



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 21. prosince 2016¹

Věc C-17/16

Oussama El Dakkak
Intercontinental SARL
proti
Administration des douanes et droits indirects

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Cour de cassation (kasační soud, Francie)]

„Řízení o předběžné otázce — Kontroly peněžní hotovosti vstupující do Evropské unie nebo ji opouštějící — Nařízení (ES) č. 1889/2005 — Článek 3 odst. 1 — Rozsah ohlašovací povinnosti — Mezinárodní tranzitní prostor letiště členského státu“

A – Úvod

1. Předmětem projednávané věci je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Cour de cassation (kasační soud, Francie), která se týká výkladu čl. 3 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 ze dne 26. října 2005 o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Společenství nebo je opouštějící² a výkladu čl. 4 odst. 1 nařízení (ES) č. 562/2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex)³.
2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Oussamou El Dakkakem a společností Intercontinental SARL na straně jedné a administration des douanes et droits indirects (správa cel a nepřímých daní, Francie) na straně druhé ve věci žalob O. El Dakkaka a společnosti Intercontinental na náhradu škody, která jim měla vzniknout proto, že správa cel a nepřímých daní zajistila peněžité částky v hotovosti, které měl u sebe O. El Dakkak při průjezdu letištěm Roissy-Charles-de-Gaulle (Francie), a to jelikož O. El Dakkak opomenul tyto částky ohlásit.
3. Jádrem projednávané věci je otázka, zda se povinnost, kterou ukládá čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1889/2005 „každ[é] fyzick[é] osob[ě], která vstupuje do [Evropské unie] nebo j[i] opouští a má u sebe peněžní hotovost v hodnotě 10 000 EUR nebo více“, ohlásit tuto částku příslušným orgánům členského státu, přes který vstupuje do Unie nebo ji opouští, použije rovněž na cestující letu z třetí země, kteří po vystoupení z letadla pobývají před nástupem na palubu letu do jiné třetí země v mezinárodním tranzitním prostoru letiště členského státu.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. 2005, L 309, s. 9.

3 — Úř. věst. 2006, L 105, s. 1. Toto nařízení bylo ke dni 11. dubna 2016 zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1).

B – Spor v původním řízení a předběžná otázka

4. Společnost Intercontinental pověřila O. El Dakkaka převozem amerických dolarů (USD) z Cotonou (Benin) do Bejrútu (Libanon), a to letecky s tranzitem na letišti Roissy-Charles-de-Gaulle⁴.

5. Dne 9. prosince 2010, během tranzitu na tomto letišti, byl O. El Dakkak kontrolován celníky na nástupním mostu k letadlu do Bejrútu. Ze spisu vyplývá, že při kontrole ohlásil, že má u sebe peníze v hotovosti a předložil ohlášení podané u celní správy Beninu. Celníci O. El Dakkaka vyzvali, aby je následoval, přičemž na základě přepočtu hotovosti bylo zjištěno, že má u sebe vedle částky 3 900 eur částku 1 607 650 USD⁵.

6. Oussama El Dakkak byl umístěn do celního zadržení a následně vyšetřován vyšetřujícím soudcem pro nesplnění ohlašovací povinnosti podle článku 464 code des douanes (celní zákoník)⁶ a legalizaci výnosu z trestné činnosti. Peněžní částky, které převážel, byly uloženy na základě čl. 465 bodu II celního zákoníku⁷ a následně zapečetěny správou cel a nepřímých daní.

7. Rozsudkem ze dne 11. května 2011 chambre d'instruction de la cour d'appel de Paris (vyšetřovací senát odvolacího soudu v Paříži, Francie) zrušil řízení jako celek pro rozpor s právními předpisy a nařídil vrácení zapečetěných částek. Ze spisu vyplývá, že řízení bylo zrušeno z důvodu, že O. El Dakkak byl zadržen pro potřeby celníků mimo jakýkoliv právní rámec po dobu 7:45 hodin, ačkoliv taková doba zadržení nebyla nezbytná, že toto původní řízení bylo v rozporu s právními předpisy a jeho zrušení vedlo ke zrušení všech následných aktů, které od něho byly nutně odvozeny.

8. Dopisem ze dne 2. dubna 2012 příslušný orgán O. El Dakkakovi sdělil, že mu bankovním převodem poukáže eura a protihodnotu amerických dolarů v eurech, jakož i poměrný díl vratky nákladů vzniklých v souvislosti s vyřizováním.

9. Oussama El Dakkak a společnost Intercontinental podali k tribunal d'instance d'Aulnay-sous-Bois (soud prvního stupně v Aulnay-sous-Bois, Francie) a následně ke cour d'appel de Paris (odvolací soud v Paříži) žalobu na náhradu škody založenou na tom, že správa cel a nepřímých daní nebyla oprávněna uplatnit vůči Oussamu El Dakkakovi porušení ohlašovací povinnosti, neboť ten takovou povinnost neměl.

10. Ze spisu vyplývá, že O. El Dakkak před odvolacím soudem v Paříži tvrdil, že ohlašovací povinnost podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1889/2005 a podle ustanovení francouzského práva, která nařízení provádí, mají pouze osoby překračující vnější hranice Unie. S odvoláním na znění článku 4 nařízení č. 562/2006 O. El Dakkak tvrdil, že k takovému překročení dochází pouze v případě, že se osoba

4 — Ze spisu vyplývá, že převoz peněz byl určen k zaplacení dodavateli společnosti Intercontinental, která se specializuje na obchod s motorovými vozidly.

