Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
esitatud 13. veebruaril 2025 [1]

Kohtuasi C-605/23

„Ati-19“ EOOD

versus

Nachalnik na otdel „Operativni deynosti“ – Sofia v Glavna direktsia „Fiskalen kontrol“ pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Administrativen sad – Blagoevgrad (Blagoevgradi halduskohus, Bulgaaria))

Eelotsusemenetlus – Ühine käibemaksusüsteem – Direktiiv 2006/112/EÜ – Artikkel 273 – Euroopa Liidu põhiõiguste harta – Artikli 47 esimene lõik – Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile – Äriruumi pitseerimise haldusmeede – Peatamise taotlus – Kohtulik kontroll, mis piirdub meetme võtmisest tuleneda võiva kahju hindamisega

1. Eelotsusetaotluse aluseks olevas kohtuasjas taotletakse äriruumi pitseerimise esialgse täitmise korralduse peatamist, mille Bulgaaria maksuhaldur [2] tegi käibemaksu tasumisel tuvastatud rikkumiste tõttu.

2. Eeltoodud põhjusel äriruumi pitseerimise otsuse võib abstraktselt võttes liigitada meetmeks, mille eesmärk on tagada käibemaksu nõuetekohane kogumine ja maksudest kõrvalehoidumise ärahoidmine (direktiivi 2006/112 artikkel 273). [3]

3. Kuigi maksuhaldur rakendas äriruumi omanikust ettevõttele lisaks ruumi pitseerimise käsule ka rahalist karistust, siis eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses seda ei käsitleta.

4. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib kokkuvõttes teada, kas riigisisene õigusnorm, millega reguleeritakse pitseerimise haldusmeetme esialgse täitmise vastaseid õiguskaitsevahendeid, on kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 47 esimeses lõigus tagatud õigusega.

[1] Algkeel: hispaania.

[2] Eelotsusetaotluse esitanud kohtus menetletavas kohtuasjas on vastustaja Nachalnik na otdel Operativni deynosti – grad Sofia v Glavna direktsia Fiskalen kontrol pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite (riigi maksuameti keskbüroo maksukontrolli peadirektsiooni operatiivtegevuse talituse Sofia linna osakonna juhataja, Bulgaaria).

[3] Nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiiv, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT 2006, L 347, lk 1; edaspidi „käibemaksudirektiiv“).

I. Õigusraamistik

A. Liidu õigus. Käibemaksudirektiiv

5. Vastavalt artikli 2 lõike 1 punktile a maksustatakse käibemaksuga „kaubatarned tasu eest liikmesriigi territooriumil maksukohustuslase poolt, kes sellena tegutseb“.

6. Artiklis 273 on sätestatud:

„Liikmesriigid võivad maksukohustuslaste riigisiseste ja liikmesriikidevaheliste tehingute võrdse kohtlemise põhimõtet järgides kehtestada käibemaksu nõuetekohaseks kogumiseks ning maksudest kõrvalehoidumise ärahoidmiseks vajalikuks peetavaid muid kohustusi, tingimusel et sellised kohustused ei too liikmesriikidevahelises kaubanduses kaasa formaalsusi piiriületamisel.

Esimeses lõigus sisalduvat võimalust ei või kasutada selleks, et kehtestada täiendavaid arvetega seotud kohustusi lisaks 3. peatükis sätestatud kohustustele.“

B. Liikmesriigi õigus

1. Käibemaksuseadus[4]

7. Artikli 118 lõike 1 põhikohtuasja asjaoludele kohaldatavas redaktsioonis on märgitud:

„Iga isik, kes on käesoleva seaduse tähenduses registreeritud või registreerimata, on kohustatud registreerima äriruumides tehtud tarned ja müügitehingud ning pidama nende üle arvestust, väljastades kassakviitungi kassaaparaadi abil (kassatšekk) või ühtsest automaatsest majandustegevuse haldamise süsteemist (süsteemitšekk), olenemata sellest, kas muu maksudokument on nõutav või mitte. Adressaadil tuleb võtta kassatšekk või süsteemitšekk ja see säilitada kuni ruumist lahkumiseni.“

8. Artikli 185 lõigetes 1 ja 2 on ette nähtud:

„(1) Isikule, kes ei väljasta artikli 118 lõikes 1 ette nähtud kassakviitungit, määratakse juhul, kui ta on füüsiline isik, mitte ettevõtja, rahatrahv summas 100–500 Bulgaaria leevi (BGN), või juhul, kui ta on juriidiline isik või füüsilisest isikust ettevõtja, rahaline karistus summas 500–2000 leevi.

(2) Isikule, kes rikub või võimaldab rikkuda artiklit 118 või selle rakendussätteid, välja arvatud lõikes 1 loetletud juhtudel, määratakse juhul, kui ta on füüsiline isik, mitte ettevõtja, rahatrahv summas 300–1000 leevi, või juhul, kui ta on juriidiline isik või füüsilisest isikust ettevõtja, rahaline karistus summas 3000–10 000 leevi. Kui rikkumine ei too kaasa tulu deklareerimata jätmist, rakendatakse lõikes 1 sätestatud karistust.“

[4] 21. juuli 2006. aasta käibemaksuseadus (Zakon za danak varhu dobavenata stoynost) (DV nr 63, 4.8.2006, lk 8; edaspidi „käibemaksuseadus“).

9. Artiklis 186 on sätestatud:

„(1) Haldussunnimeedet, mis seisneb äriruumide pitseerimises kuni 30 päevaks, kohaldatakse olenemata määratud rahatrahvidest ja rahalistest karistustest isiku suhtes, kes:

1. ei järgi

a) asjaomase kassakviitungi väljastamise nõuet vastavalt artiklile 118.

[…]

(3) Lõike 1 kohast haldussunnimeedet kohaldatakse maksuhalduri või selle talituse volitatud ametniku põhjendatud korraldusega.

(4) Lõikes 3 nimetatud korralduse peale võib esitada vaide haldusmenetluse seadustikus ette nähtud korras.“

10. Artikli 187 lõigete 1 ja 4 kohaselt:

„(1) Artikli 186 lõike 1 kohase haldussunnimeetme kohaldamise korral keelatakse ka sisenemine isiku äriruumi või äriruumidesse ning nendes ruumides või ladudes olev kaup kõrvaldatakse selle isiku või tema esindaja poolt. […]

[…]

(4) Rikkumise toimepanija taotlusel ja tingimusel, et viimane tõendab kogu rahatrahvi või rahalise karistuse tasumist, lõpetab ametiasutus määratud haldussunnimeetme. Pitserite kõrvaldamine sõltub rikkuja koostöökohustuse täitmisest. Korduva rikkumise korral ei ole ruumidelt pitseri eemaldamine lubatud enne ühe kuu möödumist pitseerimisest.“

11. Artikkel 188[5] on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Artikli 186 lõike 1 kohane haldussunnimeede on esialgu täidetav halduskohtumenetluse seadustiku artikli 60 lõigetes 1–7 sätestatud tingimustel.

(2) Kohtu määrus ei kuulu edasikaebamisele.“

12. Artiklis 193 on märgitud:

„(1) Haldusõigusrikkumiste ja -karistuste seadus reguleerib käesoleva seaduse ja selle rakendusaktide rikkumiste tuvastamist, halduskaristusi määravate otsuste vastuvõtmist ja täitmist ning nende otsuste peale esitatud kaebusi.

