



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

6. října 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Článek 63 SFEU – Volný pohyb kapitálu – Směrnice (EU) 2015/849 – Oblast působnosti – Vnitrostátní právní úprava, která vyžaduje, aby platby přesahující určitou částku, byly prováděny výlučně převodem nebo vkladem na platební účet – Článek 65 SFEU – Odůvodnění – Boj proti daňovým podvodům a únikům – Přiměřenost – Správní sankce trestní povahy – Článek 49 Listiny základních práv Evropské unie – Zásady zákonnosti a přiměřenosti trestných činů a trestů“

Ve věci C-544/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Administrativen sad Blagoevgrad (správní soud v Blagoevgradu, Bulharsko) ze dne 5. července 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 17. července 2019, v řízení

„ECOTEX BULGARIA“ EOOD

proti

Teritorialna direkcija na Nacionalnata agencija za prichodite – Sofia,

za přítomnosti:

Prokuror ot Okražna prokuratura – Blagoevgrad,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení J.-C. Bonichot, předseda senátu, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan a N. Jääskinen (zpravodaj), soudci,

generální advokát: J. Richard de la Tour,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za bulharskou vládu L. Zacharievou a E. Petranovou, jako zmocněnkyněmi,

* Jednací jazyk: bulharština.

- za českou vládu M. Smolkem, O. Serdulou a J. Vláčilem, jako zmocněnci,
- za španělskou vládu S. Jiménez Garcíou, jako zmocněncem,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s F. Meloncellim, avvocato dello Stato,
- za maďarskou vládu M. Z. Fehérem a R. Kissné Berta, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi H. Tserepa-Lacombe, Y. Marinova, jakož i T. Scharfem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 18. listopadu 2020,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 63 SFEU, čl. 2 odst. 1 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 (Úř. věst. 2015, L 141, s. 73), vykládaného ve světle bodu 6 odůvodnění a ve spojení s články 4 a 5 této směrnice, jakož i čl. 58 odst. 1 a čl. 60 odst. 4 uvedené směrnice, vykládaných ve světle článku 47 a čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společnostmi „ECOTEX BULGARIA“ EOOD (dále jen „Ecotex“) a Teritorialna direkcija na Nacionalna agencija za prichodite – Sofie (územní ředitelství Národní agentury pro veřejné příjmy v Sofii, Bulharsko) (dále jen „příslušný daňový orgán“) ve věci legality peněžité správní sankce uložené této společnosti z důvodu porušení vnitrostátních právních předpisů o omezení plateb v hotovosti.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Bod 1 odůvodnění směrnice 2015/849 zní:

„Toky peněz získaných nezákonným způsobem mohou poškodit integritu, stabilitu a pověst finančního sektoru a ohrozit vnitřní trh Unie i mezinárodní rozvoj. Praní peněz, financování terorismu a organizovaná trestná činnost jsou nadále závažné problémy, které by měly být řešeny na úrovni Unie. Je nezbytně nutné nejen dále rozvíjet trestněprávní přístup na úrovni Unie, ale současně jej doplnit o cílenou a přiměřenou prevenci využívání finančního systému k praní peněz a financování terorismu, což může přinést komplementární výsledky.“

4 Bod 6 odůvodnění této směrnice zní takto:

„Při platbách vysokých částek v hotovosti hrozí ve velké míře praní peněz a financování terorismu. S cílem zvýšit ostražitost a zmírnit rizika v souvislosti s takovými platbami by se tato směrnice měla vztahovat na osoby obchodující se zbožím v případech, kdy provádějí nebo přijímají platby v hotovosti ve výši 10 000 EUR nebo více. Členské státy by měly mít možnost přijmout nižší prahové hodnoty, doplňková obecná omezení používání hotovosti a další přísnější ustanovení.“

5 Bod 11 odůvodnění uvedené směrnice uvádí:

„Je důležité výslovně upozornit, že do širší definice trestné činnosti jsou v této směrnici v souladu s revidovanými doporučeními [Finančního akčního výboru (FATF)] zahrnuty daňové trestné činy související s přímými a nepřímými daněmi. Vzhledem k tomu, že v jednotlivých členských státech mohou být za trestnou činnost, za niž lze uložit sankce uvedené v čl. 3 bodě 4 písm. f) této směrnice, považovány rozdílné případy porušení daňových povinností, mohou se definice daňových trestných činů mezi právními řády členských států lišit. Přestože účelem této směrnice není definice daňových trestných činů mezi právními řády členských států harmonizovat, měly by členské státy v maximální míře, kterou jejich vnitrostátní právo umožňuje, povolit výměnu informací nebo poskytování pomoci mezi finančními zpravodajskými jednotkami v Unii.“

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

7 Článek 2 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na tyto povinné osoby:

- 1) úvěrové instituce,
- 2) finanční instituce;
- 3) následující fyzické nebo právnické osoby při výkonu jejich profesních činností:

[...]

- e) 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;

[...]“

8 Článek 3 uvedené směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

- 4) „trestnou činností“ jakýkoli druh trestné účasti na spáchání těchto závažných trestných činů:

[...]

f) všechny trestné činy, včetně daňových trestných činů souvisejících s přímými a nepřímými daněmi, jak jsou vymezeny ve vnitrostátním právu členských států, za něž je možné uložit trest odnětí svobody nebo ochranné opatření spojené se zbavením osobní svobody, jehož horní hranice přesahuje jeden rok, nebo v členských státech, jejichž právní systém stanoví pro trestné činy dolní hranici, všechny trestné činy, za něž je možné uložit trest odnětí svobody nebo ochranné opatření spojené se zbavením osobní svobody v trvání nejméně šesti měsíců;

[...]"

9 Článek 4 téže směrnice stanoví:

„1. 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.

2. Pokud členský stát rozšíří oblast působnosti této směrnice na jiné profese nebo kategorie podniků než ty, které jsou uvedeny v čl. 2 odst. 1, uvědomí o svém rozhodnutí Komisi.“

10 Článek 5 směrnice 2015/849 zní následovně:

„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.“

11 Článek 58 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Členské státy zajistí, aby povinné osoby nesly odpovědnost za porušení vnitrostátních předpisů přijatých k provedení této směrnice v souladu s tímto článkem a články 59 až 61. Veškeré sankce nebo opatření musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

12 Článek 60 odst. 4 uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy zajistí, aby příslušné orgány při určování druhu a výše správních sankcí nebo opatření zohlednily všechny relevantní okolnosti, případně včetně:

- a) závažnosti a doby trvání porušení předpisů;
- b) míry odpovědnosti fyzické nebo právnické osoby považované za odpovědnou;
- c) finanční síly fyzické nebo právnické osoby považované za odpovědnou, kterou udává například celkový obrat právnické osoby považované za odpovědnou nebo roční příjem fyzické osoby považované za odpovědnou;
- d) výhody získané porušením předpisů, které dosáhla fyzická nebo právnická osoba považovaná za odpovědnou, pokud lze tuto výhodu stanovit;
- e) ztrát třetích stran způsobených porušením předpisů, pokud je možné je stanovit;

- f) míry spolupráce fyzické nebo právnické osoby považované za odpovědnou s příslušným orgánem;
- g) předchozích porušení předpisů fyzickou nebo právnickou osobou považovanou za odpovědnou.“

13 Článek 67 odst. 1 téže směrnice stanoví:

„Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 26. června 2017. Jejich znění sdělí neprodleně Komisi.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu si stanoví členské státy.“

Bulharské právo

14 Podle článku 1 zákona za omezení na plaštanjata v broj (zákon o omezení plateb v hotovosti, DV č. 16, ze dne 22. února 2011, dále jen „ZOPB“) tento zákon stanoví omezení plateb v hotovosti v Bulharsku.

