Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 13. veljače 2025.[1]

Predmet C-605/23

„Ati-19” EOOD
protiv
Načalnik na otdel „Operativni dejnosti” – Sofia v Glavna direkcija „Fiskalen kontrol” pri Centralno upravlenie na Nacionalnata agencija za prihodite

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Administrativen sad – Blagoevgrad (Upravni sud u Blagoevgradu, Bugarska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednički sustav poreza na dodanu vrijednost (PDV) – Direktiva 2006/112/EZ – Članak 273. – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 47. prvi stavak – Pravo na djelotvoran pravni lijek – Upravna mjera pečaćenja poslovnog prostora – Zahtjev za suspenziju – Sudski nadzor ograničen na ocjenu štete koju bi izvršenje mjere moglo uzrokovati”

1. U sporu u okviru kojeg je upućen zahtjev za prethodnu odluku zahtijeva se suspenzija odluke o privremenom izvršenju mjere pečaćenja poslovnog prostora koju su bugarska porezna tijela[2] donijela zbog nepravilnosti utvrđenih u pogledu naplate poreza na dodanu vrijednost (PDV).

2. Odluka o pečaćenju poslovnog prostora iz navedenog se razloga može, u teoriji, kvalificirati kao mjera kojom se nastoji osigurati pravilna naplata PDV-a i spriječiti utaja (članak 273. Direktive 2006/112/EZ)[3].

3. Iako su porezna tijela, osim što su naložila pečaćenje, društvu koje je vlasnik poslovnog prostora izrekla novčanu sankciju, ona nije predmet spora koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev.

4. Taj sud želi doznati, ukratko, je li nacionalno pravno pravilo kojim se uređuju pravni lijekovi protiv privremenog izvršenja upravne mjere pečaćenja u skladu s pravom zajamčenim člankom 47. prvim stavkom Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

[1] Izvorni jezik: španjolski

[2] U postupku koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev tuženik je Načalnik na otdel „Operativni dejnosti” – grad Sofia v Glavna direkcija „Fiskalen kontrol” pri Centralno upravlenie na Nacionalnata agencija za prihodite (načelnik odjela „Operativni poslovi” u Gradu Sofiji u Glavnoj upravi za porezni nadzor pri Središnjoj upravi Nacionalne agencije za javne prihode, Bugarska).

[3] Direktiva Vijeća od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL 2006., L 347, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 120.) (u daljnjem tekstu: Direktiva o PDV-u)

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije: Direktiva o PDV-u

5. U skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (a), PDV-u podliježe „isporuka robe koju obavlja porezni obveznik koji djeluje kao takav na teritoriju države članice u zamjenu za plaćanje”.

6. Člankom 273. određuje se:

„Države članice mogu propisati i druge obveze koje smatraju potrebnima da bi osigurale pravilnu naplatu PDV-a, te da bi spriječile utaju, uz poštivanje jednakog postupanja s domaćim transakcijama i transakcijama koje obavljaju porezni obveznici između država članica, te pod uvjetom da te obveze u trgovini između država članica ne uzrokuju formalnosti povezane s prelaskom preko granice.

Mogućnost predviđena prvim stavkom ne može se upotrebljavati za određivanje dodatnih obveza izdavanja računa, koje su veće od onih propisanih u poglavlju 3.”

B. Nacionalno pravo

1. Zakon o PDV-u[4]

7. U članku 118. stavku 1., u verziji koja se primjenjuje na činjenice iz glavnog postupka, navodi se:

„Svaka osoba koja je registrirana ili neregistrirana na temelju ovog zakona dužna je u pisanom obliku registrirati i evidentirati isporuke i prodaje koje je izvršila u poslovnim prostorima izdavanjem fiskalnog računa koji je generirao porezni uređaj (račun blagajne) ili računa izrađenog integriranim automatskim sustavom za upravljanje trgovačkom djelatnosti (račun sustava), i to neovisno o tome je li zatražen drugi porezni dokument. Primatelj mora dobiti račun blagajne ili račun sustava i zadržati ga do napuštanja poslovnog prostora.”

