



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

zo 16. júla 2015 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Nariadenie (ES) č. 1889/2005 — Kontrola peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré vstupujú do Európskej únie alebo z nej vystupujú — Články 3 a 9 — Ohlasovacia povinnosť — Porušenie — Sankcie — Proporcionalita“

Vo veci C-255/14,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Maďarsko) z 19. mája 2014 a doručený Súdnemu dvoru 27. mája 2014, ktorý súvisí s konaním:

Robert Michal Chmielewski

proti

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

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predsedníčka druhej komory R. Silva de Lapuerta (spravodajkyňa), sudcovia J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev, J. L. da Cruz Vilaça a C. Lycourgos,

generálny advokát: M. Wathelet,

tajomník: I. Illéssy, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 18. marca 2015,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága, v zastúpení: B. Gyenge, splnomocnený zástupca,
- maďarská vláda, v zastúpení: Z. Fehér, G. Koós a M. Tátrai, splnomocnení zástupcovia,
- belgická vláda, v zastúpení: J.-C. Halleux, M. Jacobs a C. Pochet, splnomocnení zástupcovia,
- španielska vláda, v zastúpení: A. Gavela Llopis, splnomocnená zástupkyňa,
- talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci P. Gentili, avvocato dello Stato,

* Jazyk konania: maďarčina.

— Európska komisia, v zastúpení: L. Grønfeldt a A. Sipos, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 7. mája 2015,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 65 ZFEÚ a článku 9 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 z 26. októbra 2005 o kontrole peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré vstupujú do Spoločenstva alebo vystupujú zo Spoločenstva (Ú. v. EÚ L 309, s. 9).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci konania, ktorého účastníkmi sú pán Chmielewski a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (Generálne riaditeľstvo colnej a daňovej kontroly regiónu Del-alföld) vo veci pokuty uloženej uvedeným riaditeľstvom za neohlásenie peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré pán Chmielewski prepravoval pri svojom vstupe na územie Európskej únie.

Právny rámec

Právo Únie

- 3 Odôvodnenia 1 až 3, 5, 6 a 13 nariadenia č. 1889/2005 znejú:
„(1) Jednou z úloh Spoločenstva je podporovať harmonický, vyvážený a udržateľný rozvoj hospodárskych aktivít v celom Spoločenstve vytvorením spoločného trhu a hospodárskej a menovej únie. Na tento účel vnútorný trh zahŕňa oblasť bez vnútorných hraníc, v ktorej je zaručený voľný pohyb tovaru, osôb, služieb a kapitálu.
(2) Zahrnutie výnosov z nezákonných činností do finančného systému a ich investovanie po ich vypraní škodí zdravému a udržateľnému hospodárskemu rozvoju. Preto smernica Rady 91/308/EHS z 10. júna 1991 o predchádzaní zneužívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí [Ú. v. ES L 166, s. 77; Mim. vyd. 09/001, s. 153] zaviedla mechanizmus Spoločenstva na predchádzanie praniu špinavých peňazí sledovaním transakcií prostredníctvom úverových a finančných inštitúcií a určitých typov povolání. Vzhľadom na to, že existuje riziko, že uplatňovanie uvedeného mechanizmu povedie k zvýšenému pohybu peňažných prostriedkov v hotovosti na nezákonné účely, smernicu [91/308] by mal dopĺňať systém kontroly peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré vstupujú do Spoločenstva alebo z neho vystupujú.
(3) V súčasnosti takéto kontrolné systémy uplatňuje iba niekoľko členských štátov, ktoré konajú podľa vnútroštátnych právnych predpisov. Rozdiely v právnych predpisoch škodia riadnemu fungovaniu vnútorného trhu. Základné prvky by sa preto mali zosúladiť na úrovni Spoločenstva, aby sa zaistila rovnaká úroveň kontroly pohybu peňažných prostriedkov v hotovosti prepravovaných cez hranice Spoločenstva. Takéto zosúladenie by však nemalo ovplyvniť možnosť, aby členské štáty uplatňovali v súlade s existujúcimi ustanoveniami zmluvy vnútroštátne kontroly pohybu peňažných prostriedkov v hotovosti v Spoločenstve.

