Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 13ης Φεβρουαρίου 2025[1]

Υπόθεση C-605/23

Ati-19 EOOD
κατά
Nachalnik na otdel «Operativni deynosti» – Sofia v Glavna direktsia «Fiskalen kontrol» pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite

[αίτηση του Administrativen sad – Blagoevgrad
(διοικητικού δικαστηρίου Blagoevgrad, Βουλγαρία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) – Οδηγία 2006/112/ΕΚ – Άρθρο 273 – Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Άρθρο 47, πρώτο εδάφιο – Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής – Διοικητικό μέτρο σφράγισης καταστήματος – Αίτηση αναστολής – Δικαστικός έλεγχος περιοριζόμενος στην εκτίμηση της ζημίας που μπορεί να προκύψει από την εκτέλεση του μέτρου»

1. Στην ένδικη διαφορά, στο πλαίσιο της οποίας ανέκυψε η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, ζητείται η αναστολή της διαταγής προσωρινής εκτέλεσης της σφράγισης εμπορικού καταστήματος, την οποία εξέδωσαν οι βουλγαρικές φορολογικές αρχές[2] λόγω των παρατυπιών που διαπιστώθηκαν όσον αφορά την είσπραξη του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ).

2. Η απόφαση σφράγισης του εμπορικού καταστήματος για τον προμνησθέντα λόγο μπορεί, in abstracto, να χαρακτηριστεί ως μέτρο που σκοπεί στη διασφάλιση της ορθής είσπραξης του ΦΠΑ και την αποφυγή της απάτης (άρθρο 273 της οδηγίας 2006/112/ΕΚ)[3].

3. Μολονότι οι φορολογικές αρχές, επιπλέον της απόφασης σφράγισης, επέβαλαν στην ιδιοκτήτρια επιχείρηση του εμπορικού καταστήματος χρηματική κύρωση, η διαδικασία που διεξάγεται ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου δεν αφορά την εν λόγω χρηματική κύρωση.

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

[2] Στην προσφυγή που ασκήθηκε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου καθού είναι ο Nachalnik na otdel Operativni deynosti – grad Sofia v Glavna direktsia Fiskalen kontrol pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite (προϊστάμενος του τμήματος Επιχειρησιακών Δραστηριοτήτων του Δήμου Σόφιας, που υπάγεται στη Γενική Διεύθυνση Φορολογικών Ελέγχων της Κεντρικής Διοίκησης της Εθνικής Φορολογικής Αρχής, Βουλγαρία).

[3] Οδηγία του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας (ΕΕ 2006, L 347, σ. 1, στο εξής: οδηγία ΦΠΑ).

4. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν η εθνική ρύθμιση σχετικά με τα μέσα ένδικης προστασίας που μπορούν να ασκηθούν κατά της προσωρινής εκτέλεσης του διοικητικού μέτρου της σφράγισης είναι σύμφωνη προς το δικαίωμα που κατοχυρώνεται στο άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης).

I. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης. Η οδηγία ΦΠΑ

5. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο α', στον ΦΠΑ υπόκεινται «οι παραδόσεις αγαθών που πραγματοποιούνται εξ επαχθούς αιτίας στο έδαφος ενός κράτους μέλους από υποκείμενο στον φόρο που ενεργεί με την ιδιότητα αυτή».

6. Το άρθρο 273 ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν και άλλες υποχρεώσεις που κρίνουν αναγκαίες για τη διασφάλιση της ορθής είσπραξης του ΦΠΑ και την αποφυγή της απάτης, με την επιφύλαξη της τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης των εσωτερικών πράξεων και των πράξεων που πραγματοποιούνται από υποκείμενους στον φόρο μεταξύ κρατών μελών και με την προϋπόθεση ότι οι υποχρεώσεις αυτές δεν οδηγούν, στις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών, σε διατυπώσεις που συνδέονται με τη διέλευση συνόρων.

Η δυνατότητα που προβλέπεται στο πρώτο εδάφιο δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την επιβολή επιπλέον υποχρεώσεων τιμολόγησης εκτός από αυτές που καθορίζονται στο κεφάλαιο 3».

B. Το εθνικό δίκαιο

1. Ο νόμος περί ΦΠΑ [4]

7. Το άρθρο 118, παράγραφος 1, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης, ορίζει τα εξής:

«Κάθε πρόσωπο, εγγεγραμμένο ή μη στα σχετικά μητρώα βάσει του παρόντος νόμου, υποχρεούται να καταχωρίζει και να καταγράφει λογιστικά τις παραδόσεις και τις πωλήσεις που πραγματοποιεί εντός εμπορικού καταστήματος, εκδίδοντας ταμειακό δελτίο συναλλαγής μέσω φορολογικής συσκευής (ταμειακή απόδειξη) ή δελτίο συναλλαγής εκδιδόμενο από αυτόματο σύστημα ολοκληρωμένης διαχείρισης της εμπορικής δραστηριότητας (δελτίο συστήματος), τούτο δε ανεξαρτήτως του αν ζητηθεί φορολογικό αποδεικτικό συναλλαγής. Ο αποδέκτης οφείλει να λάβει την ταμειακή απόδειξη ή το δελτίο συστήματος και να τα διατηρήσει στην κατοχή του έως και την αποχώρησή του από το κατάστημα.»

[4] Zakon za danak varhu dobavenata stoynost (νόμος περί φόρου προστιθέμενης αξίας, στο εξής: νόμος περί ΦΠΑ), της 21ης Ιουλίου 2006 (DV αριθ. 63, της 4ης Αυγούστου 2006, σ. 8).

8. Το άρθρο 185, παράγραφοι 1 και 2, ορίζει τα εξής:

«1. Η παράλειψη έκδοσης του κατά το άρθρο 118, παράγραφος 1, αποδεικτικού επισύρει, για τα φυσικά πρόσωπα που δεν είναι έμποροι, πρόστιμο ύψους 100 έως 500 βουλγαρικών λεβ [(BGN)] και, για τα νομικά πρόσωπα και τους ασκούντες ατομική επιχείρηση, χρηματική κύρωση ύψους 500 έως 2 000 BGN.

2. Πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 1, όποιος διαπράττει ή επιτρέπει να διαπραχθεί παράβαση προβλεπόμενη στο άρθρο 118 ή σε κανονιστική πράξη εφαρμογής του άρθρου αυτού τιμωρείται με πρόστιμο ύψους 300 έως 1 000 BGN, για τα φυσικά πρόσωπα που δεν είναι έμποροι, ή με χρηματική ποινή ύψους 3 000 έως 10 000 BGN, για τα νομικά πρόσωπα και τους ασκούντες ατομική επιχείρηση. Όταν η παράβαση δεν έχει ως αποτέλεσμα τη μη εμφάνιση φορολογικών εσόδων, επιβάλλονται οι κυρώσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 1.»

9. Το άρθρο 186 ορίζει τα εξής:

«1. Το διοικητικό μέτρο καταναγκασμού της σφράγισης καταστήματος για χρονικό διάστημα έως τριάντα ημερών λαμβάνεται, ανεξαρτήτως των προβλεπομένων προστίμων και χρηματικών κυρώσεων, εις βάρος προσώπου το οποίο:

1) παραλείπει

a) την έκδοση του αντίστοιχου αποδεικτικού πώλησης σύμφωνα με το άρθρο 118·

[…]

3. Το διοικητικό μέτρο καταναγκασμού της παραγράφου 1 επιβάλλεται διά αιτιολογημένης πράξης της υπηρεσίας εσόδων ή εξουσιοδοτημένου από την υπηρεσία αυτή υπαλλήλου.

4. Κατά της πράξης της παραγράφου 3 μπορεί να ασκηθεί προσφυγή σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπει ο κώδικας διοικητικής δικονομίας.»

10. Κατά το άρθρο 187, παράγραφοι 1 και 4:

«1. Στην περίπτωση εφαρμογής του διοικητικού μέτρου καταναγκασμού που προβλέπεται στο άρθρο 186, παράγραφος 1, απαγορεύεται επίσης η πρόσβαση στο εμπορικό κατάστημα ή τα εμπορικά καταστήματα του προσώπου, τα δε περιουσιακά στοιχεία που βρίσκονται εντός των καταστημάτων αυτών και εντός των αποθηκευτικών χώρων των καταστημάτων αφαιρούνται από το πρόσωπο ή από τον εντολοδόχο του. […]

[…]

4. Κατόπιν αιτήματος του αυτουργού της παράβασης και υπό την προϋπόθεση ότι αποδεικνύει την καταβολή του συνόλου του προστίμου ή της χρηματικής κύρωσης, η αρχή αίρει το διοικητικό μέτρο καταναγκασμού το οποίο επέβαλε. Για την άρση της σφράγισης απαιτείται συνεργασία του αυτουργού της παράβασης. Σε περίπτωση υποτροπής, η άρση της σφράγισης του καταστήματος δεν είναι επιτρεπτή πριν από την παρέλευση ενός μηνός από τη σφράγιση του καταστήματος.»

11. Το άρθρο 188[5] έχει ως εξής:

«1. Το προβλεπόμενο στο άρθρο 186, παράγραφος 1, διοικητικό μέτρο καταναγκασμού είναι προσωρινά εκτελεστό κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 60, παράγραφοι 1 έως 7, του κώδικα διοικητικής δικονομίας.

2. Η απόφαση του δικαστηρίου δεν υπόκειται σε κανένα ένδικο μέσο.»

12. Το άρθρο 193 ορίζει τα εξής:

«1. Ο νόμος περί διοικητικών παραβάσεων και κυρώσεων ρυθμίζει τη διαπίστωση των παραβάσεων του παρόντος νόμου και των κανονιστικών πράξεων εφαρμογής του, την έκδοση και εκτέλεση των πράξεων επιβολής διοικητικών κυρώσεων, καθώς και τις προσφυγές κατά των εν λόγω πράξεων.

2. Οι διαπιστώσεις παραβάσεων καταρτίζονται από τις υπηρεσίες εσόδων και οι πράξεις επιβολής διοικητικών κυρώσεων εκδίδονται από τον εκτελεστικό διευθυντή της Εθνικής Φορολογικής Αρχής ή από τον εξουσιοδοτημένο προς τούτο υπάλληλο.»

