jednostkami analityki finansowej państw członkowskich w odniesieniu do wymiany informacji [Dz.U. L 271, s. 4], z uwzględnieniem ustanowienia unijnej sieci FIU-NET. W tym celu Komisja powinna udzielić takiej pomocy, jaka może być potrzebna do ułatwienia takiej koordynacji, w tym pomocy finansowej”.

- 5 Na podstawie art. 5 tej dyrektywy „[w] celu zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać w mocy bardziej rygorystyczne przepisy w dziedzinie regulowanej niniejszą dyrektywą”.

- 6 Artykuł 7 rzeczonyj dyrektywy stanowi:

„Instytucje i osoby objęte niniejszą dyrektywą stosują środki należytej staranności wobec klienta w następujących przypadkach:

- a) przy nawiązywaniu stosunków gospodarczych;
- b) przy przeprowadzaniu sporadycznych transakcji w wysokości 15 000 EUR lub więcej bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane;
- c) gdy istnieje podejrzenie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu bez względu na jakiegokolwiek odstępstwo, zwolnienie lub wartości graniczne;
- d) gdy istnieją wątpliwości co do prawdziwości lub odpowiedniości wcześniej otrzymanych danych dotyczących tożsamości klienta”.

- 7 Zgodnie z art. 21 tej dyrektywy:

„1. Każde z państw członkowskich ustanawia jednostkę analityki finansowej w celu efektywnego zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

2. Jednostka analityki finansowej jest ustanawiana jako centralna jednostka krajowa. Do jej obowiązków należy przyjmowanie (oraz w dozwolonym zakresie żądanie), analizowanie i ujawnianie właściwym organom informacji, które dotyczą potencjalnego prania pieniędzy, potencjalnego finansowania terroryzmu, jak również informacji wymaganych krajowymi przepisami ustawowymi lub wykonawczymi. Jest ona wyposażona w odpowiednie środki do wykonywania swoich zadań.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby jednostka analityki finansowej miała na czas bezpośredni lub pośredni dostęp do informacji finansowych, administracyjnych oraz informacji organów wymiaru sprawiedliwości, które są jej potrzebne do wykonywania swoich zadań”.

8 Artykuł 22 dyrektywy 2005/60 stanowi:

„1. Państwa członkowskie zobowiązują instytucje i osoby objęte niniejszą dyrektywą, a w stosownych przypadkach także ich kierownictwo i pracowników do pełnej współpracy polegającej na:

- a) niezwłocznym informowaniu, z własnej inicjatywy, jednostki analityki finansowej, w przypadku gdy instytucja lub osoba objęta niniejszą dyrektywą wie, podejrzewa lub ma uzasadnione podstawy, by podejrzewać, że popełniono lub usiłowano popełnić przestępstwo prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu;
- b) niezwłocznym dostarczaniu jednostce analityki finansowej, na jej żądanie, wszelkich niezbędnych informacji, zgodnie z procedurami określonymi w mających zastosowanie przepisach.

2. Informacje określone w ust. 1 są przekazywane jednostce analityki finansowej państwa członkowskiego, na którego terytorium mieści się dana instytucja lub osoba przekazująca informacje. Informacje są przekazywane co do zasady przez osobę lub osoby wyznaczone zgodnie z procedurami określonymi w art. 34”.

9 Jak wynika z art. 3 ust. 1 i art. 3 ust. 2 lit. f) dyrektywy 2005/60, pojęcie instytucji, o których mowa w jej art. 22, obejmuje również oddziały w rozumieniu art. 1 pkt 3 dyrektywy 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r. odnoszącej się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz.U. L 126, s. 1). W tym ostatnim przepisie oddział jest zdefiniowany jako miejsce prowadzenia działalności, które stanowi pozbawioną osobowości prawnej część instytucji kredytowej i które realizuje bezpośrednio wszystkie bądź niektóre spośród transakcji nieodłącznie związanych z działalnością instytucji kredytowych.

10 Artykuł 1 decyzji 2000/642 stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby jednostki wywiadu finansowego [analityki finansowej], które zostały powołane lub uprawnione do zbierania informacji finansowych do celów zwalczania prania brudnych pieniędzy, działając w oparciu o swoje krajowe uprawnienia, mogły współpracować w celu zbierania, analizowania i badania informacji związanych z jakimkolwiek zdarzeniem, które mogłoby wskazywać na pranie brudnych pieniędzy.2. Do celów ust. 1 państwa członkowskie zapewniają, aby jednostki wywiadu finansowego [analityki finansowej], dokonywały między sobą, z własnej inicjatywy lub na wniosek, w oparciu o niniejszą decyzję lub w oparciu o istniejące lub przyszłe protokoły ustaleń, wymiany wszelkich dostępnych informacji, które mogłyby dotyczyć przetwarzania lub analizowania informacji bądź podjęcia dochodzenia dotyczącego transakcji finansowych związanych z praniem brudnych pieniędzy oraz zaangażowanych w to osób fizycznych lub prawnych.3. W przypadku gdy dane państwo członkowskie zleciło władzom policyjnym zadania przynależne jednostce wywiadu finansowego [analityki finansowej], państwo to może przekazywać informacje zebrane przez daną jednostkę wywiadu finansowego [analityki finansowej] odpowiednim organom otrzymującego państwa członkowskiego, które w tym celu zostały powołane i są kompetentne w dziedzinach wymienionych w ust. 1.

11 Na mocy art. 4 tej decyzji:

„1. Do każdego wniosku złożonego zgodnie z niniejszą decyzją dołącza się krótkie oświadczenie dotyczące stanu faktycznego znanego jednostce wywiadu finansowego [analityki finansowej]. Jednostka wywiadu finansowego [analityki finansowej] określa w takim wniosku sposób, w jaki zostanie wykorzystana otrzymana informacja.

2. W przypadku złożenia wniosku zgodnie z niniejszą decyzją jednostka wywiadu finansowego [analitiky finansowej] będąca adresatem wniosku udziela wszelkich istotnych informacji, wraz z dostępnymi informacjami finansowymi oraz danymi o stosowaniu prawa, których taki wniosek dotyczy. Jednostka taka nie wymaga oficjalnego podania o udzielenie informacji, zgodnego z odpowiednimi konwencjami lub porozumieniami zawartymi między państwami członkowskimi.

