



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

16. července 2015 *

„Řízení o předběžné otázce — Nařízení (ES) č. 1889/2005 — Kontroly peněžní hotovosti vstupující do Evropské unie nebo ji opouštějící — Články 3 a 9 — Ohlašovací povinnost — Porušení — Sankce — Přiměřenost“

Ve věci C-255/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (Maďarsko) ze dne 19. května 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 27. května 2014, v řízení

Robert Michal Chmielewski

proti

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta (zpravodajka), předsedkyně senátu, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, J. L. da Cruz Vilaça a C. Lycourgos, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: I. Illéssy, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 18. března 2015,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága B. Gyengem, jako zmocněncem,
- za maďarskou vládu Z. Fehérem a G. Koósem, jakož i M. M. Tátrai, jako zmocněnci,
- za belgickou vládu J.-C. Halleuxem, jakož i M. Jacobs a C. Pochet, jako zmocněnci,
- za španělskou vládu A. Gavela Llopis, jako zmocněnkyní,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. Gentilim, avvocato dello Stato,
- za Evropskou komisi L. Grønfeldt a A. Siposem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: maďarština.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 7. května 2015,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 65 SFEU a článku 9 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 ze dne 26. října 2005 o kontrolách peněžní hotovosti vstupující do Společenství nebo je opouštějící (Úř. věst. L 309, s. 9).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi R. M. Chmielewskim a Nemzeti Adó és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (hlavní daňová správa regionu Dél-alföld spadající pod vnitrostátní daňovou a celní správu) ve věci pokuty, jež mu byla tímto orgánem uložena za neohlášení peněžní hotovosti, kterou převážel při svém návratu na území Evropské unie.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Body 1 až 3, 5, 6 a 13 odůvodnění nařízení č. 1889/2005 znějí následovně:
 - „1) Jedním z úkolů Společenství je podporovat harmonický, vyvážený a udržitelný rozvoj hospodářských činností v celém Společenství zřízením společného trhu a hospodářské a měnové unie. Za tímto účelem zahrnuje vnitřní trh prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu.
 - 2) Zavádění výnosů z nedovolené činnosti do finančního systému a jejich investování v návaznosti na praní peněz poškozuje zdravý a udržitelný hospodářský rozvoj. Směrnicí Rady 91/308/EHS ze dne 10. června 1991 o předcházení zneužití finančního systému k praní peněz [Úř. věst. L 166, s. 77; Zvl. vyd. 09/01, s. 153] byl proto za účelem předcházení praní peněz zaveden na úrovni Společenství mechanismus pro sledování transakcí prováděných prostřednictvím úvěrových a finančních institucí, jakož i prostřednictvím některých profesí. Protože existuje riziko, že používání tohoto mechanismu povede ke zvýšenému pohybu peněžní hotovosti pro nedovolené účely, měla by být směrnice [91/308] doplněna o kontrolní systém pro peněžní hotovost vstupující do Společenství nebo je opouštějící.
 - 3) V současné době používá takových kontrolních systémů pouze několik členských států, a to na základě svých vnitrostátních právních předpisů. Rozdíly mezi právními předpisy poškozuji řádné fungování vnitřního trhu. Proto by se na úrovni Společenství měly harmonizovat základní prvky tak, aby byla zajištěna rovnocenná úroveň kontroly pohybu peněžní hotovosti překračující hranice Společenství. Taková harmonizace by se však neměla dotknout možnosti členských států používat v souladu se stávajícími ustanoveními Smlouvy vnitrostátní kontrolu pohybu peněžní hotovosti v rámci Společenství.
- [...]
- 5) Peněžní hotovost, kterou má u sebe fyzická osoba vstupující do Společenství nebo je opouštějící, by proto měla podléhat zásadě povinného ohlašování. Tato zásada by umožnila celním orgánům shromažďovat informace o takových pohybech peněžní hotovosti a případně tyto informace předávat jiným orgánům. [...]

6) S ohledem na svůj preventivní účel a odstrašující povahu by ohlašovací povinnost měla být plněna při vstupu do Společenství nebo při jeho opuštění. Aby se však akce orgánů mohly zaměřovat na větší pohyby peněžní hotovosti, měly by této povinnosti podléhat jen pohyby ve výši 10 000 EUR nebo více. Je třeba rovněž upřesnit, že ohlašovací povinnost se vztahuje na fyzické osoby, které peněžní hotovost převážejí, a to bez ohledu na to, zda je daná osoba jejím vlastníkem.

[...]