2. Ο κώδικας διοικητικής δικονομίας[6]

13. Δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 5, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης, οι διοικητικές αρχές οφείλουν να απέχουν από την έκδοση πράξεων και από συμπεριφορές ικανές να προκαλέσουν ζημία προδήλως δυσανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

14. Το άρθρο 60 έχει ως εξής:

«1. Η διοικητική πράξη συνοδεύεται από διαταγή περί προσωρινής εκτέλεσής της όταν τούτο επιβάλλει η ζωή ή η υγεία των πολιτών, προκειμένου να προστατευθούν ιδιαιτέρως σημαντικά συμφέροντα του Κράτους ή του συνόλου, όταν η εκτέλεση της απόφασης κινδυνεύει να ματαιωθεί ή να παρακωλυθεί σημαντικά ή όταν η καθυστέρηση της εκτέλεσης ενδέχεται να προκαλέσει σοβαρή ή δυσχερώς επανορθώσιμη ζημία ή, ακόμη, κατόπιν αιτήσεως ενός εκ των μερών για την προστασία κάποιου από τα ιδιαιτέρως σημαντικά για εκείνο συμφέροντά του. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, η διοικητική αρχή απαιτεί την παροχή αντίστοιχης εγγύησης.

2. Η διαταγή προσωρινής εκτέλεσης πρέπει να είναι αιτιολογημένη.

[…]

5. Η διαταγή με την οποία εγκρίνεται ή απορρίπτεται η προσωρινή εκτέλεση υπόκειται σε προσφυγή, μέσω της διοικητικής αρχής, ενώπιον δικαστηρίου εντός προθεσμίας τριών ημερών από την κοινοποίηση της διαταγής, ανεξαρτήτως ενδεχόμενης ασκήσεως προσφυγής κατά της διοικητικής πράξης.

[5] Όπως ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της υπό κρίση υπόθεσης, κατόπιν τροποποίησης και δημοσίευσης στην DV αριθ. 100, της 20ής Δεκεμβρίου 2019.

[6] Administrativnoprotsetsualen kodeks (κώδικας διοικητικής δικονομίας, στο εξής: κώδικας διοικητικής δικονομίας) (DV αριθ. 30, της 11ης Απριλίου 2006).

6. Η προσφυγή εξετάζεται το συντομότερο δυνατόν εν συμβουλίω χωρίς επίδοση αντιγράφων της προσφυγής στους διαδίκους. Η προσφυγή δεν αναστέλλει την προσωρινή εκτέλεση, αλλά το δικαστήριο μπορεί να αναστείλει την προσωρινή εκτέλεση έως ότου αποφανθεί οριστικά επί της προσφυγής.

7. Όταν ακυρώνει την προσβαλλόμενη διαταγή, το δικαστήριο αποφαίνεται επί της ουσίας. Στην περίπτωση ακύρωσης της προσωρινής εκτέλεσης, η διοικητική αρχή επαναφέρει τα πράγματα στην προτέρα κατάσταση.

8. Κατά της διατάξεως του δικαστηρίου μπορεί να ασκηθεί ένδικο μέσο.»

15. Δυνάμει του άρθρου 128, παράγραφος 1, σημείο 1, τα διοικητικά δικαστήρια είναι αρμόδια για την εκδίκαση υποθέσεων με αντικείμενο, μεταξύ άλλων, την τροποποίηση ή την ακύρωση των διοικητικών πράξεων.

16. Δυνάμει του άρθρου 146, οι λόγοι για τους οποίους μπορεί να ασκηθεί προσφυγή κατά των διοικητικών πράξεων είναι οι εξής: α) έλλειψη αρμοδιότητας· β) τυπικά ελαττώματα· γ) κατάφωρη παράβαση των κανόνων της διοικητικής διαδικασίας· δ) παράβαση ουσιαστικών κανόνων δικαίου· ε) ασυμβατότητα προς τον επιδιωκόμενο από τον νόμο σκοπό.

17. Το άρθρο 166 ορίζει τα εξής:

«1. Η άσκηση προσφυγής αναστέλλει την εκτέλεση της διοικητικής πράξης.

2. Σε κάθε στάδιο της δίκης και έως ότου η απόφαση αποκτήσει ισχύ δεδικασμένου, το δικαστήριο μπορεί, κατόπιν αιτήσεως του προσφεύγοντος, να αναστείλει την προσωρινή εκτέλεση που επετράπη με απρόσβλητη διαταγή της αρχής που εξέδωσε την πράξη του άρθρου 60, παράγραφος 1, εφόσον η προσωρινή εκτέλεση μπορεί να προκαλέσει στον προσφεύγοντα σοβαρή ή δυσχερώς επανορθώσιμη ζημία. […]»

II. Τα πραγματικά περιστατικά, η ένδικη διαφορά και το προδικαστικό ερώτημα

18. Η Ati-19 EOOD (στο εξής: Ati-19) είναι μονοπρόσωπη εταιρία περιορισμένης ευθύνης η οποία διαχειρίζεται εμπορικό κατάστημα στο Blagoevgrad (Βουλγαρία).

19. Στις 3 Αυγούστου 2023 η βουλγαρική φορολογική αρχή διενήργησε έλεγχο στο εμπορικό κατάστημα της Ati-19, κατά τη διάρκεια του οποίου:

– προτού δηλώσουν την ιδιότητά τους, οι ελεγκτές πραγματοποίησαν μια αγορά αξίας 14,80 BGN (περίπου 8 ευρώ) χωρίς να λάβουν οποιοδήποτε ταμειακό δελτίο συναλλαγής·

– διαπιστώθηκε ότι στη συσκευή φορολογικής καταγραφής είχαν καταγραφεί για τη συγκεκριμένη ημέρα πωλήσεις ύψους 327,80 BGN (περίπου 167 ευρώ), ενώ στο ταμείο υπήρχαν συνολικά 573,55 BGN (περίπου 293 ευρώ).

20. Με την από 8 Αυγούστου 2023 απόφαση κινήθηκε διοικητική διαδικασία επιβολής κυρώσεων κατά της Ati-19.

21. Στις 29 Αυγούστου 2023 η φορολογική αρχή επέβαλε στην Ati-19 χρηματική κύρωση ύψους 1 000 BGN (περίπου 500 ευρώ).

22. Στις 30 Αυγούστου 2023 η φορολογική αρχή διέταξε τη σφράγιση του εμπορικού καταστήματος και απαγόρευσε την πρόσβαση σε αυτό για χρονικό διάστημα δεκατεσσάρων ημερών.

23. Η πράξη με την οποία επιβλήθηκε το μέτρο σφράγισης του καταστήματος κοινοποιήθηκε στην Ati-19 στις 6 Σεπτεμβρίου 2023. Στη βεβαίωση παραλαβής της πράξης οριζόταν ως ημερομηνία εκτέλεσης της σφράγισης του καταστήματος η 21η Σεπτεμβρίου 2023.

24. Στις 14 Σεπτεμβρίου 2023 η Ati-19 άσκησε ενώπιον του Administrativen sad – Blagoevgrad (διοικητικού δικαστηρίου Blagoevgrad, Βουλγαρία), δυνάμει του άρθρου 60, παράγραφος 5, του κώδικα διοικητικής δικονομίας, προσφυγή κατά της διαταγής εκτέλεσης της σφράγισης.

25. Στις 18 Σεπτεμβρίου 2023 το Administrativen sad – Blagoevgrad (διοικητικό δικαστήριο Blagoevgrad) έκρινε την προσφυγή της Ati-19 εκπρόθεσμη, καθότι δεν ασκήθηκε εντός της προθεσμίας των τριών ημερών από την κοινοποίηση της διαταγής.

26. Στις 19 Σεπτεμβρίου 2023 η Ati-19 υπέβαλε στο ίδιο δικαστήριο αίτηση, δυνάμει του άρθρου 166, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας, για την αναστολή της εκτέλεσης της σφράγισης του καταστήματος.

27. Στο πλαίσιο αυτό, το Administrativen sad – Blagoevgrad (διοικητικό δικαστήριο Blagoevgrad) υποβάλλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχει το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη […] την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση για την προστασία έναντι της προσωρινής εκτέλεσης μέτρων, τα οποία ο εθνικός νομοθέτης θέσπισε προς διασφάλιση του συμφέροντος που μνημονεύεται στο άρθρο 273 της οδηγίας [ΦΠΑ], στο πλαίσιο της οποίας η έκταση του δικαστικού ελέγχου περιορίζεται στην ύπαρξη ζημίας;»

III. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

28. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 4 Οκτωβρίου 2023.

29. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η Βουλγαρική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

30. Απαντώντας σε ερώτηση που έθεσε το Δικαστήριο, το αιτούν δικαστήριο επιβεβαίωσε, με έγγραφο που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 28 Δεκεμβρίου 2023, ότι, στις 20 Δεκεμβρίου 2023, η πράξη σφράγισης δεν είχε ακόμη εκτελεστεί.

31. Το Δικαστήριο δεν έκρινε αναγκαία τη διεξαγωγή επ' ακροατηρίου συζήτησης.

IV. Ανάλυση

A. Επί του παραδεκτού

32. Η Βουλγαρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως είναι απαράδεκτη για δύο λόγους:

– αφενός, η Βουλγαρική Κυβέρνηση αρνείται την ύπαρξη της διαταγής προσωρινής εκτέλεσης του μέτρου της σφράγισης[7]·

– αφετέρου, η Βουλγαρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, δεδομένου ότι η σφράγιση δεν εκτελέστηκε, η διαδικασία που αποσκοπεί στην αναστολή της εκτέλεσής της είναι άνευ αντικειμένου[8].

33. Κατά τη γνώμη μου, αμφότερα τα σκέλη της ενστάσεως απαραδέκτου πρέπει να απορριφθούν.

