



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
JEAN RICHARD DE LA TOUR
prednesené 18. novembra 2020¹

Vec C-544/19

**„ECOTEX BULGARIA“ EOOD
proti**

**Teritorialna direkcija na Nacionalna agencija za prichodite – Sofija,
za účasti:**

Prokuror ot Okražna prokuratura – Blagoevgrad

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Administrativen sad Blagoevgrad
(Prvostupňový správny súd Blagoevgrad, Bulharsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Článok 63 ZFEÚ – Voľný pohyb kapitálu a platieb – Smernica (EÚ) 2015/849 – Nečlenský štát eurozóny – Vnútroštátna právna úprava, ktorá zakazuje uskutočňovať na území štátu platby v hotovosti dosahujúce alebo prevyšujúce stanovenú prahovú hodnotu a podľa ktorej je nutné vykonať platbu formou prevodu alebo vkladu na platobný účet – Vyplatenie podnikových dividend akcionárovi alebo spoločníkovi v podobe platby v hotovosti, ktorá prevyšuje hranicu stanovenú vnútroštátnou právnou úpravou – Uloženie správnej sankcie trestnej povahy – Zlučiteľnosť vnútroštátnej právnej úpravy – Boj proti daňovým podvodom a únikom – Primeranosť“

I. Úvod

1. Do akej miery je vnútroštátna právna úprava, ktorá zakazuje všetkým fyzickým alebo právnickým osobám uskutočňovať v tuzemsku platby v hotovosti, ktoré dosahujú alebo prevyšujú stanovenú prahovú hodnotu, a podľa ktorej je na tento účel potrebné použiť iné platobné prostriedky, lebo v opačnom prípade hrozí týmto fyzickým alebo právnickým osobám sankcia, v súlade s právom Únie?

2. To je v podstate otázka, ktorú kladie Administrativen sad Blagoevgrad (Prvostupňový správny súd Blagoevgrad, Bulharsko) v prejednávanej veci.

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

3. Táto otázka je aktuálna, lebo veľká komora Súdneho dvora sa bude musieť vo veľmi blízkej budúcnosti vyjadriť k podmienkam a obmedzeniam, za akých môžu Európska únia a členské štáty eurozóny pri výkone svojich právomocí prijímať právne predpisy obmedzujúce používanie hotovosti, t. j. bankoviek a mincí vydaných centrálnymi bankami, ako platobného prostriedku.²

4. Prejednávaná vec sa však líši od spojených vecí *Hessischer Rundfunk* (C-422/19 a C-423/19) v tom zmysle, že vnútroštátna právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, sa týka Bulharskej republiky, ktorá nie je členským štátom eurozóny. Bulharská republika má postavenie „členského štátu, pre ktorý platí výnimka“, v súlade s článkom 139 ods. 2 ZFEÚ a nie je viazaná ustanoveniami práva Únie, ktoré upravujú vydávanie obehiva a používanie jednotnej meny, najmä postavenie bankoviek a mincí denominovaných v eurách ako zákonného platidla. Je však súčasťou vnútorného trhu Únie a z tohto dôvodu musí dodržiavať slobody pohybu, ktoré sú s ním spojené.

5. Otázka bola Súdnemu dvoru predložená aj kontexte, ktorý nadväzuje na správu Komisie Európskemu parlamentu a Rade z 12. júna 2018 o obmedzeniach platieb v hotovosti,³ ako aj na stanoviská, ktoré v tomto zmysle vydala Európska centrálna banka (ECB)⁴ na žiadosť ministerstiev financií Belgického kráľovstva, Bulharskej republiky a Holandského kráľovstva.⁵

6. V prejednávanej veci má Súdny dvor na jednej strane určiť, či taká právna úprava, aká je predmetom sporu vo veci samej, patrí do pôsobnosti smernice (EÚ) 2015/849⁶ alebo či ju treba posudzovať z hľadiska ustanovení článku 63 ZFEÚ, ktorý zaručuje voľný pohyb kapitálu a platieb.

7. Súdny dvor sa má na druhej strane vyjadriť k zlučiteľnosti systému sankcií, ktorý stanovuje táto právna úprava, najmä z hľadiska zásady primeranosti trestov a práva na účinný prostriedok nápravy pred súdom, ktoré upravuje Charta základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

8. V týchto návrhoch vysvetlím dôvody, pre ktoré sa domnievam, že taká právna úprava, aká je predmetom sporu vo veci samej, nepatrí do pôsobnosti smernice 2015/849. Svoje posúdenie nezałożím len na cieľoch, ktoré normotvorca Únie sleduje v rámci tejto smernice, ale aj na jej systematike a znení. Navrhнем teda, aby Súdny dvor preskúmal zlučiteľnosť takej právnej úpravy z hľadiska voľného pohybu kapitálu a platieb, ktorý upravuje článok 63 ZFEÚ.

² Ide o spojené veci *Hessischer Rundfunk* (C-422/19 a C-423/19), ktoré v súčasnosti prejednáva Súdny dvor a ktoré sa týkajú toho, či je zlučiteľná s článkom 2 ods. 1 ZFEÚ v spojení s článkom 3 ods. 1 ZFEÚ, článkom 128 ods. 1 tretím pododsekom ZFEÚ, článkom 16 prvým odsekom protokolu (č. 4) o štatúte Európskeho systému centrálnych bánk a Európskej centrálnej banky a článkom 10 druhou vetou nariadenia Rady (ES) č. 974/98 z 3. mája 1998 o zavedení eura (Ú. v. ES L 139, 1998, s. 1; Mím. vyd. 10/001, s. 111) nemecká právna úprava, podľa ktorej osoba povinná platiť audiovizuálne poplatky nemôže tieto poplatky uhradiť v hotovosti, ale len poskytnutím súhlasu na inkaso, jednorazovým prevodom alebo zadáním trvalého príkazu.

³ COM(2018) 483 final, ďalej len „správa o obmedzeniach platieb v hotovosti“. Európska komisia v tejto správe poukazuje na to, že mnohé členské štáty, väčšinou členské štáty eurozóny, prijali právne predpisy obmedzujúce platby v hotovosti. Tieto opatrenia sú pomerne rôznorodé, pokiaľ ide o ich povahu a pôsobnosť, pričom prahové hodnoty obmedzenia platieb v hotovosti sa pohybujú od 500 eur do 15 000 eur (bod 2.2.2 tejto správy). Pozri najmä štúdiu vplyvu spoločnosti Ecorys nazvanú „Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash“ z 15. decembra 2017, ktorá je k dispozícii na tejto internetovej adrese: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_report_study_on_an_eu_initiative_ecorys_180206.pdf (s. 67), a na ktorú sa Komisia odvoláva.

⁴ Členské štáty eurozóny sa musia poradiť s ECB o akomkoľvek návrhu právneho predpisu, ktorý sa týka spôsobov platby, na základe článku 2 ods. 1 druhej zarážky rozhodnutia Rady 98/415/ES z 29. júna 1998 o poradení sa s Európskou centrálnou bankou národnými orgánmi ohľadom návrhu právnych predpisov (Ú. v. ES L 189, 1998, s. 42; Mím. vyd. 01/001, s. 446).

⁵ Pokiaľ ide o Belgické kráľovstvo, pozri stanovisko Európskej centrálnej banky z 30. mája 2017 o obmedzení používania hotovosti (CON/2017/20), pokiaľ ide o Bulharskú republiku, pozri stanovisko Európskej centrálnej banky z 11. júla 2017 o obmedzení platieb v hotovosti (CON/2017/27), a nakoniec pokiaľ ide o Holandské kráľovstvo, pozri stanovisko Európskej centrálnej banky z 30. decembra 2019 o obmedzení platieb v hotovosti (CON/2019/46).

⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES (Ú. v. EÚ L 141, 2015, s. 73).

9. V tomto smere vysvetlím, že dotknutá vnútroštátna právna úprava sama osebe predstavuje obmedzenie tejto slobody, ktoré môže byť odôvodnené potrebami vyplývajúcimi z boja proti daňovým podvodom a únikom. Vysvetlím však, že taká právna úprava môže tento cieľ skutočne dosiahnuť len v rozsahu, v akom sprevádza opatrenia zohľadňujúce využívanie bankových služieb najzraniteľnejšími osobami, ako aj opatrenia upravujúce výnimky v prospech osôb, ktoré z oprávnených dôvodov nemôžu používať platobné prostriedky požadované vnútroštátnym zákonodarcom. Uvediem aj dôvody, pre ktoré systém sankcií stanovený touto právnou úpravou môže predstavovať opatrenie, ktoré je v rozpore so zásadou proporcionality uvedenou v článku 49 ods. 3 Charty.

II. Právny rámec

A. Smernica 2015/849

10. Podľa článku 1 ods. 1 má smernica 2015/849 za cieľ zabrániť používaniu finančného systému Únie na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu.

11. Podľa článku 2 ods. 1 bodu 3 písm. e) sa táto smernica vzťahuje na „ostatné osoby obchodujúce s tovarom vtedy, ak sa platby vykonávajú alebo prijímajú v hotovosti vo výške 10 000 [eur] alebo viac, bez ohľadu na to, či sa daná transakcia vykonáva ako jediná operácia alebo v niekoľkých operáciách, ktoré sú zjavne prepojené“.

12. Článok 4 ods. 1 uvedenej smernice stanovuje:

„Členské štáty v súlade s prístupom založeným na hodnotení rizík zabezpečia, aby rozsah pôsobnosti tejto smernice bol úplne alebo čiastočne rozšírený na povolania a kategórie podnikov, okrem povinných subjektov uvedených v článku 2 ods. 1, ktoré sa zaoberajú takými činnosťami, v prípade ktorých je osobitne pravdepodobné, že by mohli byť využívané na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu.“

13. Článok 5 smernice 2015/849 stanovuje:

„Členské štáty môžu prijať alebo ponechať v účinnosti prísnejšie ustanovenia v oblasti, na ktorú sa vzťahuje táto smernica, aby sa predišlo praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu, a to v rámci práva Únie.“

B. Bulharské právo

1. ZOPB

14. Podľa § 1 zákon za ograničavane na plaštaniyata v broi (zákon o obmedzení hotovostných platieb)⁷ tento zákon upravuje obmedzenia platieb v hotovosti na území Bulharska.⁸

⁷ DV č. 16 z 22. februára 2011, ďalej len „ZOPB“.

⁸ Pozri tiež pokyny Ministerstvo na finansite (Ministerstvo financií, Bulharsko) zo 4. apríla 2011 k uplatňovaniu ZOPB (ďalej len „pokyny k uplatňovaniu ZOPB“), ktoré sú dostupné na tejto internetovej adrese: <https://www.minfin.bg/upload/9272/Ukazanie.PDF>.

15. S výhradou výnimiek výslovne uvedených v § 2 ZOPB, § 3 stanovuje:

„1. Platby v tuzemsku sa uskutočňujú výlučne formou prevodu alebo vkladu na platobný účet, pokiaľ:

- (1) majú hodnotu 10 000 [bulharských levov] BGN [5 113 eur] alebo viac,
- (2) majú hodnotu menej ako 10 000 BGN [5 113 eur] a predstavujú časť zmluvného peňažného plnenia, ktoré má hodnotu 10 000 BGN [5 113 eur] alebo viac.

2. Odsek 1 sa uplatní aj v prípade platieb v cudzej mene, ktorých hodnota po prepočítaní na BGN dosahuje 10 000 BGN [5 113 eur] alebo viac. Prevod na BGN sa vykoná pomocou výmenného kurzu Bãlgarska narodna banka [Bulharská národná banka] platného v deň platby.“

16. § 5 ZOPB stanovuje:

„1. Každému, kto sa dopustí porušenia § 3 alebo umožní jeho porušenie, je uložená pokuta vo výške 25 % celkovej sumy vykonanej platby, pokiaľ ide o fyzickú osobu, alebo peňažná sankcia vo výške 50 % celkovej sumy vykonanej platby, pokiaľ ide o právnickú osobu.

