Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
JEANA RICHARDA DE LA TOUR
přednesené dne 18. listopadu 2020 [1]

Věc C-544/19

„ECOTEX BULGARIA“ EOOD
proti
Teritorialna direkcia na Nacionalna agencia za prichodite – Sofia,
za účasti
Prokuror ot Okražna prokuratura – Blagoevgrad

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Administrativen sad Blagoevgrad (správní soud v Blagoevgradu, Bulharsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Článek 63 SFEU – Volný pohyb kapitálu a plateb – Směrnice (EU) 2015/849 – Stát, který není členským státem eurozóny – Vnitrostátní právní úprava, která zakazuje provádění tuzemských plateb v hotovosti, pokud jejich výše činí nebo překračuje stanovenou prahovou hodnotu, a vyžaduje provedení platby bankovním převodem nebo vkladem na účet – Výplata dividend podniku akcionáři nebo společníkovi v hotovosti, která překračuje prahovou hodnotu stanovenou vnitrostátní právní úpravou – Uložení správní sankce trestněprávní povahy – Slučitelnost vnitrostátních právních předpisů – Boj proti daňovým podvodům a daňovým únikům – Proporcionalita“

I. Úvod

1. Do jaké míry je v souladu s unijním právem vnitrostátní právní úprava, která zakazuje fyzickým nebo právnickým osobám provádění tuzemských plateb v hotovosti, pokud výše platby činí nebo překračuje prahovou hodnotu, a pod sankcí vyžaduje, aby za tímto účelem taková osoba použila jiný způsob platby?

2. To je podstatou otázky, kterou vznáší Administrativen sad Blagoevgrad (správní soud v Blagoevgradu, Bulharsko) v projednávané věci.

[1] – Původní jazyk: francouzština.

3. Tato otázka je aktuální, neboť Soudní dvůr, zasedající ve velkém senátu, by měl brzy rozhodnout o podmínkách a omezeních, za kterých mohou Evropská unie a členské státy eurozóny při výkonu svých pravomocí přijmout právní úpravu, která stanoví omezení pro používání hotovosti, tedy bankovek a mincí vydaných centrálními bankami jako platebního prostředku [2].

4. Projednávaná věc se však odlišuje od spojených věcí Hessischer Rundfunk (C-422/19 a C-423/19) v rozsahu, v němž se vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení týká Bulharské republiky, která není členským státem eurozóny. Bulharská republika má postavení „členského státu, na který se vztahuje výjimka“, podle čl. 139 odst. 2 SFEU a není vázána ustanoveními unijního práva, která upravují peněžní emise a používání jednotné měny, zejména postavení eurobankovek a euromincí jako zákonného platidla. Je nicméně součástí vnitřního trhu Unie, a z tohoto důvodu je povinna dodržovat s ním spojené svobody pohybu.

5. Otázku předloženou Soudnímu dvoru je třeba rovněž chápat v kontextu, který navazuje na zprávu Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 12. června 2018 o omezení plateb v hotovosti [3], jakož i na stanoviska vydaná v tomto ohledu Evropskou centrální bankou (ECB) [4] na žádost ministerstev financí Belgického království, Bulharské republiky a Nizozemského království [5].

6. V projednávané věci je Soudní dvůr vyzván, aby rozhodl, zda taková právní úprava, jako je právní úprava, která je předmětem věci v původním řízení, spadá do působnosti směrnice (EU) 2015/849 [6] nebo zda musí být posuzována ve světle ustanovení článku 63 SFEU, který zaručuje svobodu pohybu kapitálu a plateb.

7. Soudní dvůr je dále vyzván, aby rozhodl ohledně souladu režimu sankcí stanoveného touto právní úpravou zejména se zásadou proporcionality trestu a s právem na účinnou soudní ochranu zakotvenými v Listině základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

8. V tomto stanovisku uvedu důvody, proč se domnívám, že taková právní úprava, jako je právní úprava, která je předmětem věci v původním řízení, nespadá do působnosti směrnice 2015/849. Své posouzení budu opírat nejen o cíle, které unijní normotvůrce hodlá sledovat v rámci této

[2] – Jedná se o spojené věci Hessischer Rundfunk (C-422/19 a C-423/19), v současné době projednávané před Soudním dvorem, které se týkají souladu německé právní úpravy, která stanoví, že dlužník rozhlasového a televizního poplatku nemůže zaplatit tento poplatek v hotovosti, ale pouze prostřednictvím inkasa, jednorázového bankovního příkazu nebo trvalého bankovního příkazu, s čl. 2 odst. 1 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 1 SFEU; s čl. 128 odst. 1 třetím pododstavcem SFEU; s čl. 16 prvním pododstavcem Protokolu (č. 4) o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky a s čl. 10 druhou větou nařízení Rady (ES) č. 974/98 ze dne 3. května 1998 o zavedení eura (Úř. věst. 1998, L 139, s. 1; Zvl. vyd. 10/01, s. 111).

[3] – COM(2018) 483 final, dále jen „zpráva o omezení plateb v hotovosti“. V této zprávě Evropská komise uvádí, že řada členských států, většinou členů eurozóny, přijala právní úpravu týkající se omezení plateb v hotovosti. Tato opatření jsou dosti různorodá svou povahou a rozsahem působnosti a prahové hodnoty pro omezení plateb v hotovosti se pohybují ve výši od 500 eur do 15 000 eur (bod 2.2.2 této zprávy). Viz zejména dopadová studie Ecorys, nadepsaná „Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash“, ze dne 15. prosince 2017, dostupná na následující internetové stránce: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_report_study_on_an_eu_initative_ecorys_180206.pdf (s. 67), na kterou Komise odkazuje.

[4] – Členské státy eurozóny jsou povinny konzultovat ECB ke všem návrhům právních předpisů týkajících se platebních prostředků podle čl. 2 odst. 1 druhé odrážky rozhodnutí Rady 98/415/ES ze dne 29. června 1998 o konzultacích vnitrostátních orgánů s Evropskou centrální bankou k návrhům právních předpisů (Úř. věst. 1998, L 189, s. 42; Zvl. vyd. 01/001, s. 446).

[5] – Pokud jde o Belgické království, viz stanovisko Evropské centrální banky ze dne 30. května 2017 k omezení plateb v hotovosti (CON/2017/20), ohledně Bulharské republiky viz opinion of the European Central Bank, of 11 July 2017, on limitation of cash payments (CON/2017/27) a konečně ohledně Nizozemského království viz opinion of the European Central Bank, of 30 December 2019, on limitation to cash payments (CON/2019/46).

[6] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. 2015, L 141, s. 73).

směrnice, ale také o strukturu této směrnice a v ní uvedené pojmy. Navrhnu tedy Soudnímu dvoru, aby přezkoumal slučitelnost takové právní úpravy ve světle svobody pohybu kapitálu a plateb zakotvené v článku 63 SFEU.

9. V tomto ohledu vysvětlím, že samotná vnitrostátní právní úprava představuje omezení této svobody, které může být odůvodněno potřebami vyplývajícími z boje proti daňovým podvodům a daňovým únikům. Objasním nicméně, že taková právní úprava může tohoto cíle skutečně dosáhnout pouze tehdy, jestliže je doprovázena opatřeními, která zohledňují bankovní inkluzi nejzranitelnějších osob, jakož i opatřeními odchylujícími se ve prospěch osob, které z legitimních důvodů nemohou používat způsoby platby vyžadované vnitrostátním zákonodárcem. Rovněž uvedu důvody, proč může režim sankcí zavedený v rámci této právní úpravy představovat opatření v rozporu se zásadou proporcionality vyjádřenou v čl. 49 odst. 3 Listiny.

II. Právní rámec

A. Směrnice 2015/849

10. Podle článku 1 odst. 1 směrnice 2015/849 je cílem této směrnice předcházet využívání finančního systému Unie k praní peněz a financování terorismu.

11. Podle článku 2 odst. 1 bodu 3) písm. e) této směrnice se tato směrnice vztahuje na „další osoby obchodující se zbožím, pokud jsou platby v částce 10 000 [eur] nebo vyšší prováděny nebo přijímány v hotovosti, ať již je tato transakce prováděna jako jediná operace, nebo jako několik operací, které se zdají být spojeny“.

12. Článek 4 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy v souladu s přístupem založeným na posouzení rizik zajistí, aby oblast působnosti této směrnice byla zcela nebo částečně rozšířena na profese a kategorie podniků jiné než povinné osoby uvedené v čl. 2 odst. 1, které provádějí činnosti, u nichž je zvláště pravděpodobné, že budou využity k praní peněz nebo financování terorismu.“

13. Článek 5 směrnice 2015/849 stanoví:

„V mezích stanovených právem Unie mohou členské státy v oblasti, na kterou se vztahuje tato směrnice, přijmout nebo ponechat v platnosti přísnější opatření za účelem předcházení praní peněz a financování terorismu.“

B. Bulharské právo

1. ZOPB

14. Podle článku 1 zakona za ograničavane na plaštanijata v broj (zákon o omezení plateb v hotovosti) [7] tento zákon stanoví omezení tuzemských plateb v hotovosti v Bulharsku [8].

[7] – DV č. 16 ze dne 22. února 2011, dále jen „ZOPB“.

[8] – Viz rovněž pokyny Ministerstva na finansite (ministerstvo financí, Bulharsko) ze dne 4. dubna 2011 o použití ZOPB (dále jen „pokyny týkající se použití ZOPB“), dostupné na následující internetové stránce: https://www.minfin.bg/upload/9272/Ukazanie.PDF.

15. S výhradou výjimek výslovně uvedených v článku 2 ZOPB článek 3 stanoví:

„(1) Tuzemské platby jsou prováděny pouze bankovním převodem nebo vkladem na účet, pokud:

1. jejich výše činí nebo překračuje částku 10 000 [bulharských leva] BGN [5 113 eur];

2. jejich výše nedosahuje částky 10 000 BGN [5 113 eur], přičemž jsou součástí smluvního peněžitého plnění, jehož výše činí nebo překračuje částku 10 000 BGN [5 113 eur].

(2) Odstavec 1 se použije rovněž na platby v cizí měně, jejichž výše přepočtená na BGN činí nebo překračuje částku 10 000 BGN [5 113 eur]. Přepočet na BGN se provede směnným kursem Balgarske narodne banky [Bulharská národní banka] platným ke dni provedení platby."

16. Článek 5 ZOPB stanoví:

„(1) Každé osobě, která poruší nebo umožní porušení článku 3, lze uložit pokutu ve výši 25 % z celkové výše provedené platby, jedná-li se o fyzickou osobu, nebo peněžitou sankci ve výši ve výši 50 % z celkové výše provedené platby, jedná-li se o právnickou osobu.

(2) V případě opakovaného porušení uvedeného v odstavci 1 se výše pokuty zvýší na 50 % z celkové výše provedené platby a výše peněžité sankce činí 100 % z celkové výše provedené platby."

17. Článek 6 ZOPB stanoví:

„(1) Akty, kterým se konstatuje porušení uvedená v tomto zákoně, vydávají orgány Nacionalne agentcie za prichodite [Národní agentura pro příjmy, Bulharsko]. Rozhodnutí o uložení správní sankce přijímá výkonný ředitel Národní agentury pro příjmy nebo jím pověření úředníci.