15 Článek 2 ZOPB stanoví:

„Tento zákon se nevztahuje na:

1. výběr a vklad hotovosti, pokud jde o vlastní platební účet;
2. výběr a vklad hotovosti na účty osob s úplně nebo částečně omezenou svéprávností nebo na účty manželů či příbuzných v přímé linii;
3. transakce v cizí měně v hotovosti na základě obchodní činnosti;
4. bankovní operace s bankovkami a mincemi s bulharskou centrální bankou;
5. výměnu použitých bulharských bankovek a mincí prováděných bankami;
6. vyplácení mezd ve smyslu [Kodeksu na Truda (zákoník práce)];
7. [...] na vyplácení pojištěných vkladů ve smyslu [zákona za garantirane na vlogovete v bankite (zákon o pojištění bankovních vkladů)].“

16 Článek 3 ZOPB stanoví:

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

1. [...] jejich se jejich částka rovná 10 000 [bulharských leva (BGN)](přibližně 5110 eur)] nebo je vyšší;
2. [...] jejich částka je nižší než 10 000 BGN, přičemž jsou součástí smluvního peněžitého plnění, které má hodnotu 10 000 BGN nebo vyšší.

(2) [...] Odstavec 1 se použije rovněž na platby v cizí měně, jejichž částka přepočtená na BGN dosahuje 10 000 BGN nebo je vyšší. Přepočet na BGN se provede směnným kursem Balgarské národní banky [Bulharská národní banka] platným ke dni provedení platby.“

17 Článek 5 ZOPB zní následovně:

„(1) Každé osobě, která poruší článek 3 nebo umožní jeho porušení, lze uložit pokutu ve výši 25 % z celkové částky provedené platby, jedná-li se o fyzickou osobu, nebo peněžitou sankci ve výši 50 % z celkové částky 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 částky provedené platby a výše peněžitě sankce činí 100 % z celkové částky provedené platby.“

18 Článek 6 ZOPB stanoví:

„(1) Akty, kterými se konstatují porušení uvedená v tomto zákoně, vydávají orgány Nacionalna agencia za prichodite [Národní agentura pro příjmy, Bulharsko]. Rozhodnutí o uložení správních sankcí přijímá výkonný ředitel národní agentury pro příjmy nebo jím pověřený úředník.

(2) Zakon za administrativnite narušenija i nakazania [(zákon o správních přestupcích a sankcích, DV č. 92 ze dne 28. listopadu 1969, dále jen „ZANN“)] upravuje vydávání rozhodnutí o správních sankcích, jejich přijímání, opravné prostředky, které se jich týkají, jakož i jejich vymáhání.“

19 Článek 27 odst. 1 až 5 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.

[...]

(5) Není ani povoleno stanovit sankci pod úrovní stanovené minimální hodnoty sankcí, kterou tvoří pokuta a dočasný zákaz výkonu povolání nebo určité činnosti.“

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

21 Na základě článku 63 tohoto zákona, Rajonen sad (okresní soud, Bulharsko), jako samosoudce, rozhoduje ve věci samé a vydává rozsudek, který může potvrdit, změnit nebo zrušit rozhodnutí o uložení správní sankce nebo elektronický zápis. Proti rozsudku lze podat kasační opravný prostředek k Administrativen sad (správní soud, Bulharsko) z důvodů stanovených nakazatelnoprosesualen kodeks (trestní řád) a za podmínek stanovených v kapitole 12 administrativnoprosesualen kodeks (správní řád).

22 Článek 83 ZANN stanoví:

„(1) V případech stanovených příslušným zákonem, vyhláškou rady ministrů nebo usnesením městské rady může být právnické osobě nebo jednotlivým obchodníkům uložena peněžitá sankce za to, že při výkonu činnosti nesplnili své povinnosti vůči státu nebo obci.

(2) Sankce uvedená v předchozím odstavci se ukládá na základě tohoto zákona, nestanoví-li dotčený normativní akt jinak.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 23 Hlavní činností Ecotex, obchodní společnosti založené podle bulharského práva, je velkoobchod s výrobními stroji a jejich instalace. KS, řecký státní příslušník s bydlištěm v Řecku, je jednatelem, jakož i jediným společníkem této společnosti.
- 24 Na valné hromadě uvedené společnosti konané dne 14. března 2018 bylo rozhodnuto, že nerozdělený zisk ve výši 100 000 BGN (přibližně 51 110 eur) bez korporátní daně bude vyplacen ve formě dividend jedinému společníkovi, KS. Bylo rovněž rozhodnuto, že mu tato částka bude vyplacena v hotovosti z pokladny téže společnosti na základě příkazu k vyplacení peněz.
- 25 Při daňové kontrole bylo mimo jiné zjištěno, že na základě rozhodnutí valné hromady ze dne 14. března 2018 o vyplacení dividend byla v období od 14. března 2018 do 22. března 2018 vyplacena KS částka 95 000 BGN (přibližně 48 550 eur) v hotovosti na základě devíti příkazů k vyplacení peněz, přičemž každý se týkal vyplacení v hotovosti 10 000 BGN (přibližně 5 110 eur), a jeden příkaz se týkal částky 5 000 BGN (přibližně 2 555 eur).
- 26 Příslušný daňový orgán oznámil dne 5. června 2018 zahájení správnětrestního řízení proti společnosti Ecotex a dne 26. června 2018 přijal úřední záznam, ve kterém konstatoval, že bylo porušeno ustanovení ZOPB z důvodu, že společnost Ecotex dne 14. března 2018 vyplatila v hotovosti na základě příkazu k vyplacení peněz částku 10 000 BGN ve prospěch KS na základě rozhodnutí valné hromady ze dne 14. března 2018 o vyplacení dividend ve výši 100 000 BGN pro KS.
- 27 Dne 10. července 2018 podala společnost Ecotex proti tomuto úřednímu záznamu stížnost s odůvodněním, že platba částky 10 000 BGN provedená dne 14. března 2018 překročila omezení týkající se plateb v hotovosti stanovené v ZOPB pouze o 0,01 BGN (přibližně 0,005 eur), a proto bylo toto porušení „méně závažné“ ve smyslu článku 28 ZANN.
- 28 Dne 3. září 2018 přijal příslušný daňový orgán na základě uvedeného úředního záznamu rozhodnutí, kterým byla společnosti Ecotex uložena peněžitá sankce na základě čl. 5 odst. 1 ZOPB s odůvodněním, že tato společnost dne 14. března 2018 provedla platbu v hotovosti ve výši 10 000 BGN ve prospěch KS. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že každá z plateb v hotovosti ve výši 10 000 BGN ve prospěch KS byla kvalifikována jako porušení podle čl. 3 odst. 1 bodu 1 ZOPB a že bylo přijato devět správních sankcí peněžité povahy na základě čl. 5 odst. 1 ZOPB. V souladu s vnitrostátními předpisy činila každá peněžitá sankce 5 000 BGN, což odpovídá polovině částky zaplacené v hotovosti.