...

- (5) Podľa toho by sa mala na peňažné prostriedky v hotovosti prepravované fyzickou osobou, ktorá vstupuje do Spoločenstva alebo z neho vystupuje, vzťahovať zásada ohlasovacej povinnosti. Táto zásada by umožnila colným orgánom zhromažďovať informácie o takomto pohybe peňažných prostriedkov v hotovosti, a ak je to vhodné, takéto informácie zasielať iným orgánom. ...
- (6) Vzhľadom na jej preventívny účel a odrádzajúci charakter ohlasovacia povinnosť by sa mala plniť pri vstupe do Spoločenstva alebo výstupe z neho. S cieľom sústrediť činnosť orgánov na významné pohyby peňažných prostriedkov v hotovosti by sa však táto povinnosť mala vzťahovať len na pohyby vo výške 10 000 EUR alebo viac. Malo by sa tiež stanoviť, že ohlasovacia povinnosť sa vzťahuje na fyzické osoby prepravujúce peňažné prostriedky v hotovosti bez ohľadu na to, či sú ich vlastními.

...

- (13) Právomoci príslušných orgánov by mali byť doplnené povinnosťou členských štátov uložiť sankcie. Sankcie by sa však mali uložiť len za nesplnenie ohlasovacej povinnosti v súlade s týmto nariadením.“

4 Podľa článku 1 ods. 1 tohto nariadenia:

„Toto nariadenie dopĺňa ustanovenia smernice [91/308] o transakciách prostredníctvom finančných a úverových inštitúcií a určitých povolaní tým, že ustanovuje harmonizované pravidlá kontroly peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré vstupujú do Spoločenstva alebo z neho vystupujú, vykonávané príslušnými orgánmi.“

5 Článok 3 uvedeného nariadenia stanovuje:

„1. Každá fyzická osoba, ktorá vstupuje do Spoločenstva alebo z neho vystupuje a prepravuje peňažné prostriedky v hotovosti v hodnote 10 000 EUR alebo viac, ohlásí túto sumu príslušným orgánom členského štátu, cez ktorý vstupuje do Spoločenstva alebo z neho vystupuje, v súlade s týmto nariadením. Ohlasovacia povinnosť nie je splnená, ak sú poskytnuté informácie nesprávne alebo neúplné.

2. Ohlásenie uvedené v odseku 1 obsahuje údaje o:

...

- e) pôvode a zamýšľanom použití peňažných prostriedkov v hotovosti;

...“

6 Článok 4 ods. 2 tohto nariadenia znie:

„V prípade nesplnenia ohlasovacej povinnosti ustanovenej v článku 3 možno peňažné prostriedky v hotovosti zaistiť na základe rozhodnutia vydaného v správnom konaní v súlade s podmienkami ustanovenými vo vnútroštátnych právnych predpisoch.“

7 Článok 9 ods. 1 nariadenia č. 1889/2005 stanovuje:

„Každý členský štát zavedie sankcie, ktoré sa uplatňujú v prípadoch nesplnenia ohlasovacej povinnosti ustanovenej v článku 3. Tieto sankcie musia byť účinné, primerané a odrádzajúce.“