(2) Zakon za administrativnite narušenia i nakazania [zákon o správních přestupcích a sankcích [9]] upravuje vydávání rozhodnutí o správních sankcí, jejich přijímání, opravné prostředky, které se jich týkají, jakož i jejich vymáhání."

2. ZANN

18. Článek 27 ZANN stanoví:

„(1) Správní sankce se stanoví podle ustanovení tohoto zákona v mezích sankce stanovené pro případ spáchání přestupku.

(2) Při stanovení sankce se zohlední závažnost přestupku, důvody jeho spáchání a další polehčující a přitěžující okolnosti, jakož i majetková situace pachatele.

(3) Polehčující okolnosti vedou k uložení mírnější sankce a přitěžující okolnosti k uložení přísnější sankce.

[…]

[9] – DV č. 92 ze dne 28. listopadu 1969, dále jen „ZANN".

(5) […] nelze stanovit sankci pod úrovní stanovené minimální hodnoty sankcí, kterou tvoří pokuta a dočasné zbavení práva výkonu povolání nebo určité činnosti.“

19. Článek 28 písm. a) ZANN stanoví, že v případě správních přestupků nižší závažnosti může orgán oprávněný k ukládání sankcí rozhodnout o neuložení sankce a současně ústně nebo písemně upozornit pachatele, že v případě opakovaného přestupku mu bude uložena správní sankce.

20. Na základě čl. 63 odst. 1 ZANN Rajonen sad (okresní soud, Bulharsko), jako samosoudce, rozhoduje ve věci samé a vydává rozsudek, který může potvrdit, změnit nebo zrušit buď rozhodnutí o uložení správní sankce, nebo elektronický zápis. Proti rozsudku lze podat kasační opravný prostředek k Administrativen sad (správní soud, Bulharsko) z důvodů stanovených nakazatelno-procesualen kodeks (trestní řád) a za podmínek stanovených v kapitole 12 administrativnoprocesualen kodeks (správní řád).

III. Spor v původním řízení a předběžné otázky

21. Společnost „ECOTEX BULGARIA“ EOOD [10] je společností s jedním společníkem podle bulharského práva, jejíž kapitál drží KS, řecký státní příslušník. Dne 14. března 2018 bylo během valné hromady společnosti Ecotex rozhodnuto, že KS obdrží ve formě dividend částku ve výši 100 000 BGN (51 130 eur), která mu bude vyplacena v hotovosti z pokladny společnosti.

A. Správní řízení zahájené proti společnosti Ecotex

22. V návaznosti na inspekci vyžádanou dne 8. prosince 2017 příslušným orgánem v oblasti příjmů v rámci Teritorialna direkcia na Nacionalna agencia za prichodite – Sofia (regionální ředitelství Národní agentury pro příjmy – Sofie, Bulharsko) bylo zjištěno, že finanční transakce se zákazníky společnosti, především z Řecka a z Kypru, byly provedeny bankovním převodem. Bylo rovněž zjištěno, že na základě rozhodnutí ze dne 14. března 2018 a během období od 14. března 2018 do 22. března 2018 byla v hotovosti zaplacena částka 95 000 BGN (přibližně 48 573,50 eura) KS na základě devíti povolení k vyplacení v hotovosti z pokladny společnosti, které se každé vztahovalo k hotovostní platbě ve výši 10 000 BGN (5 113 eur) a povolení k vyplacení v hotovosti z pokladny společnosti, které se týkalo částky 5 000 BGN (2 556,50 eura). Regionální ředitelství Národní agentury pro příjmy – Sofie, kancelář v Blagoevgradu, oznámilo dne 5. června 2018 zahájení trestního řízení správní povahy a dne 26. června 2018 přijalo akt, ve kterém bylo konstatováno porušení ustanovení stanovených ZOPB.

23. Dne 10. července 2018 podala společnost Ecotex proti tomuto aktu odpor s odůvodněním, že přestupek mohl být považován za méně závažný ve smyslu článku 28 ZANN, neboť platba ve výši 10 000 BGN (5 113 eur) provedená dne 14. března 2018 překračuje omezení hotovostních plateb stanovené ZOPB pouze o 0,01 BGN (přibližně 0,005 eura).

24. Dne 3. září 2018 uložil zástupce ředitele regionálního ředitelství Národní agentury pro příjmy – Sofie, společnosti Ecotex na základě čl. 5 odst. 1 ZOPB finanční sankci za každé zjištěné porušení. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že každá z plateb ve výši 10 000 BGN (5 113 eur)

[10] – Dále jen „Ecotex“.

byla kvalifikována jako „porušení“, a že tedy bylo přijato devět správních sankcí. V souladu s vnitrostátními předpisy každá sankce činila 5 000 BGN (2 556,50 eura), tedy 50 % z částky zaplacené v hotovosti.

25. Společnost Ecotex podala proti rozhodnutí zástupce ředitele regionálního ředitelství Národní agentury pro příjmy – Sofie ze dne 3. září 2018 žalobu na neplatnost u Rajonen sad Petrič (okresní soud v Petriči, Bulharsko), který toto rozhodnutí potvrdil. Společnost Ecotex podala kasační opravný prostředek k předkládajícímu soudu.

B. Opravný prostředek podaný k předkládajícímu soudu

26. Před předkládajícím soudem společnost Ecotex znovu zdůraznila, že s ohledem na nepatrný význam porušení je sankce ve výši 50 % z celkové částky zaplacené v hotovosti nepřiměřená. Společnost Ecotex rovněž tvrdila, že právo na dividendu společnosti nepředstavuje transakci nebo smlouvu, a není tedy zahrnuto do pojmu „platba“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 bodu 1) ZOPB.

27. Regionální ředitelství Národní agentury pro příjmy – Sofie uvedlo, že pojem „platba“ uvedený v čl. 3 odst. 1 bodě 1) ZOPB musí být chápán tak, že označuje bez výjimky jakoukoli platbu nebo finanční operaci, a to bez ohledu na povahu této platby nebo finanční transakce.

28. Předkládající soud úvodem uvádí, že ZOPB provedl do vnitrostátního práva směrnici 2005/60/ES [11], která byla zrušena od 26. června 2017 směrnicí 2015/849 [12]. Domnívá se proto, že čl. 3 odst. 1 bod 1) ZOPB musí být vykládán ve světle článku 63 SFEU a relevantních ustanovení směrnice 2015/849.

29. Zaprvé připomíná, že pojem „pohyb kapitálu“ zahrnuje rovněž pobírání dividend z akcií a z podílu v obchodních společnostech. Zaobírá se tedy otázkou, zda článek 63 SFEU, který zakazuje zejména opatření, která jsou způsobilá odradit nerezidenty od investování v členském státě nebo od zachování takových investic, brání takovému ustanovení, jako je ustanovení stanovené v čl. 3 odst. 1 bodě 1) ZOPB, které ukládá omezení hotovostních plateb.

30. Zadruhé, předkládající soud se zabývá otázkou, zda se na omezení hotovostních plateb, uvedené v čl. 3 odst. 1 bodě 1) ZOPB, vztahuje věcná působnost směrnice 2015/849, a v případě kladné odpovědi, zda si mohou členské státy určit prahovou hodnotu pro hotovostní platby nižší než 10 000 eur.

31. Zatřetí, předkládající soud se táže, v jakém rozsahu podmínky týkající se jednak určení částky pokuty stanovené v případě porušení omezení hotovostních plateb a jednak soudního přezkumu rozhodnutí o uložení sankce neporušují zásadu proporcionality trestů a práva na účinnou soudní ochranu zakotvené v Listině.

[11] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu (Úř. věst. 2005, L 309, s. 15), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/78/EU ze dne 24. listopadu 2010 (Úř. věst. 2010, L 331, s. 120).

[12] – Viz článek 66 směrnice 2015/849.

C. Předběžné otázky

32. Vzhledem k výše uvedeným úvahám Administrativen sad Blagoevgrad (správní soud v Blagoevgrad) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být článek 63 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, podle níž mohou být tuzemské platby od výše 10 000 leva (BGN) prováděny pouze bankovním převodem nebo vkladem na účet a která omezuje hotovostní výplaty dividend z nerozděleného zisku od výše 10 000 BGN [5 113 eur]? V případě záporné odpovědi, je takové omezení odůvodněno cíli směrnice […] 2015/849?

2) Musí být čl. 2 odst. 1 směrnice […] 2015/849 ve spojení s bodem 6 odůvodnění a články 4 a 5 této směrnice vykládán v tom smyslu, že nebrání takovému obecnému vnitrostátnímu ustanovení, jako je ustanovení dotčené v původním řízení, podle něhož smí být tuzemské platby od výše 10 000 BGN [5 113 eur] prováděny pouze bankovním převodem nebo vkladem na účet a která nepřihlíží k osobě nebo důvodu hotovostní platby a současně zahrnuje všechny hotovostní platby mezi fyzickými a právnickými osobami?

   a) V případě kladné odpovědi na tuto otázku, umožňuje čl. 2 odst. 1 bod 3) písm. e) směrnice […] 2015/849 ve spojení s bodem 6 odůvodnění a články 4 a 5 této směrnice členským státům přijmout další obecná omezení tuzemských hotovostních plateb formou takového vnitrostátního ustanovení, jako je ustanovení dotčené v původním řízení, podle něhož mohou být tuzemské platby od výše 10 000 BGN [5 113 eur] prováděny pouze bankovním převodem nebo vkladem na účet, je-li důvodem hotovostní platby ‚nerozdělený zisk' (dividenda)?

   b) V případě kladné odpovědi na tuto otázku, umožňuje čl. 2 odst. 1 bod 3) písm. e) směrnice […] 2015/849 ve spojení s bodem 6 odůvodnění a článkem 5 této směrnice členským státům přijmout omezení tuzemských hotovostních plateb formou takového vnitrostátního ustanovení, jako je ustanovení dotčené v původním řízení, podle něhož mohou být tuzemské platby od výše 10 000 BGN [5 113 eur] prováděny pouze bankovním převodem nebo vkladem na účet, je-li prahová hodnota nižší než 10 000 eur?

3) a) Musí být čl. 58 odst. 1 a čl. 60 odst. 4 směrnice […] 2015/849 ve spojení s čl. 49 odst. 3 [Listiny] vykládány v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je ustanovení dotčené v původním řízení, které stanoví výši správních sankcí v případě porušení omezení týkajících se hotovostních plateb, pokud toto ustanovení neumožňuje odstupňovaný přístup v závislosti na konkrétních relevantních okolnostech?

   b) V případě, že tato otázka bude zodpovězena tak, že čl. 58 odst. 1 a čl. 60 odst. 4 směrnice […] 2015/849 ve spojení s čl. 49 odst. 3 [Listiny] nebrání takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je ustanovení dotčené v původním řízení, které stanoví správní sankci za porušení omezení hotovostních plateb paušální částkou, musí být článek 58 a čl. 60 odst. 4 směrnice […] 2015/849 při zohlednění zásady efektivity a práva na účinnou právní ochranu podle článku 47 Listiny vykládány v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je ustanovení dotčené v původním řízení, které omezuje soudní přezkum, jestliže toto ustanovení nepřipouští, aby soud v případě podání opravného prostředku proti uložené sankci stanovil správní sankci přiměřenou konkrétním okolnostem případu, která je nižší, než stanovená pevná minimální částka?“

33. Písemné vyjádření předložily bulharská, česká, španělská, italská a maďarská vláda, jakož i Komise.

34. Se souhlasem soudce zpravodaje bylo rozhodnuto na základě čl. 62 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora vypracovat otázky určené bulharské vládě a na základě čl. 101 odst. 1 tohoto nařízení žádost o vysvětlení předkládajícímu soudu, na které bylo ve stanovené lhůtě písemně zodpovězeno.