34. Όσον αφορά το πρώτο σκέλος της ενστάσεως απαραδέκτου, αντικείμενο της διαδικασίας ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου είναι η αναστολή της προσωρινής εκτέλεσης της σφράγισης του εμπορικού καταστήματος. Η ύπαρξη της διαταγής εκτέλεσης και το συγκεκριμένο περιεχόμενό της είναι ζητήματα τα οποία πρέπει να εξακριβώσει το αιτούν δικαστήριο.

35. Το Δικαστήριο οφείλει να στηρίξει την εκτίμησή του στην έκθεση των πραγματικών περιστατικών που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει σαφώς ότι, με τη λήψη του μέτρου σφράγισης, εγκρίθηκε η προσωρινή εκτέλεσή του, «η οποία ενσωματώθηκε στην πράξη σφράγισης». Επιπλέον, με μεταγενέστερο έγγραφο το οποίο απέστειλε στο Δικαστήριο, το αιτούν δικαστήριο επανέλαβε ότι η προσωρινή εκτέλεση της σφράγισης είχε εγκριθεί από την αρμόδια διοικητική αρχή[9].

36. Όσον αφορά το δεύτερο σκέλος της ενστάσεως απαραδέκτου, όλα τα στοιχεία κατατείνουν στο ότι η σφράγιση δεν είχε εκτελεστεί πλείονες μήνες μετά την υποβολή της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως. Εντούτοις, από το συγκεκριμένο στοιχείο δεν συνάγεται η (προβαλλόμενη) έλλειψη αντικειμένου της εθνικής διαδικασίας ούτε, κατά συνέπεια, της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

37. Συγκεκριμένα, το γεγονός ότι η εκτέλεση δεν έχει πραγματοποιηθεί ακόμη δεν καθιστά άνευ αντικειμένου τη διαδικασία ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, το οποίο πρέπει ακριβώς να κρίνει αν πρέπει να αναστείλει την προσωρινή εκτέλεση. Ενόσω το μέτρο σφράγισης δεν καθίσταται μη εκτελεστό, η εκτέλεσή του παραμένει πιθανή, η δε (μελλοντική) υλοποίηση της εκτέλεσης θίγει αυτή καθεαυτήν τα συμφέροντα του προσώπου κατά του οποίου στρέφεται. Επομένως, το πρόσωπο αυτό νομιμοποιείται να ζητήσει από το αιτούν δικαστήριο να διατάξει την αναστολή της διαταγής προσωρινής εκτέλεσης της σφράγισης, το δε αιτούν δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφανθεί επ' αυτού (ενδεχομένως, μετά την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, την οποία θεωρεί λυσιτελή) στο πλαίσιο της εθνικής υπόθεσης της οποίας έχει επιληφθεί.

[7] Κατά τη Βουλγαρική Κυβέρνηση, η βεβαίωση παραλαβής της πράξης σφράγισης αποδεικνύει μόνον την ημερομηνία επίδοσης της εν λόγω πράξης, στην οποία δεν διευκρινίζεται εάν έχει διαταχθεί η προσωρινή εκτέλεσή της.

[8] Σημείο 47 των γραπτών παρατηρήσεων της Βουλγαρικής Κυβέρνησης.

[9] Σημείο 44 της αποφάσεως περί παραπομπής και σημείο 3 του εγγράφου του αιτούντος δικαστηρίου που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 28 Δεκεμβρίου 2023, αντιστοίχως.

Β. Συνέπειες, για την υπό κρίση υπόθεση, της απόφασης του Δικαστηρίου της 4ης Μαΐου 2023, MV – 98 [10]

38. Το αιτούν δικαστήριο παρέπεμψε στην απόφαση MV – 98, την οποία το Δικαστήριο εξέδωσε απαντώντας σε άλλη αίτηση προδικαστικής αποφάσεως την οποία είχε υποβάλει το 2021 το ίδιο δικαστήριο.

39. Τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης MV – 98 ήταν παρόμοια με αυτά της υπό κρίση υπόθεσης: στο πλαίσιο ελέγχου που διενήργησε σε εμπορικό κατάστημα, η βουλγαρική φορολογική αρχή διαπίστωσε ότι η MV – 98 δεν είχε καταχωρίσει λογιστικώς την πώληση εμπορεύματος και δεν είχε εκδώσει το ταμειακό δελτίο συναλλαγής που αντιστοιχούσε στην εν λόγω πώληση.

40. Βάσει των ανωτέρω πραγματικών περιστατικών, εν συνόψει, η φορολογική αρχή:

– δυνάμει του άρθρου 185 του νόμου περί ΦΠΑ, επέβαλε χρηματική κύρωση στην MV – 98·

– κατ' εφαρμογήν του άρθρου 186 του ίδιου νόμου, έλαβε διοικητικό μέτρο καταναγκασμού με αντικείμενο τη σφράγιση του καταστήματος επί δεκατέσσερις ημέρες·

– το τελευταίο αυτό μέτρο συνοδευόταν από «διαταγή προσωρινής εκτέλεσης εκδοθείσα βάσει του άρθρου 60 του κώδικα διοικητικής δικονομίας, δεδομένου ότι η φορολογική διοίκηση έκρινε ότι η προσωρινή αυτή εκτέλεση ήταν αναγκαία για την προστασία των συμφερόντων του Κράτους και, ειδικότερα, των συμφερόντων του Δημόσιου Ταμείου» [11].

41. Με την απόφαση MV – 98, το Δικαστήριο εξέτασε μόνον την ερμηνεία του άρθρου 273 της οδηγίας ΦΠΑ και του άρθρου 50 του Χάρτη, προκειμένου να αποφανθεί επί της εφαρμογής της αρχής ne bis in idem στη σώρευση της χρηματικής κύρωσης και του μέτρου σφράγισης του καταστήματος.

42. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο δεν εξέτασε το τρίτο προδικαστικό ερώτημα της υπόθεσης MV – 98 [12], το οποίο αφορούσε τη σχέση μεταξύ του άρθρου 47 του Χάρτη και των εθνικών διατάξεων περί προσωρινής εκτέλεσης της σφράγισης εμπορικών καταστημάτων. Το περιεχόμενο του εν λόγω προδικαστικού ερωτήματος, το οποίο δεν απαντήθηκε, ήταν παρόμοιο με το περιεχόμενο του μοναδικού προδικαστικού ερωτήματος στην υπό κρίση υπόθεση.

43. Μολονότι –επαναλαμβάνω– το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε, με την απόφαση MV – 98, επί του καθεστώτος προσωρινής εκτέλεσης της σφράγισης, η εν λόγω απόφαση είναι χρήσιμη στην υπό κρίση υπόθεση, καθόσον οδήγησε το αιτούν δικαστήριο να χαρακτηρίσει τη σφράγιση ως κύρωση ποινικού χαρακτήρα. Ο συγκεκριμένος χαρακτηρισμός μπορεί να ασκήσει επιρροή στην αντιμετώπιση του επίμαχου εν προκειμένω ουσιαστικού ζητήματος.

[10] Υπόθεση C-97/21 (EU:C:2023:371, στο εξής: απόφαση MV – 98).

[11] Απόφαση MV – 98 (σκέψη 20).

[12] Το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος στην υπόθεση MV – 98 λόγω μη πλήρωσης των απαιτήσεων του άρθρου 94, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου. Απόφαση MV – 98 (σκέψεις 65 έως 70).

Γ. Επί της εφαρμογής του Χάρτη

44. Κατά το άρθρο 51, παράγραφος 1, του Χάρτη, οι διατάξεις του απευθύνονται στα κράτη μέλη μόνον όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης [13].

45. Από τα άρθρα 2 και 273 της οδηγίας ΦΠΑ, σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ, και το άρθρο 325, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, συνάγεται ότι τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να λαμβάνουν όλα τα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα τα οποία μπορούν να διασφαλίσουν την είσπραξη του συνόλου του οφειλόμενου ΦΠΑ στο έδαφός τους και να καταπολεμούν την απάτη [14].

46. Το άρθρο 325 ΣΛΕΕ «υποχρεώνει τα κράτη μέλη να καταπολεμούν, με αποτρεπτικά και αποτελεσματικά μέτρα, τις παράνομες δραστηριότητες που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης και, ειδικότερα, τα υποχρεώνει να λαμβάνουν, για την καταπολέμηση της απάτης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, μέτρα ίδια με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των ιδίων οικονομικών συμφερόντων» [15].

47. Η εθνική ρύθμιση την οποία αφορά η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, στον βαθμό που σκοπεί στη διασφάλιση της ορθής είσπραξης του ΦΠΑ και την αποφυγή της απάτης, είναι, κατ' αρχήν, σύμφωνη προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης.

48. Από την άποψη αυτή, το διοικητικό μέτρο σφράγισης καταστήματος στο οποίο εντοπίστηκαν παραβάσεις του νόμου περί ΦΠΑ συνιστά εφαρμογή των άρθρων 2 και 273 της οδηγίας ΦΠΑ και, επομένως, του δικαίου της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη.

49. Κατά συνέπεια, η λήψη του επίμαχου μέτρου σφράγισης πρέπει να σέβεται το θεμελιώδες δικαίωμα που κατοχυρώνεται στο άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη. Επομένως, η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, η οποία αφορά την ερμηνεία της εν λόγω διατάξεως, πρέπει να εξεταστεί επί της ουσίας.

Δ. Επί της ουσίας

1. Καθορισμός του αντικειμένου της διαφοράς

50. Το μέτρο σφράγισης του εμπορικού καταστήματος λήφθηκε κατ' εφαρμογήν του άρθρου 186, παράγραφος 1, του νόμου περί ΦΠΑ. Κατά το άρθρο 188, παράγραφος 1, του ίδιου νόμου, το μέτρο ήταν προσωρινά εκτελεστό κατά τα οριζόμενα στον κώδικα διοικητικής δικονομίας.

51. Κατά την απόφαση περί παραπομπής, η εθνική νομολογία δεν είναι ομοιόμορφη όσον αφορά την αναγκαιότητα δικαιολόγησης, σε κάθε περίπτωση, της ύπαρξης δημοσίου συμφέροντος που νομιμοποιεί την προσωρινή εκτέλεση. Εξ όσων φαίνεται, ορισμένα βουλγαρικά δικαστήρια εκτιμούν ότι η ύπαρξη τέτοιου συμφέροντος πρέπει να τεκμαίρεται πάντοτε [16].