3. Jednostka wywiadu finansowego [analitiky finansowej] może odmówić udzielenia informacji, których ujawnienie mogłoby przynieść szkodę prowadzonemu w państwie członkowskim dochodzeniu w sprawie karnej, albo w szczególnych przypadkach, gdy ujawnienie takiej informacji byłoby wyraźnie niewspółmierne z uzasadnionymi roszczeniami osoby fizycznej lub prawnej, lub zainteresowanego państwa członkowskiego lub w inny sposób nie byłoby to zgodne z podstawowymi zasadami prawa krajowego. Każda taka odmowa jest odpowiednio uzasadniana jednostce wywiadu finansowego [analitiky finansowej], która wystąpiła z wnioskiem o takie informacje”.

- 12 Zgodnie z art. 10 tej decyzji ma ona zastosowanie do Gibraltaru i w tym celu, nie naruszając przepisów art. 2, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej może przekazać Sekretariatowi Generalnemu Rady Unii Europejskiej informacje o jednostce analitiky finansowej w Gibraltarze.

#### *Prawo krajowe*

- 13 Transpozycji dyrektywy 91/308 do prawa hiszpańskiego dokonano Ley 19/1993 sobre determinadas medidas de prevención de blanqueo de capitales (ustawą 19/1993 w sprawie określonych środków zapobiegania praniu brudnych pieniędzy) z dnia 28 grudnia 1993 r. (BOE nr 311 z dnia 29 grudnia 1993 r., s. 37327).

- 14 Zgodnie z art. 2 ust. 1 akapit drugi ustawy 19/1993:

„Obowiązkom ustanowionym w niniejszej ustawie podlegają:

- a) instytucje kredytowe

[...]

Powyższy wykaz obejmuje również osoby lub podmioty zagraniczne, które prowadzą w Hiszpanii działalność o takim samym charakterze jak osoby lub podmioty wskazane powyżej, za pośrednictwem swoich oddziałów albo w ramach swobody świadczenia usług bez posiadania stałego zakładu.

Osoby, o których mowa, będą także podlegać obowiązkom ustalonym w niniejszej ustawie w zakresie operacji przeprowadzanych za pośrednictwem agentów albo innych osób fizycznych lub prawnych działających w charakterze ich pośredników”.

- 15 Jeżeli chodzi o obowiązki w zakresie udzielania informacji, art. 3 ustawy 19/1993 stanowił:

„Podmioty wskazane w poprzedzającym artykule podlegają następującym obowiązkom:

[...]

4. Współpracy z [Servicio Ejecutivo] i w tym celu:

- a) Przekazywania mu informacji z własnej inicjatywy o jakimkolwiek fakcie lub operacji, co do których istnieje podejrzenie lub pewność, że są związane z praniem brudnych pieniędzy, pochodzących z działalności wskazanej w art. 1 powyżej. Informacje będą co do zasady przekazywane przez osobę lub osoby wyznaczone przez zobowiązane podmioty zgodnie z trybem

postępowania określonym w ust. 7 niniejszego artykułu. Taka osoba lub osoby występować będą we wszelkiego rodzaju postępowaniach administracyjnych lub sądowych w związku z zebranymi i przekazanymi danymi lub też wszelkimi dodatkowymi informacjami, które dotyczą przekazanych informacji.

Przypadki, w których określone transakcje muszą być w każdym przypadku przedmiotem sprawozdania do Servicio Ejecutivo, będą określone w przepisach prawa.

Przekazywane będą również informacje o wszelkich operacjach, w których brak jest oczywistego związku z charakterem, rozmiarem działalności lub wcześniejszymi transakcjami danego klienta, pod warunkiem że w ramach szczególnej analizy takiej operacji przewidzianej w ust. 2 nie zostanie przedstawione uzasadnienie gospodarcze, profesjonalne lub handlowe dla dokonania takich operacji w odniesieniu do działań wskazanych w art. 1 niniejszej ustawy.

b) Przedkładania informacji o jakie zwróci się Servicio Ejecutivo w ramach przyznanych mu kompetencji.

[...].

16 Artykuł 16 ust. 3 tej ustawy stanowił:

„Zgodnie z instrukcjami Komisji w sprawie zapobiegania praniu brudnych pieniędzy i przestępstwom finansowym Servicio Ejecutivo i, w odpowiednim zakresie, sekretariat generalny [rzeczonej komisji] współpracują z organami innych państw członkowskich, wykonującymi analogiczne funkcje, starając się w szczególności zapewnić współpracę z organami państw, których władza suwerenna rozciąga się na obszary graniczące z terytorium Hiszpanii [...]”.

17 Ustawa 19/1993 została uchylona Ley de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (ustawą 10/2010 w sprawie zapobiegania praniu brudnych pieniędzy i finansowaniu terroryzmu) z dnia 28 kwietnia 2010 r. (BOE nr 103 z dnia 29 kwietnia 2010 r., s. 37458), której celem jest transponowanie dyrektywy 2005/60 do hiszpańskiego porządku prawnego. Zgodnie z art. 48 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy Servicio Ejecutivo zobowiązuje się współpracować ze swoimi zagranicznymi odpowiednikami. Ustalono, że wymiana informacji odbywa się w szczególności zgodnie z decyzją 2000/642 oraz z zasadami określonymi przez nieformalną grupę skupiającą FIU wielu państw, w tym państw członkowskich, służącą zarówno jako forum wymiany informacji, jak i współpracy między poszczególnymi FIU, zwaną „grupą Egmont”.

18 Artykuł 5 ust. 2 lit. c) Real Decreto 925/1995 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sobre determinadas medidas de prevención del blanqueo de capitales (dekretu królewskiego 925/1995 zatwierdzającego przepisy wykonawcze do ustawy 19/1993 z dnia 28 grudnia w sprawie określonych środków zapobiegania praniu brudnych pieniędzy) z dnia 9 czerwca 1995 r. (BOE nr 160 z dnia 6 lipca 1995 r., s. 20521) nakłada obowiązek informowania Servicio Ejecutivo o obrotach na rachunkach przy przelewach z lub do rajów podatkowych.