(2) Rikkumisi tuvastavad maksuhaldurid ja halduskaristuse määramise otsused võtab vastu riigi maksuameti peadirektor või tema volitatud ametnik.“

[5] Kohtuasjale kohaldatavas redaktsioonis, mida on muudetud ja mis on avaldatud *DV* nr 100, 20.12.2019.

2. Halduskohtumenetluse seadustik[6]

13. Artikli 6 lõike 5 kohtuasja asjaolude ajal kehtinud redaktsiooni kohaselt peavad haldusasutused hoiduma selliste aktide vastuvõtmisest ja tegevusest, mis võivad tekitada taotletava eesmärgi suhtes ilmselgelt ebaproportsionaalset kahju.

14. Artiklis 60 on märgitud:

„(1) Haldusakt sisaldab korraldust selle ajutise täitmise kohta, kui seda nõuab kodanike elu või tervis, et kaitsta riigi või eriti olulisi avalikke huve, kui otsuse täitmisele pööramine võib olla ohustatud või tõsiselt takistatud või kui otsuse täitmisega viivitamine võib kaasa tuua olulise või raskesti hüvitatava kahju, või ühe poole taotlusel – selleks, et kaitsta riigi jaoks eriti olulisi huve. Viimasel juhul nõuab haldusasutus vastavat tagatist.

(2) Esialgne täitekorraldus peab olema põhjendatud.

[…]

(5) Ajutise täitmise lubamise või selle andmisest keeldumise määruse peale saab esitada kaebuse haldusasutuse kaudu kohtusse kolme päeva jooksul alates määruse kättetoimetamisest, olenemata sellest, kas haldusakti on vaidlustatud või mitte.

(6) Kaebus vaadatakse läbi nõukojas nii kiiresti kui võimalik ilma pooltele kaebuse koopiaid kätte toimetamata. Kaebus ei peata esialgset täitmist, kuid kohus võib ajutise täitmise peatada, kuni ta on kaebuse kohta teinud lõpliku otsuse.

(7) Vaidlustatud määruse tühistamise korral teeb kohus sisulise lahendi. Kui ajutine täitmine tühistatakse, taastab haldusasutus täitmisele eelnenud olukorra.

(8) Kohtu määruse võib edasi kaevata.“

15. Artikli 128 lõike 1 punkti 1 kohaselt on halduskohtud pädevad menetlema juhtumeid, milles palutakse haldusakte eelkõige muuta või tühistada.

16. Artikli 146 kohaselt on haldusaktide peale kaebuse esitamise põhjused: a) pädevuse puudumine; b) vormivead; c) halduskohtumenetluse eeskirjade selge rikkumine; d) materiaalõiguse normide rikkumine; e) vastuolu seadusega taotletava eesmärgiga.

17. Artikkel 166 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Kaebus peatab haldusakti täitmise.

(2) Kohus võib igas kohtumenetluse etapis kuni kohtuotsuse jõustumiseni kaebaja taotlusel peatada ajutise täitmise, mis on lubatud artikli 60 lõikes 1 nimetatud akti andnud asutuse lõpliku määrusega, kui ajutine täitmine võib põhjustada hagejale olulist või raskesti hüvitatavat kahju. […]“.

[6] Halduskohtumenetluse seadustik (Administrativnoprotsetsualen kodeks) (DV nr 30, 11.4.2006).

II. Asjaolud, põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

18. „Ati-19“ EOOD on ühe osanikuga piiratud vastutusega äriühing, kes käitab Blagóevgradis (Bulgaaria) äriruume.

19. Bulgaaria maksuhaldur viis 3. augustil 2023 Ati-19 äriruumis läbi kontrolli, mille käigus:

– tegid maksuinspektorid enne enda esitlemist ostu summas 14,80 leevi (umbes 8 eurot), mille kohta neile ei väljastatud kassakviitungit;

– tuvastati, et tehingute kokkuvõtte kohaselt oli päeva müügikäive 327,80 leevi (ligikaudu 167 eurot), aga kassas oli kokku 573,55 leevi (ligikaudu 293 eurot).

20. 8. augusti 2023. aasta otsusega algatati Ati-19 suhtes halduskaristuse määramise menetlus.

21. Maksuhaldur määras 29. augustil 2023 äriühingule Ati-19 rahatrahvi summas 1000 leevi (umbes 500 eurot).

22. Maksuhaldur andis 30. augustil 2023 äriruumi pitseerimise ja sellesse sisenemise keelu korralduse 14 päevaks.

23. Äriühingut Ati-19 teavitati pitseerimisest 6. septembril 2023. Kättesaamise kinnituses oli pitseerimise kuupäevaks märgitud 21. september 2023.

24. Äriühing Ati-19 esitas 14. septembril 2023 Administrativen sad Blagoevgradile (Blagoevgradi halduskohus, Bulgaaria) kaebuse, millega palus halduskohtumenetluse seadustiku artikli 60 lõike 5 alusel tühistada pitseerimise esialgse täitmise korralduse.

25. Administrativen sad Blagoevgrad (Blagoevgradi halduskohus) jättis 18. septembri 2023. aasta määrusega Ati-19 kaebuse aegumise tõttu läbi vaatamata, kuna selle oleks pidanud esitama kolme päeva jooksul alates korraldusest teavitamisest.

26. Ati-19 esitas 19. septembril 2023 samale kohtule halduskohtumenetluse seadustiku artikli 166 lõike 2 alusel taotluse äriruumi pitseerimise täitmine peatada.

27. Neil asjaoludel esitab Administrativen sad Blagoevgrad (Blagoevgradi halduskohus) Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas […] harta artikli 47 esimest lõiku tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis käsitlevad kaitset selliste meetmete esialgse täitmise vastu, mille on liikmesriigi seadusandja kehtestanud nõukogu [käibemaksu]direktiivi artiklis 273 nimetatud huvi tagamiseks ja mille raames on kohtuliku kontrolli ulatus piiratud tekitatud kahju olemasoluga?“

III. Menetlus Euroopa Kohtus

28. Eelotsusetaotlus registreeriti Euroopa Kohtus 4. oktoobril 2023.

29. Bulgaaria valitsus ja Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad.

30. Euroopa Kohtu palvel kinnitas eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtus 28. detsembril 2023 registreeritud kirjaliku seisukohaga, et pitseerimise korraldust ei olnud seisuga 20. detsember 2023 veel täitmisele pööratud.

31. Euroopa Kohus ei pidanud kohtuistungi pidamist vajalikuks.

IV. Analüüs

A. Vastuvõetavus

32. Bulgaaria valitsus on esitanud eelotsusetaotluse kohta kaks vastuvõetamatuse vastuväidet:

– ühest küljest eitab ta pitseerimise meetme esialgse täitekorralduse olemasolu;[7]

– teisest küljest kinnitab valitsus, et kuna pitseerimist ei olnud täitmisele pööratud, langeb selle täitmise peatamist käsitleva menetluse ese ära.[8]

33. Minu hinnangul tuleb mõlemad vastuväited tagasi lükata.

34. Esimese puhul on eelotsusetaotluse esitanud kohtus lahendatava menetluse ese äriruumi pitseerimise esialgse täitmise peatamine. See, kas täitekorraldus on olemas või mitte või milline on selle sisu, tuleb tuvastada eelotsusetaotluse esitanud kohtul.