[13] Βλ., αντί άλλων, απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, σκέψη 17).

[14] Απόφαση της 13ης Οκτωβρίου 2022, Direktor na Direktsia Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika (C-1/21, EU:C:2022:788, σκέψη 60 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[15] Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, σκέψη 26).

[16] Σημεία 61 έως 63 της αποφάσεως περί παραπομπής.

52. Εν πάση περιπτώσει, όπως εκτίθεται στην απόφαση περί παραπομπής, κατά απόφασης προσωρινής εκτέλεσης ατομικής διοικητικής πράξης μπορούν να ασκηθούν δύο μέσα ένδικης προστασίας:

– προσφυγή κατά της προσωρινής εκτέλεσης, ήτοι της διαταγής με την οποία εγκρίνεται η προσωρινή εκτέλεση (άρθρο 60, παράγραφος 5, του κώδικα διοικητικής δικονομίας). Στο πλαίσιο της εν λόγω προσφυγής, μπορεί να ζητηθεί η αναγνώριση της ακυρότητας της προμνησθείσας διαταγής·

– αίτηση αναστολής της προσωρινής εκτέλεσης της διοικητικής πράξης, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 166 του κώδικα διοικητικής δικονομίας.

53. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει, πάντως, ότι η Ati-19 άσκησε εκπρόθεσμα την προσφυγή ακυρώσεως που προβλέπεται στο άρθρο 60 του κώδικα διοικητικής δικονομίας. Μετά την απόρριψη της εν λόγω προσφυγής, η Ati-19 επεδίωξε την αναστολή της προσωρινής εκτέλεσης ασκώντας το μέσο ένδικης προστασίας του άρθρου 166 του κώδικα διοικητικής δικονομίας. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως ανέκυψε κατά την εκδίκαση της εν λόγω αιτήσεως αναστολής της προσωρινής εκτέλεσης.

54. Κατά το αιτούν δικαστήριο, «[α]κριβώς δε, λόγω της εκτάσεως του δικαστικού ελέγχου που προβλέπεται στο άρθρο 166, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας, ανακύπτει το ζήτημα της αποτελεσματικότητας [της αιτήσεως αναστολής] κατά την έννοια του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη» [17].

55. Συγκεκριμένα, το αιτούν δικαστήριο αναφέρει ότι πρέπει να αποσαφηνιστεί:

– «[…] κατά πόσον η δικαστική προστασία κατά της εν λόγω εκτελέσεως, πριν εκδοθεί απόφαση του εθνικού δικαστηρίου επί της νομιμότητας της πράξης αυτής καθεαυτήν όσον αφορά τη σφράγιση, εξασφαλίζει επαρκείς εγγυήσεις κατά αυθαίρετων ή δυσαναλόγως επαχθών παρεμβάσεων στη δραστηριότητα της εταιρίας» [18]·

– «[…] κατά πόσον διαδικασία όπως η επίμαχη εν προκειμένω διαδικασία του άρθρου 166, παράγραφοι 2 και 3, του [κώδικα διοικητικής δικονομίας], η οποία αποκλείει την εξέταση των πραγματικών περιστατικών και περιορίζει την έκταση του δικαστικού ελέγχου αποκλειστικά και μόνο στην ύπαρξη προκληθείσας ζημίας, αποτελεί πραγματική προσφυγή υπό το πρίσμα του άρθρου 47 του Χάρτη» [19].

56. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως επικεντρώνεται στις ούτως διατυπωθείσες αμφιβολίες. Δεν αφορά τη συμβατότητα της σωρευτικής επιβολής του μέτρου σφράγισης και της χρηματικής κύρωσης προς το δίκαιο της Ένωσης.

57. Επομένως, οι αμφιβολίες που διατηρεί το αιτούν δικαστήριο αφορούν τους περιορισμούς τους οποίους θέτει το άρθρο 166, παράγραφοι 2 και 3, του κώδικα διοικητικής δικονομίας στον δικαστικό έλεγχο των διαταγών προσωρινής εκτέλεσης. Ειδικότερα, κατά το αιτούν δικαστήριο:

– ο δικαστής που καλείται να διενεργήσει τον εν λόγω έλεγχο δεν διερευνά τα πραγματικά περιστατικά βάσει των οποίων εκδόθηκε μια τέτοια διαταγή·

[17] Σημείο 51 της αποφάσεως περί παραπομπής.

[18] Σημείο 52 της αποφάσεως περί παραπομπής.

[19] Σημείο 67 της αποφάσεως περί παραπομπής.

– ο δικαστής δεν εξετάζει ούτε την ενδεχόμενη συνδρομή των *εκ του νόμου προβλεπόμενων* λόγων προσφυγής που απαριθμούνται στο άρθρο 146 του κώδικα διοικητικής δικονομίας (μεταξύ άλλων, πλημμέλειες της διαδικασίας και τυπικά ελαττώματα, καθώς και παράβαση κανόνων ουσιαστικού δικαίου)·

– η άμυνα στο πλαίσιο του άρθρου 166, παράγραφοι 2 και 3, του κώδικα διοικητικής δικονομίας μπορεί να βασίζεται μόνον στη «σοβαρή ή δυσχερώς επανορθώσιμη ζημία» που προκαλεί η προσωρινή εκτέλεση στον θιγόμενο [20].

58. Ακόμη και ούτως εχόντων των πραγμάτων, δεν είναι σαφές ποιος από τους ανωτέρω περιορισμούς είναι κρίσιμος στη διαφορά της κύριας δίκης. Το αιτούν δικαστήριο φαίνεται να επικεντρώνεται στο γεγονός ότι η επίμαχη διάταξη «αποκλείει την εξέταση των πραγματικών περιστατικών» (βλ. σημείο 67 της αποφάσεως περί παραπομπής), στοιχείο το οποίο μπορεί να είναι αλυσιτελές στην υπό κρίση διαφορά, δεδομένου ότι, κατά την ίδια την απόφαση περί παραπομπής, η Ati-19 δεν αμφισβήτησε τα πραγματικά περιστατικά [21]. Εντούτοις, σε άλλα χωρία της αποφάσεως περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο μνημονεύει τους λοιπούς περιορισμούς που, κατά τη γνώμη του, επιβάλλει το άρθρο 166 του κώδικα διοικητικής δικονομίας.

59. Τα εμπόδια στον δικαστικό έλεγχο, τα οποία εκθέτει το αιτούν δικαστήριο, μπορεί να συνεπάγονται, κατά την κρίση του, τη μη συμβατότητα της εθνικής ρύθμισης προς το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη.

60. Κατά την Επιτροπή, η επίμαχη εθνική ρύθμιση, στο μέτρο που περιορίζει την αρμοδιότητα των δικαστηρίων στην εξακρίβωση της ύπαρξης και της φύσης της ζημίας που υπέστη ο αποδέκτης της διοικητικής πράξης, αντιβαίνει στο άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη. Το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής που κατοχυρώνεται στην εν λόγω διάταξη επιτάσσει το εθνικό δικαστήριο να είναι σε θέση να ασκήσει πλήρη δικαιοδοτικό έλεγχο ώστε να εξετάσει τα πραγματικά περιστατικά που σχετίζονται με την έκδοση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης ή τη λήψη του διοικητικού μέτρου καταναγκασμού [22].

61. Η Βουλγαρική Κυβέρνηση επισημαίνει [23] ότι οι αποδέκτες διοικητικού μέτρου, όπως η σφράγιση, έχουν στη διάθεσή τους πλείονα μέσα ένδικης προστασίας, με τα οποία μπορούν:

– να ασκήσουν προσφυγή επί της ουσίας, δυνάμει των άρθρων 145 επ. του κώδικα διοικητικής δικονομίας. Η άσκηση της εν λόγω προσφυγής αναστέλλει την εκτέλεση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, κατά το άρθρο 166, παράγραφος 1, του κώδικα διοικητικής δικονομίας·

– να ασκήσουν προσφυγή δυνάμει του άρθρου 60 του κώδικα διοικητικής δικονομίας, εάν έχει εκδοθεί διαταγή προσωρινής εκτέλεσης. Στο πλαίσιο της συγκεκριμένης προσφυγής, ο αποδέκτης της διαταγής μπορεί να ζητήσει την ακύρωσή της·

– να ζητήσουν την αναστολή της διαταγής προσωρινής εκτέλεσης, δυνάμει του άρθρου 166, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας.

[20] Σημείο 58 της αποφάσεως περί παραπομπής.

[21] Από τη σύνοψη των επιχειρημάτων της Ati-19, στα σημεία 19 και 20 της αποφάσεως περί παραπομπής, δεν προκύπτει ότι η εν λόγω επιχείρηση αμφισβήτησε το υποστατό των πραγματικών περιστατικών που διαπιστώθηκαν κατά τον διενεργηθέντα στο κατάστημα φορολογικό έλεγχο.

[22] Σημείο 40 των παρατηρήσεων της Επιτροπής.

[23] Σημείο 59 των παρατηρήσεων της Βουλγαρικής Κυβέρνησης.

62. Η Βουλγαρική Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι, στη διαδικασία που διέπεται από το άρθρο 166, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας, ο δικαστής δεν ελέγχει τη νομιμότητα της διαταγής προσωρινής εκτέλεσης, αλλά μόνον το αν η εν λόγω εκτέλεση προκαλεί στον αποδέκτη της διαταγής σοβαρή ή δυσχερώς επανορθώσιμη ζημία. Η Βουλγαρική Κυβέρνηση διευκρινίζει ότι τούτο συμβαίνει διότι ο κώδικας διοικητικής δικονομίας προβλέπει άλλα μέσα ένδικης προστασίας (ιδίως, αυτό του άρθρου 60, παράγραφος 5) κατά της εν λόγω διαταγής, τα οποία συνεπάγονται εκτίμηση της νομιμότητάς της[24].

2. Άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη και προσωρινή ένδικη προστασία

63. Το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη κατοχυρώνει το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής, ενσωματώνοντας στη διατύπωσή του την προγενέστερη του Χάρτη νομολογία του Δικαστηρίου[25].

64. Από την ίδια νομολογία συνάγεται ότι το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής περιλαμβάνει το δικαίωμα λήψης, όπου προσήκει, προσωρινών μέτρων (αναστολή της πράξης ή άλλο προσωρινό μέτρο) στις διαδικασίες στις οποίες εξετάζονται δικαιώματα που απορρέουν από κανόνες του δικαίου της Ένωσης.

65. Όσον αφορά το ζήτημα της προσωρινής προστασίας, η εφαρμογή του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη μπορεί να προσεγγιστεί από δύο οπτικές γωνίες:

– την προσωρινή ένδικη προστασία έναντι των πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Η συγκεκριμένη ένδικη προστασία, η οποία προβλέπεται στα άρθρα 278 και 279 ΣΛΕΕ, καθώς και στο άρθρο 256, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, παρέχεται από το Δικαστήριο ή το Γενικό Δικαστήριο[26]. Όσον αφορά την άσκηση της οικείας αρμοδιότητας, υφίσταται εκτενής νομολογία του Δικαστηρίου[27]·

– την προσωρινή ένδικη προστασία έναντι των πράξεων των κρατικών αρχών για την προστασία των δικαιωμάτων που απορρέουν από την έννομη τάξη της Ένωσης. Η συγκεκριμένη ένδικη προστασία παρέχεται από τα εθνικά δικαστήρια σύμφωνα με τους δικονομικούς κανόνες που θεσπίζει κάθε κράτος, υπό την προϋπόθεση ότι δεν αντιβαίνουν στο άρθρο 47 του Χάρτη.

66. Στην υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως πρέπει να εξεταστεί η δεύτερη από τις προεκτεθείσες οπτικές γωνίες, δεδομένου ότι αντικείμενό της είναι η αναστολή διοικητικής πράξης (της διαταγής εκτέλεσης της σφράγισης εμπορικού καταστήματος), η οποία εκδόθηκε δυνάμει νομοθεσίας που αποσκοπεί στην καταπολέμηση της απάτης στον τομέα του ΦΠΑ, με αποτέλεσμα η διαφορά να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.

[24] Σημείο 68 των παρατηρήσεων της Βουλγαρικής Κυβέρνησης.

[25] Απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 37): «η αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου απορρέουσα από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών […] και που έχει *επιβεβαιωθεί* με το άρθρο 47 του Χάρτη […]». Η υπογράμμιση δική μου.

[26] Με την επιφύλαξη της εξουσίας των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων να διατάσσουν την αναστολή εκτέλεσης εθνικής διοικητικής πράξης στηριζομένης σε κανονισμό, στην οποία παραπέμπει η απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen και Zuckerfabrik Soest (C-143/88 και C-92/89, EU:C:1991:65, σημείο 1 του διατακτικού).

[27] Βλ., αντί άλλων, διάταξη του Αντιπροέδρου του Δικαστηρίου της 27ης Μαρτίου 2024, Επιτροπή κατά Amazon Services Europe [C-639/23 P(R), EU:C:2024:277, σκέψη 66]: «η αναστολή εκτελέσεως και τα λοιπά προσωρινά μέτρα μπορούν να διαταχθούν από τον δικαστή των ασφαλιστικών μέτρων εφόσον αποδεικνύεται ότι η χορήγησή τους δικαιολογείται εκ πρώτης όψεως από πραγματική και νομική άποψη (fumus boni juris) και εφόσον τα μέτρα αυτά είναι επείγοντα, υπό την έννοια ότι, προκειμένου να αποφευχθεί σοβαρή και ανεπανόρθωτη βλάβη των συμφερόντων του αιτούντος, είναι αναγκαίο να διαταχθούν και να παραγάγουν τα αποτελέσματά τους πριν από την έκδοση της αποφάσεως επί της κύριας προσφυγής. […] Ο δικαστής των ασφαλιστικών μέτρων προβαίνει επίσης, κατά περίπτωση, στη στάθμιση των εμπλεκομένων συμφερόντων».

67. Σε σχέση με τις εξουσίες των εθνικών δικαστηρίων να παρέχουν προσωρινή ένδικη προστασία, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι:

– κατά κανόνα, «ο εθνικός δικαστής ο οποίος έχει επιληφθεί διαφοράς διεπόμενης από το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να μπορεί να διατάξει προσωρινά μέτρα για να διασφαλίσει την πλήρη αποτελεσματικότητα της δικαστικής απόφασης που πρόκειται να εκδοθεί σχετικά με την ύπαρξη των δικαιωμάτων των οποίων γίνεται επίκληση βάσει του δικαίου της Ένωσης» [28]·

– «[η] αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας των απονεμομένων στους πολίτες από το κοινοτικό δίκαιο δικαιωμάτων έχει την έννοια ότι αυτή απαιτεί, στο πλαίσιο της εννόμου τάξεως κράτους μέλους, να είναι δυνατή η λήψη προσωρινών μέτρων, έως ότου το αρμόδιο δικαστήριο αποφανθεί επί της συμφωνίας εθνικών διατάξεων με το κοινοτικό δίκαιο, όταν η λήψη τέτοιων μέτρων είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας της εκδοθησομένης δικαστικής αποφάσεως όσον αφορά την ύπαρξη τέτοιων δικαιωμάτων» [29].

68. Οι ανωτέρω κρίσεις του Δικαστηρίου μπορούν να εφαρμοστούν στις διαδικασίες ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων στο πλαίσιο των οποίων προσβάλλεται μεμονωμένη πράξη ή αμφισβητείται το κύρος εθνικής διατάξεως, διότι θεωρείται ότι η πράξη ή η διάταξη αντιβαίνουν στο δίκαιο της Ένωσης.

69. Επομένως, οι νομοθεσίες των κρατών μελών πρέπει να σχεδιάζουν τα μέσα ένδικης προστασίας κατά τρόπον ώστε τα δικαστήριά τους να μπορούν να διατάσσουν, κατά περίπτωση, την αναστολή διοικητικής πράξης η προσβολή της οποίας βασίζεται σε προβαλλόμενη αντίθεση προς το δίκαιο της Ένωσης που εφαρμόζεται στη διαφορά.

70. Τούτων λεχθέντων, το σύστημα προσωρινής ένδικης προστασίας που προβλέπεται από τον κώδικα διοικητικής δικονομίας, εξεταζόμενο στο σύνολό του, φαίνεται να πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, καθόσον παρέχει στους ασκούντες τα μέσα ένδικης προστασίας τη δυνατότητα να ζητήσουν την αναστολή των πράξεων που έχουν προσβάλει. Η εν λόγω δυνατότητα εκτείνεται στις διαταγές προσωρινής εκτέλεσης μέτρων όπως η σφράγιση εμπορικού καταστήματος.

71. Απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιο και να εξακριβώσει, επομένως, αν το άρθρο 166, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας εφαρμόζεται στο περιθώριο των λοιπών μέσων ένδικης προστασίας που, κατά τη Βουλγαρική Κυβέρνηση, θα καθιστούσαν δυνατή την αναστολή της διαταγής προσωρινής εκτέλεσης της σφράγισης.

72. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να εκτιμήσει αν, μέσω του δικονομικού μηχανισμού που προβλέπεται στο άρθρο 60 του κώδικα διοικητικής δικονομίας, οι θιγόμενοι από διαταγή προσωρινής εκτέλεσης είναι σε θέση να προσβάλουν αποτελεσματικά την εν λόγω διαταγή προβάλλοντας λόγους που θέτουν υπό αμφισβήτηση τη νομιμότητα της οικείας

[28] Απόφαση της 14ης Μαΐου 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU και C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, σκέψη 297), με παραπομπή στις αποφάσεις της 19ης Ιουνίου 1990, Factortame κ.λπ. (C-213/89, EU:C:1990:257, σκέψη 21), και της 15ης Ιανουαρίου 2013, Križan κ.λπ. (C-416/10, EU:C:2013:8, σκέψη 107).

[29] Απόφαση της 13ης Μαρτίου 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 77 και σημείο 2 του διατακτικού).

διοικητικής πράξης. Οι παρατηρήσεις που εκθέτει συναφώς το αιτούν δικαστήριο στο σημείο 60 της αποφάσεως περί παραπομπής[30] δεν αποσαφηνίζουν μετά βεβαιότητας το συγκεκριμένο ενδεχόμενο.

73. Η Βουλγαρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι «το σύνολο των περιστάσεων που υποβλήθηκαν στην εκτίμηση του δικαστηρίου, δυνάμει του άρθρου 60, παράγραφος 1, του κώδικα διοικητικής δικονομίας, καθιστά δυνατό τον πλήρη έλεγχο και συγχρόνως την εφαρμογή εξατομικευμένης προσέγγισης στην υπό κρίση υπόθεση»[31]. Υπ' αυτή την έννοια, η Βουλγαρική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι, κατά την εξέταση της προσφυγής ακυρώσεως της διαταγής προσωρινής εκτέλεσης δυνάμει του άρθρου 60 του κώδικα διοικητικής δικονομίας, το δικαστήριο «εξετάζει το παραδεκτό και το βάσιμο της προσφυγής, τις τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις της δήλωσης βούλησης της διοικητικής αρχής που εξέδωσε τη διαταγή […] καθώς και αν πληρούνται οι προϋποθέσεις έγκρισης της προσωρινής εκτέλεσης […]»[32].

74. Εάν η επιχειρηματολογία της Βουλγαρικής Κυβέρνησης γινόταν δεκτή, τούτο θα σήμαινε ότι η έννομη τάξη της Βουλγαρίας παρέχει στην προσφεύγουσα κατάλληλο μέσο ένδικης προστασίας ώστε το δικαστήριο να ασκήσει χωρίς περιορισμούς έλεγχο σχετικά με το κύρος της διαταγής προσωρινής εκτέλεσης[33].