IV. Analýza

35. Před provedením analýzy předběžných otázek považuji za užitečné učinit úvodní poznámku k pořadí, ve kterém je třeba tyto otázky přezkoumat.

36. V projednávané věci se první a druhá otázka týkají souladu vnitrostátních právních předpisů, které stejně jako bulharské právní předpisy stanoví obecné omezení tuzemských hotovostních plateb, včetně výplaty dividend, s ustanoveními Smlouvy o FEU, která se týkají volného pohybu kapitálu a plateb, jakož i s čl. 2 odst. 1 směrnice 2015/849, ve spojení s bodem 6 odůvodnění a s články 4 a 5 této směrnice.

37. Připomínám přitom, že v souladu s ustálenou judikaturou každé vnitrostátní opatření přijaté v oblasti, která je předmětem úplné harmonizace na unijní úrovni, musí být posuzováno na základě ustanovení tohoto harmonizačního opatření, a nikoliv na základě primárního práva [13].

38. Za těchto okolností navrhuji obrátit pořadí první a druhé předběžné otázky.

39. V prvé řadě přezkoumám druhou otázku s cílem stanovit, zda vnitrostátní právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení skutečně spadají do oblasti harmonizované směrnicí 2015/849. Z důvodů, které nyní uvedu, tomu tak není, jelikož na tyto právní předpisy se podle mého názoru působnost této směrnice nevztahuje.

40. Poté se budu zadruhé zabývat první a třetí otázkou, které pokládá předkládající soud, z hlediska výlučně primárního práva a základních práv.

41. Podstatou první otázky předkládajícího soudu Soudnímu dvoru je přezkum souladu vnitrostátních právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení s pravidly týkajícími se volného pohybu kapitálu a plateb zakotveného v článku 63 SFEU. Vzhledem k tomu, že tyto vnitrostátní právní předpisy představují z důvodů, které uvedu, omezení této svobody, určím, zda toto omezení může být odůvodněno legitimním důvodem, a případně, v jakém rozsahu je způsobilé zaručit uskutečnění cílů, které sleduje, a je přiměřené. V tomto kontextu se budu zabývat problematikou uvedenou v třetí předběžné otázce. Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu totiž je, zda článek 47 Listiny, který zaručuje právo na účinnou soudní ochranu, a čl. 49 odst. 3 Listiny, který zakotvuje zásadu proporcionality trestů, brání takovému režimu sankcí, jako je režim zavedený článkem 5 ZOPB, protože neumožňuje ani vnitrostátnímu orgánu pověřenému k přijímání sankcí za protiprávní jednání [první část otázky pod písmenem a)], ani předkládajícímu soudu, ke kterému je podána žaloba proti rozhodnutí přijatému tímto orgánem [druhá část otázky pod písmenem b)], provést individualizaci pokuty.

[13] – Viz rozsudek ze dne 18. září 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, bod 52 a citovaná judikatura).

A. Přezkum vnitrostátních právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení z hlediska ustanovení směrnice 2015/849

42. Podstatou druhé předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda na základě čl. 2 odst. 1 bodu 3) písm. e) směrnice 2015/849 ve spojení s bodem 6 odůvodnění a články 4 a 5 této směrnice je členský stát oprávněn u všech tuzemských plateb, které odpovídají stanovené prahové hodnotě nebo jsou vyšší, zakázat jednotlivcům a podnikům provádění hotovostních plateb a požadovat po nich, aby platby prováděli bankovním převodem nebo vkladem na účet.

43. Předkládající soud se táže Soudního dvora v rozsahu, v němž se směrnice 2015/849 použije na základě čl. 2 odst. 1 bodu 3) písm. e) této směrnice na platby v částce 10 000 eur nebo vyšší, které jsou prováděny nebo přijímány v hotovosti osobami obchodujícími se zbožím. Tato směrnice mimoto stanoví v článku 4, že členské státy mohou rozšířit tuto působnost na profese a kategorie podniků, které provádějí činnosti, u nichž je pravděpodobné, že budou využity k praní peněz nebo financování terorismu. Uvedená směrnice konečně v článku 5 stanoví, že členské státy mohou v oblasti, na kterou se vztahuje tatáž směrnice, přijmout přísnější opatření za účelem předcházení této trestné činnosti. Kromě toho z bodu 6 odůvodnění směrnice 2015/849 vyplývá, že členské státy mají „mít možnost přijmout nižší prahové hodnoty, doplňková obecná omezení používání hotovosti a další přísnější ustanovení“.

44. Otázka, na kterou musí Soudní dvůr odpovědět, je tedy otázkou, zda se na vnitrostátní právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení může vztahovat některé z těchto ustanovení.

45. Podle mého názoru tomu tak není vzhledem k cílům, které unijní normotvůrce hodlá sledovat v rámci směrnice 2015/849, struktuře této směrnice a znění článků 2, 4 a 5 této směrnice, na které odkazuje předkládající soud.

46. Pokud jde zaprvé o cíle směrnice 2015/849, cílem této směrnice je předcházet hrozbám, které mohou ohrozit integritu, řádné fungování, pověst a stabilitu finančního systému a které plynou z využívání tohoto systému za účelem praní peněz a financování terorismu [14]. Za tímto účelem tato směrnice provádí harmonizaci opatření hloubkové kontroly a kontroly, která musí členské státy zavést ve vztahu ke kategoriím profesních činností, které jsou nejvíce ohroženy rizikem manipulace s penězi plynoucími za závažné trestné činnosti i shromažďování peněz nebo majetku pro teroristické účely. I když daňové trestné činy související s přímými a nepřímými daněmi spadají mezi trestnou činnost, na kterou se vztahuje působnost uvedené směrnice [15], je tomu tak nicméně za podmínky, že za tyto trestné činy je možné uložit trest odnětí svobody nebo ochranné opatření spojené se zbavením osobní svobody [16]. Cílem unijního normotvůrce je proto zabránit porušení daňových právních předpisů, která jsou mnohem závažnější než porušení omezení hotovostních plateb.

47. Cílem vnitrostátních právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení je bojovat proti daňovým podvodům a únikům tím, že ukládají, aby platby v částce 10 000 BGN (5 113 eur) nebo vyšší byly prováděny nikoliv v hotovosti, ale bankovním převodem nebo vkladem na účet tak, aby byla zaručena sledovatelnost finančních operací. Jak uvádí bulharská vláda ve svém vyjádření, cílem ZOPB, tak jak je uveden v odůvodnění návrhu tohoto zákona, je omezit šedou ekonomiku, a zejména situace, ve kterých nejsou peněžní toky zaznamenány v účetních dokladech, a nepodléhají tedy dani, ani příspěvkům na sociální zabezpečení. V tomto ohledu tato vláda

[14] – Článek 1 a bod 5 odůvodnění směrnice 2015/849.

[15] – Trestná činnost je vymezena v čl. 3 bodu 4) směrnice 2015/849.

[16] – Viz čl. 3 bod 4) písm. f), jakož i bod 11 odůvodnění směrnice 2015/849.

uvádí, že ZOPB nestanoví žádné opatření týkající se boje proti praní peněz a financování terorismu. Nejedná se o opatření k provedení směrnice 2015/849 a neobsahuje žádný odkaz na tuto směrnice, jelikož tato směrnice byla ve vnitrostátním právu provedena jednak na základě zakona za merkite sreštu izpiraneto na pari (zákon o opatřeních v boji proti praní peněz) [17] a jednak na základě zakona za merkite sreštu financiraneto na terorizma (zákon o opatřeních v boji proti financování terorismu) [18].

48. Je třeba konstatovat, že cíle sledované unijním normotvůrcem v rámci směrnice 2015/849 a bulharským zákonodárcem v rámci ZOPB se jednoznačně liší.

49. Pokud jde zadruhé o strukturu směrnice 2015/849, cílem této směrnice je stanovit opatření, která se vzhledem k cíli, který sledují, liší svou povahou a osobami, kterým jsou určena, od opatření zavedených vnitrostátními právními předpisy dotčenými ve věci v původním řízení.

50. Opatření přijatá v rámci této směrnice vycházejí z přístupu založeného na rizicích praní peněz a financování terorismu [19].

51. Co se týče povahy těchto opatření, tato opatření se skládají z povinností hloubkové kontroly, kontroly, informování, oznamování a vedení záznamů, jejichž obsah a dosah jsou přesně popsány v kapitolách II až V směrnice 2015/849 [20].

52. Naproti tomu se ZOPB omezuje na úpravu používání platebních prostředků fyzickými a právnickými osobami v tuzemsku. Žádné z opatření stanovených touto směrnicí nevyžaduje, aby členské státy stanovily rámec pro používání platebních prostředků na svém území. I když je skutečností, že na základě článku 5 uvedené směrnice členské státy „mohou […] přijmout nebo ponechat v platnosti přísnější opatření za účelem předcházení praní peněz a financování terorismu“, je tomu tak striktně v rozsahu, uvedeném výslovně unijním normotvůrcem v tomto článku, v němž tato opatření spadají do „oblasti, na kterou se vztahuje [tatáž] směrnice“ a jsou „v mezích stanovených právem Unie“. Z důvodů, které uvádím, přitom taková právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která stanoví obecné omezení tuzemských hotovostních plateb za účelem boje proti daňovým podvodům a únikům, nespadá do oblasti, na kterou se vztahuje směrnice 2015/849.

53. Pokud jde nyní o osobní působnost těchto dvou úprav, vnitrostátní právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení se vztahují na jakoukoli fyzickou nebo právnickou osobu bez ohledu na postavení, na jehož základě provádí platbu, jakož i existenci a případně povahu transakce, se kterou je tato platba spojena.

54. Je přitom třeba konstatovat, že opatření hloubkové kontroly, kontroly, informování, oznamování a vedení záznamů zavedená směrnicí 2015/849 jsou určena omezenému okruhu subjektů, určitelných z důvodu jejich stupně vystavení rizikům praní peněz a financování

[17] – DV č. 27, ze dne 27. března 2018.

[18] – DV č. 16, ze dne 18. února 2003.

[19] – Viz body 23 a 30 odůvodnění, jakož i článek 1 směrnice 2015/849.