35. Euroopa Kohus peab lähtuma asjaoludest, mille esitab talle eelotsusetaotluse esitanud kohus. Viimane kinnitab sõnaselgelt, et pitseerimise meetme võtmisel kiideti heaks selle esialgne täitmine, „mis on osa korralduse sisust“. Lisaks rõhutas eelotsusetaotluse esitanud kohus hiljem Euroopa Kohtule esitatud seisukohtades, et pädev ametiasutus oli pitseerimise esialgse täitmise heaks kiitnud.[9]

36. Teise vastuväite puhul tundub kõik viitavat sellele, et pitseerimist ei olnud mitu kuud pärast eelotsusetaotluse esitamist täidetud. Sellest ei järeldu siiski, et riigisisese menetluse ese ja sellest tulenevalt eelotsusetaotluse enda ese on (väidetavalt) ära langenud.

37. Asjaolu, et täitmist ei ole veel toimunud, ei muuda esemetuks eelotsusetaotluse esitanud kohtus lahendatavat menetlust, kus tuleb just nimelt otsustada, kas esialgne täitmine tuleb peatada või mitte. Kuni pitseerimise meede ei muutu mittetäidetavaks, on selle täitmine üks ootel võimalus, mille (tulevikus) realiseerumine mõjutab iseenesest selle adressaadi huvisid. Seega on sellel isikul õigus pöörduda eelotsusetaotluse esitanud kohtu poole, et viimane määraks pitseerimise esialgse täitmise korralduse peatamise, ning nimetatud kohus on pädev tegema sellealase otsuse (esitades vajaduse korral eelnevalt enda meelest asjakohase eelotsusetaotluse) riigisiseses menetluses, mille ta peab lahendama.

[7] Bulgaaria valitsuse sõnul tõendab pitseerimise korralduse kättesaamise kinnitus ainult korraldusest teatamise kuupäeva ja korralduses ei ole märgitud, et see on esialgsele täitmisele pööratud.

[8] Bulgaaria valitsuse kirjalike seisukohtade punkt 47.

[9] Vastavalt eelotsusetaotluse punkt 44 ja eelotsusetaotluse esitanud kohtu kirjalike seisukohtade, mis registreeriti Euroopa Kohtus 28. detsembril 2023, punkt 3.

B. Euroopa Kohtu 4. mai 2023. aasta otsuse MV –98 [10] mõju käesolevale kohtuasjale

38. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on tõstnud esile Euroopa Kohtu otsust MV – 98, mis tehti 2021. aastal ühe teise sama kohtu esitatud eelotsusetaotluse lahendamiseks.

39. Kohtuasja MV – 98 asjaolud sarnanesid käesoleva asja omadele: maksuhaldur tuvastas äriruumides läbi viidud kontrolli raames, et MV – 98 ei olnud müüki registreerinud ega väljastanud selle kohta asjaomast kassatšekki.

40. Maksuhaldur tegi nende asjaolude põhjal kokkuvõtvalt järgmist:

– määras vastavalt käibemaksuseaduse artiklile 185 MV – 98-le rahatrahvi;

– rakendas sama seaduse artikli 186 alusel haldusmeedet kõnealuse ruumi pitseerimiseks 14 päevaks;

– halduskohtumenetluse seadustiku artikli 60 alusel koostatud määrusega „[anti luba] ajutiseks täitmiseks, kuna see ametiasutus leidis, et selline ajutine täitmine on riigi ja eelkõige riigikassa huvide kaitsmiseks hädavajalik.“ [11]

41. Euroopa Kohus käsitles kohtuasjas MV – 98 ainult käibemaksudirektiivi artikli 273 ja harta artikli 50 tõlgendamist, et teha otsus *non bis in idem*-põhimõtte kohaldamise kohta rahatrahvi ja pitseerimise kumuleerimisele.

42. Tegelikult ei käsitlenud Euroopa Kohus kohtuasja MV – 98 kolmandat eelotsuse küsimust, [12] mis puudutas harta artikli 47 ja äriruumide pitseerimise esialgset täitmist käsitlevate riigisiseste õigusnormide vahelist seost. Selle vastuseta jäänud küsimuse sisu oli analoogne ainsa käesolevas kohtuasjas esitatud küsimusega.

43. Kordan, et kuigi kohtuotsuses MV –98 ei jõutud pitseerimise esialgse kohaldamise korra kohta otsuse tegemiseni, on see siiski käesoleva asja jaoks teataval määral kasulik: see on andnud eelotsusetaotluse esitanud kohtule aluse, et käsitada pitseerimist kriminaalkaristusena. Selline liigitus võib mõjutada käesolevas asjas esitatud sisulise küsimuse käsitlemist.

C. Harta kohaldatavus

44. Harta sätted on selle artikli 51 lõike 1 kohaselt liikmesriikidele ette nähtud üksnes liidu õiguse kohaldamise korral. [13]

45. Käibemaksudirektiivi artiklitest 2 ja 273 koostoimes ELL artikli 4 lõikega 3 ja ELTL artikli 325 lõikega 1 tuleneb, et liikmesriigid on kohustatud võtma kõik meetmed seadusandluse ja halduse tasandil, et tagada oma territooriumil täies ulatuses käibemaksu kogumine ja võidelda maksupettuste vastu. [14]

[10] Kohtuasi C-97/21 (EU:C:2023:371; edaspidi „kohtuotsus MV – 98“).

[11] Kohtuotsus MV – 98, punkt 20.

[12] Euroopa Kohus ei saanud kohtuasjas MV – 98 kolmanda eelotsuse küsimuse kohta otsust teha, kuna kodukorra artikli 94 punktis c osutatud nõuded ei olnud täidetud. Kohtuotsus MV – 98, punktid 65–70.

[13] Vt eelkõige 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), punkt 17.

[14] 13. oktoobri 2022. aasta kohtuotsus Direktor na Direktsia Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika (C-1/21, EU:C:2022:788), punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika.

46. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 325 kohustab „liikmesriike võitlema liidu finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu tõkestavate ja tõhusate meetmetega ning kohustab neid eelkõige võtma liidu finantshuve kahjustavate kelmuste vastu samu meetmeid, mida nad võtavad omaenda finantshuve kahjustavate kelmuste vastu.“ [15]

47. Kuna eelotsusetaotluses käsitletud liikmesriigi õigusnormi eesmärk on tagada käibemaksu nõuetekohane kogumine ja hoida ära maksudest kõrvalehoidumine, täidab see põhimõtteliselt liidu õigusest tulenevaid kohustusi.

48. Sellest seisukohast vaadatuna rakendab äriruumi pitseerimine, kui on tuvastatud käibemaksuseaduse rikkumine, käibemaksudirektiivi artikleid 2 ja 273 ning seetõttu liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.

49. Pitseerimismeetme võtmisel tuleb seega järgida harta artikli 47 esimese lõiguga tagatud põhiõigust. Seetõttu tuleb eelotsusetaotlus sisuliselt läbi vaadata, piirdudes selle sätte tõlgendamisega.