2. V prípade opakovaného porušenia v zmysle odseku 1 dosiahne výška pokuty 50 % sumy vykonanej platby a výška peňažnej sankcie 100 % sumy vykonanej platby.“

17. § 6 ZOPB stanovuje:

„1. Akty, ktorými sa konštatujú porušenia v zmysle tohto zákona, vystavia orgány Nacionalna agencija za prichodite [Národná agentúra pre príjmy, Bulharsko]. Rozhodnutia, ktorými sa ukladajú správne sankcie, prijíma výkonný riaditeľ Národnej agentúry pre príjmy alebo ním poverení úradníci.

2. Zakon za administrativnite narušenija i nakazanija [zákon o správnych priestupkoch a sankciách⁹] určuje zavedenie rozhodnutí, ktorými sa ukladajú správne sankcie, ich prijímanie, opravné prostriedky, ktoré sú proti ním prípustné, ako aj ich vykonávanie.“

2. ZANN

18. § 27 ZANN stanovuje:

„1. Správna sankcia sa určí v súlade s ustanoveniami tohto zákona v medziach sankcie stanovenej pre prípad spáchania porušenia.

2. Pri určovaní sankcie sa zohľadní závažnosť porušenia, dôvody jeho spáchania a ďalšie poľahčujúce a preťažujúce okolnosti, ako aj majetkové pomery páchatela.

3. V prípade poľahčujúcich okolností sa uplatní miernejšia sankcia a v prípade preťažujúcich okolností prísnejšia sankcia.

...

⁹ DV č. 92 z 28. novembra 1969, ďalej len „ZANN“.

5. Nie je... možné uložiť sankciu, ktorá nedosahuje minimálnu výšku stanovenú pre sankcie, akou je pokuta a dočasné pozbavenie práva vykonávať povolanie alebo určitú činnosť.“

19. § 28 písm. a) ZANN stanovuje, že v prípade zanedbateľných správnych priestupkov sa orgán, ktorý má právomoc ukladať sankcie, môže rozhodnúť neuložiť sankciu, pričom ústne alebo písomne upozorní páchatela, že v prípade opakovaného porušenia mu bude uložená správna sankcia.

20. Podľa § 63 ods. 1 ZANN samosudca na Rajonen sąd (okresný súd, Bulharsko) rozhodne vo veci vydaním rozsudku, ktorým môže potvrdiť, zmeniť alebo zrušiť buď rozhodnutie o uložení správnej sankcie, alebo elektronickú zápisnicu. Proti rozsudku je možné podať kasačný opravný prostriedok na Administrativen sąd (správny súd, Bulharsko) z dôvodov, ktoré upravuje Nakazatelno-procesualen kodeks (Trestný poriadok), a za podmienok stanovených v kapitole 12 Administrativnoprocesualen kodeks (Správny poriadok).

III. Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

21. „ECOTEX BULGARIA“ EOOD¹⁰ je jednoosobová spoločnosť založená podľa bulharského práva, ktorej imanie vlastní KS, grécky štátny príslušník. Dňa 14. marca 2018 sa na valnom zhromaždení spoločnosti Ecotex rozhodlo, že KS budú vyplatené dividendy v sume 100 000 BGN (51 130 eur) v hotovosti na základe príkazov na úhradu z pokladne spoločnosti.

A. Správne konanie proti spoločnosti Ecotex

22. Na základe inšpekcie, o ktorú 8. decembra 2017 požiadal orgán zodpovedný za príjmy v rámci Teritorialna direkcija na Nacionalna agencija za prichodite – Sofija (Oblasťné riaditeľstvo Národnej agentúry pre príjmy – Sofia, Bulharsko), sa zistilo, že finančné transakcie so zákazníkmi spoločnosti, ktorí pochádzali najmä z Grécka a Cypru, sa uskutočnili ako bankové transakcie. Ďalej sa zistilo, že v súlade s rozhodnutím zo 14. marca 2018 bola KS v období od 14. marca 2018 do 22. marca 2018 v hotovosti vyplatená suma 95 000 BGN (približne 48 573,50 eura) na základe deviatich príkazov na úhradu, z ktorých sa každý týkal splátky v hotovosti vo výške 10 000 BGN (5 113 eur), a jedného príkazu na úhradu sumy 5 000 BGN (2 556,50 eura). Oblastné riaditeľstvo Národnej agentúry pre príjmy – Sofia, kancelária Blagoevgrad, 5. júna 2018 oznámilo začatie trestného konania správnej povahy a 26. júna 2018 prijalo akt, ktorým konštatovalo porušenie ustanovení ZOPB.

23. Dňa 10. júla 2018 Ecotex podala proti tomuto aktu námietku s odôvodnením, že porušenie sa dá považovať za zanedbateľné v zmysle § 28 ZANN, lebo platba vo výške 10 000 BGN (5 113 eur) uskutočnená 14. marca 2018 prevyšovala hranicu platieb v hotovosti stanovenú v ZOPB len o 0,01 BGN (približne 0,005 eura).

24. Dňa 3. septembra 2018 námestník riaditeľa Oblastného riaditeľstva Národnej agentúry pre príjmy – Sofia uložil spoločnosti Ecotex na základe § 5 ods. 1 ZOPB peňažnú sankciu za každé zo zistených porušení. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že každá z platieb v hodnote 10 000 BGN (5 113 eur) bola považovaná za „porušenie“ a bolo uložených deväť správnych sankcií. V súlade s vnútroštátnou právnou úpravou každá sankcia dosiahla 5 000 BGN (2 556,50 eura), t. j. 50 % sumy vyplatenej v hotovosti.

¹⁰ Ďalej len „Ecotex“.

25. Ecotex podala proti rozhodnutiu námestníka riaditeľa Oblastného riaditeľstva Národnej agentúry pre príjmy – Sofia z 3. septembra 2018 žalobu pre neplatnosť na Rajonen sad Petrič (Okresný súd Petrič, Bulharsko), ktorý toto rozhodnutie potvrdil. Ecotex podala kasačný opravný prostriedok na vnútroštátny súd.

B. Kasačný opravný prostriedok podaný na vnútroštátny súd

26. Pred vnútroštátnym súdom Ecotex opätovne poukázala na to, že vzhľadom na menšiu závažnosť porušenia je sankcia vo výške 50 % celkovej sumy platby vykonanej v hotovosti neprimeraná. Ecotex ďalej tvrdí, že nárok na dividendy spoločnosti nepredstavuje transakciu ani zmluvu, a teda nepatrí pod pojem „platba“ v zmysle § 3 ods. 1 bodu 1 ZOPB.

27. Oblastné riaditeľstvo Národnej agentúry pre príjmy – Sofia poukázalo na to, že pojem „platba“ uvedený v § 3 ods. 1 bode 1 ZOPB treba chápať v tom zmysle, že označuje každú platbu alebo finančnú operáciu bez výnimky, a to bez ohľadu na jej povahu.

28. Vnútroštátny súd zas na úvod poukazuje na to, že prostredníctvom ZOPB bola do vnútroštátneho práva prebratá smernica 2005/60/ES,¹¹ ktorá je od 26. júna 2017 zrušená smernicou 2015/849.¹² V dôsledku toho sa domnieva, že § 3 ods. 1 bod 1 ZOPB je potrebné vykladať z hľadiska článku 63 ZFEÚ a príslušných ustanovení smernice 2015/849.

29. Po prvé pripomína, že pojem „pohyb kapitálu“ zahŕňa aj poberanie dividend z akcií a podielov v obchodných spoločnostiach. Pýta sa teda, či článok 63 ZFEÚ, ktorý zakazuje najmä opatrenia spôsobilé odradiť nerezidentov od investícií v členskom štáte alebo od zachovania takých investícií, bráni takému ustanoveniu, akým je § 3 ods. 1 bod 1 ZOPB, ktorý upravuje obmedzenie platieb v hotovosti.

30. Po druhé sa vnútroštátny súd pýta, či obmedzenie platieb v hotovosti v zmysle § 3 ods. 1 bodu 1 ZOPB patrí do vecnej pôsobnosti smernice 2015/849, a ak áno, či členské štáty môžu určiť prahovú hodnotu platieb v hotovosti nižšiu než 10 000 eur.

31. Po tretie sa vnútroštátny súd pýta, do akej miery podmienky určovania výšky pokuty v prípade porušenia obmedzenia platieb v hotovosti na jednej strane a podmienky súdneho preskúmania rozhodnutia ukladajúceho pokutu na druhej strane nezasahujú do zásady primeranosti trestov a do práva na účinný prostriedok nápravy pred súdom, ktoré sú zakotvené v Charte.

¹¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. októbra 2005 o predchádzaní využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu (Ú. v. EÚ L 309, 2005, s. 15) zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2010/78/EÚ z 24. novembra 2010 (Ú. v. EÚ L 331, 2010, s. 120).

¹² Pozri článok 66 smernice 2015/849.

C. Prejudiciálne otázky

32. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy sa Administratíven sád Blagoevgrad (Prvostupňový správny súd Blagoevgrad) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Má sa článok 63 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, akou je sporná úprava v konaní vo veci samej, podľa ktorej možno platby v tuzemsku vo výške 10 000 BGN [5 113 eur] a viac vykonať len formou prevodu alebo vkladom na platobný účet a ktorá obmedzuje vyplácanie dividend z nerozdelených ziskov vo výške 10 000 BGN [5 113 eur] alebo viac v hotovosti? Ak článok 63 ZFEÚ nebráni takejto právnej úprave: je takéto obmedzenie odôvodnené cieľmi smernice... 2015/849?
2. Má sa článok 2 ods. 1 smernice... 2015/849 s ohľadom na odôvodnenie 6, ako aj články 4 a 5 tejto smernice vykladať v tom zmysle, že nebráni všeobecnému vnútroštátnemu právnomu predpisu, akým je sporný predpis v konaní vo veci samej, podľa ktorého možno platby v tuzemsku vo výške 10 000 BGN [5 113 eur] alebo viac vykonať len formou prevodu alebo vkladom na platobný účet a ktorý nezohľadňuje osobu ani dôvod hotovostnej platby a zároveň platí pre všetky hotovostné platby medzi fyzickými a právnickými osobami?
 - a) V prípade kladnej odpovede na túto otázku: môžu členské štáty na základe článku 2 ods. 1 bodu 3 písm. e) smernice... 2015/849 s ohľadom na odôvodnenie 6, ako aj na články 4 a 5 tejto smernice upraviť doplňujúce všeobecné obmedzenia hotovostných platieb v tuzemsku prostredníctvom vnútroštátneho právneho predpisu, akým je sporný predpis v konaní vo veci samej, podľa ktorého možno hotovostné platby v tuzemsku vo výške 10 000 BGN [5 113 eur] alebo viac vykonať len formou prevodu alebo vkladom na platobný účet, ak sú dôvodom bezhotovostnej platby ‚nerozdelené zisky‘ (dividendy)?
 - b) V prípade kladnej odpovede na túto otázku: môžu členské štáty podľa článku 2 ods. 1 bodu 3 písm. e) smernice... 2015/849 s ohľadom na odôvodnenie 6 a jej článok 5 upraviť obmedzenia hotovostných platieb vo vnútroštátnom právnom predpise, akým je sporný predpis v konaní vo veci samej, podľa ktorého možno hotovostné platby v tuzemsku vo výške 10 000 BGN [5 113 eur] alebo viac vykonať len formou prevodu alebo vkladom na platobný účet, ak je limit nižší ako 10 000 eur?
3.
 - a) Má sa článok 58 ods. 1 a článok 60 ods. 4 smernice... 2015/849 s ohľadom na článok 49 ods. 3 [Charty] vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnemu právnomu predpisu, akým je sporný predpis v konaní vo veci samej, ktorý stanovuje výšku správnych sankcií za porušenia obmedzení hotovostných platieb, ak toto ustanovenie vôbec nepripúšťa, aby sa postupovalo diferencovanie s ohľadom na relevantné okolnosti?
 - b) V prípade, že sa na otázku odpovie tak, že článok 58 ods. 1 a článok 60 ods. 4 smernice... 2015/849 s ohľadom na článok 49 ods. 3 [Charty] nebránia vnútroštátnemu právnomu predpisu, akým je sporný predpis v konaní vo veci samej, ktorý určuje paušálnu výšku správnych sankcií za porušenia obmedzení hotovostných platieb, má sa potom článok 58 a článok 60 ods. 4 smernice... 2015/849 s ohľadom na zásadu efektivity a právo na účinný prostriedok nápravy podľa článku 47 [Charty] vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnemu právnomu predpisu, akým je sporný predpis v konaní vo veci samej, ktorý

obmedzuje súdne preskúmanie, ak tento právny predpis nepripúšťa, aby súd v prípade odvolania proti uloženej sankcii uložil s ohľadom na konkrétne relevantné okolnosti primeranú správnu sankciu pod minimálnou pevne stanovenou hranicou?“

33. Bulharská, česká, španielska, talianska a maďarská vláda, ako aj Komisia predložili písomné pripomienky.

34. Po dohode so sudcom spravodajcom sa rozhodlo, že na základe článku 62 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora budú bulharskej vláde položené otázky a na základe článku 101 ods. 1 tohto rokovacieho poriadku bude vnútroštátnemu súdu zaslaná žiadosť o objasnenie, pričom uvedené subjekty na ne odpovedali písomne v určenej lehote.