13) Pravomoci příslušných orgánů by měly být doplněny povinností členských států stanovit sankce. Sankce by však měly být ukládány pouze za neprovedení ohlášení podle tohoto nařízení.“

4 Článek 1 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

„Toto nařízení doplňuje ustanovení směrnice [91/308] o transakcích prováděných prostřednictvím úvěrových a finančních institucí, jakož i prostřednictvím některých profesí, stanovením harmonizovaných pravidel pro kontrolu peněžní hotovosti vstupující do Společenství nebo ji opouštějící, prováděnou příslušnými orgány.“

5 Ustanovení článku 3 uvedeného nařízení stanoví:

„1. Každá fyzická osoba, která vstupuje do Společenství nebo je opouští a má u sebe peněžní hotovost v hodnotě 10 000 EUR nebo více, ohlásí tuto částku v souladu s tímto nařízením příslušným orgánům členského státu, přes který do Společenství vstupuje nebo je opouští. Ohlašovací povinnost není splněna, pokud jsou poskytnuté informace nesprávné nebo neúplné.

2. Ohlášení uvedené v odstavci 1 obsahuje informace o:

[...]

e) původu a zamýšleném použití peněžní hotovosti;

[...]“

6 Článek 4 odst. 2 tohoto nařízení stanoví:

„V případě nesplnění ohlašovací povinnosti stanovené v článku 3 lze peněžní hotovost zadržet na základě správního rozhodnutí za podmínek stanovených ve vnitrostátních právních předpisech.“

7 Článek 9 odst. 1 nařízení č. 1889/2005 stanoví:

„Členské státy stanoví sankce za nesplnění ohlašovací povinnosti stanovené v článku 3. Tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující.“

Maďarské právo

8 Podle článku 1 zákona č. XLVIII z roku 2007, přijatého za účelem provedení [nařízení č. 1889/2005], ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „zákon č. XLVIII“), je k provádění nařízení č. 1889/2005 příslušná celní správa.

9 Článek 3 zákona č. XLVIII stanoví, že pro účely kontroly pohybu peněžní hotovostí je celní správa oprávněna v rámci svých celních pravomocí kontrolovat fyzické osoby, jejich zavazadla a dopravní prostředky, aby ověřila, zda je splněna ohlašovací povinnost podle článku 3 uvedeného nařízení.

10 Článek 5/A odst. 1 zákona č. XLVIII stanoví:

„Každá fyzická osoba vstupující do Společenství nebo je opouštějící, která nesplní řádně nebo dostatečně ohlašovací povinnost podle čl. 3 odst. 1 nařízení [č. 1889/2005] ohledně takové peněžní hotovosti, kterou převáží, jako je hotovost definovaná v čl. 2 odst. 2 [tohoto] nařízení, nebo která ji nesplní vůbec, musí na základě článku 9 [uvedeného] nařízení uhradit na místě pokutu stanovenou v [maďarských forintech (HUF)] ve výši odpovídající:

- a) 10 % částky peněžní hotovosti, kterou má při sobě, pokud se tato částka rovná nebo je vyšší než 10 000 eur, avšak nepřevyšuje 20 000 eur,
- b) 40 % částky peněžní hotovosti, kterou má při sobě, pokud se tato částka rovná nebo je vyšší než 20 000 eur, avšak nepřevyšuje 50 000 eur,
- c) 60 % částky peněžní hotovosti, kterou má při sobě, pokud je tato částka vyšší než 50 000 eur.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

11 Dne 9. srpna 2012 přicestoval R. M. Chmielewski ze Srbska na maďarské území, aniž ohlásil jím převáženou peněžní hotovost v celkové výši 147 492 eur, sestávající z 249 150 bulharských leva (BGN), 30 000 tureckých lir (TRY) a 29 394 rumunských lei (RON).

12 Rozhodnutím ze dne 4. října 2013 uložila Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága R. M. Chmielewskimu správní pokutu ve výši 24 532 000 HUF z důvodu, že porušil povinnost, kterou má podle nařízení č. 1889/2005 a zákona č. XLVIII, jelikož uvedenou částku neohlásil při svém vstupu na území Unie.

13 R. M. Chmielewski podal proti tomuto rozhodnutí žalobu u předkládajícího soudu, ve které mimo jiné tvrdil, že ustanovení zákona č. XLVIII jsou v rozporu s unijním právem.