19 Artykuł 7 ust. 2 lit. b) rzeczonoego dekretu królewskiego stanowi:

„W każdym przypadku podmioty obowiązane przekazują Servicio Ejecutivo comiesięczne sprawozdania obejmujące:

[...]

b) operacje przeprowadzone przez albo z udziałem osób fizycznych lub prawnych będących rezydentami, lub też z udziałem osób, które działają na ich rzecz, na terytoriach lub w państwach objętych wykazem ustanowionym w drodze zarządzenia ministra gospodarki i finansów, jak

również operacje, które skutkują przepływem środków w kierunku tych terytoriów lub państw, czy też pochodzących z tych terytoriów lub państw, niezależnie od tego, jaki status rezydenta mają osoby biorące w nich udział, pod warunkiem że wartość tych operacji przekracza 30 000 EUR lub ich równowartość w walucie obcej”.

- 20 Terytoria uznawane za raje podatkowe oraz terytoria odmawiające współpracy zostały wcześniej określone w dekrete królewskim 1080/1991 z dnia 5 lipca 1991 r. (BOE nr 167 z dnia 13 lipca 1991 r., s. 233371) oraz w Orden ECO/2652/2002 por la que se desarrollan las obligaciones de comunicación de operaciones en relación con determinados países al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (zarządzeniu ECO/2652/2002 w sprawie wprowadzenia obowiązku zgłaszania operacji związanych z niektórymi państwami Servicio Ejecutivo Komisji ds. zapobiegania praniu brudnych pieniędzy i przestępstwom finansowym) z dnia 24 października 2002 r. (BOE nr 260 z dnia 30 października 2002 r., s. 38033). Gibraltar figuruje na tej liście.
- 21 Według Tribunal Supremo art. 5 Crime (Money Laundering and Proceeds) Act 2007 (ustawy z 2007 r. w sprawie prania pieniędzy i dochodów pochodzących z przestępstwa), transponującej dyrektywę 2005/60 do prawodawstwa Gibraltar, nakłada obowiązek zachowania tajemnicy bankowej.

### **Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne**

- 22 Jyske, będąca jednostką zależną NS Jyske Bank, jest instytucją kredytową z siedzibą w Gibraltarze, gdzie podlega kontroli ze strony Financial Services Commission (komisji usług finansowych).
- 23 Według postanowienia odsyłającego w okresie, w którym miały miejsce zdarzenia sprawy głównej, Jyske prowadziła działalność w Hiszpanii na zasadzie swobodnego świadczenia usług, to jest bez posiadania tam żadnego zakładu.
- 24 W dniu 30 stycznia 2007 r. hiszpański FIU, to jest Servicio Ejecutivo, poinformował Jyske, że wobec niewyznaczenia przez nią przedstawiciela upoważnionego do kontaktów z tym organem jest on zmuszony skontrolować jej strukturę organizacyjną oraz procedury związane z działalnością prowadzoną w Hiszpanii w ramach swobodnego świadczenia usług. Przy tej okazji Servicio Ejecutivo zażądał od Jyske przekazania do dnia 1 marca 2007 r. dokumentów oraz informacji dotyczących tożsamości jej klientów.
- 25 To żądanie zostało sformułowane w związku ze sprawozdaniem Servicio Ejecutivo z dnia 24 stycznia 2007 r., według którego Jyske prowadzi w Hiszpanii działalność na dużą skalę polegającą w szczególności na udzielaniu pożyczek hipotecznych na zakup nieruchomości w Hiszpanii. W sprawozdaniu tym jest powiedziane, że „przy prowadzeniu takiej działalności w Hiszpanii instytucja korzysta z pomocy lub wsparcia z dwóch stron, a mianowicie hiszpańskiego oddziału swojej spółki matki oraz ze strony zwłaszcza dwóch kancelarii adwokackich z Marbella [Hiszpania]. Według informacji publicznych przeciwko współnikowi jednej z tych dwóch kancelarii wszczęto śledztwo w związku z podejrzeniem o pranie pieniędzy, a jego nazwisko, podobnie jak i nazwa drugiej kancelarii adwokackiej, pojawia się przy wielu operacjach zgłoszonych Servicio Ejecutivo przez inne podmioty podlegające obowiązkowi przekazywania informacji dotyczących poszlak wskazujących na pranie pieniędzy”. W świetle tych okoliczności Servicio Ejecutivo uznał, iż istnieje bardzo duże ryzyko, że Jyske jest wykorzystywana do operacji prania pieniędzy w ramach swojej działalności prowadzonej w Hiszpanii na zasadach swobodnego świadczenia usług. Zgodnie ze sprawozdaniem Servicio Ejecutivo z dnia 24 stycznia 2007 r. do tego celu wykorzystywana jest metoda polegająca na tworzeniu w Gibraltarze „struktur korporacyjnych mających ostatecznie na celu uniemożliwienie poznania tożsamości końcowego i rzeczywistego właściciela nieruchomości nabywanych w Hiszpanii, głównie na Costa del Sol, a także [...] pochodzenia środków wykorzystanych do ich nabycia”.