IV. Analýza

35. Skôr než sa budem zaoberať prejudiciálnymi otázkami, zdá sa mi užitočné uviesť úvodnú pripomienku v súvislosti s poradím, v akom je vhodné tieto otázky preskúmať.

36. Prvá a druhá otázka sa v tomto prípade týkajú toho, či je v súlade s ustanoveniami Zmluvy FEÚ o voľnom pohybe kapitálu a platieb, ako aj s článkom 2 ods. 1 smernice 2015/849 v spojení s odôvodnením 6 a s článkami 4 a 5 tejto smernice vnútroštátna právna úprava, ktorá rovnako ako bulharská úprava stanovuje všeobecné obmedzenie platieb v hotovosti v tuzemsku, ktoré sa týka aj vyplácania dividend.

37. Pripomínam však, že podľa ustálenej judikatúry akékoľvek vnútroštátne opatrenie v oblasti, ktorá bola predmetom úplnej harmonizácie na úrovni Únie, sa musí posudzovať vzhľadom na ustanovenia takéhoto harmonizačného opatrenia, a nie na ustanovenia primárneho práva.¹³

38. Za týchto okolností navrhujem vymeniť poradie prvej a druhej prejudiciálnej otázky.

39. Po prvé preskúmam druhú otázku s cieľom určiť, či vnútroštátna právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, naozaj patrí do oblasti harmonizovanej smernicou 2015/849. Z dôvodov, ktoré teraz uvediem, to tak nie je, lebo táto právna úprava podľa môjho názoru nepatrí do pôsobnosti tejto smernice.

40. Ďalej po druhej preskúmam prvú a tretiu otázku položenú vnútroštátnym súdom výlučne z hľadiska primárneho práva a základných práv.

41. Prvou otázkou vnútroštátny súd navrhuje, aby Súdny dvor preskúmal súlad vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, s ustanoveniami článku 63 ZFEÚ o voľnom pohybe kapitálu a platieb. Keďže táto vnútroštátna právna úprava z dôvodov, ktoré vysvetlím, predstavuje obmedzenie tejto slobody, určím, či toto obmedzenie má legitímny dôvod a prípadne do akej miery je spôsobilé zaručiť dosiahnutie cieľov, ktoré sleduje, a do akej miery je primerané. V tejto súvislosti sa budem zaoberať problematikou tretej prejudiciálnej otázky. Treťou otázkou sa totiž vnútroštátny súd v podstate pýta, či článok 47 Charty, ktorý zaručuje právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom, a jej článok 49 ods. 3, ktorý zakotvuje zásadu primeranosti trestov, bránia takému systému sankcií, aký zavádza § 5 ZOPB, lebo neumožňuje individuálne stanovenie pokuty vnútroštátnemu orgánu zodpovednému za sankcionovanie

¹³ Pozri rozsudok z 18. septembra 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, bod 52 a citovanú judikatúru).

porušení [prvá časť otázky, písm. a)] ani vnútroštátnemu súdu, na ktorý je podaný opravný prostriedok voči rozhodnutiu prijatému uvedeným vnútroštátnym orgánom [druhá časť otázky, písm. b)].

A. Posúdenie vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, z hľadiska ustanovení smernice 2015/849

42. Druhou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či podľa článku 2 ods. 1 bodu 3 písm. e) smernice 2015/849 v spojení s odôvodnením 6 a článkami 4 a 5 tejto smernice môže členský štát v prípade všetkých platieb v tuzemsku, ktorých hodnota je rovnaká alebo vyššia ako stanovená prahová hodnota, zakázať jednotlivcom, aby ich uskutočňovali v hotovosti, a požadovať ich vykonanie formou prevodu alebo vkladu na platobný účet.

43. Vnútroštátny súd kladie Súdnemu dvoru otázku v súvislosti s tým, že smernica 2015/849 sa na základe svojho článku 2 ods. 1 bodu 3 písm. e) uplatní na platby vykonávané alebo prijímané v hotovosti osobami obchodujúcimi s tovarom vo výške 10 000 eur alebo viac. Táto smernica ďalej v článku 4 stanovuje, že členské štáty môžu túto pôsobnosť rozšíriť na povolania a kategórie podnikov, okrem povinných subjektov uvedených v článku 2 ods. 1, ktoré sa zaoberajú takými činnosťami, v prípade ktorých je pravdepodobné, že by mohli byť využívané na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu. Uvedená smernica nakoniec v článku 5 stanovuje, že členské štáty môžu v oblasti, na ktorú sa vzťahuje táto smernica, prijať aj prísnejšie ustanovenia na účely predchádzania tejto trestnej činnosti. Z odôvodnenia 6 smernice 2015/849 okrem toho vyplýva, že členské štáty „by mali mať možnosť prijať nižšie limity, ďalšie všeobecné obmedzenia používania hotovosti a ďalšie prísnejšie ustanovenia“.

44. Súdny dvor má teda odpovedať na otázku, či vnútroštátna právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, môže patriť do pôsobnosti jedného z týchto ustanovení.

45. Myslím si, že nie, a to vzhľadom na ciele, ktoré normotvorca Únie sleduje v rámci smernice 2015/849, na jej systematiku a na znenie článkov 2, 4 a 5 tejto smernice, na ktoré vnútroštátny súd odkazuje.

46. Po prvé čo sa týka cieľov smernice 2015/849, má predchádzať hrozbám, ktoré môžu mať vplyv na integritu, správne fungovanie, povesť a stabilitu finančného systému v dôsledku využívania tohto systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu.¹⁴ Smernica na tento účel harmonizuje opatrenia povinnej starostlivosti a kontroly, ktoré musia členské štáty zaviesť voči kategóriám povolaní, ktoré sú najviac vystavené nakladaniu s peniazmi získanými zo závažnej trestnej činnosti a zhromažďovaniu peňazí alebo majetku na teroristické účely. Daňové trestné činy súvisiace s priamymi a nepriamymi daňami sú síce uvedené medzi trestnou činnosťou patriacou do pôsobnosti uvedenej smernice,¹⁵ ale iba pod podmienkou, že za tieto trestné činy možno uložiť trest odňatia slobody alebo ochranné opatrenie spojené s odňatím slobody.¹⁶ Normotvorca Únie má v dôsledku toho v úmysle predchádzať porušeniam daňových právnych predpisov, ktoré sú omnoho závažnejšie než porušenie obmedzenia platieb v hotovosti.

¹⁴ Článok 1 a odôvodnenie 5 smernice 2015/849.

¹⁵ Trestná činnosť je vymedzená v článku 3 bode 4 smernice 2015/849.

¹⁶ Pozri článok 3 bod 4 písm. f), ako aj odôvodnenie 11 smernice 2015/849.

47. Vnútroštátna právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, má zas za cieľ bojovať proti daňovým podvodom a únikom požiadavkou, aby sa platby vo výške 10 000 BGN (5 113 eur) alebo viac nevykonávali v hotovosti, ale formou prevodu alebo vkladu na platobný účet, aby sa zaručila vysledovateľnosť finančných operácií. Ako uvádza bulharská vláda vo svojich pripomienkach, cieľom ZOPB, ktorý je uvedený v dôvodovej správy k návrhu tohto zákona, je obmedziť tieňovú ekonomiku a najmä situácie, v ktorých toky peňazí nie sú zaevidované v účtovných dokladoch, a teda sa z nich neplatia dane ani odvody. Uvedená vláda v tomto smere uvádza, že ZOPB nezávädza nijaké opatrenie v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu. Nejde o opatrenie, ktorým sa preberá smernica 2015/849, a neobsahuje nijaký odkaz na túto smernicu, ktorá bola do vnútroštátneho práva prebratá na jednej strane prostredníctvom zákon za merkite srešču izpiraneto na pari (zákon o opatreniach v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí)¹⁷ a na druhej strane prostredníctvom zákon za merkite srešču finansiraneto na terorizma (zákon o opatreniach v oblasti boja proti financovaniu terorizmu).¹⁸

48. Treba konštatovať, že ciele sledované normotvorcom Únie v rámci smernice 2015/849 a bulharským zákonodarcom v rámci ZOPB sú jednoznačne odlišné.

49. Po druhé čo sa týka systematiky smernice 2015/849, jej účelom je zaviesť opatrenia, ktoré sa vzhľadom na cieľ, ktorý sledujú, odlišujú svojou povahou a adresátmi, ktorým sú určené, od opatrení zavedených vnútroštátnou právnou úpravou, ktorá je predmetom sporu vo veci samej.

50. Opatrenia prijaté v tejto smernici sú založené na prístupe, ktorý vychádza z rizík v oblasti prania špinavých peňazí a financovania terorizmu.¹⁹

51. Čo sa týka povahy týchto opatrení, tvoria ich povinnosti v oblasti povinnej starostlivosti, kontroly, informovania, oznamovania a uchovávanía dokumentov, ktorých obsah a rozsah sú podrobne opísané v kapitolách II až V smernice 2015/849.²⁰

52. Naopak, ZOPB upravuje len používanie platobných prostriedkov v tuzemsku fyzickými alebo právnickými osobami. Ani jedno z opatrení stanovených v smernici nepožaduje od členských štátov, aby stanovili rámec pre používanie platobných prostriedkov na svojom území. Je síce pravda, že podľa článku 5 uvedenej smernice členské štáty „môžu prijať alebo ponechať v účinnosti prísnejšie ustanovenia... aby sa predišlo praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu“, ale len pod prísnou podmienkou, ktorú normotvorca Únie v tomto článku výslovne zdôrazňuje, že tieto ustanovenia patria do „oblasti, na ktorú sa vzťahuje táto smernica“, a to „v rámci práva Únie“. Z dôvodov, ktoré uvádzam, však taká právna úprava, aká je predmetom prejednávanej veci, ktorá stanovuje všeobecné obmedzenie platieb v hotovosti v tuzemsku s cieľom bojovať proti daňovým podvodom a únikom, nepatrí do oblasti, na ktorú sa vzťahuje smernica 2015/849.

¹⁷ DV č. 27 z 27. marca 2018.

¹⁸ DV č. 16 z 18. februára 2003.

¹⁹ Pozri odôvodnenia 23 a 30, ako aj článok 1 smernice 2015/849.

²⁰ Komisia a členské štáty tak musia identifikovať, posúdiť a pochopiť riziká prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, aby ich mohli zmierniť a v prípade potreby zmraziť, zhabať a zabaviť príjmy z trestnej činnosti. Na tento účel musia členské štáty od úverových inštitúcií po prvé požadovať, aby na základe hodnotenia rizík uplatňovali opatrenia povinnej starostlivosti vo vzťahu ku klientom (kapitola II), po druhé aby poskytovali informácie o skutočných príjemcoch transakcií (kapitola III) a po tretie aby oznámili podozrivé finančné transakcie finančnej spravodajskej jednotke, ktorú musia členské štáty osobitne zriadiť (kapitola IV). Aby mohli príslušné vnútroštátne orgány zabezpečiť dodržiavanie týchto povinností, normotvorca Únie im priznáva právomoci v oblasti rozšíreného dohľadu a kontroly úverových inštitúcií, pričom členské štáty musia okrem toho stanoviť sankcie pre prípad nesplnenia uvedených povinností.