8. Člankom 185. stavcima 1. i 2. propisuje se:

„(1) Za neizdavanje dokumenta iz članka 118. stavka 1. fizičke osobe koje nisu trgovci kažnjavaju se novčanom kaznom od 100 do 500 bugarskih leva [BGN], a pravne osobe i trgovci pojedinci novčanom sankcijom od 500 do 2000 BGN.

(2) Osim u slučajevima iz stavka 1., osobi koja počini ili dopusti povredu članka 118. ili odredbe za njegovu provedbu, izreći će se, ako je fizička osoba, a ne trgovac, novčana kazna u iznosu od 300 do 1000 leva (BGN) ili, ako je pravna osoba ili trgovac pojedinac, novčana sankcija u iznosu od 3000 do 10 000 leva (BGN). Ako povreda ne utječe na porezne prihode, izriču se kazne propisane u stavku 1.”

[4] Zakon za danak vrhu dobavenata stojnost (Zakon o porezu na dodanu vrijednost) od 21. srpnja 2006. (DV br. 63 od 4. kolovoza 2006., str. 8.) (u daljnjem tekstu: Zakon o PDV-u)

9. U članku 186. navodi se:

„(1) Prisilna upravna mjera pečaćenja poslovnog prostora u trajanju do najviše 30 dana, neovisno o predviđenim novčanim kaznama ili novčanim sankcijama, primjenjuje se na osobu koja:

1. propusti

(a) izdati odgovarajući dokument o prodaji u skladu sa člankom 118.;

[…]

(3) Prisilna upravna mjera na temelju stavka 1. primjenjuje se obrazloženim nalogom Službe za prihode ili službenika kojeg je ta služba ovlastila.

(4) Protiv naloga iz stavka 3. može se podnijeti tužba u skladu s postupkom predviđenim Zakonikom o upravnom sporu."

10. U skladu s člankom 187. stavcima 1. i 4.:

„(1) U slučaju primjene prisilne upravne mjere predviđene u članku 186. stavku 1., pristup poslovnom prostoru ili poslovnim prostorima osobe također je zabranjen, a osoba ili njezin opunomoćenik uklanjaju robu koja se nalazi u tim prostorima i pripadajućim skladištima. […]

[…]

(4) Na zahtjev počinitelja povrede i pod uvjetom da podnese dokaz o plaćanju cijele novčane kazne ili novčane sankcije, tijelo ukida prisilnu upravnu mjeru koju je izreklo. Uklanjanje plombi uvjetovano je obvezom suradnje počinitelja povrede. U slučaju ponavljanja povrede skidanje plombi poslovnog prostora nije dopušteno prije isteka roka od mjesec dana nakon njegova pečaćenja."

11. Članak 188.[5] glasi:

„(1) Prisilna upravna mjera iz članka 186. stavka 1. privremeno se izvršava pod uvjetima predviđenima u članku 60. stavcima 1. do 7. Zakonika o upravnom sporu.

(2) Protiv sudske odluke nije dopušten pravni lijek."

12. U članku 193. ističe se:

„(1) Zakonom o prekršajima i upravnim sankcijama uređuje se utvrđivanje povreda ovog zakona i normativnih akata za njegovu provedbu, donošenje i izvršenje odluka kojima se izriču upravne sankcije kao i pravna sredstva koja se mogu podnijeti protiv tih odluka.

(2) Prekršaje utvrđuju službe za prihode, a odluke kojima se izriču upravne sankcije donosi izvršni direktor Nacionalne agencije za javne prihode ili službenik kojeg on za to ovlasti."

[5] U verziji koja je primjenjiva na slučaj, kako je izmijenjena i objavljena u DV-u br. 100 od 20. prosinca 2019.