D. Sisulised küsimused

1. Vaidluse piiritlemine

50. Äriruumi pitseerimise aluseks oli käibemaksuseaduse artikli 186 lõige 1. Vastavalt sama seaduse artikli 188 lõikele 1 võis selle meetme vastavalt halduskohtumenetluse seadustikule pöörata esialgsele täitmisele.

51. Eelotsusetaotluse kohaselt ei ole liikmesriigi kohtupraktika ühtne selles osas, kas iga juhtumi puhul on vaja põhjendada avaliku huvi olemasolu, mis õigustab esialgset täitmist. Tundub, et mõned Bulgaaria kohtud leiavad, et nimetatud huvi olemasolu tuleb alati eeldada. [16]

52. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et kui halduse üksikakt on täitmisele pööratud, saab seda igal juhul tõrjuda kahte moodi:

– vaidlustades esialgse täitmise ehk kaevates korralduse peale, millega kinnitatakse esialgne täitmine (halduskohtumenetluse seadustiku artikli 60 lõige 5). Nimetatud kaebuses võib taotleda asjaomase korralduse tühisuse tuvastamist;

– paludes peatada haldusakti esialgse täitmise halduskohtumenetluse seadustiku artikli 166 alusel.

53. Eelotsusetaotlusest nähtub, et Ati-19 esitas tühistamise taotluse pärast halduskohtumenetluse seadustiku artiklis 60 ette nähtud tähtaja möödumist. Kui see kaebus jäeti läbi vaatamata, palus kaebaja peatada esialgse täitmise, tuginedes halduskohtumenetluse seadustiku artiklis 166 ette nähtud õiguskaitsevahendile. Nimetatud õiguskaitsevahendi menetlemise tõttu on algatatud eelotsusetaotluse aluseks olev menetlus.

[15] 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), punkt 26.

[16] Eelotsusetaotluse punktid 61–63.

54. Asja arutava kohtu sõnul „on just halduskohtumenetluse seadustiku artikli 166 lõike 2 kohase kohtuliku kontrolli ulatus see, mis tõstatab küsimuse [peatamise] taotluse tõhususe kohta harta artikli 47 esimese lõigu tähenduses.“ [17]

55. Täpsemalt selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et tuleb välja selgitada,

– „[…] kas kohtulik kaitse kõnealuse täitmise vastu annab enne seda, kui kohus on teinud otsuse pitseerimist käsitleva otsuse seaduslikkuse kohta, piisavad tagatised omavolilise ja ebaproportsionaalse sekkumise vastu äriühingu tegevusse“; [18]

– „[…] kas selline menetlus nagu käesolevas asjas kõne all olev halduskohtumenetluse seadustiku artikli 166 lõigete 2 ja 3 kohane menetlus, mis välistab asjaolude uurimise ja piirab kohtuliku kontrolli ulatuse üksnes tekitatud kahju olemasoluga, on tõhus õiguskaitsevahend harta artikli 47 tähenduses“. [19]

56. Kui küsimus on niimoodi väljendatud, käsitleb eelotsusetaotlus üksnes seda. Selle kohaldamisalast jääb välja, kas pitseerimise ja rahatrahvi korraga määramine on liidu õigusega kooskõlas.

57. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused on seega seotud piirangutega, mis on seatud halduskohtumenetluse seadustiku artikli 166 lõigetega 2 ja 3 esialgse täitmise korralduste kohtulikule kontrollile. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on see eelkõige nii:

– kohtunik, kes peab kontrolli teostama, ei analüüsi korralduse tegemise aluseks olnud asjaolusid;

– samuti ei hinda kohtunik halduskohtumenetluse seadustiku artiklis 146 osutatud *tavapäraseid* kaebuse põhjuseid (mis hõlmavad menetlusnormide rikkumist ja vormivigu ning materiaalõigusnormide rikkumist);

– halduskohtumenetluse seadustiku artikli 166 lõigete 2 ja 3 kohase kaitse aluseks võib olla ainult „oluline või raskesti hüvitatav kahju“, mida otsuse esialgne täitmine adressaadile tekitaks. [20]

58. Siiski ei ole täiesti selge, milline nendest piirangutest on põhikohtuasjas asjakohane. Asja arutav kohus näib keskenduvat väitele, et „[menetlus] välistab asjaolude uurimise“ (eelotsusetaotluse punkt 67), mis ei pruugi olla käesoleva kohtuasja seisukohast oluline, kuna eelotsusetaotluse kohaselt ei olnud Ati-19 asjaolusid vaidlustanud. [21] Sama kohtumääruse järgmistes punktides viitab asja arutav kohus siiski ülejäänud piirangutele, mis tuleneksid halduskohtumenetluse seadustiku artiklist 166.

59. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu välja toodud kohtuliku kontrolli piirangud võivad kohtu arvates tähendada, et liikmesriigi õigusnorm ei ole kooskõlas harta artikli 47 esimese lõiguga.

[17] Eelotsusetaotluse punkt 51.

[18] Eelotsusetaotluse punkt 52.

[19] Eelotsusetaotluse punkt 67.

[20] Eelotsusetaotluse punkt 58.

[21] Eelotsusetaotluse punktides 19 ja 20 esitatud Ati-19 väidete kokkuvõttest ei nähtu, et ettevõtja oleks vaidlustanud äriruumi kontrolli käigus tuvastatud asjaolud sisuliselt.

60. Komisjon leiab, et kuivõrd vaidlustatud riigisisene õigusnorm piirab kohtu pädevust haldusakti adressaadi kantud kahju olemasolu ja laadi tuvastamisega, on see vastuolus harta artikli 47 esimese lõiguga. Nimetatud sättes kehtestatud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile nõuab, et liikmesriigi kohtul oleks võimalik viia läbi täielik kohtulik kontroll, et analüüsida vaidlustatud haldusakti või haldussunnimeetme võtmisega seotud asjaolusid. [22]

61. Bulgaaria valitsus toob välja, [23] et sellise haldusmeetme, nagu seda on pitseerimine, adressaatidel on mitu õiguskaitsevahendit, millega nad saavad teha järgmist:

– esitada sisulise kaebuse vastavalt halduskohtumenetluse seadustiku artiklitele 145 jj. Vastavalt halduskohtumenetluse seadustiku artikli 166 lõikele 1 peatab selle kaebuse esitamine vaidlustatud haldusakti täitmise;

– esitada kaebuse halduskohtumenetluse seadustiku artikli 60 alusel, kui antud on esialgse täitmise korraldus. Selle kaebuse raames saab korralduse adressaat taotleda selle tühistamist;

– taotleda esialgse täitmise korralduse peatamist vastavalt halduskohtumenetluse seadustiku artikli 166 lõikele 2.

62. Bulgaaria valitsus tunnistab, et halduskohtumenetluse seadustiku artikli 166 lõikes 2 käsitletud menetluses ei kontrolli kohtunik esialgse täitmise korralduse õiguspärasust, vaid ainult seda, kas korralduse täitmine põhjustaks selle adressaadile olulise või raskesti hüvitatava kahju. Valitsus lisab, et see on nii, kuna halduskohtumenetluse seadustikus on käsitletud muid õiguskaitsevahendeid nimetatud korralduse vastu (eriti artikli 60 lõikes 5), mis hõlmavad korralduse õiguspärasuse hindamist. [24]

2. Harta artikli 47 esimene lõik ja esialgne õiguskaitse

63. Harta artikli 47 esimeses lõigus tagatakse õigus tõhusale õiguskaitsevahendile, millega kogutakse nimetatud lausesse kokku hartale eelnenud Euroopa Kohtu praktika. [25]

64. Samast kohtupraktikast nähtub, et õigus tõhusale õiguskaitsevahendile hõlmab õigust, et liidu õigusest tulenevaid õigusi käsitletavates menetlustes rakendatakse vajaduse korral esialgset õiguskaitset (kas akti peatamine või muu ajutine meede).