53. Teraz čo sa týka osobnej pôsobnosti týchto dvoch právnych predpisov, vnútroštátna právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, sa vzťahuje na každú fyzickú alebo právnickú osobu bez ohľadu na to, v akom postavení uskutočňuje platbu, a bez ohľadu na existenciu a prípadne povahu transakcie, s ktorou táto platba súvisí.

54. Treba však konštatovať, že opatrenia v oblasti povinnej starostlivosti, kontroly, informovania, oznamovania a uchovávanía dokumentov, ktoré zaviedla smernica 2015/849, sú určené obmedzenému okruhu subjektov, ktoré je možné určiť buď na základe stupňa vystavenia riziku prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, alebo na základe stupňa citlivosti ich transakcií. Je pravda, že do tohto okruhu patria podľa článku 2 ods. 1 bodu 3 písm. e) tejto smernice „ostatné osoby obchodujúce s tovarom vtedy, ak sa platby vykonávajú alebo prijímajú v hotovosti vo výške 10 000 eur alebo viac“. Rovnako je pravda, že v odôvodnení 6 uvedenej smernice normotvorca Únie uvádza, že „členské štáty by mali mať možnosť prijať nižšie limity, ďalšie všeobecné obmedzenia používania hotovosti a ďalšie prísnejšie ustanovenia“. Táto zmienka však neznamená, že taká právna úprava, aká je predmetom prejednávanej veci, patrí do pôsobnosti smernice 2015/849, a to jednak z dôvodu jej nepresnosti a jednak vzhľadom na to, že ustanovenia uvedené v odôvodneniach smernice nie sú záväzné.

55. Okrem toho normotvorca Únie síce v článku 4 smernice 2015/849 umožňuje členským štátom rozšíriť jej pôsobnosť, výslovne však poukazuje na to, že to platí len v rozsahu, v akom je toto rozšírenie v súlade s prístupom založeným na rizikách a týka sa povolaní a kategórií podnikov „ktoré sa zaoberajú takými činnosťami, v prípade ktorých je osobitne pravdepodobné, že by mohli byť využívané na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu“. Inými slovami, toto ustanovenie umožňuje členskému štátu uložiť opatrenia povinnej starostlivosti a kontroly širšej kategórii podnikov na základe vlastnej analýzy rizík, ktorú môžu uskutočniť v súlade s článkom 7 tejto smernice, podľa môjho názoru však nemôže byť základom pre takú právnu úpravu, aká je predmetom sporu vo veci samej, ktorá upravuje vo vzťahu k všetkým fyzickým alebo právnickým osobám používanie platobných prostriedkov v tuzemsku s cieľom bojovať proti daňovým podvodom a únikom.

56. Vzhľadom na tieto úvahy sa teda domnievam, že taká vnútroštátna právna úprava, aká je predmetom sporu vo veci samej, ktorá s cieľom bojovať proti daňovým podvodom a únikom zakazuje fyzickým alebo právnickým osobám uskutočňovať v tuzemsku platby v hotovosti, ktoré majú rovnakú výšku alebo sú vyššie ako stanovená prahová hodnota, a ukladá im povinnosť uskutočniť prevod alebo vklad na platobný účet, nepatrí do pôsobnosti smernice 2015/849.

57. Keďže v súčasnosti v práve Únie neexistujú legislatívne akty, ktoré by sa týkali podmienok a spôsobov, akými môžu nečlenské štáty eurozóny, akým je Bulharská republika, obmedziť platby v hotovosti na svojom území,²¹ predmetnú vnútroštátnu právnu úpravu je potrebné preskúmať iba z hľadiska primárneho práva a najmä ustanovení o slobode pohybu.

²¹ Pozri správu o obmedzeniach platieb v hotovosti (bod 2.2.1).

B. Posúdenie vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, z hľadiska článku 63 ZFEÚ

58. Prvou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd Súdneho dvora v podstate pýta, či sa má článok 63 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bráni právnej úprave členského štátu, ktorá zakazuje vykonať v tuzemsku platbu v hotovosti, ktorá má rovnakú výšku alebo je vyššia ako stanovená prahová hodnota, a podľa ktorej je na tento účel potrebné použiť prevod alebo vklad na platobný účet, a to aj v prípade vyplácania dividend určitej spoločnosti.

59. Pokiaľ neexistujú spoločné alebo harmonizované pravidlá, nečlenské štáty eurozóny, akým je Bulharská republika, môžu obmedziť platby v hotovosti na svojom území. Ako každý členský štát však musia dodržiavať pravidlá vnútorného trhu a najmä ustanovenia Zmluvy o voľnom pohybe.²²

60. V rámci prejednávanej veci je potrebné posúdiť zlučiteľnosť vnútroštátnej právnej úpravy v súvislosti s priamo narušenou slobodou pohybu.²³

61. V prejednávanej veci príslušné vnútroštátne orgány uplatnili dotknutú právnu úpravu v súvislosti s vyplatením dividend, ktoré predstavujú kapitálový príjem a podľa ustálenej judikatúry sa naň nazerá z hľadiska ustanovení o voľnom pohybe kapitálu.²⁴ V dôsledku toho navrhujem, aby Súdny dvor uskutočnil svoju analýzu z hľadiska ustanovení článku 63 ZFEÚ o voľnom pohybe kapitálu a platieb.

62. Ako teda navrhuje vnútroštátny súd, je potrebné, aby Súdny dvor určil, či sa má predmetná právna úprava považovať za obmedzenie voľného pohybu kapitálu a platieb v zmysle článku 63 ZFEÚ, a ak áno, či je možné také obmedzenie odôvodniť.

1. O existencii obmedzenia voľného pohybu kapitálu a platieb

63. Podľa článku 63 ZFEÚ sú zakázané všetky obmedzenia voľného pohybu kapitálu a platieb medzi členskými štátmi navzájom a členskými štátmi a tretími krajinami.

64. Ako vyplýva zo znenia tohto ustanovenia, predpokladom jeho porušenia je existencia kapitálu a platieb s cezhraničným rozmerom, ako aj ich obmedzenia.

65. Po prvé si myslím, že vnútroštátna právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, sa môže týkať kapitálu a platieb s cezhraničným rozmerom, a to vzhľadom na to, že je všeobecná.

66. Je pravda, že ako vo svojich pripomienkach zdôrazňuje bulharská a česká vláda, vnútroštátna právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, stanovuje len rámec pre podmienky platieb uskutočnených na území členského štátu. Chcem však poukázať na to, že táto právna úprava sa vzťahuje na všetky fyzické alebo právnické osoby, ktoré uskutočnia platbu na tomto území, bez ohľadu na štátnu príslušnosť, bydlisko fyzických alebo sídlo právnických osôb, prípadne postavenie, v akom konajú. V dôsledku toho sa táto právna úprava uplatní aj v prípade, že platbu vykoná alebo prijme fyzická alebo právnická osoba, ktorá má bydlisko alebo je usadená v inom členskom štáte ako Bulharsko, napríklad v rámci cezhraničného poskytovania služieb.

²² Pozri analogicky rozsudok z 22. novembra 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, bod 27 a citovanú judikatúru).

²³ Pozri rozsudok zo 7. septembra 2017, Egiom a Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, bod 44, ako aj citovanú judikatúru).

²⁴ Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. júna 2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294, bod 26 a nasl.), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že taká operácia je neoddeliteľne spojená s pohybom kapitálu.

67. Okrem toho § 3 ZOPB sa týka platieb uskutočnených v bulharských levoch, ako aj v cudzej mene, a uplatní sa bez ohľadu na typ a povahu transakcie, s ktorou platba súvisí.²⁵ V súlade s pokynmi k uplatňovaniu ZOPB²⁶ sa tak táto právna úprava v prejednávanej veci uplatnila na vyplatenie dividend spoločnosti zákonne usadenej v tuzemsku jej jedinému spoločníkovi, ktorý je v tomto prípade gréckym štátnym príslušníkom. Nemyslím si však, že by bolo možné vážne popierať, že vyplatenie dividend podniku so sídlom v Bulharsku v podobe platby v hotovosti spoločníkovi, ktorý je občanom iného členského štátu, predstavuje pohyb kapitálu a platbu s cezhraničným rozmerom v zmysle článku 63 ZFEÚ.²⁷

68. Po druhé je podľa môjho názoru nepopierateľné, že predmetná vnútroštátna právna úprava predstavuje obmedzenie voľného pohybu kapitálu a platieb, a to napriek tomu, že nedochádza k diskriminácii z dôvodu štátnej príslušnosti dotknutých fyzických alebo právnických osôb.

69. Právna úprava, ktorá vo všeobecnosti upravuje používanie platobných prostriedkov, pričom zakazuje jednotlivcom a podnikom uskutočňovať platby v hotovosti, ktorých výška dosahuje alebo presahuje 10 000 BGN (5 113 eur), a podľa ktorej musia na tento účel použiť platobné prostriedky výslovne uvedené zákonodarcom, lebo inak im hrozia sankcie, totiž sama osebe obmedzuje voľný pohyb kapitálu a platieb.

70. Na druhej strane chcem poukázať na to, že mince a bankovky ako zákonné platidlo v zásade znamenajú, že platby v hotovosti musia byť povinne akceptované. Používanie bankoviek a mincí je teda uznané ako prostriedok, ktorý môže slobodne použiť každá osoba s platobnou povinnosťou.

71. V eurozóne tak podľa odporúčania Komisie z 22. marca 2010 o rozsahu a účinkoch eurobankoviek a euromincí ako zákonného platidla²⁸ toto zákonné platidlo znamená, že v prípade povinnosti platby príjemca nemôže odmietnuť platbu v hotovosti a dlžník si môže splniť povinnosti platby tým, že ponúkne veriteľovi eurobankovky a euromince.²⁹ Komisia v dôsledku toho poukazuje na to, že „akceptovanie eurobankoviek a euromincí ako platobných prostriedkov v maloobchodných transakciách by malo byť pravidlom“.³⁰

72. V tomto smere zo záverov štúdie, ktorú v roku 2016 uskutočnila ECB,³¹ vyplýva, že hotovostné transakcie zostávajú najdostupnejším, ale aj najrozšírenejším platobným prostriedkom, najmä v určitých odvetviach hospodárstva a pre mnohé malé a stredné podniky.³² V eurozóne sa okolo 79 % platieb v predajniach uskutočnilo v hotovosti, zatiaľ čo približne 19 % platieb platobnými kartami a približne 2 % inými platobnými prostriedkami. Pokiaľ ide o hodnotu platieb, trhovú

²⁵ Časť III bod 1 pokynov k uplatňovaniu ZOPB stanovuje, že ZOPB upravuje obmedzenie všetkých platieb v civilných a ekonomických vzťahoch vo vnútroštátnom rámci, takže typ transakcií, zmlúv alebo operácií v zásade nie je z hľadiska pôsobnosti zákona podstatný a z právneho hľadiska dôležitá je len výška plánovanej, určiteľnej alebo uskutočnenej platby.

²⁶ Pozri časť IV bod 6 týchto pokynov.

²⁷ Pokiaľ sa nemýlim, z dokumentov, ktoré vnútroštátny súd predložil Súdnemu dvoru, nie je možné určiť miesto bydliska KS.

²⁸ Ú. v. EÚ L 83, 2010, s. 70.

²⁹ Bod 1 písm. a) a c) tohto odporúčania.

³⁰ Bod 2 uvedeného odporúčania.

³¹ Zhromaždené v správe ECB nazvanej „The use of cash by households in the euro area“, ktorá je dostupná na tejto internetovej adrese: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>.