5 — Správa cel a nepřímých daní ve svém vyjádření ke kasačnímu opravnému prostředku O. El Dakkaka, jakož i francouzská vláda ve svém písemném vyjádření v řízení před Soudním dvorem, uvádějí, že ohlášení podané u celní správy Beninu se týkalo pouze částky 983 000 USD.

6 — Tento článek, ve znění použitelném v době rozhodné z hlediska skutečností v původním řízení, zněl takto: „Fyzické osoby, které převážejí do členského státu Evropské unie nebo z členského státu Evropské unie peněžní částky, cenné papíry nebo hodnoty, aniž využívají služeb úvěrové nebo jiné instituce či subjektu uvedeného v článku L. 518-1 měnového a finančního zákoníku, jsou povinny tuto skutečnost za stanovených podmínek ohlásit“. Podle čl. R152-6, I, prvního pododstavce, „[o]hlášení podle článku 3 nařízení [...] č. 1889/2005 [...] a ohlášení peněžních částek, cenných papírů nebo hodnot převážených do členského státu Evropské unie nebo z členského státu Evropské unie [...] písemně podávají fyzické osoby svým jménem nebo jménem třetí osoby celní správě nejpozději v okamžiku vstupu do Evropské unie nebo při jejím opuštění nebo nejpozději v okamžiku převozu do členského státu Evropské unie nebo z členského státu Evropské unie“.

7 — Článek 465 bod I celního zákoníku ve znění použitelném v době rozhodné z hlediska skutečností v původním řízení stanovil, že „[za] nesplnění ohlašovací povinnosti stanovených v článku 464 a v nařízení [...] č. 1889/2005 [...] je uložena pokuta ve výši jedné čtvrtiny částky, které se protiprávní jednání nebo pokus o takové jednání týká“. Podle bodu II tohoto ustanovení „[z]jistí-li celníci protiprávní jednání podle bodu I, uloží celou částku, které se protiprávní jednání nebo pokus o takové jednání týká, na dobu tří měsíců, kterou lze prodloužit [...] až na celkovou dobu šesti měsíců“.

dostaví na hraniční přechod a překročí jej, a vzhledem k tomu, že se hraniční přechod deklarovaný Francií, pokud jde o letiště Roissy-Charles-de-Gaulle, nachází na výstupu z mezinárodního tranzitního prostoru, osoba, která uvedený prostor neopustí, tento hraniční přechod nikdy nepřekročí, a tudíž nikdy nevstoupí na území Unie.

11. Poté, co odvolací soud v Paříži rozsudkem ze dne 25. března 2014 odvolání v tomto bodě zamítl, O. El Dakkak podal proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek.

12. Za těchto podmínek se Cour de cassation (kasační soud, Francie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je třeba čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1889/2005 a čl. 4 odst. 1 nařízení č. 562/2006 vykládat v tom smyslu, že státní příslušník třetí země nacházející se v mezinárodním tranzitním prostoru letiště nemá ohlašovací povinnost vyplývající z čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1889/2005, či naopak že tento státní příslušník uvedenou povinnost má, neboť překročil vnější hranici [Unie] na jednom z hraničních přechodů podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 562/2006?“

C – Analýza

13. Podstatou předběžné otázky Cour de cassation (kasační soud) je, zda cestující, který pobývá v mezinárodním tranzitním prostoru letiště členského státu, tedy v prostoru vymezeném místem nástupu do letadla a výstupu z letadla a stanovišti, kde dochází k imigrační a celní kontrole, jakmile vystoupil z letadla z třetí země a než nastoupil na palubu letu do jiné třetí země, překročil vnější hranici Unie ve smyslu nařízení č. 562/2006, a podléhá z toho důvodu ohlašovací povinnosti podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1889/2005.

14. Předkládající soud vychází z předpokladu, že pojem „vstup do Unie“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1889/2005 je třeba vykládat ve světle pojmu „překračování hranic“ podle čl. 4 odst. 1 nařízení č. 562/2006.

15. Obdobně jako francouzská vláda mám za to, že je tento předpoklad nesprávný.

16. Nařízení č. 562/2006 bylo přijato na základě čl. 62 Smlouvy o ES, a zejména jeho bodu 1 a bodu 2 písm. a), který opravňoval Radu Evropské unie k přijetí opatření, která jednak zajistí, aby osoby nebyly kontrolovány při překračování vnitřních hranic Unie, a jednak stanoví pravidla a podmínky, které musí splňovat kontroly osob překračujících vnější hranice členských států. Nařízení č. 1889/2005 bylo naproti tomu přijato na základě článku 95 ES, který se týká opatření ke sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu, a na základě článku 135 ES, který se týká spolupráce v celních věcech.

17. Oba tyto akty, třebaže přispívají ke splnění téhož cíle vyjádřeného v článku 14 ES, a sice k vytváření prostoru bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb osob, služeb a kapitálu, mají v souladu s právním základem každého z nich dva rozdílné předměty a cíle, přičemž první akt definuje společná pravidla pro překračování hranic osobami, určená ke konsolidaci a rozvoji schengenského *acquis*⁸, zatímco druhý akt zavádí kontrolní systém pro peněžní hotovost vstupující do Unie nebo ji opouštějící s cílem doplnit směrnici 91/308 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz⁹.

8 — Viz zejména body 3, 4 a 5 odůvodnění nařízení č. 562/2006.

9 — Úř. věst. 1991, L 166, s. 77; Zvl. vyd. 09/01, s. 153. Tato směrnice byla zrušena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES ze dne 26. října 2005 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu (Úř. věst. 2005, L 309, s. 15), která byla zrušena směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. 2015, L 141, s. 73).