2. Zakonik o upravnom sporu[6]

13. U skladu s njegovim člankom 6. stavkom 5., u verziji koja se primjenjuje na činjenice iz glavnog postupka, upravna tijela moraju se suzdržati od donošenja akata i postupanja koji mogu uzrokovati štetu koja je očito neproporcionalna s obzirom na zadani cilj.

14. U članku 60. navodi se:

„(1) Upravni akt sadržava odluku o privremenom izvršenju kada to zahtijeva život ili zdravlje građana, kako bi se zaštitili osobito važni interesi države ili javnosti, kada bi izvršenje odluke moglo biti onemogućeno ili znatno otežano, ili ako bi kašnjenje izvršenja moglo dovesti do teške ili teško popravljive štete ili pak na zahtjev jedne od stranaka, kako bi se zaštitio neki od njezinih interesa koji su za nju osobito važni. U potonjem slučaju upravno tijelo zahtijeva odgovarajuće jamstvo.

(2) Odluka o privremenom izvršenju mora biti obrazložena.

[…]

(5) Protiv odluke kojom se odobrava ili odbija privremeno izvršenje može se sudu posredstvom upravnog tijela podnijeti tužba u roku od tri dana od dostave odluke, neovisno o tome je li protiv upravnog akta bilo podneseno pravno sredstvo.

(6) Tužba se razmatra na zatvorenoj sjednici što je prije moguće bez dostave preslika tužbe strankama. Tužbom se ne odgađa privremeno izvršenje, ali ga sud može odgoditi dok ne donese konačnu odluku o tužbi.

(7) Kada poništi pobijanu odluku, sud odlučuje o meritumu. Ako se privremeno izvršenje poništi, upravno tijelo ponovno uspostavlja stanje prije izvršenja.

(8) Protiv odluke suda može se podnijeti pravno sredstvo.”

15. Na temelju članka 128. stavka 1. točke 1., upravni sudovi nadležni su za odlučivanje u predmetima u kojima se nastoji, među ostalim, ishoditi izmjena ili poništenje upravnih akata.

16. U skladu s člankom 146., razlozi za podnošenje pravnih sredstava protiv upravnih akata mogu se temeljiti na: (a) nenadležnosti; (b) povredi postupka; (c) ozbiljnoj povredi pravila upravnog postupka; (d) povredi pravila materijalnog prava; te (e) neusklađenosti s ciljem koji se nastoji ostvariti zakonom.

17. Članak 166. glasi:

„(1) Podnošenjem pravnog sredstva odgađa se izvršenje upravnog akta.

(2) U svakom stadiju postupka sve do pravomoćnosti presude sud može, na tužiteljev zahtjev, odgoditi privremeno izvršenje odobreno pravomoćnom odlukom tijela koje je donijelo akt iz članka 60. stavka 1., ako bi privremeno izvršenje moglo tužitelju prouzročiti tešku ili teško popravljivu štetu. […]”.

[6] Administrativnoprocesecualen kodeks (Zakonik o upravnom sporu) (DV br. 30 od 11. travnja 2006.) (u daljnjem tekstu: APK)

II. Činjenice, spor i prethodno pitanje

18. „Ati-19” EOOD jednočlano je društvo s ograničenom odgovornošću koje se koristi poslovnim prostorom u Blagoevgradu (Bugarska).

19. Bugarska porezna uprava provela je 3. kolovoza 2023. nadzor u poslovnom prostoru društva „Ati-19”, tijekom kojeg:

– Prije nego što su se predstavili, inspektori su obavili kupnju u vrijednosti od 14,80 bugarskih leva (otprilike 8 eura), za koju im nije izdan nikakav fiskalni račun.

– Utvrđeno je da je dnevni fiskalizirani promet iznosio 327,80 bugarskih leva (otprilike 167 eura), dok se u blagajni nalazilo ukupno 573,55 bugarskih leva (otprilike 293 eura).