14 Za těchto podmínek se Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (soud pro správní a pracovní věci v Kecskemét) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je výše správní pokuty stanovené podle článku 5/A zákona č. XLVIII [...], kterým se provádí nařízení č. 1889/2005, v souladu s požadavkem podle čl. 9 odst. 1 [tohoto nařízení], aby sankce stanovená vnitrostátním právem byla účinná, odrazující a zároveň přiměřená spáchanému protiprávnímu jednání a sledovanému cíli?

2) Není článek 5/A zákona č. XLVIII v důsledku výše stanovené pokuty v rozporu se zákazem skrytých omezení volného pohybu kapitálu podle čl. 65 odst. 3 [SFEU] a Smlouvy o [EU]?”

K předběžným otázkám

15 Podstatou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je zda čl. 65 odst. 3 SFEU a čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1889/2005 musejí být vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která jako sankci za porušení ohlašovací povinnosti podle článku 3 tohoto nařízení ukládá správní pokutu, jejíž výše odpovídá 60 % neohlášené částky peněžní hotovosti, pokud tato částka převyšuje 50 000 eur.

16 Vzhledem k tomu, že nařízení č. 1889/2005 zavádí harmonizovaná pravidla pro kontrolu pohybů peněžní hotovosti vstupující do Unie nebo ji opouštějící, je třeba právní úpravu dotčenou v původním řízení zkoumat nejprve z hlediska ustanovení tohoto nařízení.

- 17 Jak vyplývá z čl. 1 odst. 1 ve spojení s body 1 až 3 odůvodnění uvedeného nařízení, je jeho cílem v kontextu podpory harmonického, vyváženého a udržitelného rozvoje v celé Unii doplňovat ustanovení směrnice 91/308 stanovením harmonizovaných pravidel pro kontrolu peněžní hotovosti vstupující do Unie nebo ji opouštějící.
- 18 V souladu s jeho body 2, 5 a 6 odůvodnění je cílem nařízení č. 1889/2005 předcházet, odrazovat a zabránit zavádění výnosů z nedovolených činností do finančního systému, jakož i jejich investování v návaznosti na praní peněz, a to zejména zakotvením zásady povinného ohlašování takových pohybů, která umožní shromažďování informací o těchto pohybech.
- 19 Za tímto účelem stanoví čl. 3 odst. 1 tohoto nařízení pro každou fyzickou osobu, která vstupuje do Unie nebo ji opouští a přepravuje peněžní hotovost v hodnotě nejméně 10 000 eur, povinnost tuto částku ohlásit.
- 20 Podle čl. 9 odst. 1 uvedeného nařízení musí každý členský stát stanovit za nesplnění této ohlašovací povinnosti sankce. Podle tohoto ustanovení musí být takové sankce účinné, přiměřené a odrazující.
- 21 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora mají členské státy při neexistenci harmonizace unijních právních předpisů v oblasti sankcí za nedodržení podmínek stanovených režimem zavedeným těmito právními předpisy pravomoc zvolit si sankce, které považují za vhodné. Při výkonu své pravomoci však musí dodržovat unijní právo a jeho základní zásady, a tedy i zásadu proporcionality (viz rozsudky *Ntioni* a *Pikoulas*, C-430/05, EU:C:2007:410, bod 53, a *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, bod 23).
- 22 Administrativní nebo represivní opatření dovolená vnitrostátní právní úpravou nesmějí především překračovat meze toho, co je nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných touto právní úpravou (viz rozsudky *Ntioni* a *Pikoulas*, C-430/05, EU:C:2007:410, bod 54, jakož i *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, body 24 a 53).
- 23 V této souvislosti Soudní dvůr upřesnil, že sankce musejí být přiměřené závažnosti porušení, která postihují, zejména zajištěním skutečně odrazujícího účinku, přičemž musí respektovat obecnou zásadu proporcionality (viz rozsudky *Asociația Accept*, C-81/12, EU:C:2013:275, bod 63 a *LCL Le Crédit Lyonnais*, C-565/12, EU:C:2014:190, bod 45).
- 24 Ve sporu v původním řízení nebyl účinný a odrazující charakter sankcí upravených v článku 5/A zákona č. XLVIII zpochybněn ani v řízení u předkládajícího soudu, ani u Soudního dvora.
- 25 V této souvislosti postačí konstatovat, že se takové sankce, jako jsou sankce dotčené ve věci v původním řízení, jeví jako sankce umožňující dosažení cílů sledovaných nařízením č. 1889/2005 a zajištění účinného uplatňování ohlašovací povinnosti upravené v článku 3 tohoto nařízení, jelikož mohou dotyčné osoby odrazovat od jejího porušování.
- 26 Navíc se nezdá, že systém, podle kterého se výše sankcí uvedených v článku 9 uvedeného nařízení liší v závislosti na výši neohlášené peněžní hotovosti, je v zásadě sám o sobě nepřiměřený.
- 27 Stran přiměřenosti sankcí upravených právními předpisy dotčenými ve věci v původním řízení je třeba uvést, že výše pokut jimi upravených se progresivně zvyšuje v závislosti na výši neohlášené peněžní hotovosti.
- 28 Ačkoli Evropská komise zastává opačný názor, požadavek proporcionality, který musí splňovat sankce zavedené členskými státy podle článku 9 nařízení č. 1889/2005, neznamená, že příslušné orgány musí zohlednit konkrétní a zvláštní okolnosti každého případu.