18. Není proto třeba vykládat pojmy obsažené v nařízení č. 1889/2005 ve světle pojmů uvedených v nařízení č. 562/2006. Soudní dvůr se tudíž nemusí v rámci projednávané věci vyslovit k výkladu pojmu „překračování hranic“ ve smyslu nařízení č. 562/2006.

19. Z toho vyplývá, že je namístě přeformulovat otázku položenou předkládajícím soudem v tom smyslu, že její podstatou je určení, zda se ohlašovací povinnost podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1889/2005 použije rovněž na státního příslušníka třetí země za okolností sporu v původním řízení, a podat výklad pojmu „vstup do Unie“ ve smyslu tohoto ustanovení na základě jeho znění, systematiky a smyslu, jakož i na základě struktury a cílů aktu, jehož je součástí.

20. Vezmeme-li v úvahu pouze obvyklý význam výrazů použitých v tomto ustanovení, označuje uvedený pojem podle všeho situaci, kdy se fyzická osoba přemístí z území, které není součástí Unie, na území, které je jeho součástí.

21. Jelikož je pro účely posuzované věci třeba mít za to, že unijní území je vymezeno územní působností Smluv tak, jak ji definuje zejména článek 52 SEU a článek 355 SFEU¹⁰, k takovému přemístění zjevně dochází v případě, že tato osoba překročí, ve fyzickém slova smyslu, geografickou hranici některého členského státu a vstoupí tak na jeho území, na které se použijí Smlouvy. Na základě tohoto výkladu je třeba osobu, která tak jako O. El Dakkak vystoupí z letadla přilétajícího z třetí země, odebere se do mezinárodního tranzitního prostoru letiště nacházejícího se na území členského státu (jak je vymezeno výše) a pobývá zde do doby, než nastoupí na palubu letu do třetí země, považovat za osobu, která vstoupila do Unie ve smyslu tohoto ustanovení, a to i když nepřekročila stanoviště hraniční kontroly.

22. Pojem „vstup do Unie“ však může označovat i právní pojem odlišný od překročení geografické hranice. Jak zdůraznil generální advokát N. Fennelly v bodě 24 svého stanoviska ve věci Komise v. Rada (C-170/96, EU:C:1998:43), je totiž třeba rozlišovat dvě hlediska překročení hranice. Prvním je hledisko vstupu na území země ve fyzickém slova smyslu, aniž nutně dojde k překročení stanoviště hraniční kontroly, druhé pak hledisko vstupu na území v právním slova smyslu překročení stanoviště hraniční kontroly.

23. Bylo by tudíž možno mít za to, že osoba, která překročila geografickou hranici členského státu, vstupuje na území Unie teprve v případě, že za tím účelem získá povolení v okamžiku překročení stanoviště hraniční kontroly. V souladu s takovým výkladem by osoba nacházející se v situaci O. El Dakkaka nemohla být považována za osobu, která *vstoupila* do Unie ve smyslu předmětného ustanovení.

24. Který z těchto dvou výkladů je namístě použít?

25. Ve prospěch prvního výkladu hovoří vedle znění čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1889/2005 skutečnost, že toto nařízení prostory letištního tranzitu z rozsahu působnosti ohlašovací povinnosti uvedené v tomto ustanovení výslovně nevylučuje.

26. Mezinárodní tranzitní prostory letišť jsou přitom součástí území členského státu, na kterém se nacházejí, a i kdybychom připustili, že mají zvláštní právní status, nejsou to prostory „bez práva“, neboť spadají pod právní a správní kontrolu uvedeného státu. V tomto ohledu není bez zajímavosti, že v oblasti přistěhovalectví Francouzská republika přiznává, na základě právní fikce, těmto takzvaným

10 — Jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 15. prosince 2015, Parlament a Komise v. Rada (C-132/14 až C-136/14, EU:C:2015:813, body 75 až 77), územní působnost aktu sekundárního práva musí být při neexistenci upřesnění v tomto aktu určena v závislosti na člácích 52 SEU a 355 SFEU.

„čekacím zónám“¹¹, ke kterým patří mezinárodní tranzitní prostory letiště, určitý status exterritoriality¹². To však neznamená, jak objasnil Cour de cassation (kasační soud), že osoba, která byla umístěna do některého z těchto prostorů, se fakticky nenachází na francouzském území a nevztahují se na ni francouzské právní předpisy¹³.

27. Skutečnost, že mezinárodní tranzitní prostory nemají extraterritoriální charakter, byla ostatně zdůrazněna, jak připomíná francouzská vláda ve svém písemném vyjádření, Evropským soudem pro lidská práva ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 25. června 1996, *Amuur v. Francie* (ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, bod 52), v němž se tento soud zabýval otázkou slučitelnosti „držení“ několika somálských žadatelů o azyl v „čekací zóně“ letiště Roissy-Charles-de-Gaulle s článkem 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950. Ve prospěch neextraterritoriálního charakteru těchto tranzitních prostor se konečně vyslovila v projednávané věci rovněž francouzská vláda, která zdůrazňuje, že mezinárodní tranzitní prostor letiště Roissy-Charles-de-Gaulle náleží k francouzskému území, jakož i skutečnost, že tento prostor podléhá francouzskému a unijnímu právu.

28. Přípravné práce k nařízení č. 1889/2005 příliš vodítek pro účely výkladu rozsahu působnosti ohlašovací povinnosti podle čl. 3 odst. 1 tohoto nařízení neposkytují.

29. Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o předcházení praní peněz prostřednictvím celní spolupráce (dále jen „návrh nařízení“)¹⁴, původně založený pouze na článku 135 ES v článku 1 stanovil, že se ohlašovací povinnost použije na každou fyzickou osobu, která vstupuje na „celní území Společenství“¹⁵ nebo je opouští, a to včetně částí tohoto území, v nichž se nepoužije směrnice 91/308, kterou – jak dále uvidíme podrobněji – nařízení č. 1889/2005 doplňuje. Podle článku 2 návrhu nařízení se „celním územím Společenství“ pro účely tohoto návrhu rozumělo území členských států uvedené v čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92¹⁶.

