



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 2 marca 2023 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Artykuły 56 i 63 TFUE – Swoboda świadczenia usług – Swobodny przepływ kapitału – Środek krajowy zobowiązujący instytucję kredytową do zakończenia stosunków gospodarczych lub nienawiązywania takich stosunków z osobami niebędącymi obywatelami – Ograniczenie – Artykuł 65 ust. 1 lit. b) TFUE – Względy uzasadniające – Dyrektywa (UE) 2015/849 – Zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu – Proporcjonalność

W sprawie C-78/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Administratīvā apgabaltiesa (okręgowy sąd administracyjny, Łotwa) postanowieniem z dnia 11 stycznia 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 1 lutego 2021 r., w postępowaniu:

**AS „PrivatBank”,**

**A,**

**B,**

**Unimain Holdings LTD**

przeciwko

**Finanšu un kapitāla tirgus komisija,**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, L. Bay Larsen, wiceprezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego pierwszej izby, P.G. Xuereb, A. Kumin (sprawozdawca) i. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarz: R. Stefanova-Kamisheva, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 kwietnia 2022 r. r.,

\* Język postępowania: łotewski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu AS „PrivatBank” – A. Medne, advokāte,
- w imieniu A, B i Unimain Holdings LTD – J. Loze, K. Loze i L. Mence, advokāti,
- w imieniu Finanšu un kapitāla tirgus komisja – J. Pogiļdjakova, L. Skolmeistere i I. Skuja-Ķirķe,
- w imieniu rządu łotewskiego – J. Davidoviča, K. Pommere i I. Romanovska, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierał F. Meloncelli, avvocato dello Stato,
- w imieniu Komisji Europejskiej – L. Malferrari, A. Sauka i T. Scharf, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 29 września 2022 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 63 ust. 1 i art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, załącznika I do dyrektywy Rady 88/361/EWG z dnia 24 czerwca 1988 r. w sprawie wykonania art. 67 Traktatu [WE] [(artykuł uchylony przez traktat z Amsterdamu)] (Dz.U. 1988, L 178, s. 5) oraz art. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. 2015, L 141, s. 73).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między AS „PrivatBank”, A i B oraz Unimain Holdings LTD a Finanšu un kapitāla tirgus komisija (komisją ds. rynków finansowych i kapitałowych, Łotwa) (zwaną dalej „FKTK”) w przedmiocie zgodności z prawem kar i środków administracyjnych nałożonych przez FKTK na PrivatBank, mających zapobiegać ryzyku, że ta instytucja kredytowa będzie uczestniczyć w praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

#### *Dyrektywa 88/361*

- 3 Artykuł 1 ust. 1 dyrektywy 88/361 stanowi:

„Z zastrzeżeniem następujących przepisów, państwa członkowskie znoszą ograniczenia w zakresie przepływów kapitału, dokonywanych między osobami zamieszkałymi w państwach członkowskich. W celu ułatwienia stosowania niniejszej dyrektywy przepływy kapitału klasyfikuje się zgodnie z nomenklaturą, zawartą w Załączniku I.

- 4 Wstęp do załącznika I do tej dyrektywy stanowi:

„W niniejszej nomenklaturze przepływy kapitału podzielone zostały według gospodarczego charakteru aktywów i pasywów, do którego się odnoszą, denominowanych w walucie krajowej bądź w walutach obcych.

Przepływy kapitału wymienione w tej nomenklaturze obejmują:

- wszystkie operacje niezbędne dla przepływów kapitału: zawarcie i realizację transakcji oraz związanych z nią transferów. Transakcja odbywa się zwykle między rezydentami różnych państw członkowskich, chociaż niektóre przepływy kapitału mogą być realizowane przez pojedynczą osobę na jej własny rachunek (np. transfer aktywów należących do emigrantów),

[...]

Nomenklatura ta nie wyczerpuje pojęcia przepływów kapitału – stąd tytuł XIII – F. »Inne przepływy kapitału – pozostałe«. Dlatego też nie powinna być uznawana jako ograniczenie zakresu zasady pełnej liberalizacji przepływów kapitału, określonej w art. 1 dyrektywy”.

- 5 Wśród przepływów kapitału wymienionych w tym załączniku I w tytule VI znajdują się „[o]peracje na rachunkach bieżących i depozytowych instytucji finansowych”, a w tytule VIII, „Pożyczki pieniężne i kredyty (nieobjęte pkt. I, VII oraz XI)”.
- 6 Wreszcie, tenże załącznik I, w części zatytułowanej „Definicje pojęć”, stanowi, że „Instytucje finansowe” oznaczają „Banki, banki oszczędnościowe i instytucje specjalizujące się w udzielaniu krótko-, średnio- i długoterminowych kredytów oraz firmy ubezpieczeniowe, towarzystwa budowlane, spółki inwestycyjne oraz inne instytucje o podobnym charakterze”, a „Instytucje kredytowe” oznaczają „Banki, banki oszczędnościowe i instytucje specjalizujące się w udzielaniu kredytów krótko-, średnio- i długoterminowych”.

*Dyrektywa 2015/849*

7 Motyw 1 dyrektywy 2015/849 stanowi:

„Przepływy pieniędzy pochodzących z nielegalnych źródeł mogą szkodzić integralności, stabilności i wiarygodności sektora finansowego oraz stanowić zagrożenie dla rynku wewnętrznego Unii [Europejskiej], jak również rozwoju międzynarodowego. Pranie pieniędzy, finansowanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej nadal stanowią poważny problem, którym należy się zająć na szczeblu Unii. Oprócz dalszego rozwijania instrumentów prawnych na szczeblu Unii niezbędne są ukierunkowane i proporcjonalne działania zapobiegające wykorzystaniu systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, które to działania mogą przynieść komplementarne wyniki”.

8 Artykuł 1 ust. 1 i 2 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Celem niniejszej dyrektywy jest zapobieganie wykorzystywaniu unijnego systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

2. Państwa członkowskie zapewniają obowiązywanie zakazu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu”.

9 Artykuł 5 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„W celu zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu państwa członkowskie mogą przyjąć lub utrzymać w mocy bardziej rygorystyczne przepisy w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą, w granicach prawa Unii”.

10 Artykuł 8 ust. 1 i 3 dyrektywy 2015/849 ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie zapewniają podjęcie przez podmioty zobowiązane odpowiednich działań w celu zidentyfikowania i oceny ich ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, z uwzględnieniem czynników ryzyka obejmujących ryzyko dotyczące klientów, państw lub obszarów geograficznych, produktów, usług, transakcji lub kanałów dostaw. Działania te muszą być proporcjonalne do charakteru i wielkości podmiotów zobowiązanych.

[...]

3. Państwa członkowskie zapewniają posiadanie przez podmioty zobowiązane strategii, środków kontroli oraz procedur służących skutecznemu ograniczeniu ryzyka związanego z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu oraz skutecznemu zarządzaniu tym ryzykiem zidentyfikowanym na poziomie Unii, państwa członkowskiego oraz na poziomie podmiotu zobowiązanego. Te strategie, środki kontroli oraz procedury muszą być proporcjonalne do charakteru i wielkości podmiotów zobowiązanych”.