[20] – Komise a členské státy jsou tudíž povinny identifikovat rizika praní peněz a financování terorismu, posoudit je a porozumět jim tak, aby byla zmírněna, a případně zmrazit, zajistit a odejmout výnosy z trestné činnosti. Za tímto účelem musí členské státy vyžadovat po úvěrových institucích zaprvé, aby prováděly v závislosti na jejich posouzení rizik hloubkovou kontrolu klienta (kapitola II), zadruhé, aby oznamovaly informace týkající se skutečných příjemců transakcí (kapitola III), a zatřetí, aby oznamovaly podezřelé finanční transakce finanční zpravodajské jednotce, kterou jsou členské státy povinny speciálně zřídit (kapitola IV). Za účelem zajištění dodržení těchto povinností unijní normotvůrce přiznává příslušným vnitrostátním orgánům posílené pravomoci v oblasti dozoru a kontroly ve vztahu k úvěrovým institucím, přičemž členské státy jsou mimoto povinny stanovit sankce v případě nesplnění uvedených povinností.

terorismu nebo stupně zranitelnosti jejich transakcí. Je pravda, že v tomto okruhu jsou obsaženy v čl. 2 odst. 1 bodu 3 písm. e) této směrnice „další osoby obchodující se zbožím, pokud jsou platby v částce 10 000 [eur] nebo vyšší prováděny nebo přijímány v hotovosti“. Je rovněž pravda, že v bodě 6 odůvodnění uvedené směrnice unijní normotvůrce stanoví, že „[č]lenské státy by měly mít možnost přijmout nižší prahové hodnoty, doplňková obecná omezení používání hotovosti a další přísnější ustanovení“. Nicméně tato posledně uvedená zmínka nemůže znamenat, že takové právní předpisy, jako jsou právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení, spadají do působnosti směrnice 2015/849, jak z důvodu její nepřesnosti, tak z důvodu nedostatku závaznosti ustanovení obsažených v bodech odůvodnění směrnice.

55. Mimoto ačkoli unijní normotvůrce umožňuje v článku 4 směrnice 2015/849 členským státům rozšířit působnost této směrnice, je tomu tak pouze v rozsahu, který výslovně uvádí, v němž je toto rozšíření v souladu s přístupem založeným na posouzení rizik a v němž se týká profesí a kategorií podniků, „které provádějí činnosti, u nichž je zvláště pravděpodobné, že budou využity k praní peněz nebo financování terorismu“. Jinými slovy, toto ustanovení umožňuje, aby členský stát uložil opatření hloubkové kontroly a kontroly vůči širší kategorii podniků na základě vlastní analýzy rizik, kterou může provést na základě článku 7 této směrnice, ale podle mého názoru neumožňuje na základě tohoto ustanovení založit takovou právní úpravou, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která upravuje ve vztahu ke všem fyzickým nebo právnickým osobám použití platebních prostředků v tuzemsku za účelem boje proti daňovým podvodům a únikům.

56. S přihlédnutím k těmto skutečnostem se tudíž domnívám, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která za účelem boje proti daňovým podvodům a únikům zakazuje fyzickým nebo právnickým osobám provádět tuzemskou hotovostní platbu, pokud odpovídá stanovené prahové hodnotě nebo je vyšší, a ukládá těmto osobám povinnost provést bankovní převod nebo vklad na účet, nespadá do působnosti směrnice 2015/849.

57. Vzhledem k tomu, že v současné době neexistují v právu Unie legislativní akty, které se týkají podmínek a pravidel, podle kterých takové státy, které nejsou členy eurozóny, jako je Bulharská republika, mohou omezit tuzemské hotovostní platby[21], dotčené vnitrostátní právní předpisy je třeba přezkoumat výlučně s přihlédnutím k primárnímu právu a zejména pravidlům, která se týkají volného pohybu.

B. Přezkum vnitrostátních právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení z hlediska článku 63 SFEU

58. Podstatou první předběžné otázky položené předkládajícím soudem Soudnímu dvoru je, zda článek 63 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání právním předpisům členského státu, které zakazují provádět tuzemské hotovostní platby, pokud odpovídají stanovené prahové hodnotě nebo jsou vyšší, a které ukládají za tímto účelem použít bankovní převod nebo vklad na účet, včetně případu, kdy se jedná o vyplácení dividend společnosti.

[21] – Viz zpráva o omezení plateb v hotovosti (bod 2.2.1).

59. Vzhledem k neexistenci společných nebo harmonizovaných pravidel mohou takové státy, které nejsou členy eurozóny, jako je Bulharská republika, omezit tuzemské hotovostní platby. Stejně jako každý jiný členský stát nicméně musí dodržovat pravidla vnitřního trhu a zejména pravidla Smlouvy týkající se volného pohybu [22].

60. V rámci věci v původním řízení je třeba posoudit slučitelnost vnitrostátních právních předpisů se svobodou pohybu, která byla přímo porušena [23].

61. V projednávané věci příslušné vnitrostátní orgány uplatnily dotčené právní předpisy na výplatu dividend, které představují podle ustálené judikatury kapitálový příjem chápaný ve světle pravidel týkajících se volného pohybu kapitálu [24]. Z toho důvodu navrhuji Soudnímu dvoru, aby provedl analýzu ve světle pravidel týkajících se volného pohybu kapitálu a plateb stanovených v článku 63 SFEU.

62. Jak v projednávané věci předkládající soud vyzývá Soudní dvůr, je tedy třeba určit, zda musí být dotčené vnitrostátní právní předpisy analyzovány jako omezení volného pohybu kapitálu a plateb ve smyslu článku 63 SFEU, a případně, zda může být takové omezení odůvodněné.

1. K existenci omezení volného pohybu kapitálu a plateb

63. Na základě článku 63 SFEU jsou zakázána všechna omezení pohybu kapitálu a plateb mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi.

64. Jak vyplývá ze znění tohoto ustanovení, porušení tohoto ustanovení předpokládá existenci jak kapitálu a plateb, které mají přeshraniční rozměr, tak jejich omezení.

65. Zaprvé se domnívám, že vnitrostátní právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení se mohou dotýkat kapitálu a plateb, které mají přeshraniční rozměr, a to z důvodu jejich obecnosti.

66. Jak sice uvádí bulharská a česká vláda ve svých vyjádřeních, vnitrostátní právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení se omezují na stanovení podmínek pro platby prováděné na území členského státu. Uvádím však, že se tyto právní předpisy použijí na všechny fyzické nebo právnické osoby, které provádějí platbu na tomto území bez ohledu na státní příslušnost, bydliště fyzických osob nebo sídlo právnických osob, nebo dále postavení, v němž jednají. Z toho důvodu se uvedené právní předpisy použijí i v případě, kdy je platba prováděna fyzickou nebo právnickou osobou, která má bydliště nebo sídlo v jiném členském státě než v Bulharsku, nebo v její prospěch, například v rámci přeshraničního poskytnutí služeb.

67. Mimoto se článek 3 ZOPB týká plateb prováděných v bulharských leva i v zahraničních měnách a použije se bez ohledu na druh a povahu transakce, se kterou je platba spojena [25]. V souladu s pokyny týkajícími se použití ZOPB [26] tedy byly tyto právní předpisy v projednávané

[22] – Viz *per analogiam* rozsudek ze dne 22. listopadu 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, bod 27 a citovaná judikatura).

[23] – Viz rozsudek ze dne 7. září 2017, Eqiom a Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, bod 44, jakož i citovaná judikatura).

[24] – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 6. června 2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294, body 26 a násl.), ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že taková operace je nerozlučitelně spjata s pohybem kapitálu.

[25] – Část III bod 1 pokynů týkajících se použití ZOPB stanoví, že ZOPB upravuje omezení všech tuzemských plateb ve vztazích mezi občany a hospodářskými subjekty, takže druh transakce, smlouvy nebo operací v zásadě není relevantní z hlediska působnosti zákona, jelikož z právního hlediska je relevantní pouze výše předpokládané, určitelné nebo provedené platby.

[26] – Viz část IV bod 6 těchto pokynů.

věci použity na výplatu dividend společnosti legálně usazené v tuzemsku jedinému společníkovi této společnosti, který je v projednávané věci řecké státní příslušnosti. Podle mého názoru nelze vážně zpochybnit, že výplata dividend pocházejících od podniku usazeného v Bulharsku ve formě hotovostní platby společníkovi, který je občanem jiného členského státu, představuje pohyb kapitálu a platbu, které mají přeshraniční rozměr ve smyslu článku 63 SFEU [27].

68. Zadruhé je podle mého názoru nezpochybnitelné, že dotčené vnitrostátní právní předpisy představují omezení volného pohybu kapitálu a plateb, a to bez ohledu na neexistenci diskriminace na základě státní příslušnosti dotčených fyzických nebo právnických osob.

69. Právní předpisy, které upravují obecně používání platebních prostředků tak, že zakazují jednotlivcům a podnikům provádět hotovostní platby, pokud jejich výše odpovídá 10 000 BGN (5 113 eur) nebo je vyšší, a že za tímto účelem pod trestem uložení sankce ukládají, aby použili platební prostředky výslovně uvedené zákonodárcem, totiž samy o sobě omezují volný pohyb kapitálu a plateb.

70. Jednak poznamenávám, že mince a bankovky jako zákonné platidlo s sebou v zásadě nesou povinnou akceptaci hotovostních plateb. Používání mincí a bankovek je tak uznáno jako prostředek, který může svobodně použít jakákoli osoba, která je povinna k platbě.

71. V eurozóně tak podle znění doporučení Komise ze dne 22. března 2010 o rozsahu působnosti a účincích eurobankovek a euromincí jako zákonného platidla [28], pojem zákonné platidlo implikuje v případě platební povinnosti, že věřitel nemůže odmítnout platbu provedenou v hotovosti a že dlužník může splnit platební povinnost nabídnutím eurobankovek a euromincí věřiteli [29]. Komise v důsledku toho uvádí, že „[p]řijímání eurobankovek a euromincí jako platebního prostředku v maloobchodních operacích by mělo být pravidlem“ [30].

72. V tomto ohledu podle závěrů studie provedené v roce 2016 ECB [31] zůstávají hotovostní transakce nejdostupnějším, ale rovněž nejrozšířenějším platebním prostředkem zejména v určitých hospodářských odvětvích a pro mnoho malých a středních podniků [32]. V eurozóně bylo přibližně 79 % plateb v místě prodeje provedeno v hotovosti, zatímco přibližně 19 % bylo provedeno platební kartou a přibližně 2 % jinými platebními prostředky. Z hlediska hodnoty byl podíl hotovostních plateb na trhu téměř 54 %, zatímco podíl u bankovních karet činil 39 % a u ostatních platebních nástrojů přibližně 7 % [33]. Podle této studie se 10 % analyzovaných hotovostních transakcí týkalo zboží nebo služeb s hodnotou vyšší než 100 eur [34].

73. Kromě toho takové vnitrostátní právní předpisy, jako jsou právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení, mají za následek nejen vyloučení hotovostních plateb, jakož i jiných legálních platebních prostředků, jako je platební karta, ale rovněž uložení povinnosti jednotlivcům a podnikům provádět bankovní převod nebo vklad na účet.