³² Pozri bod 4 správy o obmedzeniach platieb v hotovosti, v ktorej je ďalej uvedené, že „sú hotovostné prostriedky aj naďalej najbežnejším platobným prostriedkom v eurozóne a ešte stále aj významným uchovávatelom hodnoty“ (bod 2.1, ktorý odkazuje na správu ECB nazvanú „The use of cash by households in the euro area“).

podiel platieb v hotovosti dosahoval okolo 54 %, zatiaľ čo v prípade bankových kariet to bolo 39 % a v prípade iných platobných nástrojov okolo 7 %.³³ Podľa tejto štúdie sa 10 % sledovaných hotovostných transakcií týkalo tovarov alebo služieb s hodnotou nad 100 eur.³⁴

73. Na druhej strane taká vnútroštátna právna úprava, aká je predmetom sporu vo veci samej, vedie nielen k vylúčeniu platieb v hotovosti, ako aj ďalších zákonných platobných prostriedkov, akým je platobná karta, ale aj k povinnosti jednotlivcov a podnikov uskutočniť prevod alebo vklad na platobný účet.

74. Treba konštatovať, že škála platobných riešení upravených bulharským zákonodarcom nie je široká a predovšetkým si vyžaduje, aby mal jednotlivec bankový účet a platil prostredníctvom tohto účtu. Stropná hodnota 10 000 BGN (5 113 eur) však sama osebe nevylučuje, aby daná osoba namiesto prevodu uprednostnila zaplatiť takú sumu v hotovosti alebo platobnou kartou z dôvodu, že tento spôsob platby je okamžitý, jednoduchý alebo bezplatný. Domnievam sa teda, že predmetná vnútroštátna právna úprava je spôsobilá odradiť jednotlivca, ktorý býva napríklad v prihraničnej oblasti, od vycestovania do susedného členského štátu, aby tam nakúpil tovar od obchodníkov alebo využil služby poskytovateľov služieb, za ktoré by musel zaplatiť prevodom alebo vkladom na platobný účet.

75. Rovnako z hľadiska spoločnosti pripomínam, že akcionári alebo spoločníci v súlade so svojou zmluvnou voľnosťou môžu v zásade slobodne určiť spôsob výplaty dividend a najmä ich formu. Také ustanovenie, akým je § 3 ZOPB, však vedie k obmedzeniu slobody akcionárov alebo spoločníkov vyplatiť dividendy v hotovosti, lebo inak by spoločnosti hrozila mimoriadne prísna pokuta.

76. Je nesporné, že bankový prevod má určité výhody na účely cezhraničných platieb predovšetkým v tom zmysle, že jednotlivci a spoločnosti nemusia prevážať vysoké sumy v hotovosti. Napriek tomu však môžu byť s týmito platobnými operáciami spojené rôzne bankové poplatky. Bulharská republika dnes síce je členským štátom jednotnej oblasti platieb v eurách [Single Euro Payments Area (SEPA)],³⁵ pripomínam však, že nie je členským štátom eurozóny. Za týchto okolností sa výhody v rámci SEPA, akou je uskutočnenie cezhraničného prevodu do jedného pracovného dňa od okamihu, keď banka zadávateľa zaeviduje platobný príkaz, alebo uplatnenie konkurenčných cien, vzťahujú len na platby denominované v eurách. Pokiaľ ide o platby v bulharských levoch, uplatní sa teda bulharská právna úprava, ktorá stanovuje poplatky za cezhraničné prevody. Je teda dôvodné domnievať sa, že účinkom predmetnej právnej úpravy bude zaťaženie dividend vyplácaných akcionárom alebo spoločníkom, ktorí nemajú bankový účet v tuzemsku, dodatočnými poplatkami spojenými s uskutočnením cezhraničného prevodu denominovaného vo vnútroštátnej mene.

77. Vzhľadom na tieto úvahy sa teda domnievam, že taká právna úprava, aká je predmetom sporu vo veci samej, je spôsobilá obmedziť voľný pohyb kapitálu a platieb zaručený v článku 63 ZFEÚ.

³³ Pozri správu ECB „The use of cash by households in the euro area“, s. 19.

³⁴ Pozri správu ECB „The use of cash by households in the euro area“, s. 25.

³⁵ Pozri nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 260/2012 zo 14. marca 2012, ktorým sa ustanovujú technické a obchodné požiadavky na úhrady a inkasá v eurách a ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 924/2009 (Ú. v. EÚ L 94, 2012, s. 22), zmenené a doplnené nariadením č. 248/2014 z 26. februára 2014 (Ú. v. EÚ L 84, 2014, s. 1). Ako Súdny dvor zdôraznil vo svojom rozsudku z 5. septembra 2019, Verein für Konsumenteninformation (C-28/18, EU:C:2019:673, bod 18), cieľom SEPA je zaviesť pre platby denominované v eurách spoločné platobné služby v celej Únii a nahradiť vnútroštátne platobné služby.

78. Podľa ustálenej judikatúry je však také obmedzenie v súlade s týmto článkom, keď je odôvodnené legitímnym dôvodom alebo naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, a pokiaľ áno, ak je vhodné na zaručenie dosiahnutia sledovaného cieľa, nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa a je v súlade so základnými právami,³⁶ čo teraz preskúvam.

79. V tomto smere uvediem niekoľko nasledujúcich spresnení, pokiaľ ide o splnenie týchto podmienok v spore vo veci samej, lebo vnútroštátnemu súdu prináleží vykonať na tento účel potrebné posúdenie.

2. Odôvodnenie obmedzenia

80. Zo znenia článku 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ,³⁷ ako aj z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že potreba predchádzať daňovým podvodom a únikom predstavuje legitímny dôvod obmedzenia voľného pohybu kapitálu.

81. V rozsudku z 30. apríla 2020, *Société Générale*,³⁸ tak Súdny dvor rozhodol, že potreba zaručiť účinné vymáhanie dane predstavuje legitímny cieľ, ktorý môže byť dôvodom na obmedzenie základných slobôd. Podľa Súdneho dvora tak členský štát môže uplatniť opatrenia, ktoré umožňujú jasne a presne overiť výšku splatnej dane, pokiaľ sú však tieto opatrenia spôsobilé zaručiť dosiahnutie sledovaného cieľa a nejdú nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné.³⁹

82. V rozsudku z 26. februára 2019, *X (Sprostredkovateľské spoločnosti so sídlom v tretej krajine)*⁴⁰ Súdny dvor ďalej rozhodol, že vnútroštátne opatrenie obmedzujúce voľný pohyb kapitálu môže byť odôvodnené potrebou zabrániť daňovým podvodom a únikom, ak sa osobitne týka vyslovene umelých konštrukcií zbavených hospodárskej reality, vytvorených s cieľom vyhnúť sa zvyčajne splatnej dani zo ziskov dosiahnutých činnosťami vykonávanými na vnútroštátnom území dotknutého členského štátu.⁴¹

83. V prejednáwanej veci majú ustanovenia § 3 ZOPB umožniť boj proti tieňovej ekonomike tým, že zaručia vymáhanie dane a sociálnych odvodov vďaka výsledovateľnosti finančných operácií. Ako bulharská vláda vysvetľuje a ilustruje vo svojich pripomienkach,⁴² cieľom tejto právnej úpravy je najmä bojovať proti daňovým únikom obmedzením situácií, v ktorých vysoké sumy v hotovosti nie sú zaevidované v účtovných dokladoch, v dôsledku čoho nie sú riadne zdanené daňou z príjmu fyzických a právnických osôb, ani z nich nie sú platené povinné odvody. Bulharská vláda má na mysli prípady, v ktorých sú finančné výkazy spoločnosti sfalšované s cieľom oklamať útvary Národnej agentúry pre príjmy, alebo prípady umelého znižovania

³⁶ Pozri rozsudok z 26. februára 2019, *X (Sprostredkovateľské spoločnosti so sídlom v tretej krajine)* (C-135/17, EU:C:2019:136, bod 70 a citovanú judikatúru). Pozri tiež rozsudok z 8. mája 2019, *PI* (C-230/18, EU:C:2019:383, bod 64 a citovanú judikatúru).

³⁷ Článok 65 ods. 1 písm. b) ZFEÚ stanovuje, že článok 63 ZFEÚ nezasahuje do práva členských štátov „prijíť všetky potrebné opatrenia, najmä v oblasti daňového systému a dohľadu nad finančnými inštitúciami, aby sa zabránilo porušovaniu vnútroštátnych predpisov, alebo stanoviť postupy na ohlasovanie kapitálových pohybov na štatistické alebo správne účely alebo prijať opatrenia, ktoré možno odôvodniť verejným záujmom či verejnou bezpečnosťou“.

³⁸ C-565/18, EU:C:2020:318.

³⁹ Pozri rozsudok z 30. apríla 2020, *Société Générale* (C-565/18, EU:C:2020:318, bod 38 a citovanú judikatúru). Pozri tiež rozsudok z 23. februára 1995, *Bordessa a i.* (C-358/93 a C-416/93, EU:C:1995:54, body 19 až 21).

⁴⁰ C-135/17, EU:C:2019:136.

⁴¹ Pozri rozsudok z 26. februára 2019, *X (Sprostredkovateľské spoločnosti so sídlom v tretej krajine)* (C-135/17, EU:C:2019:136, bod 73 a citovanú judikatúru).

⁴² Bulharská vláda uviedla v bode 53 a nasl. svojich pripomienok rovnaké dôvody ako pred ECB vo svojej žiadosti o stanovisko (pozri poznámku pod čiarou 5 týchto návrhov).

odmien, ktoré sú potom priznané orgánom zodpovedným za výber sociálnych odvodov. Povinnosť vyplácať dividendy formou bankového prevodu alebo vkladu na platobný účet by tak mala zabrániť „tajnému“ vyplácaniu dividend, čím sa zaručí, že budú zdanené iba raz a na príslušnom daňovom území.

84. Vzhľadom na tieto úvahy sa domnievam, že taká právna úprava, aká je predmetom sporu vo veci samej, môže byť odôvodnená legitímnym dôvodom založeným na boji proti daňovým podvodom a únikom.

85. Teraz treba určiť, či je táto právna úprava spôsobilá zaručiť dosiahnutie sledovaného cieľa a či nejde nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné.

3. Spôsobilosť vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, na dosiahnutie sledovaných cieľov

86. Pripomínam, že v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora je vnútroštátna právna úprava spôsobilá zaručiť dosiahnutie uvedeného cieľa len vtedy, ak skutočne zodpovedá úsiliu dosiahnuť ho koherentne a systematicky.⁴³

87. V súčasnosti síce neexistuje konsenzus v otázke, či obmedzenia platieb v hotovosti majú skutočný vplyv na objem daňových podvodov a únikov,⁴⁴ chcem však zdôrazniť, že v prejednávanej veci nejde o to, či bulharská právna úprava umožňuje vykoreniť tieto fenomény, lebo ich pôvod a povaha sú natoľko rôznorodé, ale ide v nej o posúdenie spôsobilosti tejto právnej úpravy na boj proti uvedeným fenoménom. Domnievam sa však, že mnohé aspekty preukazujú, že predmetná právna úprava bola navrhnutá tak, aby bojovala proti daňovým podvodom a únikom koherentne a systematicky v súlade s judikatúrou Súdneho dvora.

88. Po prvé čo sa týka pôsobnosti tejto právnej úpravy, umožňuje zachytiť a prípadne v čo najširšej miere sankcionovať daňové podvody. Pripomínam, že s výhradou výnimiek upravených v § 2 ZOPB sa uvedená právna úprava jednotne uplatní na všetky osoby a podniky vykonávajúce platby v tuzemsku, ktorých výška je 10 000 BGN (5 113 eur) alebo viac. Pre všetkých hospodárskych hráčov a odvetvia teda platia rovnaké povinnosti bez ohľadu na povahu a predmet transakcie, s ktorou platba súvisí.