- 26 W dniu 23 lutego 2007 r. Jyske poinformowała pisemnie Servicio Ejecutivo o tym, iż zwróciła się do swojego organu nadzoru, to jest do Financial Services Commission, z wnioskiem o opinię w celu ustalenia, czy wolno jej udzielać takich informacji bez naruszenia obowiązujących na Gibraltarze przepisów dotyczących tajemnicy bankowej i ochrony danych osobowych. W dniu 14 marca 2007 r. komisja usług finansowych zaproponowała Servicio Ejecutivo uczestnictwo w mechanizmie wzajemnej współpracy. Pismem z dnia 2 kwietnia 2007 r. Servicio Ejecutivo odpowiedział tej komisji, że Jyske podlega obowiązkom z tytułu działalności, jaką prowadzi na terytorium Hiszpanii.
- 27 W dniu 12 czerwca 2007 r. Jyske przekazała Servicio Ejecutivo część żądanych informacji. Natomiast odmówiła przekazania danych dotyczących tożsamości swoich klientów, powołując się na przepisy dotyczące tajemnicy bankowej obowiązujące w Gibraltarze. Informacje te nie zawierały również kopii związanych z podejrzanymi operacjami przeprowadzonymi przez Jyske od dnia 1 stycznia 2004 r. w ramach działalności prowadzonej na zasadzie swobodnego świadczenia usług w Hiszpanii.
- 28 W konsekwencji w dniu 25 października 2007 r. sekretariat Servicio Ejecutivo wszczął dochodzenie przeciwko Jyske, zarzucając jej w szczególności naruszenie przepisów ustawy 19/1993.
- 29 W wyniku tego dochodzenia w dniu 17 kwietnia 2009 r. Consejo de Ministros uznała, że Jyske – uchybiając obowiązkowi przekazania informacji, jaki na niej spoczywał zgodnie z ustawą 19/1993 – popełniła bardzo poważne wykroczenie, określone jako „odmowa lub brak staranności w zakresie udzielania informacji żądanych przez Servicio Ejecutivo” oraz „uchybiecie obowiązkowi udzielania informacji w szczególnych przypadkach określonych w przepisach wykonawczych (systematyczne sprawozdania). W związku z tym wydała w stosunku do Jyske dwa pouczenia publiczne oraz nałożyła na nią kary finansowe o łącznej wysokości 1 700 000 EUR.
- 30 W dniu 30 kwietnia 2009 r. Jyske złożyła od tej decyzji wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, oddalone przez Consejo de Ministros w dniu 23 października 2009 r. W związku z tym Jyske wniosła odwołanie w trybie sądowno-administracyjnym do Tribunal Supremo. Na poparcie skargi Jyske podnosi, że na mocy dyrektywy 2005/60 podlega obowiązkowi przekazywania informacji tylko wobec władz Gibraltaru oraz że hiszpańskie ustawodawstwo w zakresie, w jakim rozszerza ten obowiązek na instytucje kredytowe działające w Hiszpanii w ramach swobodnego świadczenia usług, jest niezgodne z przepisami tej dyrektywy.
- 31 W tych okolicznościach Tribunal Supremo postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy na podstawie art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60/[...] państwo członkowskie może wymagać, by informacje, jakich powinny udzielać instytucje kredytowe, które działają na jego obszarze, nie posiadając stałego zakładu, były przekazywane bezwzględnie i bezpośrednio jego własnym organom odpowiedzialnym za zapobieganie praniu brudnych pieniędzy, czy też przeciwnie, żądanie udzielenia informacji powinno być skierowane do jednostki analityki finansowej tego państwa członkowskiego, na którego obszarze mieści się wezwana instytucja kredytowa?”.

### **W przedmiocie pytania prejudycjalnego**

#### *W przedmiocie dopuszczalności*

- 32 Rząd hiszpański uważa, że pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne, gdyż jest ono hipotetyczne nie ma żadnego związku z przedmiotem postępowania głównego, a to dlatego, że dotyczy wykładni art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60, której termin transpozycji upływał w dniu 15 grudnia 2007 r., podczas gdy żądania przekazania informacji skierowane do Jyske miały miejsce w okresie od dnia 30 stycznia do dnia 12 czerwca 2007 r.



- 33 W tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy dla wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, które zadaje Trybunałowi. W związku z tym, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (wyrok z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie C-416/10 *Križan i in.*, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Z powyższego wynika, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej lub gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione (wyroki: z dnia 1 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-570/07 i C-571/07 *Blanco Pérez i Chao Gómez*, Zb.Orz. s. I-4629, pkt 36; a także z dnia 5 lipca 2012 r. w sprawie C-509/10 *Geistbeck*, pkt 48).
- 35 Dyrektywa 2005/60, o której wykładnię się zwrócono, weszła w życie w dniu 15 grudnia 2005 r., to jest przed skierowaniem przez Servicio Ejecutivo do Jyske żądań przekazania informacji, co miało miejsce w dniach 30 stycznia i 12 czerwca 2007 r. Ponadto chociaż rzeczywiście termin transpozycji dyrektywy upłynął dopiero w dniu 15 grudnia 2007 r., to jednak postępowanie główne dotyczy zgodności z prawem decyzji wydanej wobec Jyske przez Consejo de Ministros w dniu 23 października 2009 r., to jest po upływie terminu transpozycji.
- 36 Z powyższego wynika, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

#### *Co do istoty*

- 37 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu państwa członkowskiego wymagającemu, by instytucje kredytowe prowadzące działalność na terytorium tego państwa członkowskiego w ramach swobodnego świadczenia usług przekazywały informacji wymagane w związku ze zwalczaniem prania pieniędzy bezpośrednio FIU tego państwa członkowskiego.
- 38 Na wstępie należy przypomnieć, że w celu udzielenia sądowi, który przedłożył pytanie prejudycjalne, użytecznej odpowiedzi Trybunał może między innymi wziąć pod rozwagę normy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swym pytaniu (wyrok z dnia 3 kwietnia 2008 r. w sprawie C-230/06 *Militzer & Münch*, Zb.Orz. s. I-1895, pkt 19).
- 39 W niniejszej sprawie odpowiedź na pytanie prejudycjalne nie zależy wyłącznie od wykładni art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60, ale wymaga też uwzględnienia po pierwsze, ogółu przepisów tej dyrektywy, jak również decyzji 2000/642, a po drugie, art. 56 TFUE.

#### *W przedmiocie dyrektywy 2005/60*

- 40 Jeżeli chodzi o art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60, to z jej brzmienia wyraźnie wynika, że instytucje i osoby podlegające wynikającym z niej obowiązkom powinny przekazywać informacje konieczne dla zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu FIU państwa członkowskiego, na którego terytorium się mieszczą.