[22] Komisjoni seisukohtade punkt 40.

[23] Bulgaaria valitsuse seisukohtade punkt 59.

[24] Bulgaaria valitsuse seisukohtade punkt 68.

[25] 13. märtsi 2007. aasta kohtuotsus Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), punkt 37: „tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte [on] ühenduse õiguse üldpõhimõte, mis tuleneb liikmesriikide ühesugustest põhiseaduslikest tavadest […] ning mida *kinnitab* ka […] harta […] artikkel 47“. Kohtujuristi kursiiv.

65. Harta artikli 47 esimese lõigu kohaldamist saab esialgse õiguskaitse seisukohast vaadelda kahte moodi:

– esialgne õiguskaitse liidu institutsioonide aktide puhul. See on nähtud ette ELTL artiklites 278 ja 279 ning ELTL artikli 256 lõikes 1 ning sellise õiguskaitse saab määrata Euroopa Kohus või Üldkohus. [26] Selle rakendamist käsitletakse Euroopa Kohtu praktikas ulatuslikult; [27]

– esialgne õiguskaitse riigiasutuste aktide eest, et kaitsta liidu õigusest tulenevaid õigusi. Sellise õiguskaitse saab määrata liikmesriigi kohus vastavalt iga liikmesriigi menetluseeskirjadele tingimusel, et need ei ole vastuolus harta artikliga 47.

66. Käesolevas eelotsusetaotluses tuleb lähtuda teisest vaatepunktist, kuna arutelu ese on sellise haldusakti peatamine (äriruumide pitseerimise täitekorraldus), mis on tehtud õigusnormi alusel, mille eesmärk on võidelda käibemaksupettustega, mistõttu jääb vaidlus liidu õiguse kohaldamisalasse.

67. Liikmesriigi kohtute pädevuse kohta esialgse õiguskaitse määramisel on Euroopa Kohus sedastanud järgmist.

– Üldreeglina „peab liikmesriigi kohtul, kelle lahendada on liidu õigusega reguleeritav vaidlus, olema võimalus kohaldada esialgset õiguskaitset sellise kohtuotsuse täieliku toime kindlustamiseks, mis tehakse liidu õigusest väidetavalt tulenevate õiguste olemasolu kohta“. [28]

– „Isikutele ühenduse õigusega antud õiguste tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et see nõuab, et liikmesriigi õiguskorras oleks võimalik rakendada esialgset õiguskaitset, kuni pädev kohus on langetanud otsuse siseriiklike õigusnormide vastavuse kohta ühenduse õigusele, kui selliste abinõude rakendamine on vajalik niisuguse kohtuotsuse täieliku toime kindlustamiseks, mis tehakse selliste õiguste olemasolu kohta.“ [29]

68. Neid Euroopa Kohtu järeldusi saab laiendada liikmesriigi kohtus algatatud menetlustele, milles vaidlustatakse üksikakt või arutatakse liikmesriigi õigusnormi kehtivust, kuna üks või teine on liidu õigusega vastuolus.

69. Seega tuleb liikmesriikide õigusaktides reguleerida õiguskaitsevahendeid, et liikmesriikide kohtud saaksid vajaduse korral otsustada peatada haldusakti, mille vaidlustamise aluseks on väidetav vastuolu kohtuasjale kohaldatava liidu õigusega.

[26] Ilma et see piiraks liikmesriigi kohtute pädevust teha otsus haldusakti täitmise peatamise kohta, mis on võetud vastu määruse põhjal, mida käsitletakse 21. veebruari 1991. aasta kohtuotsuses Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest (C-143/88 ja C-92/89, EU:C:1991:65), resolutsiooni punkt 1.

[27] Vt eelkõige Euroopa Kohtu asepresidendi 27. märtsi 2024. aasta määrus komisjon *vs.* Amazon Services Europe (C-639/23 P(R), EU:C:2024:277), punkt 66: „ajutiste meetmete kohaldamise üle otsustav kohtunik [võib] määrata täitmise peatamise ja muude ajutiste meetmete kohaldamise, kui on tõendatud, et nende määramine on esmapilgul faktiliselt ja õiguslikult põhjendatud (*fumus boni iuris*), ning kui ajutiste meetmete kohaldamine on kiireloomuline selles mõttes, et olulise ja hüvitamatu kahju vältimiseks selle poole huvidele, kes ajutiste meetmete kohaldamist taotleb, on vajalik, et ajutiste meetmete kohaldamine määrataks ja neid kohaldataks enne sisulistes küsimustes tehtava otsuse vastuvõtmist. […] Kui see on asjakohane, kaalub ajutiste meetmete kohaldamise üle otsustav kohtunik ka asjasse puutuvaid huve“.

[28] 14. mai 2020. aasta kohtuotsus Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), punkt 297, milles viidatakse 19. juuni 1990. aasta kohtuotsusele Factortame jt (C-213/89, EU:C:1990:257), punkt 21, ja 15. jaanuari 2013. aasta kohtuotsusele Križan jt (C-416/10, EU:C:2013:8), punkt 107.

[29] 13. märtsi 2007. aasta kohtuotsus Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), punkt 77 ja resolutsiooni punkt 2.

70. Neid eeldusi arvestades tundub, et halduskohtumenetluse seadustikus ette nähtud esialgse õiguskaitse süsteem täidab tervikuna vaadeldes harta artikli 47 esimese lõigu tingimusi, kuna see annab kaebajatele võimaluse taotleda vaidlustatud aktide peatamist. See võimalus laieneb selliste meetmete, nagu seda on äriruumide pitseerimine, esialgse täitmise korraldustele.

71. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on see, kes peab tõlgendama liikmesriigi õigust ja seega tuvastama, kas halduskohtumenetluse seadustiku artikli 166 lõige 2 on kohaldatav sõltumata muudest õiguskaitsevahendist, mis Bulgaaria valitsuse sõnul võimaldaksid pitseerimise esialgse täitmise korralduse peatamist.

72. Nimetatud kohus peab eelkõige hindama, kas esialgse täitmise korralduse adressaatidel on võimalik halduskohtumenetluse seadustiku artiklis 60 osutatud menetlusmehhanismiga korraldust tõhusalt vaidlustada, viidates põhjustele, mis selle haldusakti õiguspärasuse kahtluse alla seavad. Eelotsusetaotluse punktis 60[30] esitatud asja arutava kohtu seisukohad ei anna selle kohta kindlat selgitust.