27 – Pokud se nemýlím, neumožňují písemnosti předložené Soudnímu dvoru předkládajícím soudem určit místo bydliště KS.

28 – Úř. věst. 2010, L 83, s. 70.

29 – Bod 1 písm. a) a c) tohoto doporučení.

30 – Bod 2 uvedeného doporučení.

31 – Shrnuté ve zprávě ECB, nadepsané „The use of cash by households in the euro area“, dostupné na následující internetové adrese: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf.

32 – Viz bod 4 zprávy o omezení plateb v hotovosti, ve kterém je rovněž uvedeno, že „hotovost zůstává nejběžnějším platebním prostředkem v eurozóně a je stále významným uchovatelem hodnoty“ (bod 2.1, který odkazuje na zprávu ECB, nadepsanou „The use of cash by households in the euro area“).

33 – Viz zpráva ECB „The use of cash by households in the euro area“, s. 19.

34 – Viz zpráva ECB „The use of cash by households in the euro area“, s. 25.

74. Je třeba konstatovat, že škála platebních řešení použitých bulharským zákonodárcem není široká a zejména vyžaduje, aby měl jednotlivec platební účet a prováděl platby při použití tohoto účtu. Maximální prahová hodnota ve výši 10 000 BGN (5 113 eur) přitom sama o sobě nevylučuje, aby upřednostnil provedení platby v takové částce spíše v hotovosti nebo platební kartou z důvodů, které spočívají v bezprostřednosti, jednoduchosti nebo bezplatnosti platebního způsobu, před provedením bankovního převodu. Dotčené vnitrostátní právní předpisy tedy podle mého názoru mohou odrazovat jednotlivce s bydlištěm například v pohraniční oblasti od vycestování do sousedního členského státu za účelem nákupu zboží od obchodníků nebo využití služeb od poskytovatelů, kteří budou vyžadovat za účelem platby provedení bankovního převodu nebo vkladu na účet.

75. Stejně tak z hlediska společnosti připomínám, že v souladu se zásadou smluvní svobody, kterou mají akcionáři nebo společníci, si tito v zásadě mohou zvolit způsob výplaty dividend, a zejména jeho formu. Taková právní norma, jako je článek 3 ZOPB, má přitom za následek omezení svobody akcionářů vyplatit tyto dividendy v hotovosti, neboť jinak by byla společnost vystavena obzvláště přísné sankci.

76. Je nesporné, že bankovní převod vykazuje výhody pro účely přeshraničních plateb tím, že umožňuje zejména jednotlivcům a společnostem vyhnout se převozu značných částek v hotovosti. Nic to však nemění na tom, že tyto platební transakce mohou být zatíženy různými bankovními poplatky. I když je v současné době Bulharská republika členským státem jednotné oblasti pro platby v eurech [Single Euro Payments Area (SEPA)] [35], připomínám, že není členským státem eurozóny. Za těchto okolností se takové výhody stanovené v rámci SEPA, jako je provádění přeshraničních bankovních převodů za jeden pracovní den od okamžiku přijetí příkazu k bankovnímu převodu bankou vystavovatele, nebo dále použití konkurenceschopných cen, použijí pouze na platby v eurech. Ohledně plateb v bulharských leva se i nadále použijí bulharské právní předpisy, které upravují poplatky za přeshraniční platby. Je přitom rozumné se domnívat, že dotčené právní předpisy tedy budou mít za následek zatížení dividend vyplácených akcionářům nebo společníkům, kteří nemají platební účet v tuzemsku, dodatečnými poplatky spojenými s provedením přeshraničního převodu v národní měně.

77. S přihlédnutím k těmto skutečnostem se domnívám, že takové právní předpisy, jako jsou právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení, tedy mohou omezit volný pohyb kapitálu a plateb zaručený v článku 63 SFEU.

78. Z ustálené judikatury nicméně vyplývá, že takové omezení může být v souladu s tímto článkem tehdy, je-li odůvodněno legitimním důvodem nebo naléhavým důvodem obecného zájmu a je-li v takovém případě způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračuje meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné, a je-li v souladu se základními právy [36], což je nyní třeba přezkoumat.

79. V tomto ohledu následuje několik upřesnění, která mohu poskytnout ohledně splnění těchto podmínek v rámci sporu v původním řízení, neboť je na předkládajícím soudu, aby za tímto účelem provedl potřebná ověření.

[35] – Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 260/2012 ze dne 14. března 2012, kterým se stanoví technické a obchodní požadavky pro úhrady a inkasa v eurech a kterým se mění nařízení (ES) č. 924/2009 (Úř. věst. 2012, L 94, s. 22), ve znění nařízení č. 248/2014 ze dne 26. února 2014 (Úř. věst. 2014, L 84, s. 1). Jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 5. září 2019, Verein für Konsumenteninformation (C-28/18, EU:C:2019:673, bod 18), SEPA má za cíl vytvořit pro platby v eurech platební služby pro celou Unii, jež nahradí stávající vnitrostátní platební služby.

[36] – Viz rozsudek ze dne 26. února 2019, X (Zprostředkovatelské společnosti usazené ve třetích zemích) (C-135/17, EU:C:2019:136, bod 70 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudek ze dne 8. května 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, bod 64 a citovaná judikatura).

2. Odůvodnění omezení

80. Ze znění čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU [37], jakož i z judikatury Soudního dvora vyplývá, že nutnost předcházet daňovým podvodům a únikům představuje legitimní důvod, který může odůvodňovat omezení volného pohybu kapitálu.

81. V rozsudku ze dne 30. dubna 2020, Société Générale [38], tak Soudní dvůr rozhodl, že nutnost zaručit účinný výběr daně je legitimním cílem, který může odůvodňovat omezení základních svobod. Podle Soudního dvora je tedy členský stát oprávněn uplatňovat opatření, kterými lze jednoznačně a přesně zjistit výši dlužné daně, avšak za předpokladu, že tato opatření zaručí, že bude dosaženo sledovaného cíle, a nepřekročí meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné [39].

82. V rozsudku ze dne 26. února 2019 X (Zprostředkovatelské společnosti usazené ve třetích zemích) [40] Soudní dvůr rovněž rozhodl, že vnitrostátní opatření omezující volný pohyb kapitálu může být odůvodněno nezbytností předcházet daňovým únikům a vyhýbání se daňovým povinnostem, pokud se specificky týká čistě vykonstruovaných operací postrádajících hospodářskou podstatu, jejichž jediným cílem je vyhnout se dani obvykle dlužné ze zisků z činností vykonávaných na území daného členského státu [41].

83. V projednávané věci musí ustanovení v článku 3 ZOPB umožňovat boj proti šedé ekonomice tím, že zaručují výběr daně a příspěvků na sociální zabezpečení prostřednictvím sledovatelnosti finančních operací. Jak bulharská vláda vysvětluje a ukazuje ve svém vyjádření [42], cílem těchto právních předpisů je zejména bojovat proti praktikám daňového podvodu tím, že omezí situace, ve kterých není v účetnictví zanesena značná hotovost s cílem vyhnout se zdanění z titulu daně z příjmu fyzických osob a korporátní daně, jakož i úhradě povinných příspěvků na sociální zabezpečení. Bulharská vláda uvádí případy, ve kterých je účetní závěrka společnosti padělána za účelem oklamání služeb Národní agentury pro příjmy, nebo dále případy, ve kterých je uměle snížena odměna pro účely jejího přiznání orgánům pověřeným výběrem příspěvků na sociální zabezpečení. Povinnost vyplatit dividendy prostřednictvím bankovního převodu nebo vkladu na účet by tedy měla umožnit zabránit „skryté“ výplatě dividend a zaručit že dividendy budou zdaněny pouze jednou a na příslušném daňovém území.

84. S přihlédnutím k těmto skutečnostem se domnívám, že právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení mohou být odůvodněny legitimním důvodem, který vychází z boje proti daňovým podvodům a únikům.

85. Nyní je třeba určit, zda jsou tyto právní předpisy způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračují meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné.

[37] – Článek 65 odst. 1 písm. b) SFEU stanoví, že článkem 63 SFEU není dotčeno právo členských států „učinit všechna nezbytná opatření, jež by zabránila porušování vnitrostátních právních předpisů, zejména v oblasti daňového práva a dohledu nad finančními institucemi, nebo stanovit postupy pro ohlašování pohybu kapitálu pro účely správní či statistické, nebo učinit opatření odůvodněná veřejným pořádkem či veřejnou bezpečností“.

[38] – C-565/18, EU:C:2020:318.

[39] – Viz rozsudek ze dne 30. dubna 2020, Société Générale (C-565/18, EU:C:2020:318, bod 38 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudek ze dne 23. února 1995, Bordessa a další (C-358/93 a C-416/93, EU:C:1995:54, body 19 až 21).

[40] – C-135/17, EU:C:2019:136.

[41] – Viz rozsudek ze dne 26. února 2019, X (Zprostředkovatelské společnosti usazené ve třetích zemích) (C-135/17, EU:C:2019:136, bod 73 a citovaná judikatura).

[42] – Důvody uvedené bulharskou vládou v bodech 53 a násl. jejího vyjádření jsou totožné s důvody, které uvedla před ECB ve své žádosti o stanovisko (viz poznámka pod čarou 5 tohoto stanoviska).

3. Způsobilost vnitrostátních právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení dosáhnout cílů, které sledují

86. Připomínám, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora jsou vnitrostátní právní předpisy způsobilé zaručit uskutečnění dovolávaného cíle pouze tehdy, pokud opravdu odpovídají snaze dosáhnout jej soudržným a systematickým způsobem [43].

87. I když v současné době neexistuje shoda na tom, zda omezení hotovostních plateb mají skutečný dopad na objem daňových podvodů a úniků [44], zdůrazňuji, že v tomto případě nejde o to, zda bulharské právní předpisy umožňují vymýtit tyto daňové podvody a úniky, jejichž původ a povaha jsou natolik různorodé, nýbrž posoudit způsobilost těchto právních předpisů s těmito jevy bojovat. Podle mého názoru přitom existuje mnoho skutečností, které mohou prokazovat, že dotčené právní předpisy byly vypracovány tak, aby bojovaly proti daňovým podvodům a únikům soudržným a systematickým způsobem v souladu s judikaturou Soudního dvora.

88. Pokud jde zaprvé o působnost těchto právních předpisů, tato umožňuje postihnout a případně sankcionovat v co největší míře daňové podvody. Připomínám, že s výhradou výjimek uvedených v článku 2 ZOPB se uvedené právní předpisy použijí jednotně na všechny osoby a podniky, které provádějí v tuzemsku platbu, jejíž hodnota činí nebo překračuje prahovou hodnotu ve výši 10 000 BGN (5 113 eur). Všichni hráči a všechna hospodářská odvětví tedy podléhají totožným povinnostem bez ohledu na povahu a předmět transakce, se kterou je platba spojena.