- 41 Wbrew twierdzeniom rządu hiszpańskiego wyrażenie „państw[o] członkowski [e], na którego terytorium mieści się dana instytucja lub osoba” przekazująca rzeczone informacje, nie może być interpretowane w ten sposób, że w przypadku prowadzenia przez dany podmiot działalności w ramach swobodnego świadczenia usług odnosi się ono do terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, gdzie działalność jest wykonywana.
- 42 Z jednej bowiem strony takie odczytanie nie odpowiada zwykłemu znaczeniu analizowanego wyrażenia. Z drugiej strony art. 22 ust. 2 dyrektywy nie wprowadza rozróżnienia między świadczeniem usług realizowanych w państwie członkowskim, w którym podmiot się mieści, a usługami wykonywanymi na zasadach swobodnego świadczenia usług w innych państwach członkowskich, ani tym bardziej nie wskazuje – w odniesieniu do usług wykonywanych w ramach swobodnego świadczenia usług – by właściwą FIU miała być FIU państwa członkowskiego, w którym rzeczone świadczenia są realizowane.
- 43 Wynika stąd, że przez dany podmiot art. 22 ust. 2 tej samej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że zgodnie z tym przepisem wskazane podmioty powinny przekazywać wymagane informacje FIU państwa członkowskiego, na którego terytorium się mieszczą, co w przypadku działalności prowadzonej w ramach swobodnego świadczenia usług oznacza FIU państwa członkowskiego pochodzenia.
- 44 Należy jednak ustalić, czy przepis ten nie stoi na przeszkodzie temu, by przyjmujące państwo członkowskie wymagało od instytucji kredytowej prowadzącej na jego terytorium działalność w ramach swobodnego świadczenia usług przekazywania przedmiotowych informacji bezpośrednio własnej FIU.
- 45 W tej kwestii należy, po pierwsze, wskazać, że brzmienie art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60 nie zakazuje wprost takiej możliwości.
- 46 Po drugie, należy zauważyć, że choć bezspornie dyrektywa 2005/60 ma podwójną podstawę prawną, to jest art. 47 ust. 2 WE (obecnie art. 53 ust. 1 TFUE) oraz art. 95 WE (obecnie art. 114 TFUE), przez co jej celem jest również zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, to jednak jej celem podstawowym jest przeciwdziałanie korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, co wynika zarówno z jej tytułu i motywów, jak i z faktu, że podobnie jak poprzedzająca ją dyrektywa 91/308 została przyjęta w kontekście międzynarodowym w celu zastosowania i nadania mocy wiążącej w Unii zaleceniom Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniądzy (Financial Action Task Force on Money Laundering zwanej dalej „FATF”), która jest głównym międzynarodowym podmiotem walczącym z praniem pieniędzy.
- 47 W konsekwencji uregulowanie takie jak to, którego dotyczy sprawa główna, mające na celu umożliwienie właściwym organom przyjmującego państwa członkowskiego uzyskania informacji koniecznych dla skuteczniejszego zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu ma cel porównywalny z celem dyrektywy 2005/60.
- 48 Po trzecie, trzeba zauważyć, że dyrektywa 2005/60 nie pozbawia państwa członkowskiego, w którym realizowane są podejrzane operacje lub transakcje, kompetencji do wykrywania i ścigania przestępstw w dziedzinie prania pieniędzy. Tak jest w wypadku, gdy operacje są wykonywane w ramach swobodnego świadczenia usług.
- 49 Wynika stąd, że art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60 co do zasady nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego wymagającemu, by instytucje kredytowe prowadzące działalność na terytorium tego państwa członkowskiego w ramach swobodnego świadczenia usług przekazywały wymagane informacje swojej własnej FIU, o ile takie uregulowanie ma celu zwiększenie, z poszanowaniem prawa Unii, skuteczności zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

- 50 I tak uregulowanie takie nie może zagrozić zasadom ustanowionym dyrektywą 2005/60 dotyczącym obowiązków zgłaszania informacji przez podlegające im podmioty ani zaszkodzić skuteczności istniejących form współpracy i wymiany informacji między FIU, takich jak przewidziano w decyzji 2000/642.
- 51 W tej kwestii należy wskazać, po pierwsze, że przyjęcie przez państwo członkowskie uregulowania nakazującego instytucjom finansowym, które działają na jego terytorium na zasadzie swobodnego świadczenia usług, a mieszczą się w innym państwie członkowskim, by przekazywały bezpośrednio swoim FIU informacje konieczne do zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, w żaden sposób nie zwalnia instytucji kredytowych, o których mowa w dyrektywie 2005/60, z obowiązku udzielania wymaganych informacji FIU państwa członkowskiego, na którego terytorium się mieszczą, zgodnie z art.22 tej dyrektywy.
- 52 Po drugie, jeżeli chodzi o koordynację i współpracę między FIU, przewidziane w dyrektywie 2005/60 i w decyzji 2000/642, to z motywu 40 tej dyrektywy wynika, że „[b]iorąc pod uwagę międzynarodowy charakter prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, powinno zachęcać się w najszerszym możliwym wymiarze do koordynacji i współpracy między jednostkami analityki finansowej zgodnie z decyzją Rady 2000/642 [...], z uwzględnieniem ustanowienia unijnej sieci FIU-NET”.
- 53 W tej kwestii należy przede wszystkim wskazać, że o ile dyrektywa 2005/60 przewiduje liczne, konkretne i szczegółowe obowiązki w zakresie zachowania czujności wobec klientów, przekazywania informacji i przechowywania dokumentów, które państwa członkowskie powinny powierzyć instytucjom finansowym, o tyle jednak, w odniesieniu do współpracy między FIU, dyrektywa jako taka nie ustanawia żadnego obowiązku lub procedury, ograniczając się do wskazania w art. 38, że „Komisja udziela wsparcia, jakie może być potrzebne do ułatwienia współpracy, włączając w to wymianę informacji między jednostkami analityki finansowej w obrębie Wspólnoty”.
- 54 Następnie należy zauważyć, że uregulowanie krajowe takie jak to, którego dotyczy sprawa główna, nie narusza żadnego przepisu decyzji 2000/642, jeżeli FIU państwa członkowskiego, które przyjęło takie uregulowanie nie zostaje w niczym zwolniona z obowiązku współpracy z FIU innych państw członkowskich oraz – wzajemnie – ma prawo domagać się od nich przekazania dokumentów lub informacji dla potrzeb zwalczania prania pieniędzy.
- 55 Takie uregulowania nie narusza bowiem mechanizmu współpracy między FIU przewidzianego w decyzji 2000/642, lecz na jego obrzeżach przewiduje sposób bezpośredniego uzyskiwania informacji przez FIU danego państwa członkowskiego w szczególnym przypadku działalności wykonywanej w ramach swobodnego świadczenia usług na jego terytorium.
- 56 Z powyższego wynika, że w szczególności art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60 nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak to, którego dotyczy sprawa główna, o ile odpowiada ono warunkom wymienionym w pkt 49–51 oraz 54 niniejszego wyroku.

W przedmiocie art. 56 TFUE

- 57 W celu sprawdzenia, czy prawo Unii jest przestrzegane w rozumieniu pkt 49 niniejszego wyroku, należy ustalić, czy art. 56 TFUE nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak to, którego dotyczy sprawa główna, na podstawie którego instytucja kredytowa, która świadczy usługi na terytorium określonego państwa członkowskiego, nie mając w nim siedziby, ma obowiązek przekazywania bezpośrednio FIU przyjmującego państwa członkowskiego informacji o podejrzanych operacjach oraz informacji, których ten organ od niej zażąda.