11 Artykuł 11 tej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają stosowanie przez podmioty zobowiązane środków należytej staranności wobec klienta w następujących okolicznościach:

[...]

- b) przy przeprowadzaniu sporadycznej transakcji:  
i) na kwotę 15 000 EUR lub większą, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane;

[...]”.

- 12 Artykuł 13 ust. 1 wspomnianej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Środki należytej staranności wobec klienta obejmują:

- a) identyfikację klienta i weryfikację jego tożsamości [...];

[...]

- c) ocenę i, stosownie do sytuacji, uzyskanie informacji na temat celu i zamierzonego charakteru stosunków gospodarczych;

- d) prowadzenie bieżącego monitorowania stosunków gospodarczych, włącznie z badaniem transakcji podejmowanych w trakcie trwania tych stosunków w celu zapewnienia, by prowadzone transakcje były zgodne z wiedzą podmiotu zobowiązanego na temat klienta, profilu działalności oraz ryzyka, w tym, w razie konieczności, źródeł pochodzenia środków, jak również zapewnienie, by posiadane dokumenty, dane lub informacje były na bieżąco uaktualniane.

[...]”.

- 13 Artykuł 59 ust. 1, 2 i 4 dyrektywy 2015/849 przewiduje:

„1. Państwa członkowskie zapewniają stosowanie niniejszego artykułu przynajmniej w przypadku naruszeń ze strony podmiotów zobowiązanych, które to naruszenia mają charakter poważny, powtarzający się, systematyczny lub charakteryzują się występowaniem dowolnego połączenia tych cech, w odniesieniu do wymogów określonych w:

- a) 10–24 (należyta staranność wobec klienta);

[...]

2. Państwa członkowskie zapewniają, by w przypadkach określonych w ust. 1, kary i środki administracyjne, które można zastosować, obejmowały co najmniej następujące elementy:

[...]

- c) w przypadku podmiotu zobowiązanego podlegającego obowiązkowi posiadania zezwolenia – cofnięcie lub zawieszenie zezwolenia;

[...]

4. Państwa członkowskie mogą upoważnić właściwe organy do nakładania dodatkowych rodzajów kar administracyjnych – oprócz kar określonych w ust. 2 lit. a)–d) – lub do nakładania

administracyjnych kar pieniężnych w wysokości przekraczającej kwoty, o których mowa w ust. 2 lit. e) i w ust. 3”.

### ***Prawo łotewskie***

- 14 Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likums (ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, a także finansowaniu terroryzmu i rozprzestrzeniania broni) z dnia 17 lipca 2008 r. (Latvijas Vēstnesis, 2008, nr 116, zwana dalej „ustawą o przeciwdziałaniu”) była przedmiotem nowelizacji w celu transpozycji dyrektywy 2015/849 do łotewskiego porządku prawnego.
- 15 Sąd odsyłający precyzuje, że art. 5, art. 6 pkt 13 i art. 7 ust. 1 pkt 3 Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums (ustawy o komisji ds. rynków finansowych i kapitałowych), z dnia 1 czerwca 2000 r. (Latvijas Vēstnesis, 2000, nr 230/232), art. 45 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu oraz art. 99<sup>1</sup> i art. 113 ust. 1 pkt 4 Kredītiestāžu likums (ustawy o instytucjach kredytowych) z dnia 5 października 1995 r. (Latvijas Vēstnesis, 1995, nr 163), w brzmieniu obowiązującym w chwili wystąpienia okoliczności faktycznych sprawy stanowiły w istocie, że FKTK nadzoruje i monitoruje przestrzeganie przez podmioty rynków finansowych i kapitałowych przepisów ustawy o przeciwdziałaniu i jest uprawniona do nakładania ograniczeń w zakresie praw i działalności gospodarczej instytucji kredytowej, w tym całkowitego lub częściowego zawieszenia świadczenia usług finansowych, a także ograniczeń dotyczących wykonywania obowiązków.

### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 16 PrivatBank jest instytucją kredytową z siedzibą na Łotwie, której A i B, obywatele cypryjscy oraz Unimain Holdings, spółka z siedzibą na Cyprze są akcjonariuszami. Z postanowienia odsyłającego wynika, że ci akcjonariusze są również klientami PrivatBank.
- 17 FKTK przeprowadziła kontrolę działalności PrivatBank w celu dokonania oceny, czy ta instytucja kredytowa spełnia określone przepisami wymogi dotyczące zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a w szczególności, czy wypełniła obowiązek należytej staranności wobec klientów powiązanych z jej akcjonariuszami i nadzorowała ich transakcje.
- 18 W ramach tej kontroli FKTK stwierdziła, że PrivatBank naruszył niektóre wymogi w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu przewidziane między innymi w ustawie o przeciwdziałaniu. Zdaniem FKTK, system kontroli wewnętrznej PrivatBank dotyczący należytej staranności wobec klientów i nadzoru nad transakcjami nie pozwalał na zapewnienie, że ta instytucja kredytowa skutecznie zarządza ryzykiem w tej dziedzinie. W szczególności, PrivatBank stworzył korzystniejsze warunki dla części klientów, których rzeczywistymi beneficjentami są jego akcjonariusze, zarówno w zakresie nadzoru nad transakcjami dotychczasowych klientów, jak i rejestrowania nowych klientów.