11 — Podle čl. L221-1 prvního pododstavce code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (zákon o vstupu a pobytu cizinců a o azylovém právu), „[c]izinec, který přicestuje do Francie [...] letecky a který není oprávněn ke vstupu na francouzské území, nebo požádá o přijetí na základě azylu, může být držen v čekací zóně nacházející se [...] na letišti, a to po dobu nezbytně nutnou k odjezdu, a pokud je žadatelem o azyl, po dobu nezbytně nutnou k šetření, jehož účelem je určit, zda jeho žádost není zjevně neopodstatněná“.

12 — Článek L221-2 první pododstavec code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (zákon o vstupu a pobytu cizinců a o azylovém právu) upřesňuje, že „[č]ekací zónu vymezí příslušný správní orgán. Tato zóna se nachází mezi místem nástupu do letadla a výstupu z letadla a stanovišti, kde se provádí kontrola osob“.

13 — Viz rozhodnutí Cour de cassation (kasační soud) ze dne 25. března 2009, sp. zn. 08-14.125, v němž se uvádí ohledně nezletilého, který byl umístěn v čekací zóně letiště Paříž-Charles-de-Gaulle, „že odvolací soud, který uvedl, že mladistvý X..., nezletilý bez doprovodu, byl po svém příjezdu na francouzské území zadržen na letišti Roissy-Charles-de-Gaulle z důvodu, že se pokusil vyhnout policejní kontrole, a následně po uplynutí doby zadržení umístěn do čekací zóny letiště, měl na základě svých vlastních zjištění dovodit, že se dotyčný nacházel na francouzském území, a že byl tedy jako nezletilá osoba bez doprovodu a irácké státní příslušnosti nutně v situaci ohrožení, která vyžadovala, aby soud pro mladistvé přijal ochranná opatření stanovená článkem 375 a násl. Code civil (občanského zákoníku)“. Viz P. KLÖTGEN, *La frontière et le droit, esquisse d'une problématique*, *Scientia Juris*, 2011, s. 45 a násl. Používání „čekacích zón“ je ostatně předmětem kritiky ze strany organizací na ochranu lidských práv (viz zpráva Anafé ze dne 20. ledna 2016 dostupná na internetové adrese <http://www.anafe.org/spip.php?article317>).

14 — COM(2002) 328 final.

15 — Článek 1 odst. 1 první pododstavec návrhu nařízení zněl: „Každá fyzická osoba, která vstupuje na celní území Společenství nebo je opouští a převáží peněžní částku, jejíž výše se rovná nebo je vyšší než patnáct tisíc eur, podléhá za podmínek stanovených tímto nařízením ohlašovací povinnosti“.

16 — Nařízení ze dne 12. října 1992, kterým se vydává celní kodex Společenství (Úř. věst. 1992, L 302, s. 1; Zvl. vyd. 02/04, s. 307), zrušené nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 450/2008 ze dne 23. dubna 2008, kterým se stanoví celní kodex Společenství (Modernizovaný celní kodex) (Úř. věst. 2008, L 145, s. 1). Desátý bod odůvodnění návrhu nařízení vysvětloval, že „[p]okud jde o zeměpisnou oblast působnosti, v souladu s ustanoveními Smlouvy a zejména s jejím čl. 299 odst. 3 a 4 a odst. 6 písm. c) se směrnice 91/308/EHS nepoužije na některé evropské státy a území [...], a že je proto třeba „věnovat pozornost riziku praní peněz, které tyto země a území představují a stanovit ve vztahu k nim zvláštní režim“. Článek 1 odst. 1 druhý pododstavec návrhu nařízení tak stanovil, že „[k]aždá fyzická osoba, která vstupuje na části celního území Společenství, v nichž se nepoužije směrnice 91/308/EHS, nebo je opouští, a převáží peněžní částku, jejíž výše se rovná nebo je vyšší než patnáct tisíc eur rovněž podléhá výše uvedené ohlašovací povinnosti.“

30. S ohledem na odkaz na celní území Unie se lze přitom domnívat, že Komise měla na mysli spíše zeměpisný aspekt překračování vnějších hranic a posláním návrhu nařízení bylo, a to alespoň původně, upravit také případy průjezdu osoby mezinárodním tranzitním prostorem letiště nacházejícího se v členském státě. Ve své zprávě Radě připojené k návrhu nařízení¹⁷ Komise ostatně upřesňovala, že na celním území Unie, jakož i na částech území, na které se nevztahuje směrnice 91/308, „pohyb peněžní hotovosti v zásadě podléhá ohlašovací povinnosti“.

31. V průběhu schvalování nařízení č. 1889/2005 nicméně Rada pozměňovacím návrhem zeměpisnou působnost tohoto aktu upravila. Ve vysvětlení, které připojila k pozměňovacímu návrhu, Rada uvedla, že „v zájmu transparentnosti vůči cestujícím a s cílem usnadnit uplatňování nařízení příslušnými orgány by se kontrola pohybu peněžní hotovosti měla provádět v okamžiku, kdy fyzická osoba vstupuje na území Společenství nebo jej opouští“¹⁸.