Maďarské právo

- 8 Podľa § 1 zákona č. XLVIII z roku 2007, prijatého na účely vykonania [nariadenia č. 1889/2005], v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej (ďalej len „zákon č. XLVIII“) má právomoc vykonávať nariadenie č. 1889/2005 colný úrad.
- 9 Ustanovenie § 3 zákona č. XLVIII stanovuje, že na účely kontroly obehu peňažných prostriedkov v hotovosti je colný úrad v rámci svojich colných právomocí oprávnený kontrolovať fyzické osoby, ich batožinu a ich dopravné prostriedky s cieľom overiť splnenie ohlasovacej povinnosti stanovenej v článku 3 uvedeného nariadenia.
- 10 Ustanovenie § 5/A ods. 1 zákona č. XLVIII stanovuje:
- „Každá fyzická osoba, ktorá vstupuje na územie Spoločenstva alebo z neho vystupuje, ktorá si v súvislosti s peňažnými prostriedkami v hotovosti, ktoré prepravuje, ako sú definované v článku 2 ods. 2 [tohto] nariadenia, nesprávne alebo neúplne splní ohlasovaciu povinnosť stanovenú v článku 3 ods. 1 nariadenia [č. 1889/2005] alebo ktorá si túto povinnosť vôbec nesplní, musí podľa článku 9 [uvedeného] nariadenia na mieste zaplatiť pokutu stanovenú v [maďarských forintoch (HUF)], a to vo výške:
- a) 10 % sumy peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré prepravuje, pokiaľ táto suma zodpovedá hodnote 10 000 eur alebo viac, avšak neprekračuje 20 000 eur;
 - b) 40 % sumy peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré prepravuje, pokiaľ táto suma zodpovedá hodnote 20 000 eur alebo viac, avšak neprekračuje 50 000 eur;
 - c) 60 % sumy peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré prepravuje, pokiaľ táto suma prekračuje 50 000 eur.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 11 Pán Chmielewski vstúpil 9. augusta 2012 na územie Maďarska zo Srbska, pričom neohlásil, že prepravuje peňažné prostriedky v hotovosti v celkovej výške 147 492 eur, pozostávajúce z 249 150 bulharských levov (BGN), 30 000 tureckých lír (TRY) a 29 394 rumunských lei (RON).
- 12 Rozhodnutím zo 4. októbra 2013 Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága uložilo pánovi Chmielewskému správnu pokutu vo výške 24 532 000 HUF z dôvodu nesplnenia si povinnosti stanovenej nariadením č. 1889/2005 a zákonom č. XLVIII, keďže pri svojom vstupe na územie Únie neohlásil uvedenú sumu.
- 13 Pán Chmielewski podal proti tomuto rozhodnutiu žalobu na vnútroštátny súd, pričom predovšetkým tvrdil, že ustanovenia zákona č. XLVIII sú v rozpore s právom Únie.
- 14 Za týchto podmienok Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Správny a pracovný súd v Kecskeméte) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:
- „1. Zodpovedá výška správnej pokuty stanovenej podľa § 5/A zákona č. XLVIII..., prijatého na účely vykonania nariadenia č. 1889/2005, požiadavke, ktorú ukladá článok 9 ods. 1 [tohto nariadenia], t. j. že sankcia zavedená vnútroštátnym právom má byť účinná, odradzujúca a zároveň primeraná spáchanému porušeniu a sledovanému cieľu?
 - 2. Nie je § 5/A zákona č. XLVIII z dôvodu výšky pokuty, ktorú stanovuje, v rozpore so zákazom skrytých obmedzení voľného pohybu kapitálu podľa článku 65 ods. 3 [ZFEÚ] a Zmluvy o [EÚ]?“