- 19 Decyzją z dnia 13 września 2019 r., FKTK ukarała PrivatBank grzywną i ponadto, i nałożyła środek administracyjny obejmujący, w oczekiwaniu na wykonanie określonych środków przewidzianych w tej decyzji i aprobatę FKTK w tej kwestii, zakaz od dnia przyjęcia rzeczony decyzji nawiązywania stosunków gospodarczych, a także obowiązek natychmiastowego zakończenia stosunków gospodarczych nawiązanych po przyjęciu tejże decyzji z:
- osobami fizycznymi niemającymi żadnego związku z Republiką Łotewską, których miesięczny wolumen wpływów na koncie przekracza 15 000 EUR;
  - osobami prawnymi, których działalność gospodarcza nie jest związana z Republiką Łotewską i których miesięczny wolumen wpływów na koncie przekracza 50 000 EUR;
  - osobami prawnymi, których rzeczywistymi właścicielami są akcjonariusze PrivatBank i osobami z nimi powiązanymi.
- 20 Ponadto na PrivatBank nałożono również obowiązek zapewnienia, że miesięczny wolumen wpływów na koncie zarówno w przypadku klientów, których rzeczywistymi właścicielami byli akcjonariusze tej instytucji kredytowej lub osoby z nimi powiązane, jak i osób należących do kategorii klientów powiązanych z rzeczonymi klientami, zgodnie z danymi przekazanymi przez tę instytucję kredytową, nie przekracza średniego miesięcznego wolumenu wpływów na koncie danego klienta za rok 2019.
- 21 PrivatBank wniósł do Administratīvā apgabaltiesa (okręgowego sądu administracyjnego, Łotwa) skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 13 września 2019 r. w zakresie w jakim decyzja ta dotyczy stwierdzonego naruszenia i nałożonej grzywny. Ze swej strony, A, B i Unimain Holdings wnieśli do tego sądu skargę o stwierdzenie nieważności środka administracyjnego przewidzianego w tej decyzji.
- 22 W swej skardze, A, B i Unimain Holdings podnoszą, że środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego narusza art. 18 i 63 TFUE. Podkreślają, że ograniczenia w przepływie kapitału wynikające z tego środka nie są związane ani prowadzeniem nielegalnej działalności ani nie są oparte na przepisach dotyczących przeciwdziałaniu praniu pieniędzy obowiązujących w Unii. Ograniczenia te zostały przyjęte i wywołują skutki wobec każdej osoby fizycznej lub prawnej, nawet jeśli działa ona zgodnie z prawem. Ponadto, zobowiązując Privatbank do współpracy wyłącznie z obywatelami łotewskimi i spółkami handlowymi mającymi siedzibę na Łotwie, FKTK nakłada na niego obowiązek automatycznego uznawania wszystkich innych osób, w tym obywateli państw członkowskich i przedsiębiorstw z siedzibą w Unii, za osoby niebezpieczne i stanowiące potencjalnie wysokie ryzyko.
- 23 W ramach obrony FKTK twierdzi, że nie można uznać, iż środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego stanowi ograniczenie swobodnego przepływu kapitału, gdyż znajduje on zastosowanie jedynie do szczególnej instytucji kredytowej, to znaczy PrivatBank, i dotyczy wyłącznie ograniczonej kategorii klientów. Klienci ci mają zatem prawo do deponowania środków pieniężnych w jakiegokolwiek innej instytucji kredytowej posiadającej zezwolenie na prowadzenie działalności na Łotwie. Celem tego środka administracyjnego jest w szczególności zapobieganie naruszeniom popełnianym przez PrivatBank oraz zapobieganie ewentualnym przyszłym naruszeniom w zakresie prania pieniędzy. W każdym razie rzeczony środek administracyjny stanowi dopuszczalne i proporcjonalne ograniczenie w rozumieniu art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE.

24 W tych okolicznościach Administratīvā apgabaltiesa (okręgowy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i wystąpić do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy pożyczki pieniężne i kredyty, jak również transakcje na rachunkach bieżących i depozytowych w instytucjach finansowych (w tym w bankach), o których mowa w załączniku I do dyrektywy [88/361], mogą również zostać uznane za przepływy kapitału w rozumieniu art. 63 ust. 1 [TFUE]?
- 2) Czy ograniczenie (które nie wynika bezpośrednio z ustawodawstwa państwa członkowskiego) nałożone przez właściwy organ państwa członkowskiego na określoną instytucję kredytową, zakazujące jej nawiązywania stosunków gospodarczych i zobowiązujące ją do zakończenia istniejących już stosunków gospodarczych z osobami, które nie są obywatelami Republiki Łotewskiej, stanowi środek państwa członkowskiego w rozumieniu art. 63 ust. 1 [TFUE] i jako takie stanowi ograniczenie uznanej w tym postanowieniu zasady swobodnego przepływu kapitału między państwami członkowskimi?
- 3) Czy ograniczenie w swobodnym przepływie kapitału w rozumieniu art. 63 ust. 1 [TFUE] jest uzasadnione celem polegającym na zapobieganiu wykorzystywaniu systemu finansowego Unii do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, określonym w art. 1 dyrektywy 2015/849?
- 4) Czy wybrany przez państwo członkowskie środek – a mianowicie, nałożony na konkretną instytucję kredytową obowiązek, aby nie nawiązywała stosunków gospodarczych i zakończyła istniejące już stosunki gospodarcze z osobami, które nie są obywatelami konkretnego państwa członkowskiego (Republiki Łotewskiej) – jest odpowiedni dla osiągnięcia celu określonego w art. 1 dyrektywy 2015/849, w związku z czym stanowi on odstępstwo przewidziane w art. 65 ust. 1 lit. b) [TFUE]?”.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### ***W przedmiocie pytania pierwszego***

- 25 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy pożyczki pieniężne i kredyty, jak również transakcje na rachunkach bieżących i depozytowych w instytucjach finansowych, a w szczególności w instytucjach kredytowych, stanowią przepływy kapitału w rozumieniu art. 63 ust. 1 TFUE.
- 26 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 63 ust. 1 TFUE wprowadza ogólny zakaz wszelkich ograniczeń w przepływie kapitału między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi a państwami trzecimi [wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Finanzamt V (Dziedziczenie – Częściowa kwota wolna od podatku i odliczenie zachowku), C-394/20, EU:C:2021:1044, pkt 28].
- 27 Ponieważ w traktacie FUE brak jest definicji pojęcia „przepływu kapitału” w rozumieniu art. 63 ust. 1 TFUE, Trybunał uznał za wskazówkę interpretacyjną nomenklaturę przepływów kapitału zawartą w załączniku I do dyrektywy 88/361, do celów definicji tego pojęcia, przy czym zgodnie ze wstępem do tego załącznika zawarta w nim lista nie ma charakteru wyczerpującego (wyroki: z dnia 15 lutego 2017 r., X, C-317/15, EU:C:2017:119, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo, a także z dnia 16 września 2020 r., Romenergo i Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, pkt 32).



- 28 Otóż, ten załącznik I w tytule VI wymienia „operacje na rachunkach bieżących i depozytowych instytucji finansowych”, a w pkt VIII „pożyczki pieniężne i kredyty”. Ponadto, tenże załącznik w części zatytułowanej „Definicje” stanowi, że wyrażenie „instytucje finansowe” oznacza między innymi banki.
- 29 Wreszcie Trybunał orzekł już, że działalność taka jak udzielanie kredytów w ramach działalności gospodarczej dotyczy również swobodnego przepływu kapitału (zob. podobnie, wyroki: z dnia 3 października 2006 r., Fidium Finanz, C-452/04, EU:C:2006:631, pkt 43, a także z dnia 14 lutego 2019 r., Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 W świetle powyższych uwag na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że pożyczki pieniężne i kredyty, jak również transakcje na rachunkach bieżących i depozytowych w instytucjach finansowych, a w szczególności w instytucjach kredytowych, stanowią przepływy kapitału w rozumieniu art. 63 ust. 1 TFUE.