- 58 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 56 TFUE wymaga nie tylko wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji usługodawców ze względu na ich przynależność państwową lub okoliczność, że ich siedziba mieści się w innym państwie członkowskim niż państwo, w którym usługa jest świadczona, lecz również zniesienia jakichkolwiek ograniczeń, nawet gdy obowiązują one bez różnicy zarówno w stosunku do krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli są w stanie uniemożliwić, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym zgodnie z przepisami świadczy on takie same usługi (wyroki: z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawach połączonych C-369/96 i C-376/96 *Arblade i in.*, Rec. s. I-8453, pkt 33; a także z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie C-577/10 *Komisja przeciwko Belgii*, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 59 Uregulowanie pierwszego państwa członkowskiego takie jak to, którego dotyczy sprawa główna, nakładające na instytucję kredytową, która działa na zasadach swobodnego świadczenia usług na terytorium tego pierwszego państwa członkowskiego z terytorium innego państwa członkowskiego, obowiązek przekazywania informacji bezpośrednio FIU pierwszego państwa członkowskiego, stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług, ponieważ powoduje utrudnienia i dodatkowe koszty związane z działalnością prowadzoną w ramach swobodnego świadczenia usług oraz może nakładać się na kontrole już przeprowadzane w państwie członkowskim, w którym mieści się dana instytucja, zniechęcając ją w ten sposób do tego rodzaju działalności.
- 60 Jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uregulowanie krajowe, które reguluje obszar niebędący przedmiotem pełnej harmonizacji na poziomie Unii i które jest stosowane bez różnicy wobec wszystkich osób lub przedsiębiorstw prowadzących działalność na terytorium danego państwa członkowskiego, może być uzasadnione, mimo że ogranicza swobodę świadczenia usług, jeżeli odpowiada nadrzędnym względom interesu ogólnego, a interes ten nie jest już chroniony przepisami, którym usługodawca podlega w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę, jeżeli uregulowanie to jest odpowiednie do realizacji celu, którego osiągnięciu służy, i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego realizacji (ww. wyrok w sprawach połączonych *Arblade i in.*, pkt 34, 35; wyrok z dnia 21 września 2006 r. w sprawie C-168/04 *Komisja przeciwko Austrii*, Zb.Orz. s. I-9041, pkt 37).
- 61 Tymczasem zwalczanie prania pieniędzy nie jest przedmiotem pełnej harmonizacji na poziomie Unii. Dyrektywa 2005/60 dokonuje bowiem jedynie minimalnej harmonizacji, a w szczególności jej art. 5 pozwala państwom członkowskim na przyjmowanie bardziej rygorystycznych przepisów, jeżeli przepisy te będą miały na celu poprawę zwalczania prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.
- Nadrzędny wzgląd interesu ogólnego
- 62 Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczanie stanowią prawnie uzasadnione cele, do których realizacji państwa członkowskie przystąpiły zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i na poziomie Unii.
- 63 Jak wskazuje motyw 1 dyrektywy 2005/60 służącej wdrożeniu na poziomie Unii rekomendacji FATF, „[m]asowy przepływ brudnych pieniędzy może szkodzić stabilności i wiarygodności sektora finansowego oraz stanowić zagrożenie dla jednolitego rynku, zaś terroryzm wstrząsa podstawami naszego społeczeństwa”. Podobnie motyw 3 tej dyrektywy podkreśla, że „osoby zajmujące się praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu mogą się starać wykorzystywać swobodę przepływu kapitału i swobodę świadczenia usług finansowych, które stanowią część zintegrowanego obszaru finansowego, aby ułatwić sobie prowadzenie działalności przestępczej”.
- 64 Trybunał przyjął już zresztą, że zwalczanie prania pieniędzy łączące się z celem polegającym na ochronie porządku publicznego stanowi prawnie uzasadniony cel mogący uzasadniać przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług (zob. podobnie wyrok z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie C-212/8 *Zeturf*, Zb.Orz. s. I-5633 pkt 45, 46).

– Zdatność spornego uregulowania krajowego do realizacji jego celów

- 65 Skoro organy przyjmującego państwa członkowskiego mają kompetencję do zarzucania, ścigania i karania przestępstw takich jak pranie pieniędzy lub finansowanie terroryzmu, to jest uzasadnione, by informacje dotyczące podejrzanych operacji dokonanych na terytorium tego państwa członkowskiego były przekazywane jego FIU. Uregulowanie krajowe takie jak to, którego dotyczy sprawa główna, pozwala zainteresowanemu państwu członkowskiemu wymagać, by w każdym przypadku, gdy zachodzą wątpliwości co do legalności transakcji finansowej, były mu przekazywane informacje, które uważa ono za użyteczne dla organów krajowych przy wykonywaniu ich zadań i ewentualnie ściganiu i karaniu osób odpowiedzialnych.
- 66 Ponadto jak zauważył rzecznik generalny w pkt 109 opinii, takie uregulowanie umożliwia państwu członkowskiemu nadzorowanie wszystkich transakcji finansowych realizowanych na jego obszarze przez instytucje kredytowe i to bez względu na sposób, w jaki postanowiły one świadczyć swoje usługi – czy przez założenie siedziby lub oddziału, czy przez swobodne świadczenie usług. W ten sposób – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, wedle którego ustawodawstwo krajowe jest właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu, tylko jeśli jego osiągnięcie jest rzeczywistym przedmiotem troski tego ustawodawstwa w sposób spójny i systematyczny (wyrok z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 Hartlauer, Zb.Orz. s. I-1721, pkt 55) – wszystkie podmioty podlegają podobnym obowiązkom, skoro wykonują swoją działalność na tym samym rynku i oferują podobne usługi finansowe, które na większą lub mniejszą skalę mogą być wykorzystywane do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.
- 67 W konsekwencji uregulowanie krajowe takie jak to, którego dotyczy sprawa główna, nakazujące przekazywanie FIU przyjmującego państwa członkowskiego informacji o operacjach przeprowadzanych na terytorium tego państwa członkowskiego w ramach swobodnego świadczenia usług okazuje się środkiem zdatnym do realizacji, w sposób skuteczny i spójny, celu uregulowania krajowego.