73. Bulgaaria valitsus väidab omakorda, et „kohtule halduskohtumenetluse seadustiku artikli 60 lõike 1 alusel analüüsimiseks esitatud asjaolude kogum võimaldab käesoleva kohtuasja puhul keerukat kontrolli ja samas ka individuaalset lähenemist“.[31] Valitsus rõhutab samamoodi, et esialgse täitmise korralduse tühistamiskaebuse analüüsimisel halduskohtumenetluse seadustiku artikli 60 alusel „analüüsib [kohus] kaebuse vastuvõetavust ja põhjendatust, vorminõudeid ja korralduse väljastanud ametiasutuse tahte väljenduse sisulist poolt […] ja seda, kas täidetud on esialgse täitmise lubamise tingimused […]“.[32]

74. Kui lähtuda Bulgaaria valitsuse väitest, pakub Bulgaaria õiguskord kaebajale asjakohast menetlust selleks, et kohus kontrolliks piiranguteta esialgse täitmise korralduse kehtivust.[33]

75. Kui analüüs peab käsitlema ainult halduskohtumenetluse seadustiku artikli 166 lõiget 2 eraldivõetuna, nagu nähtub eelotsusetaotlusest, piirab selle sõnastus kahtlemata võimalust peatada „olulise või raskesti hüvitatava kahju“ põhjustamine.

76. Ent isegi *eraldiseisvalt* vaadelduna ei välista ma seda, et halduskohtumenetluse seadustiku artikli 166 lõige 2 lubab sellist tõlgendust, mille kohaselt saab kohtunik analüüsida sättes käsitletud kahju, lisades oma hinnangusse teist laadi tegureid. Nimelt, kui esitatakse kaebus täitekorralduse raskete vigade peale (näiteks selle andnud asutuse ilmselge pädevuse puudumine või selle faktilise aluse märgatav puudumine või moonutatus), on mul keeruline nõustuda sellega, et kohus saab nende väidete suhtes *silmad kinni pigistada*.

77. Kohus saaks sellise hindamise käigus lisaks hinnata, kas järgitud on halduskohtumenetluse seadustiku artikli 6 lõikes 5 sisalduvat üldkriteeriumi, et haldusakt ei tohi põhjustada taotletava eesmärgi suhtes ilmselgelt ebaproportsionaalset kahju.

[30] „[Käibemaksuseaduse] artikli 188 lõike 1 kohase esialgse täitmise korralduse suhtes halduskohtumenetluse seadustiku artikli 60 lõigete 5–7 alusel tehtava kohtuliku kontrolli ulatus ei erine oluliselt halduskohtumenetluse seadustiku artikli 166 lõike 2 alusel tehtava kontrolli ulatusest. *Võimalikud erinevused kuuluvad halduskohtumenetluse seadustiku artikli 60 lõike 5 kohasesse laiemasse kohtulikku kontrolli*, mille raames võib kohus kontrollida asutuse hinnangut artikli 60 lõike 1 tingimuste täidetusele (esialgse täitmise korralduse tegemine). [Käibemaksuseaduse] artikli 188 lõike 1 sätet ei tõlgendata ega kohaldata siiski ühetaoliselt.“ Kohtujuristi kursiiv.

[31] Bulgaaria valitsuse seisukohad, punkt 22.

[32] Bulgaaria valitsuse seisukohad, punkt 65.

[33] Erinev teema on see, kas seda menetlust kasutanud isik teeb seda liiga hilja. Nagu juba märgitud, nähtub eelotsusetaotlusest, et Ati-19 kasutas seda mehhanismi liiga hilja, mistõttu tema taotlus jäeti läbi vaatamata. Halduskohtumenetluse seadustiku artikli 60 lõikes 5 osutatud taotluse esitamise tähtaja lühidus (kolm päeva) võib lõpuks osutuda liiga lühikeseks, aga selle küsimuse kohta ei ole eelotsusetaotluses esitatud ühtegi küsimust.

78. Siiani kirjeldatu kehtiks veel rohkem, kui – nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus tundub kohtuotsusest MV – 98 järeldavat – esialgse täitmise korraldus oleks tehtud toimingu kohta (äriruumi pitseerimine), mis täidab sisuliselt kriminaalõiguslikku laadi halduskaristuse tingimuse.

79. Neil asjaoludel põhjustaks ainuüksi võimalus, et selgelt ebapädeva asutuse antud või olematutel või ilmselgelt moonutatud asjaoludel põhinev kriminaalõiguslikku laadi halduskaristust käsitlev akt täidetakse, nimetatud akti adressaadile juba iseenesest piisavalt olulise *kahju*, et kohus ei saaks selle kohta otsust tegemata jätta.

80. Vastandlike huvide asjakohasuse määramisel tuleb võtta asutuse huvide puhul arvesse seda, kas esialgse täitmise eesmärk on lihtsalt eeskuju andev ennetamine, vahetu ja tõhus karistamine või suurema kahju vältimine. Mõjutatud isiku huvide puhul tuleb võtta arvesse esialgse täitmisega kaasneva kahju ulatust ja loomulikult selle tegeliku hüvitamise võimalikkust. Ent eelkõige tuleb arvestada ka täitmisele pööramise vaidlustamise põhjenduse tõepärasust.

81. Halduskohtumenetluse seadustiku artikli 166 lõike 2 kooskõla harta artikli 47 esimese lõiguga tuleb käsitleda ainult juhul, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et halduskohtumenetluse seadustiku nimetatud sätet ei saa selliselt sidusalt tõlgendada, kuna tegemist oleks *contra legem* -tõlgendamisega. Teisisõnu tuleks lahendada küsimus, kas harta nimetatud säte lubab esialgse tõhusa õiguskaitse määrata kohtul, millel takistatakse võtmast arvesse muid asjaolusid (välja arvatud kahju), mis mõjutavad negatiivselt ja selgelt akti enda kooskõla liidu õigusega.

82. Leian väljatoodud reservatsioone arvestades, et harta artikli 47 esimeses lõigus nõutud õiguskaitsevahendi tõhusus satuks kahtluse alla, kui liikmesriigi õigusnormi kui terviku tõlgendamisel, kui rakendatakse liidu õigust, ilmneks järgmine:

– õigusnormi kohaselt piirdutakse sisuliselt kriminaalõiguslikku laadi halduskaristustele kohtuliku kontrolli rakendamisel (menetluses, milles taotletakse äriruumi pitseerimise esialgse täitmise korralduse peatamist) ainult olulise või raskesti hüvitatava kahju hindamisega; ja

– samas jäetakse kõrvale igasugune võimalus, et kohtunik hindab oma seisukoha kujundamiseks seda, kas peatamise taotlus on esmapilgul faktiliselt ja õiguslikult põhjendatud argumentidega, mida saab pidada tõepäraseks.

83. Avaliku võimu ja esialgse õiguskaitse taotleja huvide kaalumine on esialgse õiguskaitse meetmete võtmise lahutamatu osa. Esialgse õiguskaitse puhul tuleb muidugi võtta arvesse olulist või raskesti hüvitatavat kahju, mille karistava haldusakti vahetu täitmine selle adressaadile põhjustab. Kohus saab samuti hinnata, kas kõigele vaatamata on olemas ülekaalukas üldine huvi, mis õigustab esialgset täitmist, kuna adressaadi poolt esitatud esialgse õiguskaitse taotlus ei ole vaakumis, vaid see esitatakse seismaks vastu huvile, mis on seotud kogu ametiasutuse tegevusega taotletavate eesmärkidega.

84. Üldsuse huvi ei ole siiski tingimusteta ega absoluutne ning seda tuleb vajaduse korral ühitada mõjutatud isiku huvidega, järgides tema õigusi ja õiguspäraseid huve.