32. Jakkoliv rozumím důvodům týkajícím se transparentnosti, kterými byla Rada vedena, neboť pojem „vstup do Společenství“ bezprostředně odkazující na v té době použitelný článek 299 ES je srozumitelnější než pojem „celní území Společenství“, který je nadto třeba vykládat z hlediska upřesnění uvedených v čl. 1 odst. 1 druhém pododstavci návrhu nařízení, o to větší problém mám s určením obtíží při uplatňování nařízení, s nimiž se mohly podle Rady setkat „příslušné orgány“, pokud by byl text Komise přijat beze změn. Vzhledem k tomu, že kontroly stanovené v návrhu nařízení měly provádět celní orgány členských států, u nichž je třeba předpokládat, že jsou dobře obeznámeny s pojmy celního práva Unie, lze se celkem logicky domnívat, že Rada nepoukazovala na problém s vymezením území dotčených ohlašovací povinností. Měla Rada na mysli obtíže, které by tyto orgány mohly mít se zajištěním kontroly tranzitních cestujících, kteří se na základě návrhu nařízení museli také považovat za osoby, na něž se vztahuje ohlašovací povinnost? Přípravné práce to neumožňují potvrdit, ostatně ani vyloučit, avšak pokud by tomu tak bylo, mohli bychom logicky očekávat, že budou v konečném textu nařízení č. 1889/2005 takoví cestující výslovně vyloučeni z ohlašovací povinnosti, tak tomu ovšem není.

33. Změna územní působnosti návrhu nařízení byla mimo jiné vedena snahou Rady zajistit souběžné zeměpisné uplatnění směrnice 91/308 a budoucího nařízení.

34. Mezi těmito dvěma akty je totiž úzký vztah.

35. O přijetí nařízení č. 1889/2005 bylo rozhodnuto na základě výsledků obsažených ve zprávě „Moneypenny“¹⁹, jejímž cílem bylo vyhodnotit dopad přeshraničního pohybu peněžní hotovosti na účinnost kontrol prováděných v souladu se směrnicí 91/308. Zejména z bodu 2 odůvodnění tohoto nařízení, jakož i z jeho čl. 1 odst. 1 vyplývá, že cílem nařízení je *doplnit* ustanovení uvedené směrnice zakotvením harmonizovaných pravidel pro kontrolu peněžní hotovosti vstupující do Unie nebo ji opouštějící²⁰.

36. Skutečnosti, které mohou napomoci určit rozsah ohlašovací povinnosti zakotvené v článku 3 nařízení č. 1889/2005, lze dovést právě ze vztahu těchto dvou aktů.

37. Směrnice 91/308, založená na čl. 57 odst. 2 první a třetí větě a na článku 100 A Smlouvy o EHS, ukládala úvěrovým a finančním institucím a některým právnickým a fyzickým osobám povinnosti zahrnující kontroly transakcí prováděných poskytovateli služeb, pokud tyto transakce převyšovaly částku 15 000 eur. Hlavním účelem směrnice bylo zabránit zneužití finančního systému k praní

17 — Zpráva ze dne 25. června 2002, COM(2002) 328 final, viz bod 2, komentář k článku 1.

18 — Společný postoj Rady k přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady o kontrole peněžní hotovosti vstupující do Společenství nebo je opouštějící, ze dne 18. ledna 2005, č. 14843/04, bod 3, písm. a).

19 — Dokument Rady 9630/2/00 ze dne 7. září 2000. „Operaci Moneypenny“ prováděly od září 1999 do února 2000 celní orgány členských států s cílem dohledu a kontroly přeshraničního pohybu peněžní hotovosti překračující 10 000 eur, aby ověřily, zda již s ohledem na svůj objem může tento pohyb ohrozit účinnost kontrol, které provádějí finanční instituce za účelem boje proti praní peněz.

20 — Na směrnici 91/308 dále odkazují body 5, 9 a 11 odůvodnění a články 5 a 6 nařízení č. 1889/2005.

peněžních prostředků z trestné činnosti, které by mohlo narušit stabilitu a důvěryhodnost tohoto systému a napomoci rozvoji organizované trestné činnosti obecně a obchodu s omamnými látkami zvláště²¹. Směrnice si kladla za cíl koordinovat činnost členských států v této oblasti, aby se předešlo tomu, že by mohla být přijímána vnitrostátní opatření neslučitelná s cíli vnitřního trhu, a aby se zajistila vyšší účinnost potírání praní peněz, které je často prováděno v mezinárodním kontextu²².

38. Opatření stanovená touto směrnicí, stejně jako opatření nyní upravená směrnicí 2015/849²³ a před ní směrnicí 2005/60²⁴, byla součástí mezinárodní spolupráce²⁵.

39. V tomto ohledu je třeba připomenout, že v rozsudku ze dne 25. dubna 2013, *Jyske Bank Gibraltar* (C-212/11, EU:C:2013:270), Soudní dvůr poznamenal, že cílem směrnice 2005/60, která nahradila směrnicí 91/308, je sice také zajištění řádného fungování vnitřního trhu, avšak jejím hlavním cílem je předcházení zneužití finančního systému k praní peněz a financování terorismu, jak plyne zejména ze skutečnosti, že byla v mezinárodním kontextu stejně jako směrnice 91/308, přijata proto, aby doporučení Finančního akčního výboru (FATF) byla v Evropské unii uplatňována jako závazná²⁶.

40. Nařízení č. 1889/2005, jehož účelem bylo doplnit směrnicí 91/308, sleduje stejný cíl. Mimoto jak vyplývá z bodu 4 odůvodnění nařízení, bylo toto nařízení přijato, stejně jako uvedená směrnice, k provedení doporučení FATF, a to zvláštěního doporučení IX ze dne 22. října 2004 o kurýrech převážejících hotovost, které se po revizi v roce 2012 stalo doporučením 32²⁷.