20. Rješenjem od 8. kolovoza 2023. protiv društva Ati-19 pokrenut je upravni postupak radi izricanja novčane sankcije.

21. Porezna uprava izrekla je 29. kolovoza 2023. društvu Ati-19 novčanu sankciju u iznosu od 1000 bugarskih leva (otprilike 500 eura).

22. Porezna uprava naložila je 30. kolovoza 2023. pečaćenje poslovnog prostora i zabranu pristupa u trajanju od 14 dana.

23. Društvo Ati-19 o mjeri pečaćenja obaviješteno je 6. rujna 2023. U potvrdi o primitku kao stvarni datum izvršenja mjere pečaćenja određen je 21. rujna 2023.

24. Društvo Ati-19 14. rujna 2023. podnijelo je protiv odluke o izvršenju mjere pečaćenja tužbu Administrativen sadu – Blagoevgrad (Upravni sud u Blagoevgradu, Bugarska), u skladu s odredbama članka 60. stavka 5. APK-a.

25. Sud je 18. rujna 2023. utvrdio da je tužba društva Ati-19 nepravodobno podnesena jer ju ono nije podnijelo u roku od tri dana od uručivanja obavijesti o odluci.

26. Društvo Ati-19 podnijelo je 19. rujna 2023. navedenom sudu zahtjev za suspenziju izvršenja mjere pečaćenja poslovnog prostora u skladu s člankom 166. stavkom 2. APK-a.

27. U tom kontekstu, Administrativen sad – Blagoevgrad (Upravni sud u Blagoevgradu) uputio je Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 47. prvi stavak Povelje […] tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis o zaštiti od privremenog izvršenja mjera koje je uveo nacionalni zakonodavac radi osiguravanja interesa u skladu s člankom 273. Direktive [o PDV-u] u okviru kojeg je doseg sudskog nadzora nad primjenom tog nacionalnog propisa ograničen na postojanje pretrpljene štete?”

III. Postupak pred Sudom

28. Tajništvo Suda zaprimilo je zahtjev za prethodnu odluku 4. listopada 2023.

29. Pisana očitovanja podnijele su bugarska vlada i Europska komisija.

30. Sud koji je uputio zahtjev na zahtjev je Suda, u dopisu koji je Tajništvo Suda zaprimilo 28. prosinca 2023., potvrdio da 20. prosinca 2023. odluka o pečaćenju još nije bila izvršena..

31. Sud je odlučio da nije potrebno održati raspravu.

IV. Analiza

A. Dopuštenost

32. Bugarska vlada ističe dva prigovora nedopuštenosti zahtjeva za prethodnu odluku:

– S jedne strane, osporava postojanje odluke o privremenom izvršenju mjere pečaćenja [7].

– S druge strane, tvrdi da je, s obzirom na to da pečaćenje nije provedeno, bespredmetan postupak u kojem se zahtijevala suspenzija njegova izvršenja [8].

33. Prema mojem mišljenju, oba prigovora treba odbiti.

34. Kad je riječ o prvom prigovoru, predmet je postupka koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev suspenzija privremenog izvršenja mjere pečaćenja poslovnog prostora. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri postoji li odluka o izvršenju i koji je njezin sadržaj.

35. Sud se treba osloniti na prikaz činjeničnog stanja koji mu je dostavio sud koji je uputio zahtjev. U tom prikazu izričito se navodi da je prilikom donošenja mjere pečaćenja odobreno njezino privremeno izvršenje, „koje je dio sadržaja odluke” Osim toga, nacionalni je sud u kasnijem dopisu upućenom Sudu ustrajao na tome da je privremeno izvršenje mjere pečaćenja odobrilo nadležno upravno tijelo [9].