O prejudiciálnych otázkach

- 15 Vnútroštátny súd sa svojimi prejudiciálnymi otázkami, ktoré treba preskúmať spoločne, v podstate pýta, či sa článok 65 ods. 3 ZFEÚ a článok 9 ods. 1 nariadenia č. 1889/2005 majú vykladať v tom zmysle, že im odporuje vnútroštátna právna úprava, akou je úprava dotknutá vo veci samej, ktorá ako sankciu za porušenie ohlasovacej povinnosti stanovenej v článku 3 tohto nariadenia ukladá zaplatenie správnej pokuty vo výške 60 % neohlásenej sumy peňažných prostriedkov v hotovosti, ak táto suma prevyšuje 50 000 eur.
- 16 Keďže nariadenie č. 1889/2005 ustanovuje zosúladené pravidlá kontroly peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré vstupujú do Únie alebo z nej vystupujú, treba právnu úpravu dotknutú vo veci samej preskúmať v prvom rade s ohľadom na ustanovenia tohto nariadenia.
- 17 Ako vyplýva z článku 1 ods. 1 uvedeného nariadenia v spojení s jeho odôvodneniami 1 až 3, toto nariadenie má v kontexte podporovania harmonického, vyváženého a udržateľného rozvoja hospodárskych aktivít v celej Únii za cieľ doplniť ustanovenia smernice 91/308 tým, že ustanoví harmonizované pravidlá kontroly peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré vstupujú do Únie alebo z nej vystupujú.
- 18 V súlade so svojimi odôvodneniami 2, 5 a 6 má teda nariadenie č. 1889/2005 za cieľ predchádzať zahrnutiu výnosov z nezákonných činností do finančného systému a ich investovaniu po ich vypraní, odrádzať od neho a vyhybať sa mu predovšetkým zavedením zásady ohlasovacej povinnosti takéhoto pohybu peňažných prostriedkov, ktorá by umožnila zhromažďovať o nich informácie.
- 19 Na tento účel článok 3 ods. 1 tohto nariadenia stanovuje pre každú fyzickú osobu, ktorá vstupuje do Únie alebo z nej vystupuje a preváža sumu peňažných prostriedkov v hotovosti 10 000 eur alebo viac, povinnosť túto sumu ohlásiť.
- 20 Podľa článku 9 ods. 1 uvedeného nariadenia každý členský štát zavedie sankcie, ktoré sa uplatňujú v prípadoch nesplnenia ohlasovacej povinnosti. Podľa tohto ustanovenia tieto sankcie musia byť účinné, primerané a odrádzajúce.
- 21 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora pri neexistencii zosúladenia právnej úpravy Únie v oblasti sankcií, ktoré možno uložiť v prípade nedodržania podmienok stanovených systémom zavedeným touto právnou úpravou, ostáva členským štátom právomoc zvoliť si sankcie, ktoré sú podľa nich najvhodnejšie. Pri výkone svojich právomocí sú však povinné dodržiavať právo Únie a jeho všeobecné zásady, a teda aj zásadu proporcionality (pozri rozsudky Ntíonik a Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, bod 53, a Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, bod 23).
- 22 Konkrétne správne alebo donucovacie opatrenia, ktoré umožňuje vnútroštátna právna úprava, nemôžu ísť nad rámec toho, čo je primerané a potrebné na uskutočnenie legitímnych cieľov sledovaných touto právnou úpravou (pozri rozsudky Ntíonik a Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, bod 54, ako aj Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, body 24 a 53).
- 23 Súdny dvor v tomto kontexte spresnil, že sankcie musia byť primerané závažnosti porušenia, ktoré postihujú, a to najmä zabezpečením skutočne odstrašujúceho účinku, pričom musia rešpektovať všeobecnú zásadu proporcionality (pozri 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 Pokiaľ ide o vec samu, treba uviesť, že účinnosť a odstrašujúca povaha sankcií stanovených v § 5/A zákona č. XLVIII nebola spochybnená ani pred vnútroštátnym súdom, ani pred Súdnym dvorom.