- 29 Rozsudkem ze dne 14. prosince 2018 Rajonen sad Petrič (Okresní soud v Petriči, Bulharsko) zamítl žalobu na neplatnost podanou společností Ecotex proti tomuto rozhodnutí příslušného orgánu. Společnost Ecotex tedy podala kasační opravný prostředek k předkládajícímu soudu, Administrativen sad Blagoevgrad (správní soud v Blagoevgradu, Bulharsko).
- 30 Před předkládajícím soudem společnost Ecotex v podstatě zopakovala argument uvedený v bodě 27 tohoto rozsudku a upřesnila, že s ohledem na menší závažnost porušení je peněžitá sankce odpovídající polovině celkové částky získané v hotovosti podle všeho nepřiměřená. Společnost Ecotex rovněž tvrdí, že právo na výplatu dividend od společnosti nepředstavuje transakci nebo smlouvu, a proto se na něj nevztahuje pojem „platba“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 bodu 1 ZOPB.
- 31 Příslušný daňový orgán tvrdí, že pojem „platba“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 bodu 1 ZOPB musí být chápán tak, že označuje bez výjimky jakoukoli platbu nebo finanční operaci bez ohledu na to, zda se jedná o výplatu dividend, nebo zda je jejím základem smluvní nebo mimosmluvní vztah či vztah přidružení.
- 32 Předkládající soud nejprve poukazuje na to, že ZOPB je vnitrostátním nástrojem, který provádí směrnici 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 s účinností od 26. června 2017 zrušena a nahrazena směrnicí 2015/849.
- 33 V důsledku toho má za to, že čl. 3 odst. 1 bod 1 tohoto zákona musí být vykládán ve světle relevantních ustanovení směrnice 2015/849, ale i článku 63 SFEU.
- 34 Na prvním místě s odkazem na rozsudek ze dne 6. června 2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294), předkládající soud připomíná, že pojem „pohyb kapitálu“ zahrnuje mimo jiné přijímání dividend z akcií a podílů v obchodních společnostech. Zaobírá se tak otázkou, zda článek 63 SFEU, který podle judikatury Soudního dvora zakazuje zejména opatření, která jsou způsobilá odradit nerezidenty od investování v členském státě nebo od zachování takových investic, brání takovému ustanovení, jako je čl. 3 odst. 1 bodě 1 ZOPB, které ukládá omezení plateb v hotovosti.
- 35 Na druhém místě předkládající soud poukazuje na to, že cílem směrnice 2015/849 je předcházet využívání finančního systému Unie k praní peněz a financování terorismu. Podle článku 5 této směrnice přitom členské státy mohou za tímto účelem zavést přísnější omezení využívání plateb v hotovosti, než jsou omezení stanovená v uvedené směrnici. V této souvislosti se předkládající soud táže, zda se na omezení plateb v hotovosti, 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 platby v hotovosti nižší než 10 000 eur.
- 36 Na třetím místě v případě kladné odpovědi na tuto druhou otázku by bylo třeba s ohledem na čl. 58 odst. 1 a čl. 60 odst. 4 směrnice 2015/849 ve spojení s čl. 49 odst. 3 Listiny posoudit, v jakém rozsahu může takové vnitrostátní ustanovení, jako je čl. 5 odst. 1 ZOPB, stanovit pro všechny finanční operace peněžitou sankci, která se ukládá právníckým osobám v pevně stanovené výši dosahující poloviny celkové částky platby v hotovosti. Kromě toho podle předkládajícího soudu vyvstává rovněž otázka, zda takové vnitrostátní ustanovení neporušuje zásadu účinného soudního přezkumu zakotvenou v článku 47 Listiny, jelikož z čl. 27 odst. 5 ZANN vyplývá, že příslušný vnitrostátní soud nemůže v případě podání opravného prostředku snížit sankci pod minimální výši stanovenou v čl. 5 odst. 1 ZOPB.

37 Za těchto podmínek se Administrativen sad Blagoevgrad (správní soud v Blagoevgradu) 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 ve věci v původním řízení, podle níž mohou být tuzemské platby ve výši 10 000 BGN nebo vyšší prováděny pouze bankovním převodem nebo vkladem na platební účet a která omezuje výplaty dividend v hotovosti z nerozděleného zisku ve výši 10 000 BGN nebo vyšší? V případě záporné odpovědi, je takové omezení odůvodněno cíli [směrnice 2015/849]?
- 2) Musí být čl. 2 odst. 1 směrnice [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 ve věci v původním řízení, podle něhož smí být tuzemské platby ve výši 10 000 BGN nebo vyšší prováděny pouze bankovním převodem nebo vkladem na platební účet a které nepřihlíží k osobě nebo důvodu platby v hotovosti a současně zahrnuje všechny platby v hotovosti mezi fyzickými a právními 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 plateb v hotovosti formou takového vnitrostátního ustanovení, jako je ustanovení dotčené ve věci v původním řízení, podle něhož mohou být tuzemské platby ve výši 10 000 BGN nebo vyšší prováděny pouze bankovním převodem nebo vkladem na platební účet, je-li důvodem platby v hotovosti ‚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 plateb v hotovosti formou takového vnitrostátního ustanovení, jako je ustanovení dotčené ve věci v původním řízení, podle něhož mohou být tuzemské platby ve výši 10 000 BGN nebo vyšší prováděny pouze bankovním převodem nebo vkladem na platební 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 ve věci v původním řízení, které stanoví výši správních sankcí v případě porušení omezení týkajících se plateb v hotovosti, 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 ve věci v původním řízení, které stanoví správní sankci za porušení omezení plateb v hotovosti jako paušální částku, 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 ve věci v původním řízení, které omezuje soudní přezkum, jestliže toto ustanovení nepřipouští, aby soud v případě podání opravného prostředku proti uvedené sankci stanovil správní sankci přiměřenou konkrétním okolnostem případu, která je nižší, než stanovená pevná minimální částka?“