- 29 Jak uvedl generální advokát v bodech 79 až 81 svého stanoviska, členské státy mají v souladu s čl. 9 odst. 1 uvedeného nařízení při volbě sankcí, které přijmou za účelem zajištění dodržování ohlašovací povinnosti upravené v článku 3 tohoto nařízení, prostor pro uvážení, přičemž musejí vycházet z toho, že porušení této povinnosti musí být sankcionováno jednoduše, efektivně a účinně, aniž příslušné orgány musí nezbytně zohledňovat další okolnosti, jako je úmysl či opakované porušení.
- 30 Nicméně pokuta, jejíž výše odpovídá 60 % částky neohlášené peněžní hotovosti, je-li tato částka vyšší než 50 000 eur, se s ohledem na povahu dotčeného protiprávního jednání, tedy porušení ohlašovací povinnosti upravené v článku 3 nařízení č. 1889/2005, nejvíce jako přiměřená. Taková pokuta totiž překračuje meze toho, co je nezbytné k zaručení dodržování této povinnosti a k zajištění naplňování cílů sledovaných tímto nařízením.
- 31 V této souvislosti je nutné připomenout, že cílem sankce upravené v článku 9 nařízení č. 1889/2005 není postihovat případné podvodné či protiprávní činnosti, ale pouze porušení uvedené povinnosti.
- 32 V tomto ohledu je třeba uvést, že cílem uvedeného nařízení, jak vyplývá z jeho bodů 3 a 15 odůvodnění, je zajistit účinnější kontrolu pohybů peněžní hotovosti, která vstupuje do Unie nebo ji opouští, aby bylo zabráněno zavádění výnosů nedovolené činnosti do finančního systému a byly přitom respektovány zásady uznávané Listinou základních práv Evropské unie.
- 33 Rovněž je nezbytné poukázat na skutečnost, že čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1889/2005 stanoví možnost zadržet na základě správního rozhodnutí a za podmínek stanovených ve vnitrostátních právních předpisech peněžní hotovost, která nebyla ohlášena v souladu s článkem 3 tohoto nařízení, a to zejména za tím účelem, aby příslušné orgány mohly provádět nezbytné kontroly a ověření ohledně původu této peněžní hotovosti, jejího zamýšleného použití, jakož i jejího určení. Cílů sledovaných uvedeným nařízením by tedy bylo možné dosáhnout sankcí, jež by spočívala v pokutě o nižší částce a současně v zadržení peněžní hotovosti, která nebyla ohlášena v souladu s tímto článkem 3, aniž by byly překročeny meze toho, co je za tímto účelem nezbytné. V daném případě vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, že právní úprava dotčená ve věci v původním řízení takovou možnost nestanoví.
- 34 S ohledem na výše uvedené úvahy není třeba zkoumat, zda došlo k omezení ve smyslu čl. 65 odst. 3 SFEU.
- 35 Za těchto podmínek je třeba na položené otázky odpovědět tak, že ustanovení čl. 9 odst. 1 nařízení č. 1889/2005 musí být vykládáno v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která jakožto sankci za porušení ohlašovací povinnosti podle článku 3 tohoto nařízení stanoví správní pokutu, jejíž výše odpovídá 60 % neohlášené částky peněžní hotovosti, pokud tato částka převyšuje 50 000 eur.

K nákladům řízení

- 36 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 (druhý senát) rozhodl takto:

Článek 9 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 musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci

v původním řízení, která jakožto sankci za porušení ohlašovací povinnosti podle článku 3 tohoto nařízení stanoví správní pokutu, jejíž výše odpovídá 60 % neohlášené částky peněžní hotovosti, pokud tato částka převyšuje 50 000 eur.

Podpisy.