36. Kad je riječ o drugom prigovoru, čini se da sve upućuje na to da je pečaćenje provedeno tek nekoliko mjeseci nakon upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku. Međutim, to ne dovodi do (navodne) bespredmetnosti nacionalnog postupka ni, posljedično, samog zahtjeva za prethodnu odluku.

37. Naime, zbog činjenice da izvršenje tada još nije provedeno postupak koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev ne postaje bespredmetan i taj sud mora odlučiti treba li odgoditi privremeno izvršenje. Sve dok mjera pečaćenja ne postane neizvršiva, njezino je izvršenje jedna od postojećih mogućnosti čije (buduće) ostvarivanje samo po sebi utječe na interese osobe protiv koje je donesena. Ta osoba stoga ima aktivnu procesnu legitimaciju da od suda koji je uputio zahtjev traži suspenziju odluke o privremenom izvršenju mjere pečaćenja, a taj je sud nadležan o tome donijeti odluku (po potrebi, nakon upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku koje smatra potrebnim) u okviru nacionalnog postupka u kojem donosi presudu.

[7] Prema tvrdnjama bugarske vlade, potvrda o primitku odluke o pečaćenju dokazuje samo dan kad je dostavljena ta odluka, ali se u njoj ne navodi da je odobreno njegovo privremeno izvršenje.

[8] Točka 47. pisanih očitovanja bugarske vlade

[9] Redom, točka 44. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i točka 3. dopisa suda koji je uputio zahtjev, koji je Tajništvo Suda zaprimilo 28. prosinca 2023.

B. Utjecaj presude Suda od 4. svibnja 2023., MV–98 [10], na ovaj predmet

38. Sud koji je uputio zahtjev istaknuo je presudu MV–98, koju je Sud donio kao odgovor na drugi zahtjev za prethodnu odluku koji je prvonavedeni sud uputio 2021.

39. Činjenice u predmetu MV–98 slične su činjenicama u ovom predmetu: prilikom nadzora provedenog u poslovnom prostoru bugarska porezna uprava utvrdila je da društvo MV–98 nije registriralo prodaju određene robe niti izdalo fiskalni račun za tu prodaju.

40. Porezna je uprava na temelju tih činjenica, ukratko:

– U skladu s člankom 185. Zakona o PDV-u, društvu MV–98 izrekla novčanu sankciju.

– U skladu s člankom 186. tog zakona, donijela upravnu mjeru pečaćenja poslovnog prostora u trajanju od14 dana.

– Odlukom donesenom na temelju članka 60. APK-a, „izdano je odobrenje za privremeno izvršenje jer je ta uprava smatrala da je to privremeno izvršenje nužno radi zaštite interesa države, a osobito interesa Državne riznice” [11].

41. Sud se u presudi MV–98 osvrnuo samo na tumačenje članka 273. Direktive o PDV-u i članka 50. Povelje kako bi ocijenio primjenu načela *ne bis in idem* na novčanu sankciju i mjeru pečaćenja poslovnog prostora zajedno.

42. Naime, Sud nije razmatrao treće prethodno pitanje u predmetu MV–98 [12], koje se odnosilo na odnos između članka 47. Povelje i nacionalnih pravnih pravila o privremenom izvršenju mjere pečaćenja poslovnih prostora. To pitanje, na koje nije odgovoreno, i jedino pitanje upućeno u ovom predmetu sadržajno se podudaraju.

43. Iako, da ponovim, u presudi MV–98 nije donesena odluka o sustavu privremenog izvršenja mjere pečaćenja, ona je u određenoj mjeri korisna u ovom predmetu jer je zbog nje sud koji je uputio zahtjev pečaćenje kvalificirao kao sankciju kaznene prirode. Takva kvalifikacija može utjecati na ispitivanje merituma o kojem se ovdje raspravlja.

C. Primjenjivost Povelje

44. Odredbe Povelje, u skladu s njezinim člankom 51. stavkom 1., odnose se na države članice samo kada provode pravo Unije [13].