### ***W przedmiocie pytania drugiego***

#### *Uwagi wstępne*

- 31 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy środek administracyjny, poprzez który właściwy organ krajowy nakłada na instytucje kredytową, po pierwsze, zakaz nawiązywania stosunków gospodarczych z osobami niebędącymi obywatelami Łotwy, a po drugie, obowiązek zakończenia istniejących stosunków gospodarczych z takimi osobami stanowi ograniczenie w rozumieniu art. 63 ust. 1 TFUE.
- 32 Otóż, w pierwszej kolejności, należy zauważyć, że w dniu 10 marca 2022 r. w odpowiedzi na wniosek Trybunału o udzielenie wyjaśnień sąd odsyłający stwierdził, że ustalenie tożsamości osób, z którymi PrivatBank nie może nawiązywać lub utrzymywać stosunków gospodarczych na mocy środka administracyjnego będącego przedmiotem postępowania głównego, odbywa się, po pierwsze, w oparciu o kryterium związku jaki utrzymują osoby fizyczne lub prawne z Łotwą, a po drugie, w oparciu o kryterium obejmujące kwotę miesięcznych wpływów na koncie. W rezultacie, środek ten nie wpływa koniecznie wyłącznie na stosunki tej instytucji kredytowej z osobami fizycznymi nieposiadającymi obywatelstwa łotewskiego.
- 33 W drugiej kolejności, w ramach tego pytania drugiego sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie kwestii, czy środek, który nie wynika bezpośrednio z ustawodawstwa krajowego, lecz który został nałożony przez właściwy organ państwa członkowskiego, taki jak FKTK, stanowi „środek państwa członkowskiego w rozumieniu art. 63 ust. 1 TFUE i jako [taki] stanowi ograniczenie uznanej w tym postanowieniu zasady swobodnego przepływu kapitału między państwami członkowskimi”.
- 34 Należy w tym względzie przypomnieć, po pierwsze, że do sądu odsyłającego należy ocena zgodności takiego środka administracyjnego z przepisami krajowymi wyższej rangi. Po drugie, jak twierdzi Komisja Europejska w uwagach na piśmie, art. 63 ust. 1 TFUE zmierza do wyeliminowania w szczególności przeszkód administracyjnych, które mogą utrudniać swobodny przepływ kapitału między państwami członkowskimi (zob. podobnie wyrok z dnia 27 października 2005 r., Trapeza tis Ellados, C-329/03, EU:C:2005:645, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo). W rezultacie środek administracyjny zawarty w decyzji nadzorczej, przyjętej przez organ publiczny taki jak FKTK, może stanowić ograniczenie w rozumieniu tego postanowienia.

- 35 W trzeciej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem że w celu udzielenia sądowi, który skierował pytanie prejudycjalne, użytecznej odpowiedzi Trybunał może między innymi wziąć pod rozwagę przepisy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swym pytaniu [wyrok z dnia 2 września 2021 r., LG i MH (Pranie pieniędzy przez ten sam podmiot, który je uzyskał), C-790/19, EU:C:2021:661, pkt 43, i przytoczone tam orzecznictwo].
- 36 W niniejszej sprawie strony w postępowaniu głównym, rządy włoski i łotewski oraz Komisja twierdzili w uwagach na piśmie lub w uwagach ustnych, że środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego może być analizowany nie tylko w świetle swobodnego przepływu kapitału, o którym mowa w art. 63 ust. 1 TFUE, lecz również swobody świadczenia usług, zagwarantowanej w art. 56 TFUE.
- 37 W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że działalność instytucji kredytowej polegająca na udzielaniu kredytów stanowi usługę w rozumieniu art. 56 TFUE (wyrok z dnia 14 lutego 2019 r., Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 W związku z tym, uwzględniając również orzecznictwo przytoczone w pkt 29 niniejszego wyroku takie transakcje obejmujące udzielanie kredytów w ramach działalności gospodarczej dotyczą co do zasady zarówno swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 56 i nast. TFUE, jak i swobodnego przepływu kapitału w rozumieniu art. 63 i nast. TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 14 lutego 2019 r., Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Jeżeli bowiem przepis krajowy dotyczy jednocześnie swobody świadczenia usług i swobodnego przepływu kapitału, należy zbadać, w jakim zakresie przepis ten wpływa na wykonywanie tych swobód podstawowych i czy w okolicznościach postępowania głównego jedna z nich ustępuje pierwszeństwa drugiej. Trybunał bada dany przepis zasadniczo jedynie w świetle jednej z tych dwóch swobód, jeżeli okaże się, że w danych okolicznościach jedna z nich jest całkowicie drugorzędna względem drugiej i może być z nią połączona (wyrok z dnia 14 lutego 2019 r., Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 W niniejszej sprawie, wydaje się, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 44 i 45 opinii, środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego dotyczy w takim samym stopniu zarówno korzystania z usług finansowych PrivatBank, jak i przepływu kapitału jako takiego.
- 41 Po pierwsze, ten środek administracyjny, w szczególności w oparciu o kryterium obejmujące kwotę miesięcznych wpływów na koncie oddziałuje bezpośrednio na przepływy kapitału, niezależnie od tego czy dany klient korzysta lub nie z usług doradztwa świadczonych przez PrivatBank. Po drugie, środek administracyjny zakazujący nawiązywania stosunków gospodarczych i zobowiązujący do zakończenia istniejących stosunków gospodarczych z określonymi klientami wpływa na swobodę przepływu usług tej instytucji kredytowej.
- 42 W świetle powyższych uwag drugie przedłożone pytanie należy przeformułować w taki sposób, że sąd odsyłający w pytaniu tym dąży w istocie do ustalenia, czy art. 56 akapit pierwszy i art. 63 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że środek administracyjny, poprzez który właściwy organ państwa członkowskiego, po pierwsze, zakazuje instytucji kredytowej nawiązywania stosunków gospodarczych z każdą osobą fizyczną lub prawną, która nie ma związku z państwem członkowskim, w którym instytucja ta ma siedzibę, i której miesięczny wolumen wpływów na koncie przekracza określoną kwotę, oraz, po drugie, nakazuje tej instytucji zakończenie takich stosunków gospodarczych, w sytuacji gdy zostały one nawiązane po przyjęciu

tego środka, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług w rozumieniu pierwszego z tych postanowień, a także ograniczenie w przepływie kapitału w rozumieniu drugiego z tych postanowień.

*W przedmiocie istnienia ograniczenia swobody świadczenia usług i swobodnego przepływu kapitału*

- 43 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że art. 56 TFUE stoi na przeszkodzie stosowaniu wszelkich przepisów krajowych, które świadczenie usług między państwami członkowskimi czynią trudniejszym niż świadczenie usług wyłącznie wewnątrz jednego państwa członkowskiego. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału art. 56 TFUE wymaga bowiem zniesienia wszelkich ograniczeń w swobodzie świadczenia usług wynikających z okoliczności, że usługodawca ma siedzibę w innym państwie członkowskim niż państwo świadczenia usługi (wyrok z dnia 22 listopada 2018 r., Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Ograniczeniami swobody świadczenia usług są przepisy krajowe, które zakazują tej swobody lub ją ograniczają lub czynią mniej atrakcyjnym korzystanie z niej (wyrok z dnia 22 listopada 2018 r., Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 56 TFUE jest źródłem uprawnień nie tylko dla samego usługodawcy, lecz także dla odbiorcy jego usług (wyrok z dnia 30 stycznia 2020 r., Anton van Zantbeek, C-725/18, EU:C:2020:54, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 W niniejszym wypadku z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego uniemożliwia PrivatBank w odniesieniu do kwot wyższych od tych, które w nim przewidziano, oferowanie określonych usług bankowych pozostających w związku na przykład z udzielaniem kredytów lub gromadzeniem środków osób fizycznych, które nie mają związku z Łotwą, lub osób prawnych nieprowadzących działalności gospodarczej powiązanej z tym państwem członkowskim. Ten środek może zatem sprawić, że świadczenie usług pomiędzy państwami członkowskimi będzie trudniejsze niż świadczenie usług tylko w obrębie Republiki Łotewskiej.
- 47 W rezultacie zgodnie z orzecznictwem cytowanym w pkt 43–45 niniejszego wyroku środek administracyjny, taki jak będący przedmiotem postępowania głównego, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług, zakazane co do zasady na mocy art. 56 akapit pierwszy TFUE.
- 48 W drugiej kolejności z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że pojęcie „ograniczenia” zawarte w art. 63 TFUE obejmuje zasadniczo wszelkie przeszkody w przepływie kapitału występujące zarówno między państwami członkowskimi, jak i między państwami członkowskimi a państwami trzecimi (wyrok z dnia 6 października 2021 r., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 W szczególności pojęcie to obejmuje środki państwowe, które mają charakter dyskryminujący, ponieważ ustanawiają, bezpośrednio lub pośrednio, rozróżnienie w traktowaniu krajowych i transgranicznych przepływów kapitału, które nie odpowiada obiektywnej różnicy sytuacji, i które mogą w związku z tym zniechęcać osoby fizyczne lub prawne z innych państw