89. Okrem toho chcem poukázať na to, že stropná hodnota 10 000 BGN (5 113 eur) sa uplatní bez ohľadu na to, či ide o jednorazovú transakciu alebo o súvisiace čiastkové operácie, čo umožňuje zachytiť konanie tých, ktorí sa usilujú obísť platnú právnu úpravu tak, že rozdelia vyplatenie dlžnej sumy na toľko častí, koľko treba na to, aby platby nepatrili do pôsobnosti ZOPB. Pripomínam teda,

⁴³ Pozri rozsudky z 25. apríla 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, bod 66 a citovanú judikatúru), ako aj z 19. decembra 2018, Stanley International Betting a Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, bod 51 a citovanú judikatúru).

⁴⁴ Komisia v správe o obmedzeniach platieb v hotovosti vysvetľuje, že také obmedzenia by mali len obmedzený vplyv na daňové podvody (bod 5.2), lebo po prvé tie závisia od ďalších sociálnych, ekonomických a politických faktorov, po druhé významná časť daňových podvodov sa uskutočňuje nie prostredníctvom hotovostných transakcií, ale prostredníctvom sofistikovaných právnych štruktúr a operácií, ktoré majú často medzinárodný rozmer, a po tretie obmedzenie platieb v hotovosti nemusí byť automaticky odrazujúce. Naopak, Európsky parlament vo svojom uznesení z 26. marca 2019 o finančnej trestnej činnosti, vyhýbaní sa daňovým povinnostiam a daňových únikoch [2018/2121/(INI), bod 13] uznal, že „hotovostné transakcie naďalej predstavujú veľmi vysoké riziko z hľadiska prania špinavých peňazí a daňových únikov vrátane podvodov v oblasti [dane z pridanej hodnoty (DPH)], a to aj napriek ich výhodám, ako je dostupnosť a rýchlosť“. Už Hospodársky a sociálny výbor vo svojom stanovisku na tému „Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o údajoch, ktoré sprevádzajú prevody finančných prostriedkov“, a na tému „Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí a financovania terorizmu“ (Ú. v. EÚ C 271, 2013, s. 31, bod 4.3) zdôraznil, že platby v hotovosti sa považujú za podporný nástroj tieňovej ekonomiky, zatiaľ čo iné platobné prostriedky sú transparentnejšie z daňového aj ekonomického hľadiska, sú lacnejšie pre celú spoločnosť, praktickejšie a inovatívnejšie.

že v spore vo veci samej Ecotex vyplatila dividendy podniku v celkovej sume 100 000 BGN (51 130 eur), z ktorej 95 000 BGN (približne 48 573,50 eura) vyplatila v hotovosti v deviatich splátkach po 10 000 BGN (5 113 eur) a jednej splátke vo výške 5 000 BGN (2 556,50 eura).

90. Po druhé čo sa týka spôsobov platby, ktoré predmetná právna úprava stanovuje pre platby vo výške 10 000 BGN (5 113 eur) alebo viac, skutočne umožňujú zaručiť zisťovanie transakcií a uplatňovanie daňových predpisov.

91. Bulharský zákonodarca totiž požaduje použitie platobných prostriedkov zaručujúcich výsledovateľnosť finančných operácií.⁴⁵

92. Na jednej strane bankový prevod a vklad na platobný účet umožňujú odstrániť anonymitu finančných transakcií a zabezpečiť ich výsledovateľnosť, aby mohli byť zaúčtované a zdanené štátnymi daňovými orgánmi, a to na rozdiel od platieb v hotovosti, pri ktorých nie je možné určiť parametre transakcie (strany, suma, predmet, dátum). Bulharská vláda v tomto smere uvádza, že zákon podporuje bankový prevod a vklad na platobný účet, lebo sú kontrolovateľné a je ich možné identifikovať a analyzovať na účely daňových kontrol, pričom zároveň nebránia uskutočneniu platobnej operácie ani nespôsobujú jej oneskorenie vzhľadom na to, že realizácia transakcií prostredníctvom bulharského bankového systému je rýchla a pohodlná.

93. Na druhej strane bulharský zákonodarca síce z mechanizmu, ktorý zaviedol, vylúčil ďalšie platobné prostriedky, napríklad platby šekom a platobnou kartou, táto voľba však môže byť odôvodnená z hľadiska veľmi vysokého percenta podvodov, ktoré je koncentrované v týchto dvoch spôsoboch platby.⁴⁶

94. Vzhľadom na tento kontext sa zdá, že mechanizmus zavedený predmetnou právnou úpravou sa podieľa na boji proti daňovým podvodom a únikom.

95. Taká právna úprava však môže skutočne dosiahnuť tento cieľ len v rozsahu, v akom je možné dodržiavať požiadavky, ktoré stanovuje.

96. Predpokladom zákazu platieb v hotovosti a povinnosti použiť bankový prevod alebo vklad na platobný účet s cieľom bojovať proti daňovým podvodom a únikom je však to, že jednotlivci majú alebo sú schopní zriadiť si bankový účet.⁴⁷ Treba konštatovať, že niektoré osoby sú vylúčené z ponuky bánk alebo sa jej zrieknu.⁴⁸ V tomto smere môžem len súhlasiť s úvahami, ktoré uviedol generálny advokát Pitruzzella vo svojich návrhoch prednesených v spojených veciach Dietrich

⁴⁵ Pozri v tomto zmysle ustanovenia, ktoré normotvorca Únie uviedol v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/847 z 20. mája 2015 o údajoch sprevádzajúcich prevody finančných prostriedkov, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1781/2006 (Ú. v. EÚ L 141, 2015, s. 1). Vo Francúzsku podľa ročnej správy Úradu pre bezpečnosť platobných prostriedkov Národnej banky Francúzska za rok 2018 (dostupná na tejto internetovej adrese: https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/819172_osmp2018_web_3.pdf) predstavuje prevod spôsob bezhotovostnej platby, ktorý najmenej podlieha podvodom, hoci sa týka najvýznamnejších súm (s. 35).

⁴⁶ Podľa ročnej správy Úradu pre bezpečnosť platobných prostriedkov Národnej banky Francúzska za rok 2018 (pozri predchádzajúcu poznámku pod čiarou) predstavuje šek spôsob platby, ktorý najviac podlieha podvodom, hoci sa používa omnoho menej, a za ním nasleduje platobná karta (s. 33, ako aj s. 19 a 48 tejto správy).

⁴⁷ Každý podnik zriadený podľa zákona v zásade má bankový účet. Ide totiž o povinnosť na účely zápisu do obchodného registra a registrácie na účely DPH.

⁴⁸ Pozri v tomto zmysle smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2014/92/EÚ z 23. júla 2014 o porovnateľnosti poplatkov za platobné účty, o presune platobných účtov a o prístupe k platobným účtom so základnými funkciami (Ú. v. EÚ L 257, 2014, s. 214), v ktorej normotvorca Únie zdôrazňuje, že niektorí zákazníci si platobné účty nezriadia, lebo sú im odmietnuté alebo im nie sú ponúknuté vhodné produkty (odôvodnenie 7). Pre ilustráciu vo Francúzsku pozri tiež ročnú správu Úradu pre využívanie bankových služieb Národnej banky Francúzska za rok 2019 dostupnú na tejto internetovej adrese: <https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/oibwebvf.pdf> („Prístup k účtu a k vhodným bankovým službám“, s. 9).

a Häring.⁴⁹ Generálny advokát Pitruzzella najprv poukazuje na to, že smernica 2014/92⁵⁰ uznáva právo každej osoby s riadnym pobytom v Únii na zriadenie platobného účtu so základnými funkciami (účtu, ktorý zahŕňa službu vykonávania platobných transakcií, akými sú bankové prevody a inkasá v rámci Únie) a podnecuje účasť zraniteľných spotrebiteľov, ktorí zatiaľ nemajú bankový účet, na retailovom bankovom trhu, a následne odkazuje na nedávne údaje, podľa ktorých počet osôb, ktoré v Únii a v eurozóne stále nemajú prístup k základným finančným službám, je síce menšinový, nejde však o zanedbateľné číslo.

97. Za týchto okolností považujem za zásadné, aby vnútroštátny súd preskúmal, či právnu úpravu, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, sprevádzajú opatrenia zohľadňujúce využívanie bankových služieb jednotlivcami. Podľa odôvodnenia 46 a článku 18 ods. 4 smernice 2014/92 by mal najmä overiť, či zraniteľní spotrebiteľia, ktorí zatiaľ nemajú bankový účet, majú možnosť prístupu k bankovému účtu so základnými funkciami za výhodnejších podmienok než všetci ostatní jednotlivci, napríklad bezplatne.⁵¹ Je to tým dôležitejšie, že sankcia uložená v prípade porušenia § 3 ZOPB je prísna.

98. Znamená to aj určitú flexibilitu tejto právnej úpravy. Chcem síce zdôrazniť, že v § 2 ZOPB bulharský zákonodarcu stanovuje výnimku v prospech „osôb so všeobecnou alebo osobitnou nespôsobilosťou na právne úkony“, myslím si však, že by bolo potrebné overiť aj to, či existujú osobitné alebo výnimočné opatrenia, ktorých by sa mohli dovolávať osoby, ktoré z iných než vyššie uvedených legitímnych dôvodov založených napríklad na ich neistej situácii alebo na ich postavení (napríklad žiadatelia o medzinárodnú ochranu) nemôžu uskutočniť prevod alebo vklad na platobný účet. Za týchto okolností si myslím, že pri zohľadnení každého jednotlivého prípadu nie je nemožné zaručiť výsledovateľnosť platby v hotovosti a určiť sumu, dôvod transakcie a dotknutú stranu (napríklad požadovaním preukazu totožnosti).

99. Po tretie a nakoniec čo sa týka systému sankcií upraveného v § 5 ZOPB, treba konštatovať, že jeho cieľom je potrestať zvlášť prísnou pokutou porušenia právnej úpravy obmedzenia platieb v hotovosti, ktoré stanovuje § 3 ZOPB. Z informácií poskytnutých vnútroštátnym súdom vyplýva, že príslušná pokuta navyše predstavuje správnu sankciu trestnej povahy.⁵² Je nepochybné, že tento systém sankcií bol zavedený s cieľom bojovať pomocou prevencie a odrádzania proti rizikám daňových podvodov a únikov. Zdôrazňujem, že v rozsudku z 19. júla 2012, Rēdlihs,⁵³ Súdny dvor rozhodol, že členské štáty môžu úplne legitímne stanoviť vo svojich právnych predpisoch primerané sankcie na potrestanie nesplnenia povinnosti zapísať sa do registra platiteľov DPH, a to s cieľom zabezpečiť riadne vybratie dane a zabrániť podvodom.⁵⁴

100. Za týchto okolností a s výhradou overenia, ktoré musí uskutočniť vnútroštátny súd, sa domnievam, že taká vnútroštátna právna úprava, aká je predmetom sporu vo veci samej, ktorá zakazuje platby v hotovosti, ukladá povinnosť vykonať platbu formou prevodu alebo vkladu na

⁴⁹ C-422/19 a C-423/19, EU:C:2020:756, najmä body 136 až 138.

⁵⁰ Pozri najmä článok 2 ods. 2, článok 16, ako aj odôvodnenia 9, 46 a 48 tejto smernice.

⁵¹ Podľa článku 18 ods. 4 tejto smernice môžu členské štáty od úverových inštitúcií vyžadovať, aby uplatňovali rozličné mechanizmy oceňovania v závislosti od úrovne využívania bankových služieb spotrebiteľom, čo umožní najmä výhodnejšie podmienky pre zraniteľných spotrebiteľov, ktorí ešte bankový účet nemajú. V odôvodnení 46 uvedenej smernice normotvorca Únie spresňuje, že „platobné účty so základnými funkciami dostupné pre čo najširšie spektrum spotrebiteľov, mali by sa poskytovať bezplatne alebo za primeraný poplatok. S cieľom podnietiť účasť zraniteľných spotrebiteľov, ktorí zatiaľ nemajú bankový účet, na retailovom bankovom trhu, by členské štáty mali mať možnosť ustanoviť, že sa platobné účty so základnými funkciami budú týmto spotrebiteľom ponúkať za obzvlášť výhodných podmienok, napríklad bezplatne.“

⁵² Pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. marca 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 31).