75. Εάν, όπως επισημαίνεται στην απόφαση περί παραπομπής, η εξέταση πρέπει να επικεντρωθεί αποκλειστικά και μόνο στο καθαυτό άρθρο 166, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας, είναι αληθές ότι το γράμμα της διατάξεως περιορίζει τη δυνατότητα αναστολής στο ενδεχόμενο επέλευσης «σοβαρής ή δυσχερώς επανορθώσιμης ζημίας».

76. Πάντως, ακόμη και η *μεμονωμένη* αυτή θεώρηση δεν αποκλείει το ενδεχόμενο το άρθρο 166, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας να μπορεί να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι ο δικαστής μπορεί να εξετάσει τις ζημίες που μνημονεύονται στη διάταξη συμπληρώνοντας την εκτίμησή του με παράγοντες διαφορετικής φύσεως. Ειδικότερα, όταν προβάλλονται κατάφωρες πλημμέλειες της διαταγής εκτέλεσης (όπως η πρόδηλη έλλειψη αρμοδιότητας της αρχής που την εξέδωσε ή η κατάφωρη απουσία ή εσφαλμένη ερμηνεία της πραγματικής βάσης της διαταγής), δεν μπορώ να δεχθώ ότι ο δικαστής μπορεί να αγνοήσει τέτοιους ισχυρισμούς.

77. Κατά την προμνησθείσα εκτίμηση ο δικαστής θα μπορεί, επιπλέον, να αξιολογήσει αν έχει τηρηθεί το γενικό κριτήριο, που προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 5, του κώδικα διοικητικής δικονομίας, κατά το οποίο η διοικητική πράξη δεν πρέπει να προκαλεί προδήλως δυσανάλογες ζημίες σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

[30] «Η έκταση του δικαστικού ελέγχου της διαταγής περί προσωρινής εκτελέσεως του άρθρου 188, παράγραφος 1, του [νόμου περί ΦΠΑ], ο οποίος πραγματοποιείται κατά το άρθρο 60, παράγραφοι 5 έως 7, του κώδικα διοικητικής δικονομίας, δεν διαφέρει ουσιωδώς από τον έλεγχο κατά το άρθρο 166, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας. Τυχόν διαφορές *εντοπίζονται στην ευρύτερη έκταση του δικαστικού ελέγχου που διενεργείται κατά το άρθρο 60, παράγραφος 5, του [κώδικα διοικητικής δικονομίας*], στο πλαίσιο του οποίου το εθνικό δικαστήριο δύναται να ελέγξει την εκτίμηση των αρχών όσον αφορά τη συνδρομή των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο άρθρο 60, παράγραφος 1 (έκδοση της διαταγής περί προσωρινής εκτελέσεως). Εντούτοις, η διάταξη του άρθρου 188, παράγραφος 1, του [νόμου περί ΦΠΑ] δεν τυγχάνει ενιαίας ερμηνείας και εφαρμογής». Η υπογράμμιση δική μου.

[31] Σημείο 22 των παρατηρήσεων της Βουλγαρικής Κυβέρνησης.

[32] Σημείο 65 των παρατηρήσεων της Βουλγαρικής Κυβέρνησης.

[33] Διαφορετικό είναι το ζήτημα της εκπρόθεσμης άσκησης του εν λόγω μέσου ένδικης προστασίας. Όπως προεκτέθηκε, στην απόφαση περί παραπομπής επισημαίνεται ότι η Ati-19 έκανε χρήση του επίμαχου μηχανισμού καθυστερημένα, με αποτέλεσμα η προσφυγή της να απορριφθεί. Η προθεσμία (τρεις ημέρες) για την άσκηση της προσφυγής του άρθρου 60, παράγραφος 5, του κώδικα διοικητικής δικονομίας θα μπορούσε, ενδεχομένως, να θεωρηθεί υπέρμετρα βραχεία, αλλά το αιτούν δικαστήριο δεν διατυπώνει αμφιβολίες ως προς το ζήτημα αυτό.

78. Τα προεκτεθέντα ισχύουν κατά μείζονα λόγο εάν, όπως συνάγεται από την ερμηνεία της απόφασης MV – 98 εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου, η διαταγή προσωρινής εκτέλεσης εκδόθηκε σε σχέση με πράξη (το μέτρο σφράγισης του καταστήματος) που έχει, κατ' ουσίαν, χαρακτήρα διοικητικής κύρωσης ποινικού χαρακτήρα.

79. Υπό τις συνθήκες αυτές, το ενδεχόμενο και μόνο εκτέλεσης πράξης με την οποία επιβάλλονται κυρώσεις ποινικού χαρακτήρα από αρχή σαφώς αναρμόδια ή βάσει ανυπόστατων ή προδήλως παραμορφωμένων πραγματικών περιστατικών θα προκαλούσε αφ' εαυτού στον αποδέκτη της πράξης αρκούντως σοβαρή *ζημία*, ώστε το δικαστήριο να πρέπει να αποφανθεί επ' αυτού.

80. Προκειμένου να σταθμιστεί η αντίστοιχη βαρύτητα των αντικρουόμενων συμφερόντων, θα πρέπει να εξεταστεί, όσον αφορά το συμφέρον της διοίκησης, αν ο σκοπός τον οποίο εξυπηρετεί η προσωρινή εκτέλεση είναι η παραδειγματική απλώς πρόληψη, η άμεση και αποτελεσματική καταστολή ή η αποφυγή σημαντικότερης ζημίας. Όσον αφορά το συμφέρον του θιγόμενου προσώπου, θα πρέπει να εξεταστεί η έκταση της ζημίας που προκύπτει από την προσωρινή εκτέλεση και, βεβαίως, η δυνατότητα πραγματικής αποκατάστασής της. Θα πρέπει, όμως, μεταξύ άλλων, να εξεταστεί και η βασιμότητα των επιχειρημάτων που προβάλλει ο θιγόμενος κατά της εκτέλεσης.

81. Μόνον εάν το αιτούν δικαστήριο εκτιμήσει ότι τέτοια συμπληρωματική ερμηνεία του άρθρου 166, παράγραφος 2, του κώδικα διοικητικής δικονομίας δεν είναι δυνατή, καθότι contra legem, θα πρέπει να εξεταστεί η συμβατότητα της εν λόγω διατάξεως προς το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη. Με άλλα λόγια, θα πρέπει να εξακριβωθεί αν η συγκεκριμένη διάταξη του Χάρτη επιτρέπει την παροχή πραγματικής ένδικης προστασίας, προσωρινού χαρακτήρα, από δικαστήριο το οποίο δεν δύναται να λάβει υπόψη άλλες περιστάσεις (πέραν της ζημίας) οι οποίες επηρεάζουν αρνητικά, και προδήλως, τη συμβατότητα της επίμαχης πράξης προς το δίκαιο της Ένωσης.

82. Με τις επιφυλάξεις που προεξέθεσα, εκτιμώ ότι η αποτελεσματικότητα της ένδικης προστασίας που απαιτεί το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη τίθεται υπό αμφισβήτηση εάν η ερμηνεία της εθνικής ρύθμισης, εξεταζόμενης στο σύνολό της, καθόσον εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης:

– περιορίζει τον δικαστικό έλεγχο της διοικητικής δραστηριότητας επιβολής κυρώσεων κατ' ουσίαν ποινικής φύσεως (στο πλαίσιο της διαδικασίας με την οποία ζητείται η αναστολή της διαταγής προσωρινής εκτέλεσης της σφράγισης εμπορικού καταστήματος) στη διαπίστωση και μόνο των σοβαρών ή δυσχερώς επανορθώσιμων ζημιών, και,

– συγχρόνως, αποκλείει κάθε δυνατότητα του δικαστή, προκειμένου να σχηματίσει τη δικανική πεποίθησή του, να εκτιμήσει αν η αίτηση αναστολής στηρίζεται, εκ πρώτης όψεως, σε πιθανώς βάσιμα, από πραγματικής και νομικής απόψεως, επιχειρήματα.

83. Η στάθμιση των συμφερόντων της δημόσιας αρχής και του αιτούντος τη λήψη προσωρινών μέτρων είναι εγγενής στην απόφαση λήψης των εν λόγω μέτρων. Συγκεκριμένα, τα προσωρινά μέτρα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις σοβαρές ή δυσχερώς επανορθώσιμες ζημίες που προκαλεί στον θιγόμενο η άμεση εκτέλεση της διοικητικής πράξης που έχει χαρακτήρα κύρωσης. Ο δικαστής μπορεί να εκτιμήσει επίσης αν, εν πάση περιπτώσει, υπάρχει υπέρτερο δημόσιο συμφέρον το οποίο επιτρέπει την προσωρινή εκτέλεση, δεδομένου ότι η αίτηση προσωρινής

προστασίας του διοικουμένου δεν υποβάλλεται εν κενώ, αλλά στον αντίποδα του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο συνδέεται με τους σκοπούς που εξυπηρετεί κάθε δραστηριότητα της διοίκησης.

84. Εντούτοις, το δημόσιο συμφέρον δεν είναι ούτε ανεπιφύλακτο ούτε απόλυτο και πρέπει να σταθμίζεται, κατά περίπτωση, με το συμφέρον του διοικουμένου να γίνονται σεβαστά τα δικαιώματα και τα έννομα συμφέροντά του.

85. Επομένως, προκειμένου να γίνει σεβαστό το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης, εκτιμώ ότι μπορεί να μην αρκεί ο περιορισμός της εξέτασης, εκ μέρους του δικαστή, στη διαπίστωση και μόνον των ζημιών που συνεπάγεται η προσωρινή εκτέλεση διοικητικής πράξης που έχει κατ' ουσίαν χαρακτήρα κύρωσης.

86. Συγκεκριμένα, όταν αποφασίζει σχετικά με τη σκοπιμότητα αναστολής της εκτέλεσης, το αρμόδιο δικαστήριο πρέπει να είναι σε θέση να εκτιμήσει και άλλα δυνητικώς κρίσιμα στοιχεία τα οποία προβάλλει ο αιτών την αναστολή και τα οποία, μολονότι δεν χρήζουν διεξοδικής εξέτασης (η οποία διενεργείται σε επόμενο στάδιο όσον αφορά τη νομιμότητα της πράξης), καταδεικνύουν, εκ πρώτης όψεως, πλημμέλειες που καθιστούν την επίμαχη πράξη ασύμβατη προς το δίκαιο της Ένωσης.