– Proporcjonalność

- 68 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem środek ograniczający swobodny przepływ usług jest proporcjonalny tylko wtedy, gdy jest odpowiedni do realizacji celu, którego osiągnięciu służy, i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego realizacji (zob. podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawie C-255/04 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-5251, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 69 By skutecznie zwalczać pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu, państwo członkowskie powinno móc uzyskiwać niezbędne informacje umożliwiające mu wykrywanie i ściganie ewentualnych naruszeń prawa mających miejsce na jego terytorium lub w które zaangażowane są osoby mające tam miejsce zamieszkania lub siedzibę.
- 70 Uregulowanie krajowe takie jak to, którego dotyczy sprawa główna, nakazujące instytucjom kredytowym działającym na jego terytorium na zasadach swobodnego świadczenia usług, by przekazywały te informacje bezpośrednio swoim FIU, będzie jednak proporcjonalne jedynie w sytuacji, gdy mechanizm przewidziany w art. 22 dyrektywy 2005/60 w związku z decyzją 2000/642 nie pozwala rzeczonyj FIU uzyskać tych informacji za pośrednictwem FIU państwa członkowskiego, w którym mieści się instytucja kredytowa, i równie skutecznie zwalczać prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.
- 71 Otrzymanie bowiem niezbędnych informacji przez FIU przyjmującego państwa członkowskiego od FIU państwa członkowskiego pochodzenia oznacza dla zainteresowanej instytucji kredytowej mniejsze obciążenie administracyjne i finansowe niż obowiązek udzielania tych informacji bezpośrednio FIU przyjmującego państwa członkowskiego. Z jednej strony możliwe jest, że państwo członkowskie

pochodzenia będzie już posiadać żądane informacje, skoro zgodnie z art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60 instytucja kredytowa ma obowiązek przekazania mu tych informacji. Z drugiej strony, w sytuacji gdyby FIU państwa członkowskiego, w którym mieści się instytucja kredytowa, miała sama zażądać ich od tej instytucji, obciążenie administracyjne również byłoby mniejsze, ponieważ instytucja kredytowa musiałaby udzielać odpowiedzi tylko jednemu rozmówcy.

- 72 Należy zatem sprawdzić, czy mechanizm współpracy i wymiany informacji ustanowiony decyzją 2000/642 pozwala przyjmującemu państwu członkowskiemu na skuteczne zwalczanie w każdych okolicznościach prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w związku z działalnością instytucji kredytowych prowadzoną w ramach swobodnego świadczenia usług na jego terytorium.
- 73 W tej kwestii należy zauważyć, że mechanizm współpracy między FIU posiada pewne luki.
- 74 Przede wszystkim należy wskazać, że decyzja 2000/642 wprowadza istotne odstępstwa od ciążącego na wezwanej FIU obowiązku przekazania wzywającej FIU żądanych informacji. I tak art. 4 ust. 3 tej decyzji przewiduje, że FIU może odmówić udzielenia informacji, których ujawnienie mogłoby przynieść szkodę prowadzonemu w wezwanym państwie członkowskim dochodzeniu w sprawie karnej albo w szczególnych przypadkach, gdy ujawnienie takiej informacji miałyby skutki wyraźnie niewspółmierne do prawnie uzasadnionego interesu osoby fizycznej lub prawnej lub zainteresowanego państwa członkowskiego lub wreszcie takie ujawnienie skutkowałoby naruszeniem podstawowych zasad prawa krajowego. Przepis ten nie definiuje jednak tych pojęć.
- 75 Oczywistym jest również, że w dziedzinie zwalczania zjawisk prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz a fortiori w zakresie przeciwdziałania tym zjawiskom reakcja władz musi być możliwie najszybsza. Artykuł 22 ust. 1 dyrektywy 2005/60 wyraźnie zresztą wskazuje, że przedmiotowe informacje powinny być przekazywane bezzwłocznie przez instytucje kredytowe, niezależnie od tego, czy chodzi o zgłaszanie podejrzanych operacji z własnej inicjatywy, czy o przekazywanie niezbędnych informacji, których zażądała właściwa FIU. W konsekwencji przekazywanie niezbędnych informacji bezpośrednio FIU państwa członkowskiego, na którego terytorium operacje są przeprowadzane, okazuje się najbardziej odpowiednim sposobem gwarantującym skuteczne zwalczanie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.
- 76 Następnie należy zauważyć, że decyzja 2000/642 nie przewiduje terminu przekazania informacji przez wezwaną FIU ani sankcji w przypadku niewykonania wniosku lub nieuzasadnionej odmowy ze strony wezwanej FIU przekazania informacji objętych wnioskiem.
- 77 Wreszcie należy stwierdzić, że korzystanie z mechanizmu współpracy między FIU w celu uzyskania informacji niezbędnych w celu zwalczania prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu wiąże się ze szczególnymi trudnościami, gdy dotyczy działalności prowadzonej w ramach swobodnego świadczenia usług.
- 78 Po pierwsze, w tym kontekście to FIU przyjmującego państwa członkowskiego, na którego terytorium są przeprowadzane zarzucane operacje finansowe, najlepiej zna zagrożenia związane z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu występujące na terytorium krajowym. Jest informowana o wszystkich zdarzeniach, które mogą mieć związek z przestępczością finansową na tym obszarze, nie tylko przez podmioty i osoby, o których mowa w dyrektywie 2005/60, lecz także przez wszystkie krajowe organy zajmujące się ściganiem i karaniem przestępczości finansowej, bez względu na to, czy chodzi o organy administracyjne, sądowe czy ścigania, czy też organy nadzorcze rynku giełdowego lub rynku pochodnych instrumentów finansowych.
- 79 Po drugie, FIU – by była w stanie złożyć wniosek o przekazanie informacji z wykorzystaniem mechanizmu współpracy między FIU ustanowionego w decyzji 2000/642 – powinna już posiadać informacje wskazujące na istnienie podejrzeń prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Skoro zgłoszenia dotyczące podejrzanych transakcji są dokonywane, zgodnie z art. 22 ust. 2 dyrektywy

2005/60, do FIU państwa członkowskiego pochodzenia, a decyzja 2000/642 nie przewiduje obowiązku ich przekazywania z urzędu FIU przyjmującego państwa członkowskiego, ta ostatnia FIU jedynie z rzadka będzie dysponować informacjami wzbudzającymi podejrzenia uzasadniające wystąpienie do FIU państwa członkowskiego pochodzenia z wnioskiem o przekazanie informacji.