⁵³ C-263/11, EU:C:2012:497.

⁵⁴ Pozri rozsudok z 19. júla 2012, Rēdlihs (C-263/11, EU:C:2012:497, bod 45).

platobný účet, pokiaľ je jej výška rovná alebo vyššia ako 10 000 BGN (5 113 eur), a sankcionuje porušenia tohto zákazu, sa javí byť opatrením, ktoré je spôsobilé účinne a koherentne dosiahnuť cieľ sledovaný touto právnou úpravou.

4. Primeranosť právnej úpravy, ktorá je predmetom sporu vo veci samej

101. Teraz musím preskúmať, či predmetná právna úprava nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov, ktoré sleduje.

102. Ak totiž vnútroštátna právna úprava môže byť prekážkou jednej alebo viacerých základných slobôd zaručených Zmluvou a ak dotknutý členský štát poukáže na naliehavé dôvody všeobecného záujmu na účely odôvodnenia takejto prekážky, na dotknutú vnútroštátnu právnú úpravu sa podľa Súdneho dvora môžu takto stanovené výnimky vzťahovať len vtedy, ak je v súlade so základnými právami, ktorých dodržiavanie zabezpečuje Súdny dvor, medzi ktoré patrí zásada proporcionality.⁵⁵

103. V rámci tohto preskúmania je podľa môjho názoru potrebné analyzovať primeranosť opatrenia, ktoré od jednotlivcov a podnikov požaduje, aby mali bankový účet, na jednej strane a systému sankcií upraveného v § 5 ZOPB na druhej strane.

a) Primeranosť požiadavky mať bankový účet

104. Ako som uviedol, dodržanie požiadaviek § 3 ZOPB predovšetkým znamená, že jednotlivci musia mať alebo si zriadiť bankový účet, aby mohli uskutočniť prevod alebo vklad na platobný účet v prípade súm rovných alebo vyšších ako 10 000 BGN (5 113 eur).⁵⁶

105. Po prvé si myslím, že primeranosť tejto požiadavky treba preskúmať pri súčasnom zohľadnení využívania bankových služieb a existencie opatrení uvedených v bodoch 97 a 98 týchto návrhov.

106. Po druhé sa domnievam, že primeranosť tejto požiadavky treba preskúmať z hľadiska prahovej hodnoty 10 000 BGN (5 113 eur) uvedenej v § 3 ods. 1 bode 1 ZOPB.

107. Túto prahovú hodnotu nepovažujem za neprimerane nízku, lebo nevedie k situácii, v ktorej by mohla byť jednotlivcom odmietnutá platba pri nákupe nevyhnutných potrieb alebo bežných tovarov. Mohlo by to tak byť, keby sa Bulharská republika rozhodla znížiť túto prahovú hodnotu na 1 000 BGN (511,30 eura) v súlade s návrhom zákona, ktorý 27. júna 2017 predložila ECB, aby k nemu vydala stanovisko.⁵⁷

108. Prahová hodnota 10 000 BGN (5 113 eur) umožňuje osobám vylúčeným z ponuky bánk alebo najzraniteľnejším osobám, ktoré nemajú prístup k základným finančným službám, platiť v hotovosti bežné nákupy, ale aj drahšie plnenia, pričom nemusia mať bankový účet a nehrozí im mimoriadne prísna pokuta.

⁵⁵ Pozri rozsudok z 8. mája 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, bod 64 a citovanú judikatúru).

⁵⁶ Ako som uviedol, každý podnik zriadený podľa zákona v zásade má bankový účet, lebo ide o povinnosť na účely zápisu do obchodného registra a registrácie na účely DPH.

⁵⁷ Pozri poznámku pod čiarou 5 týchto návrhov. ECB toto zníženie považovala za neprimerané vzhľadom na možný negatívny vplyv na systém platieb v hotovosti (bod 2.11 tohto stanoviska).

109. Vzhľadom na tieto úvahy a opäť s výhradou overenia, ktoré musí uskutočniť vnútroštátny súd v súvislosti s existenciou opatrení uvedených v bodoch 97 a 98 týchto návrhov, sa mi požiadavka vyplývajúca z predmetnej právnej úpravy, podľa ktorej je potrebné mať bankový účet na účely platieb vo výške 10 000 BGN (5 113 eur) alebo viac, nezdá byť neprimeraná.

110. Záver je však odlišný, pokiaľ ide o primeranosť systému sankcií upraveného v § 5 ZOPB.

b) Primeranosť systému sankcií stanoveného v § 5 ZOPB

111. Problematikou primeranosti systému sankcií upraveného v § 5 ZOPB sa vnútroštátny súd výslovne zaoberá v rámci prvej časti tretej prejudiciálnej otázky [písm. a)].

112. Pýta sa ňou totiž, či sa má požiadavka primeranosti trestov uvedená v článku 49 ods. 3 Charty vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, aká je predmetom sporu vo veci samej, ktorá pre prípad porušenia ustanovení o obmedzení platieb v hotovosti stanovuje systém sankcií, v rámci ktorého vnútroštátny orgán zodpovedný za sankcionovanie porušení nemôže zohľadniť konkrétne okolnosti veci, pričom pokuta je vyjadrená ako percento celkovej sumy platby vykonanej v rozpore s uvedenými ustanoveniami.

1) Úvodné pripomienky

113. Rovnako ako Komisia si nemyslím, že ustanovenia článku 51 ods. 1 Charty bránia tomu, aby Súdny dvor preskúmal predmetný systém sankcií najmä z hľadiska článku 49 ods. 3 Charty.

114. Je síce pravda, že vnútroštátna právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, nepatrí do oblasti harmonizovanej právom Únie, z ustálenej judikatúry Súdneho dvora však vyplýva, že základné práva zaručené Chartou sa uplatnia vo všetkých situáciách, ktoré upravuje právo Únie, pričom sa musia tiež dodržiavať, ak vnútroštátna právna úprava patrí do pôsobnosti tohto práva.⁵⁸ Ako som teda už pripomenul, ak vnútroštátna právna úprava môže byť prekážkou jednej alebo viacerých základných slobôd zaručených Zmluvou a ak dotknutý členský štát poukáže na naliehavé dôvody všeobecného záujmu na účely odôvodnenia takejto prekážky, na dotknutú vnútroštátnu právnu úpravu sa podľa Súdneho dvora môžu takto stanovené výnimky vzťahovať len vtedy, ak je v súlade so základnými právami, ktorých dodržiavanie zabezpečuje Súdny dvor.⁵⁹ Z úvah uvedených v bodoch 63 až 78 týchto návrhov však vyplýva, že právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, predstavuje obmedzenie voľného pohybu kapitálu a platieb v zmysle článku 63 ZFEÚ, ktoré je možné odôvodniť potrebou bojovať proti daňovým podvodom a únikom.

115. Okrem toho pripomínam, že Súdny dvor rozhodol, že pri neexistencii zosúladenia právnych predpisov Únie v oblasti sankcií použiteľných v prípade nedodržania podmienok stanovených režimom zavedeným týmito právnymi predpismi majú členské štáty právomoc zvoliť si sankcie, ktoré sú podľa nich vhodné, pokiaľ pri vykonávaní svojich právomocí dodržia právo Únie a jeho všeobecné zásady.⁶⁰ Chcem však zároveň pripomenúť, že zásada proporcionality, na ktorú sa vnútroštátny súd odvoláva, nepredstavuje len všeobecnú zásadu práva Únie,⁶¹ ale aj základné právo zakotvené v článku 49 ods. 3 Charty z hľadiska primeranosti trestov.

⁵⁸ Pozri rozsudok z 8. mája 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, bod 63 a citovanú judikatúru).

⁵⁹ Pozri rozsudok z 8. mája 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, bod 64 a citovanú judikatúru).

⁶⁰ Pozri rozsudok z 2. júna 2016, Kapnoviomichania Karelia (C-81/15, EU:C:2016:398, bod 48 a citovanú judikatúru).

⁶¹ Pozri rozsudok z 21. februára 2008, Netto Supermarkt (C-271/06, EU:C:2008:105, bod 18 a citovanú judikatúru).

116. V tomto smere sa domnievam, že takú sankciu, akú upravuje § 5 ZOPB, je možné preskúmať z hľadiska zásady primeranosti trestov stanovenej v článku 49 ods. 3 Charty. V tejto súvislosti vychádzam z troch kritérií, ktoré Súdny dvor považuje za relevantné na účely posúdenia trestnej povahy sankcie, a to z právnej kvalifikácie porušenia vo vnútroštátnom práve, zo samotnej povahy porušenia a nakoniec zo stupňa prísnosti sankcie, ktorá hrozí dotknutej osobe.⁶²

117. V prvom rade pokuta hroziaca osobe, ktorá poruší ustanovenia § 3 ZOPB, je správnu sankciou, ktorá má podľa môjho názoru jasné trestné zafarbenie. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že správna sankcia je uložená v rámci trestného konania. Vnútroštátny súd totiž uvádza, že zistením správneho priestupku, aký je predmetom sporu vo veci samej, sa začína trestné konanie správnej povahy, čo podľa všetkého potvrdzuje aj znenie § 63 ZANN.⁶³ Aj z pokynov k uplatňovaniu ZOP vyplýva, že rozhodnutie, ktorým sa ukladá sankcia, je trestnoprávnym rozhodnutím. Ďalej sankcia uložená na základe § 5 ZOPB nemá len napraviť škodu spôsobenú porušením. Ako zdôrazňuje bulharská vláda vo svojich pripomienkach, má síce preventívny účel, no podľa môjho názoru je jej cieľom aj trestať porušenia zásadného zákazu uvedeného v § 3 ZOPB. Svedčí o tom napokon jej prísnosť. Chcem totiž zdôrazniť, že správna sankcia, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, má podľa § 5 ZOPB podobu pokuty vo výške 25 % celkovej sumy vykonanej platby, ak sa porušenia dopustila fyzická osoba, v prípade opakovaného porušenia 50 % tejto sumy, a ak sa porušenia dopustila právnická osoba, 50 % celkovej sumy vykonanej platby a v prípade opakovaného porušenia 100 % tejto sumy. Zdá sa mi, že táto sankcia je prísna, dokonca až veľmi prísna, čo je podľa Súdneho dvora vlastné sankciám trestnej povahy.⁶⁴

118. Vzhľadom na tieto úvahy sa teda domnievam, že systém sankcií zavedený v § 5 ZOPB je možné preskúmať z hľadiska zásady proporcionality zaručenej v článku 49 ods. 3 Charty.

2) Posúdenie primeranosti systému sankcií

119. V rozsudku z 31. mája 2018, Zheng,⁶⁵ ktorý sa týkal sankcie uloženej za porušenie mechanizmu kontroly likvidity prichádzajúcej do alebo vychádzajúcej z Únie, Súdny dvor rozhodol, že zásada proporcionality ukladá povinnosť, nielen pokiaľ ide o vymedzenie základných zložiek porušenia, ale aj vymedzenie pravidiel týkajúcich sa rozsahu pokút a posúdenia skutočností, ktoré možno zohľadniť pri ich stanovení.⁶⁶

120. Pri posúdení, či je predmetný systém sankcií v súlade so zásadou proporcionality, je potrebné zohľadniť najmä povahu a závažnosť porušenia, ktoré tieto sankcie trestajú, ako aj spôsob určenia ich výšky.

121. Po prvé pokiaľ ide o povahu a závažnosť porušenia, za ktoré sa ukladá sankcia v zmysle § 5 ZOPB, chcem poukázať na to, že jej cieľom je trestať len porušenie právnej úpravy o obmedzení platieb v hotovosti, ktorá požaduje použitie prevodu alebo vkladu na platobný účet, keď má

⁶² Pozri v tomto zmysle analýzu uskutočnenú Súdny dvorom v rozsudku z 20. marca 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, body 26 až 33).