87. Σε αντίθετη περίπτωση, η προσωρινή ένδικη προστασία που κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη δεν θα ήταν αποτελεσματική: ο δικαστής θα *υποχρεούνταν* να επιβεβαιώσει τη σκοπιμότητα της προσωρινής εκτέλεσης πράξης που έχει χαρακτήρα κύρωσης, χωρίς να έχει τη δυνατότητα να εκτιμήσει, στο στάδιο της αναστολής, εάν η πράξη αυτή είναι προδήλως αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης. Υπό τις συνθήκες αυτές, φρονώ ότι το δικαίωμα πραγματικής προσφυγής θα αποδυναμωνόταν (εν μέρει) και δεν θα μπορούσε να αναπτύξει το σύνολο των δυνητικών συνεπειών του.

88. Με τις ανωτέρω παρατηρήσεις δεν έχω την πρόθεση να θέσω υπό αμφισβήτηση τους κανόνες, που προβλέπονται σε πλείονα κράτη μέλη, οι οποίοι περιορίζουν την εκ μέρους του δικαστή εξέταση στο πλαίσιο ειδικών δικονομικών μηχανισμών, όπως οι μηχανισμοί που σχετίζονται με τη λήψη προσωρινών μέτρων. Εκτιμώ, απλώς, ότι οι εν λόγω περιορισμοί δεν πρέπει να εκτείνονται σε σημείο που να αναιρούν μια από τις βασικές συνιστώσες του καθήκοντος του δικαστή που ελέγχει τη συμμόρφωση της διοικητικής συμπεριφοράς προς το δίκαιο της Ένωσης.

3. Επίπεδο προστασίας που απαιτείται από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου σε σχέση με την προσωρινή προστασία

89. Κατά το άρθρο 52, παράγραφος 3, του Χάρτη, η έννοια και η εμβέλεια των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται σε αυτόν και αντιστοιχούν σε δικαιώματα τα οποία διασφαλίζονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) «είναι ίδιες με εκείνες που τους αποδίδει η εν λόγω Σύμβαση. Η διάταξη αυτή δεν εμποδίζει το δίκαιο της Ένωσης να παρέχει ευρύτερη προστασία».

90. Η εφαρμογή της ανωτέρω διατάξεως συνεπάγεται ότι, για την ερμηνεία του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, το οποίο αντιστοιχεί στο άρθρο 13 της ΕΣΔΑ [34], πρέπει να ληφθεί υπόψη η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (στο εξής: ΕΔΔΑ).

91. Το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει σε δύο αποφάσεις του ΕΔΔΑ με τις οποίες, μολονότι γίνεται δεκτό ότι η αρχή της πλήρους δικαιοδοσίας είναι δεκτική ορισμένων εξαιρέσεων [35], επισημαίνεται ότι η προσφυγή πρέπει να παρέχει στο δικαστήριο ενώπιον του οποίου ασκείται τη δυνατότητα να διενεργήσει κάποιον βαθμό ελέγχου τόσο ως προς τα πραγματικά περιστατικά όσο και ως προς τη διαδικασία στο πλαίσιο της οποίας αποδείχθηκαν τα πραγματικά περιστατικά [36].

92. Συναφώς, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, κατά το ΕΔΔΑ, η ΕΣΔΑ δεν αντιτίθεται στην επιβολή «ποινής», από διοικητική αρχή, στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας, πλην όμως είναι επιβεβλημένος ο μεταγενέστερος έλεγχος από δικαστήριο πλήρους δικαιοδοσίας [37].

93. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή θεωρεί ότι, ακόμη και αν μπορεί να γίνει δεκτό ένα καθεστώς μειωμένων εγγυήσεων κατά τον χρόνο λήψης προσωρινά εκτελεστών μέτρων, ο μεταγενέστερος δικαστικός έλεγχος πρέπει κατ' ανάγκην να εκτείνεται στην εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών.

94. Κατά τη γνώμη μου, όταν γίνεται παραπομπή στη νομολογία του ΕΔΔΑ, πρέπει να εξακριβώνεται αν η παραπομπή αυτή αφορά τις δικαστικές εξουσίες ελέγχου (επανεξέτασης) της διοικητικής δραστηριότητας, εν γένει, ή τον ειδικό έλεγχο τον οποίο πρέπει να διενεργούν, προληπτικώς, τα δικαστήρια σε περίπτωση αιτημάτων των διαδίκων που στρέφονται κατά της διαταγής προσωρινής εκτέλεσης διοικητικής πράξης.

95. Από τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ στις οποίες παρέπεμψαν το αιτούν δικαστήριο και η Επιτροπή:

– με την απόφαση Al-Dulimi και Montana Management Inc. κατά Ελβετίας [38], εξετάστηκε αν δικαστήριο της Ελβετικής Συνομοσπονδίας είχε συμμορφωθεί προς τις απαιτήσεις του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ κατά την εκδίκαση προσφυγής κατά της δήμευσης περιουσιακών στοιχείων από τις αρχές της εν λόγω χώρας στο πλαίσιο της εκτέλεσης απόφασης του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών. Η απόφαση δεν περιέχει μνεία στην εμβέλεια των προσωρινών μέτρων·

– με την απόφαση Fazia Ali κατά Ηνωμένου Βασιλείου [39], το ΕΔΔΑ έκρινε ότι δεν υπήρξε παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ σε υπόθεση στην οποία ο προσφεύγων

[34] Βλ. επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, οι οποίες καταρτίσθηκαν υπ' ευθύνη του Προεδρείου της Συνέλευσης που συνέταξε τον Χάρτη (ΕΕ 2007, C 303, σ. 17). Στις εν λόγω επεξηγήσεις, σε σχέση με το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη και το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ, παραπέμπει η απόφαση της 29ης Μαρτίου 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, σκέψη 116).

[35] Απόφαση του ΕΔΔΑ της 21ης Ιουνίου 2016, Al-Dulimi και Montana Management Inc. κατά Ελβετίας (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, § 130).

[36] Απόφαση του ΕΔΔΑ της 20ής Οκτωβρίου 2015, Fazia Ali κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 83 και 84).

[37] Σημείο 35 των παρατηρήσεων της Επιτροπής με παραπομπή, μεταξύ άλλων, στην απόφαση του ΕΔΔΑ της 11ης Ιουλίου 2023, European Air Transport Leipzig Gmbh κατά Βελγίου (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913, § 49).

[38] Απόφαση του ΕΔΔΑ της 21ης Ιουνίου 2016, Al-Dulimi και Montana Management Inc. κατά Ελβετίας (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, § 128 έως 130). Με την εν λόγω απόφαση, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι, κατ' αρχήν, το άρθρο 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ επιτάσσει την ύπαρξη προσφυγής πλήρους δικαιοδοσίας (ήτοι προσφυγής στο πλαίσιο της οποίας το δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί κάθε προβαλλόμενου πραγματικού και νομικού ζητήματος), μολονότι το εν λόγω δικαίωμα δεν είναι απόλυτο και «η αρχή της πλήρους δικαιοδοσίας μετριάστηκε επανειλημμένως με τη νομολογία του ΕΔΔΑ», το οποίο την ερμήνευσε λιγότερο αυστηρά, ιδίως σε ορισμένες υποθέσεις διοικητικού δικαίου.

[39] Απόφαση του ΕΔΔΑ της 20ής Οκτωβρίου 2015, Fazia Ali κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810).

υποστήριζε ότι το γεγονός ότι δεν μπορούσε να αποκτήσει πρόσβαση σε ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο που θα έλεγχε τα πραγματικά περιστατικά συνεπαγόταν παράβαση της εν λόγω διατάξεως. Εκ νέου, η απόφαση του ΕΔΔΑ δεν αφορούσε, στη συγκεκριμένη περίπτωση, την εμβέλεια των προσωρινών μέτρων. Οι παρατηρήσεις του ΕΔΔΑ σχετικά με τον έλεγχο πλήρους δικαιοδοσίας έχουν γενικό περιεχόμενο, το οποίο μπορεί να προσαρμοστεί ανάλογα με την περίπτωση·

– η απόφαση European Air Transport Leipzig Gmbh κατά Βελγίου[40] αφορά την ενδεχόμενη παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ, διότι το εθνικό δικαστήριο δεν είχε διενεργήσει έλεγχο πλήρους δικαιοδοσίας κατά την εξέταση των χρηματικών κυρώσεων που επιβλήθηκαν σε εταιρία. Το ΕΔΔΑ, το οποίο απορρίπτει την ύπαρξη τέτοιας παράβασης, υπενθυμίζει ότι, όταν μια «ποινή» επιβάλλεται στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας από αρχή η οποία δεν πληροί, αυτή καθεαυτήν, τις προϋποθέσεις του ανωτέρω άρθρου, η σχετική απόφαση πρέπει να υπόκειται σε μεταγενέστερο έλεγχο δικαστηρίου πλήρους δικαιοδοσίας. Ούτε η συγκεκριμένη απόφαση περιέχει μνεία στα ζητήματα που εγείρονται από τα προσωρινά μέτρα·

– με την απόφαση της 3ης Ιουλίου 2008, Družstevní záložna Pria κ.λπ. κατά Τσεχικής Δημοκρατίας[41], το ΕΔΔΑ επαναλαμβάνει ότι συντρέχει προσβολή του δικαιώματος που κατοχυρώνεται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ, όταν ο προσφεύγων δεν μπορεί να προσβάλλει ενώπιον δικαστηρίου τη διαπίστωση πραγματικών περιστατικών που περιέχεται σε απόφαση εκδοθείσα από διοικητική αρχή κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειάς της[42]. Εντούτοις, η ανωτέρω γενικού χαρακτήρα κρίση δεν αφορά την εμβέλεια των προσωρινών μέτρων με τα οποία επιχειρείται η αναστολή της διαταγής προσωρινής εκτέλεσης διοικητικής πράξης.