członkowskich lub państw trzecich do działań związanych z transgranicznym przepływem kapitału [wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 50 W niniejszej sprawie, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 47 opinii, środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego, zobowiązujący PrivatBank do zakończenia stosunków gospodarczych z każdą osobą fizyczną niemającą związku z Łotwą i z każdą osobą prawną, której działalność gospodarcza nie ma związku z tym państwem członkowskim, oraz zakazujący mu nawiązywania takich stosunków stanowi pośrednią dyskryminację ze względu na przynależność państwową.
- 51 Mimo iż taki środek administracyjny, który ogranicza się do odniesienia do kryterium związku z Łotwą, nie odsyła bezpośrednio do przynależności państwowej zainteresowanych osób, to jednak może on wpływać w większym stopniu na obywateli innego państwa członkowskiego niż Republika Łotewska czy też spółki z siedzibą w takim państwie członkowskim, w zakresie, w jakim prawdopodobieństwo, że mogą oni mieć związek z Republiką Łotewską, jest wyraźnie mniejsze niż w przypadku obywateli łotewskich lub spółek z siedzibą na Łotwie.
- 52 W trzeciej kolejności wbrew temu, co twierdzi rząd łotewski w uwagach na piśmie, fakt, że klienci, których może dotyczyć środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego, mogą otworzyć rachunek w każdej innej instytucji kredytowej posiadającej zezwolenie na prowadzenie działalności na Łotwie oraz zdeponować na tym rachunku środki, gdyż środek ten znajduje zastosowanie wyłącznie do PrivatBank, lub też fakt, że środek ten znajduje zastosowanie wyłącznie tymczasowo, nie zmienia tego, że ma on charakter ograniczający.
- 53 W tym względzie, po pierwsze, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ograniczenie swobody podstawowej mające nawet nikły zakres lub niewielkie znaczenie jest co do zasady zakazane przez traktat FUE (wyrok z dnia 22 września 2022 r., Admiral Gaming Network i in., od C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:71, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 Po drugie, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 53 opinii, fakt, że osoba fizyczna lub prawna może swobodnie decydować z którą instytucją kredytową zamierza nawiązać relację gospodarczą w celu skorzystania na przykład ze szczególnych warunków lub produktów, stanowi samą istotę swobody świadczenia usług i swobodnego przepływu kapitału.
- 55 W świetle ogółu powyższych uwag na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 56 akapit pierwszy i art. 63 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że środek administracyjny, poprzez który właściwy organ państwa członkowskiego, po pierwsze, zakazuje instytucji kredytowej nawiązywania stosunków gospodarczych z każdą osobą fizyczną lub prawną, która nie ma związku z państwem członkowskim, w którym instytucja ta ma siedzibę, i której miesięczny wolumen wpływów na koncie przekracza określoną kwotę, oraz, po drugie, nakazuje tej instytucji zakończenie takich stosunków gospodarczych, w sytuacji gdy zostały one nawiązane po przyjęciu tego środka, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług w rozumieniu pierwszego z tych postanowień, a także ograniczenie w przepływie kapitału w rozumieniu drugiego z tych postanowień.

***W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego***

- 56 Poprzez pytania trzecie i czwarte, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy ograniczenie swobody świadczenia usług i swobodnego przepływu kapitału nałożone w drodze środka administracyjnego, poprzez który właściwy organ państwa członkowskiego, po pierwsze, zakazuje instytucji kredytowej nawiązywania stosunków gospodarczych z każdą osobą fizyczną, która nie ma związku z państwem członkowskim, w którym instytucja ta ma siedzibę, i której miesięczny wolumen wpływów na koncie przekracza 15 000 EUR, lub z każdą osobą prawną, której działalność gospodarcza nie ma związku z tym państwem członkowskim i której miesięczny wolumen wpływów na koncie przekracza 50 000 EUR, oraz po drugie, nakazuje tej instytucji zakończenie takich stosunków gospodarczych, w sytuacji gdy zostały one nawiązane po przyjęciu tego środka, może być uzasadniony celem obejmującym zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, o którym mowa w art. 1 dyrektywy 2015/849, oraz, stosownie do okoliczności, czy środek ten jest objęty zakresem art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE.

*W przedmiocie istnienia uzasadnienia*

- 57 Co się tyczy w pierwszej kolejności swobodnego przepływu kapitału, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału swobodny przepływ kapitału może być ograniczony przez uregulowanie krajowe jedynie wtedy, gdy jest ono uzasadnione jednym z powodów wymienionych w art. 65 TFUE lub nadrzędnymi względami interesu ogólnego w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, o ile na szczeblu Unii nie istnieje przepis harmonizujący, gwarantujący ochronę tych interesów (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 58 Z postanowienia odsyłającego wynika, że środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego został przyjęty, po pierwsze, w celu doprowadzenia do zaprzestania naruszeń ustaw i aktów wykonawczych dotyczących zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, popełnionych przez PrivatBank, a po drugie, aby zapobiegać ponowieniu przez tę instytucję kredytową takich naruszeń w przyszłości, gdyż mogłyby one prowadzić nie tylko do tego, że PrivatBank sam będzie uczestniczył w praniu pieniędzy lub w usiłowaniu prania pieniędzy oraz w obchodzeniu lub naruszaniu międzynarodowych sankcji, lecz również do tego, że w wyniku takich naruszeń krajowy sektor finansowy w całości zostanie narażony na poważne ryzyko utraty wiarygodności.
- 59 W tym względzie przede wszystkim art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE stanowi, że art. 63 TFUE nie narusza prawa państw członkowskich w szczególności do podejmowania wszelkich środków niezbędnych do zapobiegania naruszeniom ich ustaw i aktów wykonawczych, zwłaszcza w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi, lub podejmowania środków uzasadnionych powodami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym.
- 60 Trybunał orzekł, że aby można było uznać go za „niezbędny środek” w rozumieniu art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE odnośny środek musi mieć właśnie na celu zapobieganie naruszeniom ustaw i aktów wykonawczych w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi (zob. podobnie wyrok z dnia 7 czerwca 2012 r., VBV – Vorsorgekasse, C-39/11, EU:C:2012:327, pkt 30).