45. Iz članaka 2. i 273. Direktive o PDV-u u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a i člankom 325. stavkom 1. UFEU-a proizlazi da države članice imaju obvezu poduzimati sve potrebne zakonodavne i upravne mjere koje mogu osigurati cjelovitu naplatu dugovanog PDV-a na njihovim državnim područjima te suzbijati utaju [14].

[10] Predmet C-97/21 (EU:C:2023:371; u daljnjem tekstu: presuda MV–98)

[11] Presuda MV–98, t. 20.

[12] Sud na treće prethodno pitanje u predmetu MV–98 nije mogao odgovoriti jer nisu bili ispunjeni zahtjevi iz članka 94. točke (c) Poslovnika. Presuda MV–98, t. 65. do 70.

[13] Vidjeti među ostalim presudu od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, t. 17.)

[14] Presuda od 13. listopada 2022., Direktor na Direkcija „Obžalvane i danačno-osiguritelna praktika” (C-1/21, EU:C:2022:788, t. 60. i navedena sudska praksa)

46. Člankom 325. UFEU-a „od država članica se zahtijeva da se odvraćajućim i učinkovitim mjerama bore protiv nezakonitih djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije te da, posebno, radi suzbijanja prijevara usmjerenih protiv financijskih interesa Unije, poduzimaju iste mjere koje poduzimaju radi suzbijanja prijevara koje su usmjerene protiv njihovih vlastitih financijskih interesa” [15].

47. Budući da se nacionalnim propisom o kojem je riječ u zahtjevu za prethodnu odluku nastoji osigurati pravilna naplata PDV-a i spriječiti utaja, on je u načelu u skladu s obvezama koje proizlaze iz prava Unije.

48. S toj stajališta, upravnom mjerom pečaćenja poslovnog prostora u kojem je utvrđena povreda Zakona o PDV-u provode se članci 2. i 273. Direktive o PDV-u te stoga i pravo Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

49. Stoga prilikom izricanja te mjere pečaćenja treba poštovati temeljno pravo zajamčeno člankom 47. prvim stavkom Povelje. Slijedom toga, treba ispitati meritum zahtjeva za prethodnu odluku, koji se odnosi samo na tumačenje te odredbe.

D. Meritum

1. Razgraničenje spora

50. Mjera pečaćenja poslovnog prostora donesena je na temelju članka 186. stavka 1. Zakona o PDV-u. U skladu s člankom 188. stavkom 1. tog zakona, ta se mjera mogla privremeno izvršiti na temelju odredbi APK-a.

51. U skladu s odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, nacionalna sudska praksa nije ujednačena kad je riječ o potrebi da se u svakom slučaju obrazloži postojanje javnog interesa kojim se opravdava privremeno izvršenje. Čini se da neki bugarski sudovi smatraju da uvijek treba pretpostaviti da postoji takav interes [16].

52. U svakom slučaju, kao što se to objašnjava u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, nakon odobrenja privremenog izvršenja pojedinačnog upravnog akta, protiv njega je moguće podnijeti dvije vrste pravnih sredstava:

– Tužbu protiv privremenog izvršenja, odnosno tužbu protiv odluke kojom se odobrava privremeno izvršenje (članak 60. stavak 5. APK-a). Tom se tužbom može zahtijevati da se navedena odluka proglasi ništavom.

– Zahtjev za suspenziju privremenog izvršenja upravnog akta, pod uvjetima iz članka 166. APK-a.

53. Međutim, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je društvo Ati-19 tužbu za poništenje predviđenu člankom 60. APK-a podnijelo nepravodobno. Budući da je ta tužba odbijena, društvo je podnijelo zahtjev za suspenziju privremenog izvršenja i tako ostvarilo pravo na podnošenje pravnog sredstva iz članka 166. APK-a. Obrada tog pravnog sredstva dovela je do postupka u okviru kojeg je upućen zahtjev za prethodnu odluku.