96. Επομένως, η σημασία των προμνησθεισών αποφάσεων για την υπό κρίση υπόθεση είναι περιορισμένη, καθόσον δεν αφορούν το επίμαχο εν προκειμένω ζήτημα. Το γεγονός ότι ένα νομικό σύστημα πρέπει, εξεταζόμενο στο σύνολό του, να παρέχει στους ενδιαφερομένους τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής πλήρους δικαιοδοσίας κατά των διοικητικών πράξεων, στο πλαίσιο της οποίας ο δικαστής θα πρέπει να αποφαίνεται επί όλων των ζητημάτων ουσίας, δεν έχει την έννοια ότι η ΕΣΔΑ επιτάσσει ο εν λόγω πλήρης έλεγχος να διενεργείται, πάντοτε και κατ' αρχήν, στο πλαίσιο όλων ανεξαιρέτως των μέσων ένδικης προστασίας, όπως αυτά που αφορούν τα προσωρινά μέτρα.

97. Επιπλέον, υπενθυμίζεται ότι, με τις προμνησθείσες αποφάσεις, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι το δικαίωμα πρόσβασης σε δικαστήριο δεν είναι απόλυτο[43] και ότι, στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου της διοικητικής δραστηριότητας, το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ δεν διασφαλίζει την πρόσβαση σε επίπεδο δικαιοδοσίας που καθιστά δυνατή την υποκατάσταση της κρίσης της διοίκησης από εκείνη δικαστηρίου[44].

[40] Απόφαση του ΕΔΔΑ της 11ης Ιουλίου 2023, European Air Transport Leipzig Gmbh κατά Βελγίου (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913).

[41] Απόφαση του ΕΔΔΑ της 3ης Ιουλίου 2008, Družstevní záložna Pria κ.λπ. κατά Τσεχικής Δημοκρατίας (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401).

[42] Απόφαση του ΕΔΔΑ της 3ης Ιουλίου 2008, Družstevní záložna Pria κ.λπ. κατά Τσεχικής Δημοκρατίας (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401, § 111).

[43] Απόφαση του ΕΔΔΑ της 21ης Ιουνίου 2016, Al-Dulimi και Montana Management Inc. κατά Ελβετίας (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, § 129).

[44] Απόφαση του ΕΔΔΑ της 20ής Οκτωβρίου 2015, Fazia Ali κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 77).

98. Εν πάση περιπτώσει, η νομολογία του ΕΔΔΑ που παρατίθεται στις προμνησθείσες αποφάσεις δεν απαιτεί κατ' ανάγκην τον πλήρη δικαστικό έλεγχο των πραγματικών περιστατικών που έχει διαπιστώσει η διοικητική αρχή, αλλά «κάποιον βαθμό εξέτασης» των εν λόγω πραγματικών περιστατικών και της διαδικασίας στο πλαίσιο της οποίας διαπιστώθηκαν.

99. Κατά την αξιολόγηση της επάρκειας του δικαιοδοτικού ελέγχου, το ΕΔΔΑ εκτιμά ότι, πέραν της συνεκτίμησης των αρμοδιοτήτων του δικαστηρίου, πρέπει να αξιολογούνται παράγοντες όπως το αντικείμενο της διοικητικής πράξης, οι διαδικαστικές εγγυήσεις και το περιεχόμενο της διαφοράς μεταξύ της διοίκησης και του θιγομένου [45].

100. Αντιθέτως, με το ζήτημα που εξετάζεται στην υπό κρίση υπόθεση σχετίζεται περισσότερο η απόφαση του ΕΔΔΑ της 5ης Φεβρουαρίου 2002, Čonka κατά Βελγίου [46], η οποία αφορά τις απαιτήσεις του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ στο πλαίσιο καταγγελίας σχετικά με τις συνθήκες κράτησης και απέλασης στη Σλοβακία ορισμένων πολιτών της χώρας αυτής που είχαν αιτηθεί άσυλο στο Βέλγιο.

101. Με την ανωτέρω απόφαση, το ΕΔΔΑ εξετάζει τη σημασία του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ όσον αφορά την εκτέλεση πράξεων των εθνικών αρχών. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι οι απελαθέντες κατήγγειλαν ότι δεν είχαν στη διάθεσή τους κανένα μέσο ένδικης προστασίας σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 13 της ΕΣΔΑ, το ΕΔΔΑ εξέτασε αν, όπως υποστήριζε η Βελγική Κυβέρνηση, οι μηχανισμοί προσφυγής, αναστολής κατά την τακτική διαδικασία και αναστολής κατά την κατεπείγουσα διαδικασία ενώπιον του Conseil d'État (Συμβουλίου της Επικρατείας, Βέλγιο) πληρούσαν τις εν λόγω απαιτήσεις.

102. Τεθείσα κατ' αυτόν τον τρόπο η διαφορά, το ΕΔΔΑ υπογράμμισε ότι η προσφυγή στην οποία αναφέρεται το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ πρέπει να είναι αποτελεσματική, διευκρίνισε δε ότι ως τέτοια νοείται η προσφυγή η οποία μπορεί να εμποδίσει την εκτέλεση μέτρων αντίθετων προς την ΕΣΔΑ, οι συνέπειες των οποίων είναι δυνητικώς μη αναστρέψιμες. Ως εκ τούτου, το άρθρο 13 της ΕΣΔΑ αντιτίθεται στην εκτέλεση τέτοιων μέτρων, μεταξύ άλλων, προτού η συμβατότητά τους με την ΕΣΔΑ εξεταστεί από τις εθνικές αρχές. Εν πάση περιπτώσει, το ΕΔΔΑ διευκρίνισε ότι τα συμβαλλόμενα κράτη της ΕΣΔΑ διαθέτουν ορισμένο περιθώριο εκτίμησης όσον αφορά τον τρόπο συμμόρφωσης με τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η εν λόγω διάταξη [47].

103. Η εφαρμογή της απόφασης Čonka κατά Βελγίου σε υπόθεση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη θα μπορούσε, το πολύ, να έχει ως αποτέλεσμα ότι το βουλγαρικό δίκαιο διαθέτει ένα αποτελεσματικό μέσο ένδικης προστασίας για την αναστολή των διοικητικών αποφάσεων οι συνέπειες των οποίων είναι δυνητικώς μη αναστρέψιμες. Εάν γίνει δεκτό ότι οι σφραγίσεις εμπορικών καταστημάτων για περιορισμένο χρονικό διάστημα έχουν τέτοιο μη αναστρέψιμο χαρακτήρα (κάτι που είναι αμφίβολο), επισημαίνεται ότι η διαταγή εκτέλεσης του συγκεκριμένου μέτρου υπόκειται, κατά τον κώδικα διοικητικής δικονομίας, σε μέσα ένδικης προστασίας, όπως προεκτέθηκε.

104. Εν ολίγοις, φρονώ ότι, σε *ζήτημα τόσο ειδικό όσο αυτό που αποτελεί αντικείμενο της υπό κρίση αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως*, δεν μπορεί να εντοπιστεί σαφής νομολογιακή γραμμή του ΕΔΔΑ η οποία μπορεί να κατευθύνει το Δικαστήριο στην ερμηνεία του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη.

[45] Απόφαση του ΕΔΔΑ της 20ής Οκτωβρίου 2015, Fazia Ali κατά Ηνωμένου Βασιλείου (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 78).

[46] Απόφαση του ΕΔΔΑ της 5ης Φεβρουαρίου 2002, Čonka κατά Βελγίου (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499).

[47] Απόφαση του ΕΔΔΑ της 5ης Φεβρουαρίου 2002, Čonka κατά Βελγίου (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499, § 79).

105. Τέλος, εάν γίνει δεκτή η λύση που προτείνω όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη, το επίπεδο προστασίας που παρέχεται από το δίκαιο της Ένωσης δυνάμει της εν λόγω διατάξεως θα είναι ευρύτερο από εκείνο που παρέχουν τα άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ, όπως έχουν ερμηνευθεί από το ΕΔΔΑ.

V. Πρόταση

106. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Administrativen sad – Blagoevgrad (διοικητικό δικαστήριο Blagoevgrad, Βουλγαρία) ως εξής:

«Το άρθρο 47, πρώτο εδάφιο, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε συνδυασμό με το άρθρο 273 της οδηγίας 2006/112/ΕΚ του Συμβουλίου, της 28ης Νοεμβρίου 2006, σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας,

έχει την έννοια ότι:

κατ' αρχήν, δεν αντιτίθεται σε ρύθμιση κράτους μέλους η οποία, εξεταζόμενη στο σύνολό της, επιτρέπει στο δικαστήριο να διατάξει την αναστολή της διαταγής προσωρινής εκτέλεσης διοικητικού μέτρου σφράγισης εμπορικού καταστήματος, το οποίο έχει επιβληθεί λόγω της διαπίστωσης παρατυπιών σε σχέση με τον φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ), όταν η εν λόγω προσωρινή εκτέλεση μπορεί να προκαλέσει στον αιτούντα σοβαρή ή δυσχερώς επανορθώσιμη ζημία.

Δεν επιτρέπει, όμως, ο δικαστικός έλεγχος σε σχέση με την εφαρμογή της εν λόγω εθνικής ρύθμισης, ο οποίος ασκείται στο πλαίσιο διαδικασίας με αντικείμενο την αναστολή της διαταγής προσωρινής εκτέλεσης, να περιορίζεται αποκλειστικά και μόνο στην ύπαρξη σοβαρής ή δυσχερώς επανορθώσιμης ζημίας, αποκλειομένης κάθε δυνατότητας του δικαστή, προκειμένου να σχηματίσει τη δικανική πεποίθησή του, να εκτιμήσει αν η αίτηση αναστολής στηρίζεται σε πιθανώς βάσιμα, από πραγματικής και νομικής απόψεως, επιχειρήματα, τα οποία καταδεικνύουν, εκ πρώτης όψεως, πλημμέλειες που καθιστούν την επίμαχη πράξη ασύμβατη προς το δίκαιο της Ένωσης».