85. Leian, et selleks, et liidu õigusega reguleeritavates valdkondades oleks kohtulik kaitse tõhus, ei pruugi piisata sellest, kui kohus hindab ainult sisuliselt kriminaalõiguslikku laadi haldusakti esialgse täitmisega kaasnevat kahju.

86. Pädev kohus peab täitmise peatamise asjakohasuse üle otsustades olema võimeline hindama muid potentsiaalselt asjakohaseid tegureid, mille on esitanud peatamise taotleja, mille puhul ei nõuta põhjalikku analüüsi (mis käib akti õiguspärasust käsitleva hilisema protsessi juurde) ja mis toovad esmapilgul välja puudused, mille tõttu see akt ei ole liidu õigusega kooskõlas.

87. Kui see ei oleks nii, ei oleks harta artiklis 47 sätestatud õiguskaitsevahend tõhus: kohtul oleks *kohustus* kontrollida karistava akti esialgse täitmise aluseid ilma, et ta saaks peatamise etapis anda hinnangut, et akt on selgelt liidu õigusega vastuolus. Leian neil asjaoludel, et õigus tõhusale õiguskaitsevahendile saaks niiviisi (osaliselt) kannatada, mis takistaks sellel kogu oma potentsiaali realiseerimist.

88. Minu eesmärk ei ole seada selle mõttekäiguga kahtluse alla paljudes liikmesriikides tavapäraseid õigusnorme, mis piiravad kohtu tegutsemisulatust konkreetsete menetlusmehhanismide puhul, näiteks esialgse õiguskaitse meetmete võtmise puhul. Leian lihtsalt, et sellised piirangud ei tohi olla nii äärmuslikud, et lõikavad kohtu ülesandest välja ühe selle olulise komponendi, millega kontrollitakse haldusasutuste tegevuse vastavust liidu õigusele.

3. Euroopa Inimõiguste Kohtu nõutud kaitsetase esialgse õiguskaitse puhul

89. Harta artikli 52 lõike 3 kohaselt on hartas sisalduvate selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsiooniga tagatud õigustele, „samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud. See säte ei takista liidu õiguses ulatuslikuma kaitse kehtestamist.“

90. Nimetatud sätte rakendamine määrab ära, et harta artikli 47 esimese lõigu tõlgendamiseks, mis vastab Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklile 13,[34] tuleb võtta arvesse Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK“) praktikat.

91. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab kahele EIK otsusele, milles mööndi küll, et täieliku pädevuse põhimõte võib lubada mõningaid erandeid,[35] aga kinnitatakse siiski, et kohtule esitatud kaebus peab võimaldama viia läbi teatava asjaolude ja asjaolude tuvastamise menetluse analüüsi.[36]

92. Komisjon täpsustab seda küsimust ja väidab, et EIK hinnangul ei ole Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga vastuolus see, kui ametiasutus määrab haldusmenetluses „karistuse“, kuigi täieliku pädevusega kohus peab seda kahtlemata hiljem kontrollima.[37]

93. Komisjon leiab selles kontekstis, et isegi kui esialgset täitmist võimaldavate meetmete puhul saab lubada nende võtmisel väiksemaid tagatisi, peab hilisem kohtulik kontroll kindlasti hõlmama asjaolude hindamist.

[34] Vt selgitused põhiõiguste harta kohta, mis koostati harta koostanud konvendi presiidiumi juhtimisel (ELT 2007, C 303, lk 17). Selgitustele viidatakse 29. märtsi 2022. aasta kohtuotsuses Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235), punkt 116, seoses harta artikli 47 esimese lõigu ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 13.

[35] EIK 21. juuni 2016. aasta otsus Al-Dulimi ja Montana Management Inc. *vs.* Šveits (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908), punkt 130.

[36] EIK 20. oktoobri 2015. aasta otsus Fazia Ali *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810), punktid 83 ja 84.

[37] Komisjoni seisukohtade punkt 35, milles viidatakse muu hulgas EIK 11. juuli 2023. aasta otsusele European Air Transport Leipzig Gmbh *vs.* Belgia (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913), punkt 49.

94. Minu arvates tuleb EIK praktikale viitamisel eristada, kas selles käsitletakse üldise haldustegevuse kohtuliku kontrolli (läbivaatamise) pädevust või konkreetset kontrolli, mille peavad kohtud viima ettevaatusabinõuna läbi, kui pooled on vaidlustanud haldusakti esialgse täitmise korralduse.

95. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ja komisjoni välja toodud EIK otsustest nähtub järgmine:

– kohtuotsus Al-Dulimi ja Montana Management Inc. *vs.* Šveits [38] on tehtud selgitamaks välja, kas Šveitsi Konföderatsiooni kohus järgis Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõiget 1, kui ta vaatas läbi kaebuse, mis esitati vara konfiskeerimise korralduse peale, mille selle riigi ametiasutused andsid ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni täitmiseks. Selles ei käsitleta esialgse õiguskaitse meetmete ulatust;

– kohtuotsuses Fazia Ali *vs.* Ühendkuningriik [39] lükatakse tagasi seisukoht, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõiget 1 on rikutud kohtuasjades, milles kaebaja väitis, et nimetatud sätet on rikutud seetõttu, et tal ei olnud võimalik pöörduda asjaolude kontrollimiseks sõltumatu ja erapooletu kohtu poole. Taaskord ei ole EIK otsus tehtud esialgse õiguskaitse meetmete ulatuse kohta. Otsuses täieulatuslikku kohtulikku kontrolli käsitlevad kaalutlused on üldsõnalised ja võivad sõltuvalt olukorrast muutuda;

– kohtuotsus European Air Transport Leipzig Gmbh *vs.* Belgia [40] käsitleb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõike 1 võimalikku rikkumist, kuna liikmesriigi kohus ei viinud äriühingule määratud rahalise karistuse läbivaatamisel läbi täieulatuslikku kohtulikku kontrolli. EIK leiab, et rikkumist ei esinenud ja tuletab meelde, et kui haldusmenetluses määrab „karistuse“ ametiasutus, kes ei täida ise nimetatud artiklis esitatud tingimusi, peab täieliku pädevusega kohtul olema nimetatud otsust võimalik hiljem kontrollida. Samuti ei käsitleta kohtuotsuses esialgse õiguskaitse meetmetega seotud probleeme;

– 3. juuli 2008. aasta otsuses Družstevní záložna Pria jt *vs.* Tšehhi Vabariik [41] korratakse, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõikes 1 tunnustatud õigust rikutakse, kui kaebaja ei saa pöörduda kohtusse oma kaalutlusõigust kasutanud haldusasutuse tehtud otsuses sisalduvate faktiliste asjaolude tuvastamiseks. [42] Selline üldine seisukoht ei käsitle siiski esialgse õiguskaitse meetmete ulatust, mille eesmärk on peatada haldusakti esialgne täitmine.