41. V tomto doporučení se uvádí, že „[s]táty by měly zavést opatření k odhalení fyzického přeshraničního převozu hotovosti a cenných papírů na doručitele, včetně systému ohlášení nebo oznámení“ a „měly by zajistit, aby jejich příslušné orgány byly oprávněny zablokovat nebo zadržet hotovost nebo cenné papíry na držitele, existuje-li podezření na jejich spojitost s financováním terorismu nebo praním peněz nebo predikativními trestnými činy, nebo které byly nepravdivě ohlášeny nebo oznámeny“²⁸.

42. Ve vysvětlivce k uvedenému doporučení je upřesněno, že doporučení bylo vypracováno s cílem „[z]ajistit, aby teroristé a jiní pachatelé trestných činů nemohli financovat svou činnost nebo legalizovat výnosy ze své trestné činnosti prostřednictvím fyzického přeshraničního převozu hotovosti a cenných papírů na doručitele“²⁹. V téže vysvětlivce je pojem „fyzický přeshraniční převoz“ definován jako „jakýkoliv fyzický dovoz nebo vývoz hotovosti nebo cenných papírů na doručitele z jednoho státu do druhého“³⁰.

21 — Viz zejména body 1, 2 a 3 odůvodnění.

22 — Viz zejména body 2 a 6 odůvodnění.

23 — Citovaná v poznámce pod čarou 9 tohoto stanoviska.

24 — Citovaná v poznámce pod čarou 9 tohoto stanoviska.

25 — Viz zejména bod 7 odůvodnění.

26 — Viz bod 46. FATF je mezivládní organizace založená v roce 1989, jejímž posláním je vytváření standardů a podpora účinného uplatňování legislativních, správních a operativních opatření v boji proti praní peněz, financování terorismu a šíření zbraní hromadného ničení, jakož i dalším souvisejícím hrozbám vůči integritě mezinárodního finančního systému.

27 — Text tohoto doporučení je dostupný na internetové stránce FATF http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf <http://www.fatf-gafi.org>.

28 — V doporučení se dále uvádí, že „[s]táty by měly zajistit, aby byly vůči osobám, které učiní nepravdivé ohlášení nebo oznámení, k dispozici účinné, přiměřené a odrazující sankce. Existuje-li spojitost mezi peněžní hotovostí nebo cennými papíry na doručitele a financováním terorismu, praním peněz nebo predikativními trestnými činy, měly by státy rovněž přijmout opatření, včetně opatření legislativní povahy, v souladu s doporučením 4, k zabavení takové peněžní hotovosti nebo cenných papírů.“

29 — Vysvětlivku ke zvláštnímu doporučení IX lze rovněž najít na internetové stránce FATF uvedené v poznámce pod čarou 27.

30 — Kurziva provedena autorem stanoviska. V dokumentu z roku 2009, nadepsaném „Metodologie posouzení slučitelnosti s 40 doporučeními a 9 zvláštními doporučeními FATF“ je upřesněno, v rámci nadnárodního přístupu zvláštního doporučení IX, že výraz „přeshraniční“ „odkazuje na pohyby na vnějších hranicích nadnárodní jurisdikce“ (kurziva provedena autorem stanoviska); dokument je dostupný na internetové stránce

<http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html#methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html?hf=10&b=0&s=desc> (fatf_releasedate).

43. Předmětné doporučení tedy podle všeho odkazuje na široký pojem „dovoz“ a „vývoz“, a lze se tak domnívat, že systém ohlášení nebo oznámení, které toto doporučení prosazuje, je třeba uplatnit v případech, kdy peněžní hotovost nebo cenné papíry na doručitele překračují vnitrostátní geografickou hranici. Dokumenty FATF nicméně neposkytují žádnou výslovnou odpověď na otázku, kterou se zabýváme. Podmínkám kontroly přeshraničních pohybů peněz v mezinárodních tranzitních prostorech letišť se nevěnuje ani dokument „Nouvelles meilleures pratiques internationales: détection et prévention des mouvements transfrontaliers illicites d'espèces et d'instruments négociables au porteur“ (Nová lepší mezinárodní praxe: odhalování a předcházení nezákonnému přeshraničnímu pohybu hotovosti nebo cenných papírů na doručitele) z roku 2010, který má poskytnout přehled obtíží, se kterými se státy setkávají při uplatňování zvláštního doporučení IX, a současně naznačit možná řešení³¹.

44. Kontext mezinárodní spolupráce v boji proti praní peněz a přeshraničnímu zločinu, do něhož spadá nařízení č. 1889/2005, ovšem svědčí, jak tvrdí i francouzská vláda, pro široký výklad pojmu vstupu do Unie ve smyslu čl. 3 odst. 1 tohoto nařízení a proti omezení rozsahu působnosti ohlašovací povinnosti uvedené v tomto ustanovení pouze na přeshraniční pohyby peněz, které jsou určeny ke vstupu do finančního oběhu Unie.

45. Nemůže být totiž pochyb o tom, že rozšíření ohlašovací povinnosti na tranzitní cestující v letecké dopravě přispívá ke sledování výše uvedených cílů na mezinárodní úrovni, jelikož taková povinnost je odrazujícím opatřením a současně, je-li doprovázena kontrolami s ní spojenými, opatřením k odhalování podezřelého pohybu [peněžní hotovosti]³².

46. Nyní je třeba posoudit, zda Úmluva o mezinárodním civilním letectví podepsaná v Chicagu (Spojené státy) dne 7. prosince 1944³³ brání takovému širokému výkladu.

47. Unie není stranou uvedené úmluvy, a jak bylo uvedeno v rozsudku ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další (C-366/10, EU:C:2011:864, body 57 až 71), není Unie touto úmluvou vázána.