- 80 Ponadto o ile obowiązek informowania FIU przyjmującego państwa członkowskiego wiąże się z kosztami dla instytucji kredytowych działających na zasadach swobodnego świadczenia usług i stanowi dla nich obciążenie administracyjne, o tyle te koszty i obciążenia są dość ograniczone, jako że te instytucje kredytowe są już zobowiązane do uruchomienia infrastruktury niezbędnej do przekazywania informacji FIU państwa członkowskiego, w którym się mieszczą.
- 81 W tych okolicznościach uregulowanie krajowe przyjmującego państwa członkowskiego, takie jak to, którego dotyczy postępowanie główne, spełnia wymogi proporcjonalności, ponieważ wymaga od instytucji kredytowych, które mieszczą się w innym państwie członkowskim, przekazywania – w odniesieniu do operacji wykonywanych w ramach swobodnego świadczenia usług – informacji niezbędnych do zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu bezpośrednio FIU przyjmującego państwa członkowskiego wyłącznie w sytuacji, gdy brak jest skutecznego mechanizmu gwarantującego pełną i całkowitą współpracę między FIU i umożliwiającego równie skuteczne zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.
- 82 W niniejszej sprawie uregulowanie hiszpańskie, którego dotyczy postępowanie główne, nakazuje instytucjom kredytowym, które prowadzą działalność w Hiszpanii za pośrednictwem oddziałów albo w ramach swobodnego świadczenia usług, nie posiadając stałego zakładu, zgłaszać bezpośrednio hiszpańskiej FIU operacje obejmujące transfer funduszy z lub do określonych terytoriów, pod warunkiem że kwota operacji przekracza 30 000 EUR.
- 83 Takie uregulowanie, które nie nakazuje ogólnie zgłaszania każdej operacji wykonywanej w ramach swobodnego świadczenia usług, lecz jedynie tych, które zgodnie z określonymi przez ustawodawcę krajowego obiektywnymi kryteriami są uważane za podejrzone, nie wydaje się nieproporcjonalne.
- 84 Wreszcie jak wskazał rzecznik generalny w pkt 115 opinii, uregulowanie to – przez to, że wynikającym z niego obowiązkom podlegają wszystkie instytucje kredytowe oraz wszystkie osoby lub podmioty zagraniczne, które prowadzą działalność w Hiszpanii za pośrednictwem zakładu głównego, oddziałów albo w ramach swobody świadczenia usług – nie okazuje się dyskryminujące.
- 85 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że na przedłożone pytanie należy udzielić następującej odpowiedzi:
- art. 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego nakazującemu instytucjom kredytowym, by informacje wymagane w ramach zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu przekazywały bezpośrednio FIU tego państwa, jeżeli instytucje te prowadzą działalność na terytorium państwa członkowskiego na zasadach swobodnego świadczenia usług – o ile takie uregulowanie nie zagraża skuteczności (effet utile) tej dyrektywy oraz decyzji 2000/642;

- artykuł 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie takiemu uregulowaniu, o ile jest ono uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, jest odpowiednie dla zagwarantowania realizacji celu, któremu służy, nie wykracza poza to, co konieczne do jego osiągnięcia, oraz jest stosowane w sposób niedyskryminujący, czego ustalenie należy do sądu krajowego przy uwzględnieniu następujących uwag:
  - uregulowanie takie jest odpowiednie dla osiągnięcia celu polegającego na przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, jeśli pozwala danemu państwu członkowskiemu na nadzorowanie i skuteczne wstrzymywanie podejrzanych transakcji finansowych przeprowadzanych przez instytucje kredytowe świadczące usługi na terytorium krajowym, a w razie potrzeby na ściganie i karanie osób odpowiedzialnych;
  - obowiązek nałożony tym uregulowaniem na instytucje kredytowe, które prowadzą swoją działalność na zasadach swobodnego świadczenia usług, może stanowić środek proporcjonalny dla realizacji tego celu w braku – w okresie, w którym miały miejsce okoliczności postępowania głównego – skutecznego mechanizmu zapewniającego pełną i całkowitą współpracę pomiędzy FIU.

### **W przedmiocie kosztów**

- <sup>86</sup> 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 (trzecia izba) orzeka, co następuje:

**Artykuł 22 ust. 2 dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu należy interpretować w ten sposób, że nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego nakazującemu instytucjom kredytowym, by informacje wymagane w ramach zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu przekazywały bezpośrednio FIU tego państwa, jeżeli instytucje te prowadzą działalność na terytorium państwa członkowskiego na zasadach swobodnego świadczenia usług – o ile takie uregulowanie nie zagraża skuteczności (effet utile) tej dyrektywy oraz decyzji Rady 2000/642/WSiSW z dnia 17 października 2000 r. dotyczącej zasad współpracy pomiędzy jednostkami analityki finansowej państw członkowskich w odniesieniu do wymiany informacji.**

**Artykuł 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie takiemu uregulowaniu, o ile jest ono uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, jest odpowiednie dla zagwarantowania realizacji celu, któremu służy, nie wykracza poza to, co konieczne do jego osiągnięcia, oraz jest stosowane w sposób niedyskryminujący, czego ustalenie należy do sądu krajowego przy uwzględnieniu następujących uwag:**

- **uregulowanie takie jest odpowiednie dla osiągnięcia celu polegającego na przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, jeśli pozwala danemu państwu członkowskiemu na nadzorowanie i skuteczne wstrzymywanie podejrzanych transakcji finansowych przeprowadzanych przez instytucje kredytowe świadczące usługi na terytorium krajowym, a w razie potrzeby na ściganie i karanie osób odpowiedzialnych;**



- obowiązek nałożony tym uregulowaniem na instytucje kredytowe, które prowadzą swoją działalność na zasadach swobodnego świadczenia usług, może stanowić środek proporcjonalny dla realizacji tego celu w braku – w okresie, w którym miały miejsce okoliczności postępowania głównego – skutecznego mechanizmu zapewniającego pełną i całkowitą współpracę pomiędzy FIU.

Podpisy