- 25 V tomto kontexte stačí konštatovať, že sankcie, ako sú sankcie dotknuté vo veci samej, sa javia ako umožňujúce dosiahnuť ciele sledované nariadením č. 1889/2005 a zabezpečiť účinné zavedenie ohlasovacej povinnosti stanovenej v článku 3 tohto nariadenia, pretože môžu odradiť dotknuté osoby od toho, aby túto povinnosť porušili.
- 26 Okrem toho systém, podľa ktorého sa výška sankcií uvedených v článku 9 daného nariadenia mení v závislosti od neohlásenej sumy peňažných prostriedkov v hotovosti, sa sám osebe v zásade nezdá neproporcionálny.
- 27 Pokiaľ ide o proporcionalitu sankcií stanovených právnou úpravou dotknutou vo veci samej, treba uviesť, že výška pokút, ktoré táto úprava stanovuje, je progresívna v závislosti od neohlásenej sumy peňažných prostriedkov v hotovosti.
- 28 V rozpore s tým, čo tvrdí Európska komisia, podmienka proporcionality, ktorú musia splňať sankcie zavedené členskými štátmi podľa článku 9 nariadenia č. 1889/2005, neukladá zodpovedným orgánom, aby zohľadnili konkrétne a osobitné okolnosti každého prípadu.
- 29 Ako uviedol generálny advokát v bodoch 79 až 81 svojich návrhov, podľa článku 9 ods. 1 uvedeného nariadenia majú členské štáty mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o výber sankcií, ktoré prijímajú s cieľom zabezpečiť dodržiavanie ohlasovacej povinnosti stanovenej v článku 3 tohto nariadenia, pričom treba vychádzať z toho, že nesplnenie tejto povinnosti má byť sankcionované jednoducho, účinne a skutočne bez toho, aby museli zodpovedné orgány zohľadniť iné okolnosti, napríklad úmyselné alebo opakované neohlásenie.
- 30 Pokuta zodpovedajúca 60 % neohlásenej sumy peňažných prostriedkov v hotovosti, ak táto suma prevyšuje 50 000 eur, sa však s prihliadnutím na povahu dotknutého porušenia, teda nesplnenia ohlasovacej povinnosti stanovenej v článku 3 nariadenia č. 1889/2005, javí ako neprimeraná. Taká pokuta totiž prekračuje rámec toho, čo je potrebné na zaručenie splnenia tejto povinnosti a zabezpečenie dosiahnutia cieľov sledovaných týmto nariadením.
- 31 Z tohto pohľadu treba pripomenúť, že účelom sankcie stanovenej v článku 9 nariadenia č. 1889/2005 nie je postihovať prípadné podvodnícke alebo nezákonné činnosti, ale iba porušenie uvedenej povinnosti.
- 32 V tejto súvislosti treba uviesť, že ako vyplýva z odôvodnení 3 a 15 uvedeného nariadenia, cieľom tohto nariadenia je zaistiť účinnejšiu kontrolu pohybu peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré vstupujú do Únie alebo z nej vystupujú, aby sa zabránilo zahrnutiu výnosov z nezákonných činností do finančného systému, pričom treba rešpektovať zásady uznávané Chartou základných práv Európskej únie.
- 33 Treba tiež uviesť, že článok 4 ods. 2 nariadenia č. 1889/2005 stanovuje možnosť zaistenia peňažných prostriedkov v hotovosti na základe rozhodnutia vydaného v správnom konaní v súlade s podmienkami ustanovenými vo vnútroštátnych právnych predpisoch, keď tieto prostriedky neboli predmetom ohlásenia stanoveného v článku 3 tohto nariadenia, a to najmä na ten účel, aby príslušné orgány mohli vykonať potrebné kontroly a overenia týkajúce sa pôvodu týchto peňažných prostriedkov v hotovosti, plánovaného spôsobu ich použitia a ich určenia. Sankcia, ktorá by spočívala v nižšej pokute, spojená s opatrením na zaistenie peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré neboli ohlásené podľa tohto článku 3, by mohla dosiahnuť ciele sledované uvedeným nariadením bez toho, aby išla nad rámec toho, čo je na tento účel potrebné. V prejednávanej veci zo spisu predloženému Súdnemu dvoru vyplýva, že právna úprava dotknutá vo veci samej takúto možnosť nestanovuje.
- 34 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy nie je potrebné preskúmať existenciu obmedzenia v zmysle článku 65 ods. 3 ZFEÚ.

- 35 Za týchto podmienok treba na položené otázky odpovedať, že článok 9 ods. 1 nariadenia č. 1889/2005 sa má vykladať v tom zmysle, že mu odporuje vnútroštátna právna úprava, akou je úprava dotknutá vo veci samej, ktorá ako sankciu za porušenie ohlasovacej povinnosti stanovenej v článku 3 tohto nariadenia ukladá zaplatenie správnej pokuty vo výške 60 % neohlásenej sumy peňažných prostriedkov v hotovosti, ak táto suma prevyšuje 50 000 eur.

O trovách

- 36 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol takto:

Článok 9 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1889/2005 z 26. októbra 2005 o kontrole peňažných prostriedkov v hotovosti, ktoré vstupujú do Spoločenstva alebo vystupujú zo Spoločenstva, sa má vykladať v tom zmysle, že mu odporuje vnútroštátna právna úprava, akou je úprava dotknutá vo veci samej, ktorá ako sankciu za porušenie ohlasovacej povinnosti stanovenej v článku 3 tohto nariadenia ukladá zaplatenie správnej pokuty vo výške 60 % neohlásenej sumy peňažných prostriedkov v hotovosti, ak táto suma prevyšuje 50 000 eur.

Podpisy