31 — Tento dokument, z doby před revizí z roku 2012, je dostupný na internetové stránce [http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontalier-sillicitesdespecesetd'instrumentsnégociablesauporteur.html#nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontali-ersillicitesdespecesetd'instrumentsnégociablesauporteur.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontalier-sillicitesdespecesetd'instrumentsnégociablesauporteur.html#nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontali-ersillicitesdespecesetd'instrumentsnégociablesauporteur.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).

32 — Podotýkám však, že ve své zprávě Evropskému parlamentu a Radě o provádění nařízení č. 1889/2005 [COM (2010) 0455 final] Komise prosazovala na základě posouzení nákladů a přínosů změnu čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1889/2005 s cílem sladit postupy pro kontroly peněžní hotovosti s postupy stanovenými pro kontroly zavazadel cestujících, jak jsou stanoveny v člancích 192, 193 a 194 nařízení Komise (EHS) č. 2454/93 ze dne 2. července 1993, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství [Úř. věst. 1993, L 253, s. 1; Zvl. vyd. 02/06, s. 3, zrušené prováděcím nařízením Komise (EU) 2016/481 ze dne 1. dubna 2016 (Úř. věst. 2016, L 87, s. 24)]. Takové sjednocení, doporučované za účelem odstranění obtíží, s nimiž se členské státy setkávají v případě kontroly tranzitních cestujících, přitom předpokládá vyloučení systematických kontrol v mezinárodních tranzitních prostorech, a tedy zrušení ohlašovací povinnosti pro cestující v těchto prostorách pobývajících (viz bod 5 zprávy). V bodě 3.2. zprávy Komise uvádí, že „[u] tranzitních cestujících v letecké dopravě je obtížné splnit povinnost ohlásit peněžní hotovost v prvním místě vstupu do EU nebo na posledním letišti před opuštěním EU, a to kvůli rozdílům v letištní tranzitní infrastruktuře. V tranzitních zónách je pro ohlašování peněžní hotovosti k dispozici pouze málo zařízení či existují rozdílná zařízení a mezi jednotlivými lety není dostatek času. Pro příslušné orgány členských států je rovněž obtížné zajistit harmonizované kontroly tranzitních cestujících. Těmto kontrolám brání nedostatek času, neexistence kontrolních zařízení [...] a oddělené kanály pro příruční a zapsaná zavazadla.“ Pro změnu čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1889/2005 se ostatně měla vyslovit „zvláštní projektová skupina odborníků v oblasti kontrol peněžní hotovosti“.

33 — Sběrka smluv Organizace spojených národů, sv. 15, s. 295, dostupná na internetové stránce: <http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.asp>.

48. Uvedenou úmluvu nicméně ratifikovaly všechny členské státy Unie, a je tudíž třeba ji zohlednit při výkladu ustanovení vyplývajících z unijního práva³⁴. To platí i pro přílohy této úmluvy, které obsahují normy a doporučené postupy (*Standards and Recommended Practices – SARP*)³⁵ přijaté Radou Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO)³⁶ na základě čl. 54 písm. l)³⁷ této úmluvy a které jsou pro smluvní státy více či méně závazné³⁸.

49. Podle článku 22 Chicagské úmluvy „každý smluvní stát se shoduje na tom, že [...] učiní veškerá proveditelná opatření, aby se usnadnilo a urychlilo létání letadel mezi územími smluvních států a aby se zabránilo zbytečným zdržováním letadel, posádky, cestujících a zboží, zejména při provádění zákonů týkající se přistěhovalectví, karantény, cla a výstupu“. Článek 23 této úmluvy stanoví, že každý stát se zavazuje, že „zavede, pokud to bude možné, celní a přistěhovačské řízení, vztahující se na mezinárodní letectví, v soulase s postupem, který bude čas od času stanoven nebo doporučen ve shodě s touto Úmluvou“.

50. Příloha 9 Chicagské úmluvy (Normy a doporučené postupy – *Usnadnění*; dále jen „příloha 9“)³⁹ byla přijata zejména za účelem upřesnění povinností, které smluvním státům vyplývají z výše uvedených ustanovení této úmluvy. Tato příloha si klade za cíl dosáhnout účinného provádění kontrolních postupů na hranicích při současném nalezení přijatelné rovnováhy mezi bezpečností a zjednodušením postupů.

51. Jak připomněla francouzská vláda, podle kapitoly 3 oddílu L bodu 3.57 této přílohy smluvní státy zajistí, zejména vytvářením přímých tranzitních prostor, aby cestující a jejich zavazadla přilétající z jednoho státu, kteří pokračují v cestě do třetího státu stejným letem nebo jiným letem tentýž den z téhož letiště, byli oprávněni dočasně pobývat na letišti příletu, aniž by ve státě tranzitu podléhali formalitám vstupní hraniční kontroly. „Přímý tranzitní prostor“ je definován v kapitole I oddílu A jako speciální prostor zřízený na mezinárodním letišti nebo v jeho blízkosti podléhající přímému dozoru a kontrole příslušných orgánů veřejné moci, kde mohou cestující zůstat během tranzitu nebo přestupu, aniž jsou povinni požádat o vstup do daného státu.

52. Ze samotného znění normy uvedené ve zmíněném bodě 3.57 přitom vyplývá, že odkazuje na formality týkající se imigračních kontrol, jejichž účelem je ověřit, zda jsou osoby držitelé dokumentů, které je opravňují ke vstupu na území smluvního státu. To ostatně potvrzuje i následující norma (bod 3.58 kapitoly 3 oddílu L), která smluvním státům ukládá, aby omezily na minimum požadavek na to, aby cestující pobývající v přímém tranzitním prostoru disponovali přímým tranzitním vízem⁴⁰.