[15] Presuda od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), t. 26.

[16] Točke 61. do 63. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

54. Riječima suda koji je uputio zahtjev, „[p]itanje djelotvornosti tog zahtjeva [za suspenziju] u smislu članka 47. prvog stavka Povelje postavlja se upravo zbog dosega sudskog nadzora u skladu s člankom 166. stavkom 2. APK-a” [17].

55. Konkretnije, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da treba utvrditi:

– „[…] pruža li sudska zaštita od tog izvršenja prije odluke suda o zakonitosti same odluke o pečaćenju poslovnog prostora dovoljna jamstva protiv arbitrarnih i neproporcionalnih intervencija u djelatnost društva” [18].

– „[…] predstavlja li postupak poput spornoga u ovom predmetu u skladu s člankom 166. stavcima 2. i 3. APK-a, kojim se isključuje ocjena činjenica i u kojem je doseg sudskog nadzora ograničen samo na postojanje pretrpljene štete, djelotvoran pravni lijek s obzirom na članak 47. Povelje” [19].

56. Zahtjev za prethodnu odluku ograničen je načinom na koji je sročena dvojba. Ne obuhvaća usklađenost zajedničkog izricanja mjere pečaćenja i novčane sankcije s pravom Unije.

57. Stoga se dvojbe suda koji je uputio zahtjev odnose na ograničenja koja se člankom 166. stavcima 2. i 3. APK-a utvrđuju u pogledu sudskog nadzora nad odlukama o privremenom izvršenju. Konkretno, prema tvrdnjama suda koji je uputio zahtjev:

– Sud koji treba izvršiti taj nadzor ne provodi istragu o činjenicama na temelju kojih je takva odluka donesena.

– Nije nadležan ni za ocjenu eventualne osnovanosti *uobičajenih* razloga za podnošenje pravnog sredstva iz članka 146. APK-a (koji uključuju postupovne i formalne pogreške, kao i povredu pravila materijalnog prava).

– Zaštita u okviru članka 166. stavaka 2. i 3. APK-a može se temeljiti samo na „teškoj ili teško popravljivoj šteti” koja bi privremenim izvršenjem nastala za osobu kojoj je odluka o njemu upućena [20].

58. Unatoč tomu, nije potpuno jasno koje je od tih ograničenja relevantno u glavnom postupku. Čini se da se sud koji je uputio zahtjev usredotočio na to da se „isključuje ocjena činjenica” (točka 67. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku), iako bi ta tvrdnja mogla biti nevažna u ovom sporu s obzirom na to da, u skladu sa samom odlukom kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, društvo Ati-19 nije pobijalo činjenice [21]. Međutim, u nizu odlomaka te odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku nacionalni sud upućuje na ostala ograničenja koja se utvrđuju člankom 166. APK-a.

59. Prepreke sudskom nadzoru koje ističe sud koji je uputio zahtjev mogle bi, prema njegovu mišljenju, značiti da nacionalni propis nije u skladu s člankom 47. prvim stavkom Povelje.

[17] Točka 51. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

[18] Točka 52. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

[19] Točka 67. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

[20] Točka 58. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku

[21] Iz sažetka tvrdnji društva Ati-19 iz točaka 19. i 20. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne proizlazi da je to društvo osporavalo točnost činjenica utvrđenih prilikom poreznog nadzora provedenog u poslovnom prostoru.

60. Komisija smatra da se sporni nacionalni propis, s obzirom na to da se njime nadležnost sudova ograničava na provjeru postojanja i prirode štete koju je pretrpio adresat upravnog akta, protivi članku 47. prvom stavku Povelje. Pravom na djelotvornu sudsku zaštitu koje se jamči tom odredbom zahtijeva se da je nacionalni sud u mogućnosti izvršavati puni sudski nadzor kako bi ispitao činjenice u pogledu donošenja pobijanog upravnog akta ili prisilne upravne mjere [22].