89. Mimoto uvádím, že prahová hodnota ve výši 10 000 BGN (5 113 eur) se použije bez ohledu na to, zda je transakce provedena jednou platbou nebo ve formě několika plateb, které jsou propojeny, což umožňuje postihnout jednání těch, kteří se snaží obejít použitelnou právní úpravu prostřednictvím rozdělení platby dlužné částky na tolik částí, kolik je nezbytné proto, aby se na tuto platbu nevztahovala působnost ZOPB. Připomínám tak, že v rámci věci v původním řízení společnost Ecotex provedla výplatu dividend podniku v celkové výši 100 000 BGN (51 130 eur), z níž 95 000 BGN (přibližně 48 573,50 eura) bylo vyplaceno v hotovosti v 9 splátkách ve výši 10 000 BGN (5 113 eur) a jedné splátce ve výši 5 000 BGN (2 556,50 eura).

90. Pokud jde zadruhé o platební podmínky uložené dotčenými právními předpisy pro účely plateb v částce 10 000 BGN (5 113 eur) nebo vyšší, tyto podmínky umožňují účinně zaručit identifikaci transakcí a uplatnění daňových předpisů.

[43] – Viz rozsudky ze dne 25. dubna 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, bod 66 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 19. prosince 2018, Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, bod 51 a citovaná judikatura).

[44] – Ve své zprávě o omezení plateb v hotovosti Komise uvádí, že takové omezení by mělo na daňové úniky pouze minimální dopad (bod 5.2), jelikož zaprvé daňové úniky závisí i na jiných sociálních, ekonomických a politických faktorech, zadruhé se velká část daňových úniků provádí nikoliv prostřednictvím transakcí v hotovosti, ale prostřednictvím složitých právních struktur a operací, které jsou často nadnárodního charakteru, a zatřetí omezení plateb v hotovosti nemá nutně odrazující účinek. Naproti tomu v usnesení ze dne 26. března 2019 o finančních trestných činech, vyhýbání se daňovým povinnostem a daňových únicích [2018/2121/(INI), bod 13] Evropský parlament uznal, že „hotovostní transakce jsou i nadále vysoce rizikové z hlediska praní peněz a vyhýbání se daňové povinnosti, včetně podvodů v oblasti [daně z přidané hodnoty (DPH)], a to přes jejich přínosy, jako je rychlost a dostupnost“. Ve svém stanovisku k „návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o informacích doprovázejících převody peněžních prostředků“ a k „návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu“ (Úř. věst. 2013, C 271, s. 31, bod 4.3) Evropský hospodářský a sociální výbor již poukázal na to, že platby v hotovosti podporují šedou ekonomiku, zatímco jiné platební prostředky jsou transparentnější z hlediska daňového i ekonomického, a také levnější pro společnost jako celek, pohodlnější, bezpečnější a inovativnější.

91. Bulharský zákonodárce totiž ukládá povinnost použít platební prostředky, které zajišťují sledovatelnost finančních operací [45].

92. Bankovní převod a vklad na účet jednak umožňují odstranit anonymitu finančních transakcí a zajistit jejich sledovatelnost pro účely zaúčtování a zdanění finančními orgány státu, a to na rozdíl od hotovostních plateb, které neumožňují určit parametry transakce (strany, výše, předmět, datum). V tomto ohledu bulharská vláda uvádí, že bankovní převod a vklad na účet jsou podporovány zákonem, neboť jsou kontrolovatelné a lze je identifikovat a analyzovat pro účely daňových kontrol, aniž by bylo zabráněno či zpožděno provedení platební operace vzhledem k rychlosti a pohodlí transakcí prováděných prostřednictvím bulharského bankovního systému.

93. Kromě toho, i když bulharský zákonodárce vyloučil z mechanismu, který zavedl, jiné platební prostředky, například platby šekem a platební kartou, tato volba může být odůvodněná s ohledem na velmi vysoký podíl podvodů u obou těchto platebních způsobů [46].

94. V této souvislosti přispívá mechanismus zavedený dotčenými právními předpisy k boji proti daňovým podvodům a únikům.

95. Nicméně takové právní předpisy mohou opravdu dosáhnout tohoto cíle pouze v rozsahu, v němž mohou být požadavky, které stanoví, dodrženy.

96. Zákaz hotovostních plateb a uložení povinnosti použít bankovní převod nebo vklad na účet za účelem boje proti daňovým podvodům a únikům přitom předpokládá, že jednotlivci mají platební účet nebo jsou schopni si jej založit [47]. Je třeba konstatovat, že některé osoby jsou vyloučeny z bankovní nabídky nebo se jí vzdávají [48]. V tomto ohledu musím sdílet úvahy uvedené generálním advokátem G. Pitruzzellou v jeho stanovisku ve spojených věcech Dietrich a Häring [49]. Poté, co generální advokát G. Pitruzzella uvedl, že směrnice 2014/92 [50] přiznává každému, kdo legálně pobývá v Unii, právo otevřít si platební účet se základními prvky (účet, který musí zahrnovat službu provádění takových platebních operací, jako jsou příkazy k úhradě a inkasa v rámci Unie) a podporuje účast zranitelných spotřebitelů „bez bankovního účtu“ na trhu retailových bankovních služeb, odkazuje na nedávné údaje, na jejichž základě je počet lidí, kteří stále nemají přístup k základním finančním službám v Unii a v eurozóně, přestože je menšinový, není marginální.

[45] – V tomto ohledu viz ustanovení uvedená unijním normotvůrcem v rámci nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/847 ze dne 20. května 2015 o informacích doprovázejících převody peněžních prostředků a o zrušení nařízení (ES) č. 1781/2006 (Úř. věst. 2015, L 141, s. 1). Ve Francii zůstává podle výroční zprávy Observatoře pro bezpečnost platebních prostředků při Banque de France z roku 2018 (dostupné na následující internetové adrese: https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/819172_osmp2018_web_3.pdf) bankovní převod bezhotovostní platební prostředek, který je nejméně zneužíván k podvodu, ačkoliv jsou přes něj placeny nejvýznamnější částky (s. 35).

[46] – Podle výroční zprávy Observatoře pro bezpečnost platebních prostředků při Banque de France z roku 2018 (viz předchozí poznámka pod čarou) je šek platebním prostředkem, který je nejčastěji zneužíván k podvodu, před platební kartou, i přesto, že je mnohem méně často používán (s. 33, jakož i s. 19 a 48 této zprávy).

[47] – Jakýkoli legálně založený podnik má v zásadě platební účet. Jedná se totiž o povinnost pro účely zápisu do obchodního rejstříku a k přiznání k DPH.

[48] – V tomto ohledu viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/92/EU ze dne 23. července 2014 o porovnatelnosti poplatků souvisejících s platebními účty, změně platebního účtu a přístupu k platebním účtům se základními prvky (Úř. věst. 2014, L 257, s. 214), ve které unijní normotvůrce zdůrazňuje, že někteří spotřebitelé si neotevírají platební účty, buď protože jsou jim odepřeny, nebo protože jim nejsou nabízeny adekvátní produkty (bod 7 odůvodnění). Viz rovněž například ve Francii výroční zpráva Observatoře pro bankovní začlenění při Banque de France z roku 2019, dostupná na následující internetové stránce: https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/oibwebvf.pdf („Přístup k účtu a přizpůsobeným bankovním službám“, s. 9).

[49] – C-422/19 a C-423/19, EU:C:2020:756, zejména body 136 až 138.

[50] – Viz zejména čl. 2 odst. 2, článek 16, jakož i body 9, 46 a 48 odůvodnění této směrnice.

97. Za těchto okolností považuji za zásadní, aby se předkládající soud ujistil, že právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení jsou doprovázeny opatřeními, která zohledňují bankovní začlenění jednotlivců. V souladu s bodem 46 odůvodnění a s čl. 18 odst. 4 směrnice 2014/92 by měl zejména zjistit, zda je zranitelným osobám „bez bankovního účtu“ umožněn přístup k bankovnímu účtu se základními prvky za výhodnějších podmínek, než jsou podmínky použitelné na jakéhokoli jiného jednotlivce, například bezplatně [51]. To je o to důležitější proto, že sankce uložená v případě porušení článku 3 ZOPB je přísná.

98. To s sebou nese rovněž určitou pružnost těchto právních předpisů. Když uvádím, že v článku 2 ZOPB bulharský zákonodárce stanoví výjimku ve prospěch „osob s úplně nebo částečně omezenou svéprávností“, domnívám se, že je třeba rovněž přezkoumat, zda existují zvláštní nebo odchylující se opatření, kterých se mohou dovolávat osoby, které z jiných legitimních důvodů, než je výše uvedený důvod, které vycházejí například z jejich situace existenční nejistoty nebo z jejich postavení (jako žadatelé o mezinárodní ochranu), nemohou provést bankovní převod nebo vklad na účet. Za těchto individuálně posuzovaných okolností nepovažuji za nemožné zaručit sledovatelnost hotovostní platby určením výše, důvodu transakce a dotčených stran (a například požadavkem na prokázání totožnosti).

99. Konečně zatřetí a naposledy je třeba ohledně režimu sankcí stanoveného v článku 5 ZOPB konstatovat, že jeho cílem je sankcionovat ve formě obzvláště přísné pokuty porušení právní úpravy týkající se omezení hotovostních plateb stanoveného v článku 3 ZOPB. Z informací poskytnutých předkládajícím soudem vyplývá, že ukládaná pokuta je ostatně správní sankcí trestní povahy [52]. Je nepochybné, že tento režim sankcí byl zaveden za účelem boje proti riziku daňových podvodů a úniků prevencí a odrazováním. Zdůrazňuji, že v rozsudku ze dne 19. července 2012, Rēdlihs [53], Soudní dvůr rozhodl, že členské státy mohou zcela legitimně za účelem zajištění řádného výběru daně a předcházení daňovým únikům stanovit v příslušných vnitrostátních právních předpisech vhodné sankce za nesplnění povinnosti zápisu do registru osob povinných k DPH [54].

100. Za těchto okolností a s výhradou ověření, která přísluší provést předkládajícímu soudu, se domnívám, že takové vnitrostátní právní předpisy, jako jsou právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení, které zakazují hotovostní platby na podporu plateb prostřednictvím bankovního převodu nebo vkladu na účet, pokud výše platby činí 10 000 BGN (5 113 eur) nebo je vyšší, a sankcionují porušení takového zákazu, jsou opatřením, které je způsobilé soudržným a systematickým způsobem dosáhnout cíle sledovaného těmito právními předpisy.

4. Přiměřenost právních předpisů dotčených ve věci v původním řízení

101. Nyní je třeba posoudit, zda dotčené právní předpisy nepřekračují meze toho, co je nezbytné pro dosažení cílů, které sledují.

[51] – Na základě čl. 18 odst. 4 této směrnice mohou členské státy od úvěrových institucí požadovat, aby zavedly různé systémy pro stanovování cen v závislosti na úrovni bankovního začlenění spotřebitele, což umožní zejména výhodnější podmínky pro zranitelné spotřebitele bez bankovního účtu. V bodě 46 odůvodnění uvedené směrnice unijní normotvůrce stanoví, že „[a]by se zajistilo, že platební účty se základními prvky budou přístupné co nejširšímu okruhu spotřebitelů, měly by být nabízeny bezplatně nebo za přiměřený poplatek. S cílem podpořit zranitelné spotřebitele bez bankovního účtu v účasti na trhu retailových bankovních služeb by členské státy měly mít možnost stanovit, že těmto spotřebitelům mají být bankovní účty nabízeny za zvláště výhodných podmínek, například bezplatně“.