K předběžným otázkám

K druhé otázce

- 38 Podstatou druhé předběžné otázky předkládajícího soudu, kterou je třeba zkoumat na prvním místě, je, zda je třeba čl. 2 odst. 1 bodu 3 písm. e) směrnice 2015/849 ve spojení s bodem 6 odůvodnění a články 4 a 5 této směrnice vykládat v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která u všech tuzemských plateb částky, která se rovná stanovené prahové hodnotě nebo je vyšší, zakazuje fyzickým a právnickým osobám provádět platby v hotovosti a požaduje po nich, aby platby prováděly bankovním převodem nebo vkladem na platební účet.
- 39 V tomto ohledu je třeba připomenout, že článek 2 směrnice 2015/849 vyjmenovává subjekty, na které se vztahuje tato směrnice z důvodu jejich účasti na provádění transakce nebo činnosti finanční povahy.
- 40 Uvedená směrnice se tak podle článku 2 odst. 1 bodu 3 písm. e) vztahuje na platby prováděné nebo přijímané v hotovosti v částce 10 000 EUR nebo vyšší osobami obchodujícími se zbožím, ať již je tato transakce prováděna jako jediná operace, nebo jako několik operací, které jsou podle všeho spojeny.
- 41 Směrnice 2015/849 mimoto v článku 4 stanoví, že členské státy mohou rozšířit tuto oblast působnosti na profese a kategorie podniků, které provádějí činnosti, u nichž je pravděpodobné, že budou využity k praní peněz nebo financování terorismu. Kromě toho článek 5 této směrnice stanoví, že členské státy mohou rovněž v oblasti působnosti této směrnice přijmout přísnější opatření, aby zabránily páchání těchto trestných činů, v mezích unijního práva. Kromě toho z bodu 6 odůvodnění uvedené směrnice vyplývá, že členské státy mají „mít možnost přijmout nižší prahové hodnoty [než je prahová hodnota 10 000 eur], doplňková obecná omezení používání hotovosti a další přísnější ustanovení“.
- 42 Je tak třeba zkoumat, zda se na takovou vnitrostátní právní úpravu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, může vztahovat směrnice 2015/849, a zejména jedno či více těchto ustanovení.
- 43 V tomto ohledu, jak uvedl generální advokát v bodě 45 svého stanoviska, tomu tak s ohledem na cíle a systematiku směrnice 2015/849 podle všeho není.
- 44 Pokud jde na prvním místě o cíle směrnice 2015/849, jejím cílem je, jak vyplývá z jejího článku 1 ve spojení s bodem 1 jejího odůvodnění, předcházet využívání finančního systému k praní peněz a financování terorismu, aby se zabránilo tomu, že by protiprávní peněžní toky mohly poškodit integritu, stabilitu a pověst finančního sektoru Unie, ohrozit její vnitřní trh a mezinárodní rozvoj. Jak uvedl generální advokát v bodě 46 svého stanoviska, za tímto účelem uvedená 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 ze závažné trestné činnosti i shromažďování peněz nebo majetku pro teroristické účely.
- 45 I když je pravda, že daňové trestné činy související s přímými a nepřímými daněmi patří mezi trestné činy spadající do působnosti směrnice 2015/849, z jejího čl. 3 bodu 4 písm. f), jakož i z bodu 11 jejího odůvodnění vyplývá, že tomu tak je pouze za podmínky, že za tyto trestné činy

lze uložit trest odnětí svobody nebo ochranné opatření v určité délce. Cílem uvedené směrnice je tudíž zabránit porušení daňových právních předpisů, která jsou mnohem závažnější než porušení omezení plateb v hotovosti.

- 46 Pokud jde o vnitrostátní právní úpravu dotčenou ve věci v původním řízení, ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že jejím cílem je dosáhnout jiných cílů, než jsou cíle sledované směrnicí 2015/849. Cílem této vnitrostátní právní úpravy je totiž podle všeho bojovat proti daňovým podvodům a únikům tím, že ukládá, aby platby v částce 10 000 BGN nebo vyšší byly prováděny nikoliv v hotovosti, ale bankovním převodem nebo vkladem na platební účet tak, aby byla zaručena sledovatelnost finančních operací. Podle bulharské vlády je tak cílem ZOPB omezit neformální sektor v bulharském hospodářství a zabránit zatajování plateb nebo příjmů a výdajů s cílem vyhnout se placení daní stanovených platnými právními předpisy, jakož i placení povinných příspěvků na sociální zabezpečení.
- 47 Bulharská vláda mimoto ve svém písemném vyjádření upřesnila, že na vnitrostátní úrovni existují dva předpisy, které byly přijaty k provedení směrnice 2015/849, a sice zákon za merkite srešču izpiraneto na pari (zákon o opatřeních k boji proti praní peněz, DV č. 27 ze dne 27. března 2018) a zákon za merkite srešču financiraneto na terorisma (zákon o opatřeních k boji proti financování terorismu, DV č. 16 ze dne 18. února 2003). ZOPB naproti tomu neobsahuje žádné opatření týkající se boje proti praní peněz a financování terorismu a neobsahuje žádný odkaz na směrnici 2015/849.
- 48 V tomto ohledu je přitom třeba připomenout, že čl. 67 odst. 1 směrnice 2015/849 stanoví, že pokud členské státy přijmou právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí, musí tyto předpisy obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení.
- 49 Pokud jde na druhém místě o systematiku směrnice 2015/849, ta stanoví opatření, která se liší svou povahou a osobami, kterým jsou určena, od opatření zavedených vnitrostátními právními předpisy dotčenými ve věci v původním řízení.
- 50 Pokud jde zaprvé o povahu uvedených opatření, osoby, na které se vztahuje oblast působnosti této směrnice, musí, stejně jako to stanovila směrnice 2005/60, nést z důvodu jejich účasti na určité transakci nebo činnosti finanční povahy vícero povinností, a sice zejména povinnost zjistit a ověřit totožnost klienta a skutečného vlastníka, získat informace o účelu a zamýšlené povaze obchodního vztahu, jakož i povinnost oznámit jakýkoli náznak praní peněz nebo financování terorismu příslušným orgánům (v tomto smyslu, pokud jde o směrnici 2005/60, viz rozsudek ze dne 17. ledna 2018, *Corporate Companies*, C-676/16, EU:C:2018:13, bod 27).
- 51 Naproti tomu ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že ZOPB upravuje pouze používání platebních prostředků fyzickými a právními osobami v tuzemsku.
- 52 Je třeba rovněž zdůraznit, že směrnice 2015/849 neobsahuje žádné ustanovení omezující částku plateb, které mohou být uskutečněny v hotovosti, ani nevyžaduje, aby členské státy taková omezení ukládaly.