- 61 Ponadto Trybunał przyznał już, że zwalczanie prania pieniędzy, związane z celem ochrony porządku publicznego, stanowi zgodny z prawem cel mogący uzasadnić przeszkodę w swobodach podstawowych zagwarantowanych w traktacie (wyrok z dnia 31 maja 2018 r., Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 62 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem względy porządku publicznego mogą być przywołane jedynie w przypadku realnego i wystarczająco poważnego zagrożenia naruszającego podstawowy interes społeczny i nie mogą ponadto służyć celom czysto gospodarczym (zob. podobnie wyrok z dnia 16 września 2020 r., Romenergo i Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 63 Wreszcie, jak już wskazał Trybunał, prawodawca Unii jedynie częściowo zharmonizował środki zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, przez co państwa członkowskie zachowały prawo do powoływania się na zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w celu uzasadnienia przepisów krajowych ograniczających swobodę przepływu kapitału jako na względy porządku publicznego [wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 89].
- 64 W tym względzie należy przypomnieć, po pierwsze, że dyrektywa 2015/849 dokonuje jedynie minimalnej harmonizacji, ponieważ jej art. 5 upoważnia państwa członkowskie do przyjmowania lub utrzymywania w mocy bardziej rygorystycznych przepisów, o ile przepisy te mają na celu wzmocnienie walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu w granicach prawa Unii (wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, pkt 46).
- 65 Po drugie, zgodnie z art. 59 ust. 4 tej dyrektywy państwa członkowskie mogą upoważnić właściwe organy do nakładania dodatkowych rodzajów kar administracyjnych – oprócz kar określonych w tym artykule – lub do nakładania administracyjnych kar pieniężnych w wysokości przekraczającej kwoty, o których w nim mowa.
- 66 Uwzględniając powyższe uwagi, ograniczenie swobodnego przepływu kapitału wprowadzone mocą środka administracyjnego może być uzasadnione, po pierwsze, na podstawie art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, jeżeli środek ten jest niezbędny do zapobiegania naruszeniom krajowych ustaw i aktów wykonawczych w szczególności w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi. Po drugie, takie ograniczenie może być również uzasadnione koniecznością zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz koniecznością zwalczania takiej działalności.
- 67 Uwzględniając cele, do realizacji których dąży środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego, wymienione w pkt 58 niniejszego wyroku, taki środek spełnia przesłanki, o których mowa w poprzednim punkcie, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego.
- 68 Co się tyczy w drugiej kolejności swobody świadczenia usług, wystarczy zauważyć, że Trybunał przyznał już, że zwalczanie prania pieniędzy łączące się z celem polegającym na ochronie porządku publicznego stanowi prawnie uzasadniony cel mogący uzasadnić przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług (wyrok z dnia 25 kwietnia 2013 r., Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, pkt 64).

- 69 Z powyższych uwag wynika, że z zastrzeżeniem ustaleń, które powinien poczynić sąd odsyłający, środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego może być uzasadniony zarówno słusznym celem obejmującym zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, jak i na podstawie art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, gdyż ten środek administracyjny dąży do realizacji jednego z celów, o których mowa w tym postanowieniu.
- 70 W tym kontekście zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konieczne jest przy tym, aby rzeczony środek administracyjny był zgodny z zasadą proporcjonalności, co w szczególności oznacza, że musi być odpowiedni do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego celu i nie może wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia [wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/Węgry (Przejrzystość stowarzyszeń), C-78/18, EU:C:2020:476, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 71 O ile ostatecznie to do sądu krajowego, który jest wyłącznie właściwy do oceny okoliczności faktycznych i dokonania wykładni prawa krajowego, należy ustalenie, czy w niniejszej sprawie spełnione są te wymogi, o tyle Trybunał, w ramach odesłania prejudycjalnego, jest właściwy do udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznych wskazówek na podstawie akt sprawy w postępowaniu głównym, a także uwag, które zostały mu przedstawione ustnie i na piśmie, tak aby umożliwić temu sądowi rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu (wyrok z dnia 6 października 2021 r., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

*W przedmiocie przestrzegania zasady proporcjonalności*

- 72 Co się tyczy w pierwszej kolejności kwestii, czy środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego jest właściwy do zapewnienia realizacji zamierzonego celu, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uregulowanie krajowe jest właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu jedynie wówczas, gdy rzeczywiście odzwierciedla ono troskę o jego osiągnięcie w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 73 Ponadto Trybunał stwierdził, że w przypadku gdy celem środka krajowego jest zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, środek ten powinien być uznany za właściwy do realizacji wskazanego celu prewencyjnego, jeżeli pomaga on zmniejszać ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (zob. podobnie wyrok z dnia 10 marca 2016 r., Safe Interenvios, C-235/14, EU:C:2016:154, pkt 104).
- 74 W niniejszym wypadku z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego został przyjęty w szczególności z uwagi na naruszenie przez PrivatBank niektórych przewidzianych w przepisach krajowych wymogów w dziedzinie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Ścisłej rzecz ujmując, jak zauważono w pkt 18 niniejszego wyroku i jak podniosły FKTK oraz rząd łotewski na rozprawie, uznane zostało, że system kontroli wewnętrznej PrivatBank w zakresie należytej staranności względem klientów oraz nadzoru nad transakcjami nie pozwala na zagwarantowanie, że ta instytucja kredytowa zapewnia skuteczne zarządzanie ryzykiem w tej dziedzinie. W szczególności, z uwagi na brak możliwości uzyskania przez PrivatBank informacji o swych klientach nie mógłby on ustalić ich tożsamości i w rezultacie spełnić nałożonych na niego wymogów należytej staranności.