[52] – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 31).

[53] – C-263/11, EU:C:2012:497.

[54] – Viz rozsudek ze dne 19. července 2012, Rēdlihs (C-263/11, EU:C:2012:497, bod 45).

102. Pokud totiž určitá vnitrostátní právní úprava může bránit jedné nebo několika základním svobodám zaručeným Smlouvou a dotyčný členský stát se dovolává k odůvodnění takové překážky naléhavých důvodů obecného zájmu, mohou se takto stanovené výjimky vztahovat podle Soudního dvora na dotčenou vnitrostátní právní úpravu pouze tehdy, je-li v souladu se základními právy, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje, mezi které patří zásada proporcionality [55].

103. Předpokladem tohoto přezkumu je podle mého názoru analýza přiměřenosti jednak opatření, jehož cílem je uložit jednotlivcům a podnikům, aby měli platební účet, a jednak režimu sankcí stanoveného v článku 5 ZOPB.

a) Přiměřenost požadavku týkajícího se povinnosti mít platební účet

104. Jak jsem uvedl, dodržení požadavků stanovených v článku 3 ZOPB implikuje zejména povinnost jednotlivců mít nebo si založit platební účet za účelem provádění bankovního převodu nebo vkladu na účet u částek ve výši 10 000 BGN (5 113 eur) nebo vyšších [56].

105. Zaprvé se domnívám, že přiměřenost tohoto požadavku musí být přezkoumána s přihlédnutím k bankovnímu začlenění a existenci opatření uvedených v bodech 97 a 98 tohoto stanoviska.

106. Zadruhé se domnívám, že přiměřenost tohoto požadavku musí být přezkoumána s přihlédnutím k prahové hodnotě v částce 10 000 BGN (5 113 eur) stanovené v čl. 3 odst. 1 bodě 1) ZOPB.

107. Tuto prahovou hodnotu nepovažuji za nepřiměřeně nízkou, neboť nevede k situaci, ve které by bylo odmítání platby namítáno vůči jednotlivcům při jejich nákupech základních lidských potřeb nebo výrobků běžné spotřeby. Tak by tomu mohlo být v případě, že by se Bulharská republika rozhodla snížit tuto prahovou hodnotu na 1 000 BGN (511,30 eura) v souladu s návrhem zákona, který předložila ke stanovisku ECB dne 27. června 2017 [57].

108. Prahová hodnota ve výši 10 000 BGN (5 113 eur) umožňuje osobám vyloučeným z bankovní nabídky nebo nejzranitelnějším osobám, které nemají přístup k základním finančním službám, platit hotově běžné nákupy, ale i dražší plnění, aniž jsou povinny mít bankovní účet a aniž jsou vystaveny riziku, že jim bude uložena obzvláště přísná pokuta.

109. S přihlédnutím k těmto skutečnostem a opět s výhradou ověření, která přísluší provést předkládajícímu soudu z hlediska existence opatření uvedených v bodech 97 a 98 tohoto stanoviska, nepovažuji za nepřiměřený požadavek, který implikují dotčené právní předpisy, mít bankovní účet pro účely plateb v hodnotě odpovídající 10 000 BGN (5 113 eur) nebo vyšší.

110. Naproti tomu závěr ohledně přiměřenosti režimu sankcí stanoveného v článku 5 ZOPB je odlišný.

[55] – Viz rozsudek ze dne 8. května 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, bod 64 a citovaná judikatura).

[56] – Jak jsem uvedl, každý legálně založený podnik má v zásadě platební účet, neboť se jedná o povinnost pro účely zápisu do obchodního rejstříku a k přiznání k DPH.

[57] – Viz poznámka pod čarou 5 tohoto stanoviska. ECB posoudila toto snížení jako nepřiměřené vzhledem k potenciálně zápornému dopadu na systém hotovostních plateb (bod 2.11 tohoto stanoviska).

b) Přiměřenost režimu sankcí stanoveného v článku 5 ZOPB

111. Otázka týkající se přiměřenosti režimu sankcí stanoveného v článku 5 ZOPB je výslovně uvedena předkládajícím soudem v rámci první části jeho třetí předběžné otázky [pod písmenem a)].

112. Předkládající soud se totiž táže, zda požadavek na přiměřenost trestů stanovený v čl. 49 odst. 3 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že brání takovým vnitrostátním právním předpisům, jako jsou právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení, které v reakci na porušení ustanovení o omezení hotovostních plateb, stanoví režim sankcí, v jehož rámci vnitrostátní orgán pověřený přijímáním sankcí za spáchaná protiprávní jednání nemůže přihlédnout ke konkrétním okolnostem věci, jelikož pokuta je vyjádřena jako procento z celkové výše platby zaplacené v rozporu s uvedenými ustanoveními.

1) Úvodní poznámky

113. Stejně jako Komise se nedomnívám, že ustanovení v čl. 51 odst. 1 Listiny brání tomu, aby Soudní dvůr posoudil dotčený režim sankcí z hlediska zejména čl. 49 odst. 3 Listiny.

114. Ačkoli je pravda, že vnitrostátní právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení nespadají do oblasti harmonizované unijním právem, z judikatury Soudního dvora vyplývá, že se základní práva zaručená Listinou uplatní ve všech situacích, které upravuje unijní právo, a musí být respektována zejména v případě, kdy vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti tohoto práva [58]. Jak jsem již připomněl, když vnitrostátní právní úprava může bránit jedné nebo několika základním svobodám zaručeným Smlouvou a dotyčný členský stát se dovolává k odůvodnění takové překážky naléhavých důvodů obecného zájmu, mohou se podle Soudního dvora takto stanovené výjimky vztahovat na dotčenou vnitrostátní právní úpravu pouze tehdy, je-li v souladu se základními právy, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje [59]. Z úvah uvedených v bodech 63 až 78 tohoto stanoviska přitom vyplývá, že právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení představují omezení volného pohybu kapitálu a plateb ve smyslu článku 63 SFEU, které může být odůvodněné nezbytností bojovat proti daňovým podvodům a únikům.

115. Mimoto připomínám, že Soudní dvůr rozhodl, že při neexistenci harmonizace unijních právních předpisů v oblasti sankcí použitelných v případě nedodržení podmínek stanovených režimem zavedeným těmito právními předpisy mají členské státy pravomoc zvolit si sankce, které se jim jeví vhodné za podmínky, že vykonávají své pravomoci za dodržování unijního práva a jeho obecných zásad [60]. Přitom rovněž připomínám, že zásada proporcionality, na kterou odkazuje předkládající soud, představuje nejen obecnou právní zásadu Unie [61], ale i základní právo, které je zakotveno v čl. 49 odst. 3 Listiny z hlediska přiměřenosti trestů.

116. V tomto ohledu se domnívám, že takovou sankci, jako je sankce stanovená v článku 5 ZOPB, lze přezkoumat s přihlédnutím k zásadě přiměřenosti trestů stanovené v čl. 49 odst. 3 Listiny. V tomto kontextu vycházím ze tří kritérií, která Soudní dvůr považuje za relevantní pro účely

[58] – Viz rozsudek ze dne 8. května 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, bod 63 a citovaná judikatura).

[59] – Viz rozsudek ze dne 8. května 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, bod 64 a citovaná judikatura).

[60] – Viz rozsudek ze dne 2. června 2016, Kapnoviomichania Karelia (C-81/15, EU:C:2016:398, bod 48 a citovaná judikatura).

[61] – Viz rozsudek ze dne 21. února 2008, Netto Supermarkt (C-271/06, EU:C:2008:105, bod 18 a citovaná judikatura).

posouzení trestní povahy sankce, a sice právní kvalifikace porušení ve vnitrostátním právu, samotné povahy porušení, a konečně ze stupně přísnosti sankce, která může být dotčenému uložena [62].

117. Nejprve pokuta, které je vystavena osoba, která porušuje ustanovení v článku 3 ZOPB, je správní sankcí, která má podle mého názoru jasný trestní nádech. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že správní sankce je uložena v rámci trestního řízení. Předkládající soud totiž uvádí, že zjištění správního porušení dotčeného ve věci v původním řízení je původem trestní řízení správní povahy, což rovněž potvrzuje znění článku 63 ZANN [63]. Z pokynů týkajících se použití ZOPB rovněž vyplývá, že rozhodnutí, kterým je sankce uložena, je trestním rozhodnutím. Dále sankce uložená na základě článku 5 ZOPB se neomezuje na náhradu škody způsobené porušením. Ačkoli sleduje, jak zdůrazňuje bulharská vláda ve svém vyjádření, preventivní účel, má podle mého názoru za cíl rovněž stíhat porušení zásadního zákazu stanoveného v článku 3 ZOPB. O tom konečně svědčí její přísnost. Zdůrazňuji totiž, že správní sankce dotčená v původním řízení má v souladu s článkem 5 ZOPB formu pokuty, která se rovná v případě, že se porušení dopustila fyzická osoba, 25 % z celkové výše zaplacené platby a v případě opakovaného porušení 50 % z této částky, a pokud se porušení dopustila právnická osoba, 50 % z celkové výše zaplacené platby, a v případě opakovaného porušení 100 % z této částky. Domnívám se, že tato sankce vykazuje vysoký, či dokonce velmi vysoký stupeň přísnosti, který je podle Soudního dvora vlastní sankcím trestní povahy [64].

118. S přihlédnutím k těmto skutečnostem se proto domnívám, že režim sankcí zavedený článkem 5 ZOPB může být posouzen ve světle zásady přiměřenosti zaručené Listinou v čl. 49 odst. 3.

2) Přezkum přiměřenosti režimu sankcí

119. V rozsudku ze dne 31. května 2018, Zheng [65], který se týkal sankce uložené z důvodu porušení ustanovení o kontrole peněžní hotovosti vstupující do Unie nebo ji opouštějící, Soudní dvůr rozhodl, že zásadu proporcionality je nutno dodržet stran nejen určení skutečností naplňujících znaky porušení, ale i pravidel týkajících se výše pokut a posouzení skutečností, které mohou být zohledněny při jejich stanovení [66].

120. Za účelem posouzení, zda je dotčený režim sankcí v souladu se zásadou proporcionality, je třeba zohlednit zejména povahu a závažnost porušení, která tyto sankce mají sankcionovat, jakož i podmínky stanovení výše sankce.

121. Pokud jde zaprvé o povahu a závažnost porušení, které má sankce uložená na základě článku 5 ZOPB sankcionovat, zdůrazňuji, že tato sankce má za cíl sankcionovat výlučně porušení právní úpravy týkající se omezení hotovostních plateb, která ukládá, že je třeba použít bankovní převod nebo vklad na účet, pokud výše platby, která má být zaplacena, činí nebo překračuje

[62] – V tomto ohledu viz analýza provedená Soudním dvorem v rozsudku ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, body 26 až 33).