⁶³ Podľa tohto ustanovenia samosudca na Rajonen säd (okresný súd) rozhodne vo veci vydaním rozsudku, ktorým môže potvrdiť, zmeniť alebo zrušiť buď rozhodnutie o uložení správnej sankcie, alebo elektronickú zápisnicu. Proti rozsudku je možné podať kasačný opravný prostriedok na Administrativen säd (správny súd) z dôvodov, ktoré upravuje trestný poriadok, a za podmienok stanovených v kapitole 12 správneho poriadku.

⁶⁴ Pozri rozsudok z 20. marca 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 32).

⁶⁵ C-190/17, EU:C:2018:357.

⁶⁶ Pozri rozsudok z 31. mája 2018, Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, bod 40 a citovanú judikatúru).

uhrádzaná suma výšku 10 000 BGN (5 113 eur) alebo viac. Z nijakej informácie uvedenej v spise a dokonca ani zo znenia § 5 ZOPB nevyplýva, že by táto sankcia závisela od zistenia existencie daňového podvodu. Predmetom dotknutej sankcie podľa všetkého nie je ani zabezpečenie vymáhania daní alebo sociálnych odvodov od povinného. Nijaká informácia uvedená v spise neumožňuje určiť ani to, či príslušné orgány môžu vymáhať splatnú daň a odvody bez ohľadu na uloženie dotknutej sankcie.

122. Po druhé pokiaľ ide o spôsob určenia predmetnej sankcie, pripomínam, že ide o pevný percentuálny podiel, ktorý sa v prípade fyzických osôb rovná 25 % celkovej sumy platby vykonanej v rozpore s § 3 ZOPB a pri opakovanom porušení 50 % tejto sumy, zatiaľ čo v prípade právnických osôb ide o 50 % celkovej sumy platby vykonanej v rozpore s § 3 ZOPB a pri opakovanom porušení 100 % tejto sumy.

123. Výška sankcie je tu podľa všetkého výsledkom jednoduchého výpočtu na základe celkovej výšky platby, ktorá bola vykonaná v rozpore s podmienkami platieb vymedzenými v § 3 ZOPB, pričom okrem toho nie je možné zohľadniť faktory, ktoré by mohli zohrať úlohu pri posudzovaní závažnosti porušenia, a okolnosti veci.

124. Z vysvetlení vnútroštátneho súdu, ako aj z odpovedí bulharskej vlády na otázky položené Súdny dvorom totiž podľa všetkého vyplýva, že len pri posudzovaní zanedbateľnosti porušenia v zmysle § 28 písm. a) ZANN⁶⁷ môže vnútroštátny orgán zodpovedný za sankcionovanie porušenia a súdny orgán, na ktorý je podaný opravný prostriedok voči rozhodnutiu o uložení pokuty, vziať do úvahy všetky aspekty a okolnosti veci uvedené v § 27 ods. 2 a 3 ZANN.⁶⁸

125. Inými slovami, s výnimkou prípadu zanedbateľného porušenia je výpočet výšky pokuty čisto mechanický a vnútroštátny orgán zodpovedný za sankcionovanie porušenia ani súdny orgán v rámci súdneho preskúmania nemôže prispôbiť jej výšku a obmedziť jej prísnosť na to, čo je striktné nevyhnutné vzhľadom na závažnosť spáchaného porušenia.

126. Pripomínam však, že zásada proporcionality si vyžaduje individuálne stanovenie sankcie a najmä posúdenie primeranosti pokuty vzhľadom na všetky okolnosti veci. Táto zásada si vyžaduje, aby nielen vnútroštátny zákonodarca, ale aj všetci aktéri konania štruktúrovali svoj postup v súlade s touto zásadou. Vyplýva to z rozsudku z 20. marca 2018, Menci,⁶⁹ v ktorom Súdny dvor konštatoval, že hoci vnútroštátna právna úprava sa v zásade zdá byť schopná zabezpečiť potrebný súlad medzi rôznymi záujmami prítomnými vo veci, musí sa tiež vnútroštátnymi orgánmi a súdmi uplatňovať tak, aby sankcia v danom prípade pre dotknutú osobu nebola neprimeraná závažnosti spáchaného porušenia.⁷⁰

⁶⁷ Pripomínam, že podľa § 28 písm. a) ZANN sa vnútroštátny orgán poverený sankcionovaním porušenia môže rozhodnúť, že len napomenie páchatela a neuloží sankciu, pokiaľ je porušenie zanedbateľné.

⁶⁸ Zo znenia § 27 ods. 2 ZANN vysvetleného vnútroštátnym súdom vyplýva, že vnútroštátny orgán zodpovedný za sankcionovanie porušenia musí zohľadniť nebezpečenstvo, ktoré predstavuje spáchaný skutok (povaha, závažnosť, ako aj trvanie porušenia) a páchatel, povahu spáchaného porušenia (úmyselne alebo z nebanlivosti), dôvody jeho spáchania a všetky ďalšie poľahčujúce a priťažujúce okolnosti, ako aj majetkové pomery páchatela. Vnútroštátny súd vo vysvetleniach uvádza, že predmetná vnútroštátna právna úprava neobsahuje taxatívny zoznam poľahčujúcich a priťažujúcich okolností.

⁶⁹ C-524/15, EU:C:2018:197.

⁷⁰ Pozri rozsudok z 20. marca 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 58).

127. Zásada proporcionality zakotvená v článku 49 ods. 3 Charty si tak na jednej strane vyžaduje, aby vnútroštátny zákonodarca pri stanovovaní určitého pravidla netrestal jeho porušenie neprimeranou pokutou, a na druhej strane, aby vnútroštátny súd prejednávajúci opravný prostriedok podaný voči rozhodnutiu o uložení pokuty neuložil sankciu, ktorá je neprimeraná spáchanému porušeniu.

128. Nakoniec sa domnievam, že pokuta zodpovedajúca 100 % sumy platby vykonanej v rozpore s ustanoveniami § 3 ZOPB je zjavne neprimeraná. Taká pokuta má účinok zhabania, ktorý výrazne prekračuje rámec toho, čo považujem za nevyhnutné na potrestanie porušenia právnej úpravy obmedzujúcej platby v hotovosti, a to bez ohľadu na to, či toto porušenie predstavuje daňový podvod. Taká sankcia by dokonca mohla byť postačujúca na to, aby ohrozila financie malého podniku. V rozsudku z 31. mája 2018, Zheng,⁷¹ tak Súdny dvor rozhodol, že „aj keby sa takáto pokuta vypočítala s ohľadom na priťažujúce okolnosti pod podmienkou, že spĺňajú zásadu proporcionality, skutočnosť, že jej maximálna výška môže dosiahnuť dvojnásobok sumy peňažných prostriedkov v hotovosti a že – v každom prípade ako v prejednávanej veci – pokuta môže byť stanovená na sumu, ktorá skoro zodpovedá 100 % tejto sumy, uvedená pokuta prekračuje rámec toho, čo je potrebné na zaručenie splnenia oznamovacej povinnosti“.⁷²

129. Vzhľadom na tieto úvahy sa teda domnievam, že ustanovenie vnútroštátneho práva, na základe ktorého je možné uložiť pokutu vypočítanú ako pevný percentuálny podiel z celkovej sumy platby vykonanej v rozpore so zákazom platieb v hotovosti a ktoré vylučuje akékoľvek prispôsobenie výšky pokuty konkrétnym okolnostiam veci, je v rozpore so zásadou proporcionality.

130. Vzhľadom na všetky tieto úvahy teraz navrhujem, aby Súdny dvor rozhodol, že s výhradou overení, ktoré musí vykonať vnútroštátny súd, článok 63 ZFEÚ nebráni takej vnútroštátnej právnej úprave, aká je predmetom prejednávanej veci, ktorá je odôvodnená potrebou bojovať proti daňovým podvodom a únikom, ak je spôsobilá zaručiť dosiahnutie tohto cieľa a neprekračuje rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné.

131. Vnútroštátnemu súdu prináleží overiť splnenie týchto podmienok vzhľadom na nasledujúce úvahy:

- taká právna úprava môže skutočne dosiahnuť uvedený cieľ len v rozsahu, v akom ju sprevádzajú na jednej strane opatrenia zohľadňujúce využívanie bankových služieb jednotlivcami. V tomto smere musí vnútroštátny súd najmä preskúmať, či zraniteľné osoby, ktoré zatiaľ nemajú bankový účet, majú možnosť prístupu k bankovému účtu so základnými funkciami za výhodnejších podmienok než iní spotrebitelia v súlade s článkom 18 ods. 4 smernice 2014/92. Na druhej strane musí vnútroštátny súd overiť, či túto právnu úpravu sprevádzajú osobitné alebo výnimočné opatrenia v prospech osôb, ktoré z iných legitímnych dôvodov, než sú dôvody založené na nespôsobilosti, nemôžu uskutočniť prevod alebo vklad na platobný účet;
- taká právna úprava môže byť opatrením, ktoré je v rozpore so zásadou proporcionality, pokiaľ stanovuje, že výška pokuty, ktorá hrozí fyzickým alebo právnickým osobám v prípade porušenia právnej úpravy obmedzenia platieb v hotovosti, sa vypočíta ako pevný percentuálny podiel z celkovej sumy platby, ktorá bola vykonaná v rozpore s touto úpravou, a pokiaľ vylučuje akékoľvek prispôsobenie výšky tejto pokuty v závislosti od konkrétnych okolností veci.

⁷¹ C-190/17, EU:C:2018:357.

⁷² Bod 45 tohto rozsudku.

V. Návrh

132. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal Administratíven sád Blagoevgrad (Prvostupňový správny súd Blagoevgrad, Bulharsko) takto:

1. Taká vnútroštátna právna úprava, aká je predmetom sporu vo veci samej, ktorá s cieľom bojovať proti daňovým podvodom a únikom zakazuje fyzickým alebo právnickým osobám uskutočňovať v tuzemsku platby v hotovosti, ktoré majú rovnakú výšku alebo sú vyššie ako stanovená prahová hodnota, a ukladá im povinnosť uskutočniť prevod alebo vklad na platobný účet, nepatrí do pôsobnosti smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES.
2. Článok 63 ZFEÚ treba vykladať v tom zmysle, že nebráni takej vnútroštátnej právnej úprave, aká je predmetom prejednávanej veci, ktorá je odôvodnená potrebou bojovať proti daňovým podvodom a únikom, pokiaľ je spôsobilá zaručiť dosiahnutie tohto cieľa a nejde nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné.

Vnútroštátnemu súdu prináleží overiť splnenie týchto podmienok vzhľadom na nasledujúce úvahy:

- taká právna úprava môže skutočne dosiahnuť uvedený cieľ len v rozsahu, v akom ju sprevádzajú na jednej strane opatrenia zohľadňujúce využívanie bankových služieb jednotlivcami. V tomto smere musí vnútroštátny súd najmä preskúmať, či zraniteľné osoby, ktoré zatiaľ nemajú bankový účet, majú možnosť prístupu k bankovému účtu so základnými funkciami za výhodnejších podmienok než iní spotrebitelia v súlade s článkom 18 ods. 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/92/EÚ z 23. júla 2014 o porovnateľnosti poplatkov za platobné účty, o presune platobných účtov a o prístupe k platobným účtom so základnými funkciami. Na druhej strane musí vnútroštátny súd overiť, či túto právnu úpravu sprevádzajú osobitné alebo výnimočné opatrenia v prospech osôb, ktoré z iných legitímnych dôvodov, než sú dôvody založené na nespôsobilosti, nemôžu uskutočniť prevod alebo vklad na platobný účet;
- taká právna úprava môže byť opatrením, ktoré je v rozpore so zásadou proporcionality, pokiaľ stanovuje, že výška pokuty, ktorá hrozí fyzickým alebo právnickým osobám v prípade porušenia právnej úpravy obmedzenia platieb v hotovosti, sa vypočíta ako pevný percentuálny podiel z celkovej sumy platby, ktorá bola vykonaná v rozpore s touto úpravou, a pokiaľ vylučuje akékoľvek prispôbenie výšky tejto pokuty v závislosti od konkrétnych okolností veci.