- 53 Kromě toho, i když zejména z jejího článku 5 a bodu 6 odůvodnění vyplývá, že směrnice 2015/849 nebrání členským státům přijmout nebo ponechat v platnosti přísnější opatření k předcházení praní peněz a financování terorismu, toto není cílem právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení, jak vyplývá z bodů 46 a 47 tohoto rozsudku. Opatření stanovená touto právní úpravou tedy nepředstavují opatření k provedení této směrnice.
- 54 Pokud jde zadruhé o osobní působnost směrnice 2015/849, jak upřesnil generální advokát v bodě 54 svého stanoviska, opatření zavedená touto směrnicí jsou v souladu s jejím článkem 2 určena omezenému okruhu subjektů, které lze identifikovat buď z důvodu míry vystavení rizikům praní peněz a financování terorismu, nebo stupni zranitelnosti jejich transakcí nebo jejich finanční činnosti.
- 55 Naproti tomu, ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že 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.
- 56 Kromě toho je třeba s ohledem na skutkové okolnosti sporu v původním řízení uvést, že oblast působnosti čl. 2 odst. 1 bodu 3 písm. e) směrnice 2015/849 každopádně pokrývá výlučně platby uskutečněné jako protiplnění za dodání zboží a netýká se vztahů mezi společnostmi a jejich akcionáři. Za těchto podmínek nemůže být možnost, kterou členským státům dává bod 6 odůvodnění této směrnice, přijmout nižší prahové hodnoty, než jaké jsou uvedeny v tomto čl. 2 odst. 1 bodu 3 písm. e), v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, relevantní.
- 57 Stejně tak, ačkoli článek 4 směrnice 2015/849 opravňuje členské státy, aby rozšířily oblast působnosti této směrnice, toto ustanovení předpokládá rozšíření pouze u profesí a kategorií podniků, „které provádějí činnosti, u nichž je zvláště pravděpodobné, že budou využity k praní peněz nebo financování terorismu.“ Nemůže tedy sloužit jako právní základ pro takovou právní úpravu, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která se, jak vyplývá z bodu 55 tohoto rozsudku, použije 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.
- 58 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že právní úprava členského státu, která pro tuzemské platby částky odpovídající stanovené prahové hodnotě nebo vyšší zakazuje fyzickým a právnickým osobám provádění plateb v hotovosti a požaduje po nich, aby platby prováděly bankovním převodem nebo vkladem na platební účet, nespadá do působnosti směrnice 2015/849.

K první a třetí otázce

- 59 Podstatou první a třetí otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda článek 63 SFEU ve spojení s čl. 49 odst. 3 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která jednak zakazuje fyzickým a právnickým osobám provádět tuzemské platby v hotovosti, pokud částky těchto plateb se rovnají stanovené prahové hodnotě nebo jsou vyšší, a která za tímto účelem vyžaduje provedení bankovního převodu nebo vkladu na platební účet, včetně případu, kdy se jedná o vyplácení dividend společnosti, a která jednak v reakci na porušení tohoto zákazu stanoví režim sankcí, v jehož rámci se výše pokuty, která může být

uložena, vypočte na základě pevného procenta z celkové částky platby, která byla zaplacená v rozporu s uvedeným zákazem, aniž může být tato pokuta upravena v závislosti na konkrétních okolnostech věci.

- 60 Nejprve je třeba upřesnit, že i když v případě, že neexistují společná nebo harmonizovaná pravidla týkající se podmínek a způsobů, kterými mohou členské státy omezit platby v hotovosti na svém území, tyto členské státy mohou taková omezení zavést, nicméně jsou povinny při využití této možnosti dodržovat unijní právo (obdobně viz rozsudek ze dne 22. listopadu 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, bod 27 a citovaná judikatura).
- 61 Podle čl. 63 odst. 1 SFEU jsou zakázána všechna omezení pohybu kapitálu mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi.
- 62 Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že pojem „omezení“ uvedený v článku 63 SFEU zahrnuje obecně každou překážku pohybu kapitálu mezi členskými státy i mezi členskými státy a třetími zeměmi [rozsudek ze dne 18. června 2020, Komise v. Maďarsko (Transparentnost sdružování), C-78/18, EU:C:2020:476, bod 52 a citovaná judikatura].
- 63 Kromě toho podle judikatury Soudního dvora platí, že mezi opatření zakázaná podle čl. 63 odst. 1 SFEU jakožto omezení pohybu kapitálu patří ta, která mohou od investování v některém členském státě odradit osoby, které nejsou v tomto státě rezidenty, nebo odradit osoby- rezidenty v uvedeném členském státě od investování v jiných státech (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. dubna 2020, Société Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, bod 22 a citovaná judikatura).
- 64 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení omezuje způsoby, jakými může společnost vyplácet splatné dividendy svým akcionářům-rezidentům i akcionářům-nerezidentům, a vylučuje v tomto ohledu ze zákonných platebních prostředků jejich vyplácení v hotovosti v Bulharsku, pokud se částka této platby rovná stanovené prahové hodnotě nebo je vyšší. V projednávané věci se tato právní úprava použije na vyplácení dividend ze zisku společnosti se sídlem v Bulharsku akcionáři, který je občanem a rezidentem jiného členského státu.
- 65 I když se omezení zákonných platebních prostředků, kterými společnost usazená v členském státě může svým akcionářům vyplatit splatné dividendy, uplatňuje bez rozdílu, může odradit určité investory – nerezidenty od nabytí podílu na základním kapitálu společnosti usazené v tomto členském státě. V tomto ohledu je přitom třeba připomenout, že články Smlouvy o FEU týkající se volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu představují pro Unii základní ustanovení a že jakákoli překážka této svobody, i když je jen menšího významu, je zakázána (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. prosince 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, bod 34 a citovaná judikatura).
- 66 Takové zakazující opatření, jako je opatření dotčené ve věci v původním řízení, tudíž představuje omezení volného pohybu kapitálu.
- 67 Podle ustálené judikatury Soudního dvora může být volný pohyb kapitálu omezen vnitrostátní právní úpravou pouze tehdy, je-li tato právní úprava odůvodněna jedním z důvodů uvedených v článku 65 SFEU nebo naléhavými důvody obecného zájmu ve smyslu judikatury Soudního dvora, pokud neexistuje harmonizační opatření na úrovni Unie zajišťující ochranu těchto zájmů (rozsudek ze dne 13. listopadu 2014, Komise v. Spojené království, C-112/14, nezveřejněný, EU:C:2014:2369, bod 23 a citovaná judikatura).