[63] – Na základě tohoto článku Rajonen sad (okresní soud), jako samosoudce, rozhoduje ve věci samé a vydává rozsudek, který může potvrdit, změnit nebo zrušit buď rozhodnutí o uložení správní sankce, nebo elektronický zápis. Proti rozsudku lze podat kasační opravný prostředek k Administrativen sad (správní soud) z důvodů stanovených nakazatelno-procesualen kodeks (trestní řád) a za podmínek stanovených v kapitole 12 správního řádu.

[64] – Viz rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 32).

[65] – C-190/17, EU:C:2018:357.

[66] – Viz rozsudek ze dne 31. května 2018, Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, bod 40 a citovaná judikatura).

10 000 BGN (5 113 eur). Ze skutečností ve spisu, ani ze znění článku 5 ZOPB nijak nevyplývá, že by tato sankce závisela na zjištění existence daňového podvodu. Rovněž se nedomnívám, že by cílem dotčené sankce bylo zajistit výběr daně nebo příspěvků na sociální zabezpečení od osob povinných odvést tyto platby. Ze skutečností ve spisu rovněž nelze určit, zda příslušné orgány mohou provést výběr dlužné daně a příspěvků na sociální zabezpečení bez ohledu na uložení dotčené sankce.

122. Pokud jde zadruhé o podmínky stanovení výše dotčené sankce, připomínám, že tato sankce představuje pevné procento, které u fyzických osob činí 25 % z celkové výše platby zaplacené v rozporu s článkem 3 ZOPB, a v případě opakovaného porušení 50 % z této částky a u právnických osob činí 50 % z celkové výše platby zaplacené v rozporu s článkem 3 ZOPB, a v případě opakovaného porušení 100 % z této částky.

123. Výše sankce je zde výsledkem jednoduchého výpočtu založeného na celkové částce platby, která byla zaplacena v rozporu s platebními podmínkami vymezenými v článku 3 ZOPB, aniž je mimoto možné přihlédnout ke skutečnostem, které by mohly mít vliv na posouzení závažnosti porušení a okolností věci.

124. Z objasnění předkládajícího soudu, jakož i z odpovědí poskytnutých bulharskou vládou na otázky položené Soudním dvorem totiž vyplývá, že pouze v rámci posouzení zanedbatelné povahy spáchaného porušení, uvedeného v čl. 28 písm. a) ZANN[67] může vnitrostátní orgán pověřený přijímáním sankcí za protiprávní jednání a soudní orgán, ke kterému byla podána žaloba proti rozhodnutí o uložení sankce, zohlednit všechny skutečnosti a okolnosti daného případu uvedené v čl. 27 odst. 2 a 3 ZANN[68].

125. Jinými slovy, s výjimkou případu, kdy je spáchané porušení zanedbatelné, je výpočet výše pokuty zcela mechanické cvičení, které neumožňuje vnitrostátnímu orgánu pověřenému přijímáním sankcí za spáchaná protiprávní jednání, ani soudnímu orgánu v rámci jeho soudního přezkumu upravit výši pokuty a omezit její přísnost na to, co je nezbytně nutné vzhledem k závažnosti spáchaného protiprávního jednání.

126. Přitom připomínám, že zásada proporcionality vyžaduje přistoupit k individualizaci sankce a ukládá zejména povinnost posoudit přiměřenost pokuty s přihlédnutím ke všem okolnostem věci. Tato zásada vyžaduje nejen od vnitrostátního zákonodárce, ale rovněž od všech účastníků řízení, aby strukturovali svůj postup v souladu s touto zásadou. To vyplývá z rozsudku ze dne 20. března 2018, Menci[69], ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že ačkoli vnitrostátní právní úprava v zásadě patrně může zajistit potřebné sladění mezi různými dotčenými zájmy, musí být rovněž vnitrostátními orgány a soudy uplatňována tak, aby sankce v projednávaném případě pro dotyčnou osobu nebyla nepřiměřená vzhledem k závažnosti spáchaného porušení[70].

[67] – Připomínám, že na základě čl. 28 písm. a) ZANN je vnitrostátní orgán pověřený přijímáním sankcí za porušení oprávněn upustit od uložení sankce v případě, že je porušení zanedbatelné s tím, že se sankce může omezit na upozornění.

[68] – Ze znění čl. 27 odst. 2 ZANN, objasněného předkládajícím soudem, vyplývá, že vnitrostátní orgán pověřený přijímáním sankcí za spáchaná protiprávní jednání musí přihlédnout k nebezpečí, které představují spáchaný skutek (povaha, závažnost, jakož i délka trvání porušení) a pachatel, k povaze spáchaného porušení (úmyslné nebo z nedbalosti), důvodům tohoto porušení, ke všem ostatním polehčujícím a přitěžujícím okolnostem, jakož i majetkové situaci pachatele. Ve svých vysvětleních předkládající soud uvádí, že dotčené vnitrostátní právní předpisy nestanoví taxativní výčet polehčujících a přitěžujících okolností.

[69] – C-524/15, EU:C:2018:197.

[70] – Viz rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 58).

127. Zásada proporcionality uvedená v čl. 49 odst. 3 Listiny tedy jednak ukládá, aby vnitrostátní zákonodárce, stanoví-li normu, nesankcionoval její porušení nepřiměřenou pokutou, a jednak, aby vnitrostátní soud, je-li mu předložena žaloba proti rozhodnutí o uložení sankce, neuložil nepřiměřenou sankci vzhledem ke spáchanému porušení.

128. Konečně se domnívám, že pokuta, která odpovídá 100 % výši platby zaplacené v rozporu s ustanoveními v článku 3 ZOPB, je zjevně nepřiměřená. Taková pokuta má konfiskační povahu, která překračuje meze toho, co je podle mne nezbytné pro sankcionování porušení právní úpravy týkající se omezení hotovostních plateb, a to bez ohledu na to, zda toto porušení zakládá daňový podvod. Tato sankce by mohla dokonce postačovat k tomu, aby byla ohrožena finanční situace malého podniku. V rozsudku ze dne 31. května 2018, Zheng[71], tak Soudní dvůr rozhodl, že „i pokud je takováto pokuta vypočítávána s ohledem na určité přitěžující okolnosti s výhradou, že splňují zásadu proporcionality, skutečnost, že její maximální výše může dosáhnout dvojnásobku částky neohlášené peněžní hotovosti a že v každém případě, stejně jako v projednávané věci, pokuta může být stanovena ve výši, která odpovídá téměř 100 % této částky, překračuje meze toho, co je nezbytné k zaručení splnění ohlašovací povinnosti“[72].

129. S přihlédnutím k těmto skutečnostem se tedy domnívám, že ustanovení vnitrostátního práva, které umožňuje uložení pokuty, vypočtené na základě pevného procenta z celkové částky platby, která byla zaplacena v rozporu se zákazem hotovostních plateb, a vylučuje jakoukoli úpravu výše této pokuty v závislosti na konkrétních okolnostech věci, je v rozporu se zásadou proporcionality.

130. S přihlédnutím ke všem těmto skutečnostem nyní navrhuji Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že s výhradou ověření provedených vnitrostátním soudem článek 63 SFEU nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, pokud je odůvodněna nutností bojovat proti daňovým podvodům a únikům a pokud je způsobilá zaručit uskutečnění tohoto cíle a nepřekračuje meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné.

131. Je věcí vnitrostátního soudu, aby přezkoumal, zda jsou tyto podmínky splněny vzhledem k následujícím úvahám:

– taková právní úprava může skutečně dosáhnout uvedeného cíle pouze tehdy, pokud ji doprovázejí opatření, která zohledňují bankovní začlenění jednotlivců. V tomto ohledu musí vnitrostátní soud zejména posoudit, zda je zranitelným osobám bez bankovního účtu umožněn přístup k bankovnímu účtu se základními prvky za výhodnějších podmínek, než jsou podmínky použitelné vůči jiným spotřebitelům, v souladu s čl. 18 odst. 4 směrnice 2014/92. Vnitrostátní soud musí kromě toho ověřit, zda tyto právní předpisy doprovázejí zvláštní nebo odchylující se opatření ve prospěch osob, které z jiných důvodů, než je důvod vycházející z nezpůsobilosti, nemohou provádět bankovní převod nebo vklad na bankovní účet;

– taková právní úprava může představovat opatření v rozporu se zásadou proporcionality, pokud stanoví, že výše pokuty, které jsou vystaveny fyzické nebo právnické osoby v případě porušení právní úpravy týkající se omezení hotovostních plateb, se vypočte na základě pevného procenta z celkové částky platby, která byla zaplacena v rozporu s touto právní úpravou, a pokud vylučuje jakoukoli úpravu výše této pokuty v závislosti na konkrétních okolnostech věci.

71 – C-190/17, EU:C:2018:357.

72 – Bod 45 tohoto rozsudku.

V. Závěry

132. S přihlédnutím k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl Administrativen sad Blagoevgrad (správní soud v Blagoevgrad, Bulharsko) následovně:

„1) taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která za účelem boje proti daňovým podvodům a únikům zakazuje fyzickým nebo právnickým osobám provádět tuzemskou hotovostní platbu, pokud odpovídá stanovené prahové hodnotě nebo je vyšší, a ukládá těmto osobám povinnost provést bankovní převod nebo vklad na účet, nespadá do působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES.

2) Článek 63 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, pokud je odůvodněna nutností bojovat proti daňovým podvodům a únikům a pokud je způsobilá zaručit uskutečnění tohoto cíle a nepřekračuje meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné.

   Je věcí vnitrostátního soudu, aby přezkoumal, zda jsou tyto podmínky splněny vzhledem k následujícím úvahám:

   – taková právní úprava může skutečně dosáhnout uvedeného cíle pouze tehdy, pokud ji doprovázejí opatření, která zohledňují bankovní začlenění jednotlivců. V tomto ohledu musí vnitrostátní soud zejména posoudit, zda je zranitelným osobám bez bankovního účtu umožněn přístup k bankovnímu účtu se základními prvky za výhodnějších podmínek, než jsou podmínky použitelné vůči jiným spotřebitelům, v souladu s čl. 18 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/92/EU ze dne 23. července 2014 o porovnatelnosti poplatků souvisejících s platebními účty, změně platebního účtu a přístupu k platebním účtům se základními prvky. Vnitrostátní soud musí kromě toho ověřit, zda tyto právní předpisy doprovázejí zvláštní nebo odchylující se opatření ve prospěch osob, které z jiných důvodů, než je důvod vycházející z nezpůsobilosti, nemohou provádět bankovní převod nebo vklad na bankovní účet;

   – taková právní úprava může představovat opatření v rozporu se zásadou proporcionality, pokud stanoví, že výše pokuty, které jsou vystaveny fyzické nebo právnické osoby v případě porušení právní úpravy týkající se omezení hotovostních plateb, se vypočte na základě pevného procenta z celkové částky platby, která byla zaplacena v rozporu s touto právní úpravou, a pokud vylučuje jakoukoli úpravu výše této pokuty v závislosti na konkrétních okolnostech věci.“