- 75 W tym względzie należy przypomnieć, że przepisy dyrektywy 2015/849, które mają prewencyjny charakter, zmierzają do ustanowienia, zgodnie z podejściem opartym na ocenie ryzyka, szeregu środków zapobiegawczych i odstrasających pozwalających na skuteczne zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu w celu uniknięcia sytuacji, jak wynika z motywu 1 tej dyrektywy, w której nielegalne przepływy pieniężne mogłyby szkodzić integralności, stabilności i reputacji sektora finansowego Unii, zagrozić jej rynkowi wewnętrznemu, jak również rozwojowi międzynarodowemu (wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 76 Wśród tych środków zapobiegawczych i odstrasających pozwalających na skuteczne zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu znajdują się środki wymienione w art. 8 ust. 1 i 3 oraz art. 11 dyrektywy 2015/849, które nakładają obowiązki na podmioty zobowiązane w odniesieniu do identyfikacji związanego z ich klientami ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu i zarządzania tym ryzykiem oraz ustalania tożsamości owych klientów w ramach przyjmowania środków należytej staranności.
- 77 Podmioty zobowiązane mają w szczególności obowiązek stosowania standardowych środków należytej staranności wobec klienta, jeżeli w ramach dokonywanej przez nie oceny ryzyka związanego z klientem ustaliły normalny poziom ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (wyrok z dnia 17 listopada 2022 r., Rodl & Partner, C-562/20, EU:C:2022:883, pkt 68).
- 78 Jeżeli chodzi o same środki należytej staranności, które muszą zastosować podmioty zobowiązane, to art. 13 ust. 1 wspomnianej dyrektywy wymienia kilka tych środków, wśród których znajdują się identyfikacja klienta i weryfikacja jego tożsamości [lit. a)], ocena i, stosownie do sytuacji, uzyskanie informacji na temat celu i zamierzonego charakteru stosunków gospodarczych [lit. c)], lub prowadzenie bieżącego monitorowania stosunków gospodarczych, włącznie z badaniem transakcji podejmowanych w trakcie trwania tych stosunków w celu zapewnienia, by prowadzone transakcje były zgodne z wiedzą podmiotu zobowiązanego na temat klienta, profilu działalności oraz ryzyka, w tym, w razie konieczności, źródeł pochodzenia środków, jak również zapewnienie, by posiadane dokumenty, dane lub informacje były na bieżąco uaktualniane [lit. d)].
- 79 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że próg miesięcznego wolumenu wpływów na koncie wynoszący 15 000 EUR, określony przez środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego dla osób fizycznych, który odpowiada zresztą progowi powodującemu zastosowanie środków należytej staranności, o którym mowa w art. 11 lit. b) ppkt (i) dyrektywy 2015/849, dotyczy sytuacji, w której można w uzasadniony sposób uznać, że występuje ryzyko prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Ponadto racjonalny charakter progu miesięcznego wolumenu wpływów na koncie, wynoszącego 50 000 EUR dla osób prawnych, określonego w tym środku administracyjnym, który zdaniem FKTK został ustalony w oparciu o przepisy krajowe, nie został zakwestionowany w postępowaniu głównym.
- 80 Po drugie, jak zostało przypomniane w pkt 74 niniejszego wyroku, z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że FKTK uznała, iż system kontroli wewnętrznej PrivatBank w zakresie należytej staranności względem klientów oraz nadzoru nad transakcjami nie pozwala na zagwarantowanie, że ta instytucja kredytowa zapewnia skuteczne zarządzanie ryzykiem w tej dziedzinie. Otóż w ramach oceny, czy środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego może gwarantować uzasadniony cel obejmujący zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczanie takiej działalności, należy uwzględnić takie braki w systemie zarządzania ryzykiem PrivatBank.



- 81 W świetle powyższych uwag wydaje się, że środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego, zobowiązujący PrivatBank do zakończenia stosunków gospodarczych i nienawiązywania takich stosunków powyżej określonej kwoty z każdą osobą fizyczną i prawną niemającą związków z Łotwą, może gwarantować, iż ta instytucja kredytowa jest w stanie spełnić obowiązki ustalania tożsamości ciężące na niej w ramach, po pierwsze, oceny ryzyka związanego z klientami, a po drugie, ewentualnego przyjęcia środków należytej staranności.
- 82 W rezultacie, uwzględniając braki w systemie zarządzania ryzykiem PrivatBank, wskazane przez sąd odsyłający, których nie zakwestionowały strony w postępowaniu głównym, oraz ryzyko, iż ta instytucja kredytowa nie będzie mogła spełnić w szczególności wymogów należytej staranności ciężących na niej względem jej klientów niemających związku z Łotwą, których miesięczny wolumen wpływów na koncie jest istotny, środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego jest właściwy do zmniejszenia w sposób spójny i systematyczny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.
- 83 Co się tyczy w drugiej kolejności koniecznego charakteru środka administracyjnego będącego przedmiotem postępowania głównego, należy przypomnieć, że przepisy ograniczające swobodę podstawową mogą być uzasadnione jedynie wtedy, gdy zamierzony cel nie może zostać osiągnięty za pomocą mniej restrykcyjnych środków (wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 81).
- 84 W niniejszej sprawie wiadomo jest, że środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego wprowadza zakaz nawiązywania stosunków gospodarczych i obowiązków zakończenia istniejących stosunków gospodarczych z klientami niemającymi związku z Łotwą, gdy zostanie osiągnięty próg przewidzianych przez ten środek kwot.
- 85 Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy ten środek administracyjny może zostać uznany za konieczny, uwzględniając w szczególności fakt, że jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 80 opinii, przesłanka dotycząca braku związku z Łotwą może, z uwagi na swój ogólny charakter, dotyczyć również osób fizycznych lub prawnych, które zgodnie z dyrektywą 2015/849 nie stwarzają szczególnego ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.
- 86 W tym względzie można uwzględnić trudności tej instytucji kredytowej w uzyskiwaniu informacji od swoich klientów, które to trudności zgodnie z uwagami FKTK przedstawionymi na rozprawie przed Trybunałem wydają się być potwierdzone, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego. Do sądu tego należy w szczególności sprawdzenie, czy braki w zakresie środków należytej staranności lub ich wdrożenia miały taki charakter, że konieczne stało się przyjęcie środka o szerokim zakresie, wprowadzającego pośrednią dyskryminację.
- 87 Ponadto należy również uwzględnić okoliczność, że zgodnie z art. 59 ust. 1 i 2 dyrektywy 2015/849, w przypadku poważnych, powtarzających się lub systematycznych naruszeń obowiązków ciężących na podmiotach zobowiązanych, w szczególności w zakresie należytej staranności wobec klienta, o których mowa w art. 10–24 tejże dyrektywy, władze krajowe mogą nałożyć kary i środki administracyjne wobec tych podmiotów.
- 88 Wśród tych kar i środków znajdują się, oprócz administracyjnych kar pieniężnych, zgodnie z art. 59 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2015/849, cofnięcie lub zawieszenie zezwolenia, w przypadku gdy odnośny podmiot zobowiązany podlega obowiązkowi posiadania takiego zezwolenia.