- 68 Konkrétně, Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že cíle boje proti daňovým podvodům a únikům mohou odůvodnit omezení volného pohybu kapitálu s výhradou, že toto omezení je způsobilé zaručit uskutečnění těchto cílů a nepřekračuje meze toho, co je k jejich dosažení nezbytné (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. listopadu 2014, Komise v. Spojené království, C-112/14, nezveřejněný, EU:C:2014:2369, bod 24 a citovaná judikatura).
- 69 Soudní dvůr rovněž rozhodl, že nutnost zaručit účinný výběr daně je legitimním cílem, který může odůvodňovat omezení základních svobod. Členský stát je tak 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 (rozsudek ze dne 30. dubna 2020, Sociétés Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, bod 38 a citovaná judikatura).
- 70 V projednávané věci, jak vyplývá z bodu 46 tohoto rozsudku, je cílem vnitrostátní právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení boj proti daňovým podvodům a únikům tím, že vyžaduje, aby platby v částce 10 000 BGN nebo více byly uskutečňovány nikoliv v hotovosti, nýbrž převodem nebo vkladem na platební účet, aby byla zaručena zpětná sledovatelnost finančních operací, což přispívá rovněž k boji proti vzniku paralelního hospodářství, které se vyznačuje nedovoleným obchodováním. Podle bulharské vlády je tak cílem ZOPB omezit praxi provádění plateb v hotovosti, která zahrnuje skutečné zaplacení vyšších částek, než jsou částky uvedené v účetních dokladech, a která se tak vymyká zdanění fyzických osob z titulu daně z příjmů fyzických osob a daně z příjmů právnických osob, jakož i placení povinných příspěvků na sociální zabezpečení. Jak uvedl generální advokát v bodě 83 svého stanoviska, povinnost vyplatit dividendy prostřednictvím bankovního převodu nebo vkladu na platební účet tudíž umožňuje zabránit tomu, aby výplata dividend byla skrytá, a zaručit tak, že tyto dividendy budou zdaněny členským státem, ve kterém je společnost usazena.
- 71 Z toho vyplývá, že takové omezení volného pohybu kapitálu, jako je omezení vyplývající z vnitrostátní právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení, může být odůvodněno cílem spočívajícím v boji proti daňovým podvodům a únikům. Dále je třeba, aby toto omezení bylo způsobilé zaručit uskutečnění tohoto cíle, jak vyplývá z bodů 68 a 69 tohoto rozsudku, a nepřekračovalo meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné.
- 72 I když je nakonec na vnitrostátním soudu, který je jediný příslušný pro posouzení skutkových okolností a pro výklad vnitrostátního práva, aby určil, zda jsou v projednávané věci tyto požadavky splněny, Soudní dvůr má v rámci řízení o předběžné otázce pravomoc poskytnout předkládajícímu soudu vodítka na základě spisu ve věci v původním řízení, jakož i písemných a ústních vyjádření, jež mu byla předložena, která vnitrostátnímu soudu umožní rozhodnout spor, který mu byl předložen (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. března 2018, SEGRO a Horváth, C-52/16 a C-113/16, EU:C:2018:157, bod 79 a citovaná judikatura).
- 73 V tomto ohledu je třeba na prvním místě připomenout, pokud jde o otázku, zda je vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení způsobilá zaručit uskutečnění sledovaných cílů, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je vnitrostátní právní úprava způsobilá zaručit uskutečnění tvrzeného cíle pouze tehdy, pokud opravdu odpovídá snaze dosáhnout tohoto cíle soudržným a systematickým způsobem [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. dubna 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, bod 66, a ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Poživací právo k zemědělské půdě), C-235/17, EU:C:2019:432, bod 61 a citovaná judikatura].

- 74 V projednávané věci, jak uvedl generální advokát v bodě 88 svého stanoviska a s výhradou ověření, jejichž provedení přísluší předkládajícímu soudu, ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, zaprvé vyplývá, že cílem vnitrostátní právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení je umožnit vnitrostátním orgánům postihnout a případně sankcionovat daňové podvody v co největším možném rozsahu.
- 75 S výhradou výjimek uvedených v článku 2 ZOPB se totiž tato právní úprava podle všeho použije, jak vyplývá z bodu 55 tohoto rozsudku, jednotně na všechny fyzické a právnické osoby, které provádějí v tuzemsku platbu, jejíž částka se rovná prahové hodnotě ve výši 10 000 BGN nebo je vyšší. Pro všechny hráče a všechna hospodářská odvětví tedy platí totožné povinnosti bez ohledu na povahu a předmět transakce, se kterou je platba spojena.
- 76 Mimoto se prahová hodnota ve výši 10 000 BGN podle všeho použije bez ohledu na to, zda se jedná o jednorázovou transakci nebo transakci ve formě několika plateb, což umožňuje postihnout jednání těch, kteří se snaží obejít uvedenou právní úpravu tím, že rozdělí platbu dlužné částky na tolik částí, kolik je třeba proto, aby tato platba nespadala do působnosti ZOPB.
- 77 Zadruhé platební podmínky zavedené vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení za účelem plateb ve výši 10 000 BGN nebo vyšší jsou podle všeho vhodné k zajištění identifikace podvodných transakcí a použití daňových pravidel.
- 78 Bankovní převod a vklad na platební účet totiž přispívají k odstranění anonymity finančních transakcí a zajištění jejich sledovatelnosti pro účely jejich zachycení v účetnictví a zdanění finančními orgány státu, a to na rozdíl od plateb v hotovosti.
- 79 Konečně zatřetí, pokud jde o přiměřenost režimu sankcí stanoveného vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení s cíli, které tato právní úprava sleduje, je třeba poznamenat, že cílem tohoto režimu je sankcionovat porušení právní úpravy týkající se omezení peněžitých plateb v hotovosti pokutou ve výši, která může podle konkrétního případu činit 25 %, 50 % nebo 100 % částky provedené platby. Je nutno konstatovat, že takový režim sankcí umožňuje prostřednictvím prevence a odrazování bojovat proti daňovým podvodům a únikům.
- 80 Z výše uvedených úvah vyplývá, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je úprava dotčená ve věci v původním řízení, která v tuzemsku zakazuje provádět platbu v hotovosti, pokud se tato částka rovná stanovené prahové hodnotě nebo je vyšší, a za tímto účelem vyžaduje provedení bankovního převodu nebo vkladu na platební účet pod hrozbou pokut ve výši, která může činit 25 % až 100 % z celkové částky zaplacené v hotovosti, umožňuje podle všeho, s výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, dosažení cílů boje proti daňovým podvodům a únikům soudržným a systematickým způsobem.
- 81 Pokud jde na druhém místě o otázku, zda vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení cílů, které sleduje, je třeba zaprvé konstatovat, že prahová hodnota ve výši 10 000 BGN, která s sebou nese povinnost provést převod nebo platbu na platební účet, není podle všeho příliš nízká, neboť nevede k situaci, ve které by odmítnutí platby v hotovosti bránilo jednotlivcům v jejich každodenních nákupech nebo transakcích. Kromě toho je třeba uvést, že podle čl. 2 bodu 6 ZOPB se uvedený zákon nevztahuje na vyplácení mezd ve smyslu zákoníku práce.