96. Nimetatud otsuste asjakohasus käesolevas kohtuasjas on seega piiratud, kuna neis ei käsitleta teemat, mis osutub käesoleval juhul konkreetselt vaidluse esemeks. Asjaolu, et õigussüsteem tervikuna peab pakkuma huvitatud isikutele võimalust esitada haldusaktide peale täieliku pädevuse teostamise kaebuse, milles kohus peab otsustama kõigi sisuliste küsimuste üle, ei

[38] EIK 21. juuni 2016. aasta otsus Al-Dulimi ja Montana Management Inc. *vs.* Šveits (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908), punktid 128–130. EIK sedastab selles, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 lõikega 1 on põhimõtteliselt kehtestatud täieliku pädevuse teostamise kaebus (ehk kaebus, mille puhul on kohus pädev tegema otsuse kõigis esitatud faktilistes ja õiguslikes küsimustes), kuigi see õigus ei ole absoluutne ja „täieliku pädevuse põhimõtet on mitu korda leevendatud EIK praktikaga“, millega on antud sellele pädevusele vähem range tõlgendus, eriti mõningate haldusasjade puhul.

[39] EIK 20. oktoobri 2015. aasta otsus Fazia Ali *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810).

[40] EIK 11. juuli 2023. aasta otsus European Air Transport Leipzig Gmbh *vs.* Belgia (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913).

[41] EIK 3. juuli 2008. aasta otsus Družstevní záložna Pria jt *vs.* Tšehhi Vabariik (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401).

[42] EIK 3. juuli 2008. aasta otsus Družstevní záložna Pria jt *vs.* Tšehhi Vabariik (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401), punkt 111.

tähenda, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis kehtestatakse, et selline täielik kontroll tuleb viia läbi alati ja põhimõtteliselt kõigi individuaalsete õiguskaitsevahendite puhul, nagu seda on esialgse õiguskaitse meetmed.

97. Lisaks tuleb võtta arvesse asjaolu, et eespool osutatud kohtuotsustes on EIK sedastanud, et õigus pöörduda kohtusse ei ole absoluutne [43] ja haldusakti kohtuliku kontrolli puhul ei taga Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 6 õigust menetlusele sellises kohtuastmes, mis võimaldab asendada haldusliku kriteeriumi kohtu seisukohaga. [44]

98. Igal juhul ei nõua viidatud kohtuotsustes sisalduv EIK praktika, et haldusasutuse tuvastatud asjaolusid tuleb tingimata kohtulikult täielikult kontrollida, vaid selles on nõutud, et asjaolusid ja nende tuvastamise menetlust „kontrollitaks teatud määral".

99. EIK leiab kohtuliku kontrolli piisavuse hindamisel, et lisaks kohtu pädevuse arvesse võtmisele tuleb hinnata ka selliseid tegureid nagu haldusakti ese, menetluslikud tagatised ning ametiasutuse ja mõjutatud isiku vahelise vaidluse sisu. [45]

100. Käesolevas kohtuasjas arutusel oleva küsimusega on seevastu rohkem seotud EIK 5. veebruari 2002. aasta otsus Čonka *vs.* Belgia, [46] mis tehti Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 13 nõuete kohta kaebuse puhul, mis käsitles Belgias varjupaika taotlenud Slovakkia kodanike kinnipidamise ja Slovakkiale välja andmise tingimusi.

101. EIK käsitleb nimetatud otsuses Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 13 mõju liikmesriigi asutuse võetud aktide täitmisele. Nimelt kuna riigist välja saadetud isikud esitasid kaebuse, et neile ei olnud kättesaadav ükski Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 13 nõuetega kooskõlas olev õiguskaitsevahend, analüüsis EIK, kas vaidlustamise, tavamenetluses peatamise ja äärmiselt kiireloomulise peatamise mehhanismid vastasid Conseil d'État (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) puhul nimetatud nõuetele, nagu väitis Belgia valitsus.

102. EIK rõhutas selliselt täpsustatud vaidluse puhul, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 13 viidatud õiguskaitsevahend peab olema tõhus, ja lisas, et sellise õiguskaitsevahendina käsitatakse vahendit, millega on võimalik peatada Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga vastuolus olevate meetmete täitmine, mille tagajärjed võivad olla pöördumatud. Järelikult on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 13 vastuolus see, kui sellised meetmed täidetakse enne, kui liikmesriigi asutused on analüüsinud nende vastavust Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile. EIK lisas, et igal juhul on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni osalisriikidel teatav kaalutlusõigus selles osas, kuidas nimetatud sättest tulenevaid kohustusi täita. [47]

103. Kohtuotsuse Čonka *vs.* Belgia rakendamine sellisel juhul nagu käesoleva eelotsusetaotluse aluseks olev juhtum, võib äärmisel juhul tuua kaasa järelduse, et Bulgaaria õiguses on olemas tõhus õiguskaitsevahend, et peatada haldusotsused, mille tagajärjed võivad olla pöördumatud. Kui

[43] EIK 21. juuni 2016. aasta otsus Al-Dulimi ja Montana Management Inc. *vs.* Šveits (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908), punkt 129.

[44] EIK 20. oktoobri 2015. aasta otsus Fazia Ali *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810), punkt 77.

[45] EIK 20. oktoobri 2015. aasta otsus Fazia Ali *vs.* Ühendkuningriik (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810), punkt 78.

[46] EIK 5. veebruari 2002. aasta otsus Čonka *vs.* Belgia, (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499).

[47] EIK 5. veebruari 2002. aasta otsus Čonka *vs.* Belgia, (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499), punkt 79.

nõustuda, et selline pöördumatus on olemas äriruumide piiratud ajaks pitseerimise puhul (mis on vaieldav), tuleb märkida, et halduskohtumenetluse seadustiku kohaselt saab selle meetme täitekorralduse juba kirjeldatud tingimustel edasi kaevata.

104. Kokkuvõttes on minu meelest keeruline leida *nii konkreetse teema puhul nagu seda on käesoleva eelotsusemenetluse ese* EIK praktikast selget suunda, millest Euroopa Kohus saaks harta artikli 47 esimese lõigu tõlgendamisel lähtuda.

105. Lõpetuseks, kui harta artikli 47 esimese lõigu kohaldamisel nõustutaks minu pakutud lahendusega, oleks nimetatud sättega liidu õiguse alusel tagatud kaitsetase laiem kui Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklitega 6 ja 13 vastavalt EIK tõlgendusele pakutav kaitsetase.

V. Ettepanek

106. Eeltoodut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Administrativen sad – Blagoevgradile (Blagoevgradi halduskohus, Bulgaaria) järgmiselt:

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 esimest lõiku koostoimes nõukogu 28. novembri 2006. aasta direktiivi 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi, artikliga 273

tuleb tõlgendada nii, et

sellega ei ole üldjuhul vastuolus liikmesriigi õigusnorm, mis lubab kohtul tervikuna peatada äriruumi pitseerimist käsitleva haldusmeetme esialgse täitmise korralduse, mis on antud käibemaksualase rikkumise tuvastamise tõttu, kui nimetatud esialgne täitmine võib põhjustada kaebajale olulise või raskesti hüvitatava kahju;

sellega on aga vastuolus see, kui nimetatud liikmesriigi õigusnormi rakendamise kohtuliku kontrolli ulatus piirdub esialgse täitmise korralduse peatamise menetluse raames ainult olulise või raskesti hüvitatava kahju olemasolu tuvastamisega, välistades igasuguse võimaluse, et kohus hindab oma seisukoha kujundamiseks seda, kas peatamise taotlus on faktiliselt ja õiguslikult põhjendatud argumentidega, mida saab pidada tõepäraseks ja mis toovad esmapilgul välja puudused, mille tõttu see akt ei ole liidu õigusega kooskõlas.