- 89 Ponadto, jak przypomniano w pkt 65 niniejszego wyroku, art. 59 ust. 4 dyrektywy 2015/849 przewiduje, że państwa członkowskie mogą upoważnić właściwe organy do nakładania dodatkowych rodzajów kar administracyjnych – oprócz kar określonych w ust. 2 lit. a)–d) tego artykułu.
- 90 Otóż, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 85 opinii, środek administracyjny taki jak będący przedmiotem postępowania głównego wydaje się, z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd odsyłający, mniej restrykcyjny niż cofnięcie lub zawieszenie zezwolenia, o których mowa w art. 59 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2015/849.
- 91 Ponadto na rozprawie rząd łotewski podniósł, że w przeszłości wzmocnione środki należytej staranności, które w mniejszym stopniu naruszały podstawowe swobody niż środki wprowadzone na mocy środka administracyjnego będącego przedmiotem postępowania głównego, zostały nałożone na PrivatBank, ale że środki te nie były wystarczająco skuteczne w celu zwalczania wskazanego ryzyka.
- 92 Wynika stąd, że z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd odsyłający, środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego wydaje się najmniej restrykcyjnym środkiem administracyjnym w celu zwalczania w skuteczny sposób ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, na jakie był narażony PrivatBank.
- 93 W trzeciej kolejności należy ustalić, czy środek administracyjny, który ma na celu zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczanie takiej działalności, taki jak będący przedmiotem postępowania głównego, nie narusza w nadmiernym stopniu praw i interesów chronionych zgodnie z art. 56 i 63 TFUE, przysługujących danej instytucji kredytowej i jej klientom.
- 94 W tym względzie, po pierwsze, z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego miał mieć ograniczony czas stosowania, to znaczy znajdował zastosowanie w oczekiwaniu na wdrożenie innych środków przewidzianych w decyzji, o której mowa w pkt 19 niniejszego wyroku, oraz zatwierdzenie tego wdrożenia przez FKTK. Wynika stąd, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 89 opinii, że PrivatBank sam mógł wpłynąć na zniesienie ograniczeń.
- 95 Po drugie, jak stwierdziła rzecznik generalna w pkt 90 opinii, intensywność środka administracyjnego będącego przedmiotem postępowania głównego nie wydaje się nieproporcjonalna względem założonego celu, jakim jest przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz zwalczanie takiej działalności. Z jednej strony, zważywszy bowiem, że ten środek administracyjny został zastosowany wyłącznie od przyjęcia decyzji będącej przedmiotem postępowania głównego, PrivatBank mógł utrzymać stosunki gospodarcze, jakie nawiązał przed tym przyjęciem, w tym również z klientami niemającymi związku z Łotwą, których miesięczny wolumen wpływów na koncie był wyższy niż progi określone tym środkiem. Z drugiej strony, ta instytucja kredytowa mogła nadal nawiązywać nowe stosunki gospodarcze z osobami niemającymi żadnego związku z Łotwą, jeżeli ich miesięczny wolumen wpływów na koncie był niższy niż te progi.
- 96 Po trzecie, zdaniem FKTK przyjęcie środka administracyjnego będącego przedmiotem postępowania głównego było konieczne z uwagi na popełnione przez PrivatBank systematyczne i powtarzające się naruszenia krajowych ustaw i aktów wykonawczych w dziedzinie zapobiegania

praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. W związku z tym PrivatBank sam przyczynił się w zawiniony sposób do powstania sytuacji ryzyka w tej dziedzinie, na którą właściwy organ krajowy zobowiązany był zareagować.

- 97 Po czwarte, jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 92 opinii, o ile swobodny przepływ kapitału chroni swobodę wyboru przez klienta instytucji kredytowej, której zamierza powierzyć w szczególności zarządzanie swoimi rachunkami bankowymi, o tyle ta swoboda podstawowa nie daje prawa do nawiązania stosunków gospodarczych z określoną instytucją kredytową niezależnie od konkretnych okoliczności, takich jak nieprzestrzeganie przez tę instytucję ustaw i aktów wykonawczych w dziedzinie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.
- 98 W tej sytuacji i z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd odsyłający, środek administracyjny będący przedmiotem postępowania głównego nie wydaje się naruszać w nadmiernym zakresie praw i interesów chronionych zgodnie z art. 56 i 63 TFUE, przysługujących danej instytucji kredytowej i jej klientom.
- 99 W świetle ogółu powyższych uwag na pytania trzecie i czwarte należy odpowiedzieć, że art. 56 akapit pierwszy i art. 63 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie środkowi administracyjnemu, poprzez który właściwy organ państwa członkowskiego, po pierwsze, zakazuje instytucji kredytowej nawiązywania stosunków gospodarczych z każdą osobą fizyczną, która nie ma związku z państwem członkowskim, w którym instytucja ta ma siedzibę, i której miesięczny wolumen wpływów na koncie przekracza 15 000 EUR, lub z każdą osobą prawną, której działalność gospodarcza nie ma związku z tym państwem członkowskim i której miesięczny wolumen wpływów na koncie przekracza 50 000 EUR, oraz po drugie, nakazuje tej instytucji zakończenie takich stosunków gospodarczych, w sytuacji gdy zostały one nawiązane po przyjęciu tego środka, pod warunkiem, że ten środek administracyjny, po pierwsze, jest uzasadniony celem, jakim jest zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, lub jako środek niezbędny do zapobiegania naruszeniom krajowych ustaw i aktów wykonawczych w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi lub też jako środek uzasadniony powodami związanymi z porządkiem publicznym, o których mowa w art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, po drugie, jest właściwy do zagwarantowania realizacji tych celów, po trzecie, nie wykracza poza to, co konieczne do ich realizacji, a po czwarte, nie narusza w nadmiernym zakresie praw i interesów chronionych zgodnie z tymi art. 56 i 63 TFUE, przysługujących danej instytucji kredytowej i jej klientom.

### **W przedmiocie kosztów**

- 100 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 (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) Pożyczki pieniężne i kredyty, jak również transakcje na rachunkach bieżących i depozytowych w instytucjach finansowych, a w szczególności w instytucjach kredytowych, stanowią przepływy kapitału w rozumieniu art. 63 ust. 1 TFUE.**

- 2) Artykuł 56 akapit pierwszy i art. 63 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że środek administracyjny, poprzez który właściwy organ państwa członkowskiego, po pierwsze, zakazuje instytucji kredytowej nawiązywania stosunków gospodarczych z każdą osobą fizyczną lub prawną, która nie ma związku z państwem członkowskim, w którym instytucja ta ma siedzibę, i której miesięczny wolumen wpływów na koncie przekracza określoną kwotę, oraz, po drugie, nakazuje tej instytucji zakończenie takich stosunków gospodarczych, w sytuacji gdy zostały one nawiązane po przyjęciu tego środka, stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług w rozumieniu pierwszego z tych postanowień, a także ograniczenie w przepływie kapitału w rozumieniu drugiego z tych postanowień.
- 3) Artykuł 56 akapit pierwszy i art. 63 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie środkowi administracyjnemu, poprzez który właściwy organ państwa członkowskiego, po pierwsze, zakazuje instytucji kredytowej nawiązywania stosunków gospodarczych z każdą osobą fizyczną, która nie ma związku z państwem członkowskim, w którym instytucja ta ma siedzibę, i której miesięczny wolumen wpływów na koncie przekracza 15 000 EUR, lub z każdą osobą prawną, której działalność gospodarcza nie ma związku z tym państwem członkowskim i której miesięczny wolumen wpływów na koncie przekracza 50 000 EUR, oraz po drugie, nakazuje tej instytucji zakończenie takich stosunków gospodarczych, w sytuacji gdy zostały one nawiązane po przyjęciu tego środka, pod warunkiem, że ten środek administracyjny, po pierwsze, jest uzasadniony celem, jakim jest zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, lub jako środek niezbędny do zapobiegania naruszeniom krajowych ustaw i aktów wykonawczych w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi lub też jako środek uzasadniony powodami związanymi z porządkiem publicznym, o których mowa w art. 65 ust. 1 lit. b) TFUE, po drugie, jest właściwy do zagwarantowania realizacji tych celów, po trzecie, nie wykracza poza to, co konieczne do ich realizacji, a po czwarte, nie narusza w nadmiernym zakresie praw i interesów chronionych zgodnie z tymi art. 56 i 63 TFUE, przysługujących danej instytucji kredytowej i jej klientom.

Podpisy