- 82 Kromě toho nic nenasvědčuje tomu, že platba vyšší částky, než je prahová hodnota stanovená vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení prostřednictvím převodu nebo vkladu na platební účet, v projednávaném případě znemožňuje nebo zpožďuje provedení platební transakce.
- 83 S ohledem na tyto skutečnosti a s výhradou ověření, která přísluší provést předkládajícímu soudu, zákaz provést v tuzemsku platbu v hotovosti, pokud se částka této platby rovná prahové hodnotě stanovené vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení nebo je vyšší, a povinnost provést za tímto účelem převod nebo platbu na platební účet podle všeho nepřekračují meze toho, co je nezbytné k dosažení cílů sledovaných touto právní úpravou.
- 84 Zadruhé, pokud jde o přiměřenost režimu sankcí stanoveného uvedenou právní úpravou v reakci na porušení zákazu provádět v tuzemsku platbu v hotovosti, pokud se částka této platby rovná prahové hodnotě stanovené uvedenou právní úpravou nebo je vyšší, z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, 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 považují za vhodné. Při výkonu své pravomoci jsou však povinny dodržovat unijní právo a jeho základní zásady, a tedy i zásadu přiměřenosti (rozsudky ze dne 16. července 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, bod 21 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 2. června 2016, Kapnoviomichania Karelia, C-81/15, EU:C:2016:398, bod 48 a citovaná judikatura).
- 85 V této souvislosti je třeba rovněž připomenout, že se základní práva zaručená Listinou uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, a musí tak být respektována zejména v případě, kdy vnitrostátní právní úprava spadá do oblasti působnosti tohoto práva [viz rozsudek ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2019:432, bod 63 a citovaná judikatura)].
- 86 Tak je tomu přitom zejména tehdy, když vnitrostátní právní úprava může bránit jedné nebo několika základním svobodám zaručeným Smlouvou o FEU a dotýčný členský stát se k odůvodnění takové překážky dovolává důvodů uvedených v článku 65 SFEU nebo naléhavých důvodů obecného zájmu uznaných unijním právem. V takovém případě se podle ustálené judikatury mohou takto stanovené výjimky vztahovat na dotčenou vnitrostátní právní úpravu pouze tehdy, je-li v souladu se základními právy, jejichž dodržování zajišťuje Soudní dvůr [rozsudek ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě), C-235/17, EU:C:2019:432, bod 64 a citovaná judikatura].
- 87 V tomto ohledu je třeba připomenout, že pokud členský stát přijme opatření, které se odchyluje od takové základní svobody zaručené Smlouvou o FEU, jako je volný pohyb kapitálu, spadá toto opatření do působnosti unijního práva (obdobně viz rozsudek ze dne 14. června 2017, Online Games a další, C-685/15, EU:C:2017:452, bod 56).
- 88 Uplatnění výjimek, které stanoví unijní právo k odůvodnění porušení základní svobody zaručené Smlouvou o FEU, členským státem musí být totiž považováno za „uplatňování unijního práva“ ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny [rozsudek ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Požívací práva k zemědělské půdě), C-235/17, EU:C:2019:432, bod 65 a citovaná judikatura].
- 89 V projednávaném případě, jak vyplývá z bodů 66 a 71 tohoto rozsudku, přitom takový zákaz, jako je zákaz stanovený vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení, představuje omezení volného pohybu kapitálu, které může být odůvodněno naléhavými důvody obecného

zájmu. Za těchto podmínek musí být slučitelnost této právní úpravy s unijním právem posouzena s ohledem jak na výjimky takto stanovené judikaturou Soudního dvora, tak na základní práva zaručená Listinou, mezi něž patří zásada přiměřenosti trestů uvedená v čl. 49 odst. 3 Listiny, na kterou odkazuje třetí otázka položená předkládajícím soudem [obdobně viz rozsudek ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Poživací práva k zemědělské půdě), C-235/17, EU:C:2019:432, bod 66 a citovaná judikatura].

- 90 Vzhledem k tomu, že čl. 49 odst. 3 Listiny, který stanoví, že výše trestu nesmí být nepřiměřená trestnému činu, se vztahuje na sankce trestní povahy, je třeba nejprve určit, zda má režim sankcí dotčený ve věci v původním řízení trestní povahu.
- 91 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle judikatury Soudního dvora jsou relevantní tři kritéria. Prvním je právní kvalifikace porušení práva v rámci vnitrostátního práva, druhým samotná povaha porušení práva a třetím stupeň přísnosti sankce, která hrozí dotčené osobě (rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 26 a citovaná judikatura).
- 92 I když přísluší předkládajícímu soudu, aby ve světle těchto kritérií posoudil, zda sankce stanovené vnitrostátními právními předpisy dotčenými ve věci v původním řízení mají trestní povahu ve smyslu čl. 49 odst. 3 Listiny, může Soudní dvůr, rozhodující na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, přesto podat upřesňující vysvětlení, jejichž účelem je poskytnout uvedenému soudu vodítko při jeho posouzení (obdobně viz rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 27 a citovaná judikatura).
- 93 V tomto ohledu, jak konstatoval generální advokát v bodě 117 svého stanoviska, z předkládacího rozhodnutí nejprve vyplývá, že pokuta, která hrozí osobě, která porušila zákaz provádět v tuzemsku platbu v hotovosti, pokud se částka této platby rovná prahové hodnotě stanovené vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení nebo je vyšší, je správní sankcí trestní povahy. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že správní sankce je ukládána v rámci trestního řízení.
- 94 Dále, tato sankce se neomezuje na náhradu škody způsobené protiprávním jednáním, ale má sankční povahu v tom smyslu, že má za cíl postihnout porušení tohoto zákazu. Taková sankce podle všeho sleduje represivní účel, který je vlastní sankci trestní povahy ve smyslu článku 49 Listiny (obdobně viz rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 32).
- 95 Konečně stupeň přísnosti uvedené sankce může podpořit analýzu, podle níž se jedná o sankci trestní povahy ve smyslu článku 49 Listiny, což však musí ověřit předkládající soud (obdobně viz rozsudek ze dne 20. března 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, bod 33). V tomto ohledu totiž z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že správní sankce stanovená v ZOPB má v souladu s článkem 5 ZOPB podobu pokuty, která se rovná v případě, že se porušení dopustila fyzická osoba, 25 % z celkové částky zaplacené platby, a v případě opakovaného porušení 50 % z této částky, a pokud se porušení dopustila právnická osoba 50 % z celkové částky zaplacené platby, a v případě opakovaného porušení 100 % z této částky.
- 96 Režim sankcí stanovený vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení má tudíž podle všeho trestněprávní povahu, a může tak být posuzován ve světle zásady přiměřenosti trestů zaručené v čl. 49 odst. 3 Listiny.