53. Je pravda, že příloha 9 si obecněji vzato klade za cíl v maximální míře omezit formality a kontroly, kterým podléhají tranzitní cestující, kdežto ohlašovací povinnost nejen že ukládá v zásadě těmto cestujícím, aby učinili aktivní krok, ale ověření plnění této povinnosti může od příslušných orgánů vyžadovat, aby provedly kontrolu osob, jejich zavazadel a dopravních prostředků, jak to stanoví čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1889/2005.

34 — Rozsudek ze dne 3. června 2008, Intertanko a další (C-308/06, EU:C:2008:312, bod 52).

35 — Přijetí těchto aktů upravuje článek 37 Chicagské úmluvy.

36 — ICAO byla zřízena na základě článku 43 a násl. Chicagské úmluvy.

37 — V tomto ustanovení se uvádí, že SARP jsou označovány jako „přílohy k této úmluvě“ „z důvodu vhodnosti“.

38 — Normy jsou specifikace, jejichž obsah odráží to, co bylo uznáno jako *realizovatelné a nezbytné* pro zjednodušení a zlepšení některých aspektů mezinárodní letecké dopravy. Jejich nedodržování musí smluvní státy oznámit podle článku 38 úmluvy. Doporučené postupy jsou naproti tomu specifikace, jejichž obsah reflektuje to, co bylo uznáno jako *v zásadě realizovatelné a vysoce žádoucí*. Smluvní státy usilují o to, aby při uplatňování této úmluvy postupovaly v souladu s těmito postupy.

39 — Text této přílohy je dostupný na internetové stránce švýcarského Office fédérale de l'aviation (Federální úřad pro civilní letectví): <https://www.bazl.admin.ch/bazl/fr/home/experts/reglementation-et-informations-de-base/bases-legales-et-directives/annexes-a-la-convention-de-l-organisation-internationale-de-l-av.html>.

40 — Tedy víza pro cestující, kteří přilétají na palubě mezinárodního letu a kteří pokračují v cestě do třetího státu stejným letem nebo jiným letem tentýž den z téhož letiště. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (Úř. věst. 2009, L 243, s. 8) stanoví „odchylně od přílohy 9 Chicagské úmluvy“ povinnost státních příslušníků některých třetích zemí mít takové vízum.

54. Ovšem, jak uvedla francouzská vláda ve svém písemném vyjádření, v souladu s kapitolou 3 oddílem B bodem 1.5 přílohy 9 ustanovení této přílohy jednak nebrání vnitrostátní právní úpravě, co se týče provádění kontrol, které jsou považovány za „nezbytné“⁴¹, a jednak má politika usnadnění zavedená v rámci ICAO koordinovat cíle podle přílohy 9 s ostatními cíli, zejména s cílem boje proti mezinárodnímu obchodu s omamnými látkami, který je uveden mezi cíli, které sledují opatření zavedená nařízením č. 1889/2005, a to za účelem nalezení přiměřené rovnováhy mezi požadavky na bezpečnost a požadavky na zjednodušení.

55. Ohlašovací povinnost, jako je povinnost podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1889/2005, rozšířená na cestující pobývající v „přímém tranzitním prostoru“, jak je definován přílohou 9, tak podle všeho není neslučitelná s normou dle bodu 3.57 přílohy 9, a to za podmínky, že formality spojené s prováděním této povinnosti a kontroly, jejichž účelem je ověřit plnění této povinnosti, v co nejnížší možné míře zatěžují tranzitní cestující a nemohou způsobit neodůvodněné zpoždění letecké dopravy.

56. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy se na základě doslovného výkladu znění čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1889/2005, jakož i cílů sledovaných tímto aktem a s ohledem na skutečnost, že případy letištního tranzitu nejsou výslovně vyloučeny z rozsahu působnosti ohlašovací povinnosti podle tohoto ustanovení, domnívám, že se tato povinnost vztahuje rovněž na cestující, kteří pobývají v mezinárodním tranzitním prostoru letiště nacházejícího se na území členského státu, na které se použijí Smlouvy v souladu s článkem 52 EU a článkem 355 SFEU, jakmile tito cestující vystoupí z letadla z třetí země a než nastoupí na palubu letu do třetí země, aniž překročí stanoviště hraniční kontroly za účelem povolení vstupu do tohoto členského státu.

D – Závěry

57. S ohledem na všechny výše uvedené důvody navrhuji, aby Soudní dvůr na otázku položenou Cour de cassation (kasační soud, Francie) odpověděl takto:

„Článek 3 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 ze dne 26. října 2005 o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Společenství nebo je opouštějící je třeba vykládat v tom smyslu, že povinnost každé fyzické osoby, která vstupuje do Evropské unie nebo ji opouští a má u sebe peněžní hotovost v hodnotě 10 000 eur nebo více, ohlásit tuto částku příslušným orgánům členského státu, přes který do Unie vstupuje nebo ji opouští, se vztahuje rovněž na cestující, kteří pobývají v mezinárodním tranzitním prostoru letiště nacházejícího se na území členského státu, na které se použijí Smlouvy v souladu článkem 52 SEU a článkem 355 SFEU, jakmile tito cestující vystoupí z letadla z třetí země a než nastoupí na palubu letu do třetí země, aniž překročí stanoviště hraniční kontroly za účelem povolení vstupu do tohoto členského státu.“

41 — V této souvislosti podotýkám, že doporučené postupy týkající se ukládání omezení na dovoz a vývoz deviz smluvními státy jsou obsaženy v kapitole 6 oddíle F bodech 6.47 a 6.48.