- 97 V tomto ohledu je třeba připomenout, že přísnost sankcí musí odpovídat závažnosti dotčeného protiprávního jednání, přičemž takový požadavek vyplývá nejen z čl. 52 odst. 1 Listiny, ale i ze zásady přiměřenosti stanovené v jejím čl. 49 odst. 3. (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. října 2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, bod 42 a citovaná judikatura).
- 98 Je třeba rovněž připomenout, že zásadu přiměřenosti je nutno dodržet nejen stran určení znaků skutkové podstaty protiprávního jednání, ale i stran určení pravidel týkajících se výše pokut a posouzení skutečností, které mohou být vzaty v úvahu pro jejich stanovení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 31. května 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, bod 40 a citovaná judikatura).
- 99 Z judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že administrativní nebo represivní opatření dovolená vnitrostátní právní úpravou nesmějí překračovat meze toho, co je nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných touto právní úpravou (rozsudek ze dne 16. července 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, bod 22 a citovaná judikatura).
- 100 Soudní dvůr v této souvislosti uvedl, že sankce musí být přiměřené závažnosti porušení, která postihují, zejména zajištěním skutečně odrazujícího účinku, přičemž musí respektovat obecnou zásadu přiměřenosti (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. července 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, bod 23, jakož i citovaná judikatura, a ze dne 15. dubna 2021, Braathens Regional Aviation, C-30/19, EU:C:2021:269, bod 38).
- 101 V projednávané věci je třeba uvést, pokud jde o povahu a závažnost protiprávního jednání, že cílem vnitrostátní právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení je postihovat nedodržení omezení plateb v hotovosti a požadavku, aby se platba uskutečnila převodem nebo vkladem na platební účet, pokud se částka, která má být uhrazena, rovná stanovené prahové hodnotě nebo je vyšší, bez ohledu na to, zda je toto nedodržení spojeno s podvodnými nebo protiprávními činnostmi. Z žádné informace uvedené ve spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, nevyplyvá, že by tato sankce závisela na zjištění existence zkrácení daně.
- 102 Ve sporu v původním řízení je třeba uvést, že sankcionované porušení spočívá v rozhodnutí akcionáře společnosti, který je jejím jednatelem, přijmout v hotovosti dividendy, jejichž výše značně překračuje prahovou hodnotu stanovenou vnitrostátní právní úpravou pro platbu v hotovosti, navzdory zákonnému zákazu.
- 103 Pokud jde o způsoby určení výše sankce, jedná se o pevnou procentní sazbu, která pro fyzické osoby odpovídá 25 % celkové částky platby zaplacené v rozporu s vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení, a v případě opakování protiprávního jednání 50 % této částky. Pro právnické osoby dosahuje tato pevná procentní sazba 50 % celkové částky platby uhrazené v hotovosti a v případě opakování protiprávního jednání 100 % této částky.
- 104 Systém, podle kterého se výše sankcí liší v závislosti na výši částky zaplacené v rozporu s takovou právní úpravou, není přitom podle všeho v zásadě sám o sobě nepřiměřený. V tomto ohledu je třeba uvést, že výše pokut stanovených vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení není paušální, ale lineárně se zvyšuje v závislosti na výši částky zaplacené v rozporu s touto právní úpravou, a tedy v závislosti na rozsahu a závažnosti spáchaného protiprávního jednání (obdobně viz rozsudek ze dne 16. března 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, EU:C:2006:185, body 55 a 56).

- 105 Je třeba rovněž konstatovat, že situace pachatele trestného činu je zohledněna, jelikož tato právní úprava stanoví určitou individualizaci trestu, přičemž první porušení je sankcionováno mírněji než následující porušení.
- 106 Z objasnění předkládajícího soudu, jakož i z odpovědí poskytnutých bulharskou vládou na otázky položené Soudním dvorem kromě toho vyplývá, že v rámci posouzení zanedbatelné povahy spáchaného porušení ve smyslu čl. 28 písm. a) ZANN může vnitrostátní orgán pověřený přijímáním sankcí za protiprávní jednání a soudní orgán, ke kterému byl podán opravný prostředek proti rozhodnutí o uložení sankce, zohlednit všechny skutečnosti a okolnosti daného případu uvedené v čl. 27 odst. 2 a 3 ZANN.
- 107 Pokud jde o odrazující povahu takových sankcí, je třeba rovněž poznamenat, že nedodržení omezení plateb v hotovosti se v projednávané věci týká poměrně vysokých peněžních částek a že takové nedodržení je podle všeho obtížně zjištěitelné, což může odůvodnit režim důsledných sankcí za účelem boje proti daňovým podvodům a únikům.
- 108 Jak totiž zdůrazňuje bulharská vláda ve svém písemném vyjádření, nedodržení omezení plateb v hotovosti je nejčastěji spojeno se zatajením určité částky příjmů právnické osoby, a tudíž s nedodržením vnitrostátní právní úpravy v oblasti zdanění a příspěvků na sociální zabezpečení. Výše sankce má tedy preventivní povahu ve vztahu k těmto rizikům a může mít na dotyčné osoby odrazující účinek.
- 109 S ohledem na výše uvedené režim sankcí stanovený vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení podle všeho nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení cílů boje proti daňovým podvodům a únikům, které sleduje. Jak však vyplývá z judikatury Soudního dvora uvedené v bodě 72 tohoto rozsudku, v konečném důsledku přísluší předkládajícímu soudu, aby provedl konkrétní přezkum přiměřenosti této právní úpravy s přihlédnutím zejména k požadavkům represe a prevence, jakož i k dotčeným částkám a výši skutečně uložených sankcí.
- 110 Konkrétně pokuta, jejíž částka odpovídá 100 % celkové částky platby zaplacené v hotovosti v rozporu s vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení, překračuje meze toho, co je nezbytné k zajištění dodržování povinnosti provádět platby prostřednictvím převodu nebo platby na platební účet (obdobně viz rozsudek ze dne 31. května 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, bod 45).
- 111 S ohledem na výše uvedené úvahy, je třeba na první a třetí otázku odpovědět tak, že článek 63 SFEU ve spojení s čl. 49 odst. 3 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která za účelem boje proti daňovým podvodům a únikům zaprvé zakazuje fyzickým a právnickým osobám provádět v tuzemsku platby v hotovosti, pokud se jejich částka rovná stanovené prahové hodnotě nebo je vyšší, a která za tímto účelem vyžaduje provedení bankovního převodu nebo vkladu na platební účet, včetně případu, kdy se jedná o vyplácení dividend ze strany společnosti, a která zadruhé v reakci na porušení tohoto zákazu stanoví režim sankcí, v jehož rámci se výše pokuty, která může být uložena, vypočte na základě pevného procenta z celkové částky platby, která byla zaplacená v rozporu s uvedeným zákazem, aniž může být tato pokuta upravena v závislosti na konkrétních okolnostech věci, za podmínky, že tato právní úprava je způsobilá zaručit uskutečnění uvedených cílů a nepřekračuje rámec toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné.

K nákladům řízení

- 112 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

- 1) Právní úprava členského státu, která pro tuzemské platby, jejichž částka se rovná stanovené prahové hodnotě nebo je vyšší, zakazuje fyzickým a právnickým osobám provádět platby v hotovosti a požaduje po nich, aby platby prováděly bankovním převodem nebo vkladem na platební 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 ve spojení s čl. 49 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která za účelem boje proti daňovým podvodům a únikům zaprvé zakazuje fyzickým a právnickým osobám provádět v tuzemsku platby v hotovosti, pokud se částka těchto plateb rovná stanovené prahové hodnotě nebo je vyšší, a která za tímto účelem vyžaduje provedení bankovního převodu nebo vkladu na platební účet, včetně případu, kdy se jedná o vyplácení dividend ze strany společnosti, a která zadruhé v reakci na porušení tohoto zákazu stanoví režim sankcí, v jehož rámci se výše pokuty, která může být uložena, vypočte na základě pevného procenta z celkové částky platby, která byla zaplacená v rozporu s uvedeným zákazem, aniž může být tato pokuta upravena v závislosti na konkrétních okolnostech věci, za podmínky, že tato právní úprava je způsobilá zaručit uskutečnění uvedených cílů a nepřekračuje rámec toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné.

Podpisy.