61. Bugarska vlada ističe [23] da adresati upravne mjere kao što je pečaćenje raspolažu različitim pravnim sredstvima, kojima mogu:

– Podnijeti pravni lijek u pogledu merituma, u skladu s člankom 145. i sljedećima APK-a. Podnošenjem tog pravnog lijeka odgađa se izvršenje pobijanog upravnog akta na temelju članka 166. stavka 1. APK-a.

– Podnijeti pravni lijek na temelju članka 60. APK-a, ako je donesena odluka o privremenom izvršenju. U okviru tog pravnog lijeka adresat odluke može zahtijevati njezino poništenje.

– Zahtijevati suspenziju odluke o privremenom izvršenju u skladu s člankom 166. stavkom 2. APK-a.

62. Bugarska vlada priznaje da u postupku uređenom člankom 166. stavkom 2. APK-a sud ne nadzire zakonitost odluke o privremenom izvršenju, nego samo to uzrokuje li to izvršenje adresatu tešku ili teško popravljivu štetu. Dodaje da je razlog tomu činjenica da su APK-om predviđena druga pravna sredstva (konkretno, člankom 60. stavkom 5.) protiv navedene odluke, koja podrazumijevaju ocjenu njezine zakonitosti [24].

2. Članak 47. prvi stavak Povelje i privremena pravna zaštita

63. Člankom 47. prvim stavkom utvrđuje se pravo na djelotvoran pravni lijek, a u tu je odredbu uključena sudska praksa Suda koja je prethodila donošenju same Povelje [25].

64. Iz te sudske prakse proizlazi da pravo na djelotvoran pravni lijek obuhvaća pravo na to da se, po potrebi, odredi mjera privremene pravne zaštite (neovisno o tome je li riječ o suspenziji nekog akta ili drugoj privremenoj mjeri) u postupcima u kojima se odlučuje o pravima koja proizlaze iz pravnih pravila Unije.

65. Primjeni članka 47. prvog stavka Povelje, kad je riječ o privremenoj pravnoj zaštiti, može se pristupiti s dva stajališta:

– Privremena pravna zaštita u odnosu na akte institucija Unije. Taj se oblik pravne zaštite predviđa člancima 278. i 279. UFEU-a, kao i njegovim člankom 256. stavkom 1., i na Sudu ili

[22] Točka 40. Komisijinih pisanih očitovanja

[23] Točka 59. pisanih očitovanja bugarske vlade

[24] Točka 68. pisanih očitovanja bugarske vlade

[25] Presuda od 13. ožujka 2007., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, t. 37.). „načelo djelotvorne sudske zaštite opće je načelo prava Zajednice, koje proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama […] i koje je *potvrđeno* člankom 47. Povelje […]”. Moje isticanje

Općem sudu je da ga dodijeli [26]. O ostvarivanju prava na tu zaštitu postoji opsežna sudska praksa Suda [27].

– Privremena pravna zaštita u odnosu na akte državnih tijela radi zaštite prava koja proizlaze iz pravnog poretka Unije. Na nacionalnim je sudovima da je dodijele u skladu s postupovnim pravilima koje utvrdi pojedina država, pod uvjetom da se ne protive samom članku 47. Povelje.

66. U ovom zahtjevu za prethodnu odluku treba slijediti drugi od navedenih pristupa jer je predmet spora suspenzija upravnog akta (odluke o izvršenju mjere pečaćenja poslovnog prostora) donesena na temelju zakonodavstva namijenjenog borbi protiv utaje PDV-a, zbog čega je spor obuhvaćen područjem primjene prava Unije.

67. Kad je riječ o ovlastima nacionalnih sudova da pruže privremenu pravnu zaštitu, Sud je utvrdio sljedeće:

– Kao opće pravilo, „nacionalni sud pred kojim se vodi spor na koji se primjenjuje pravo Unije mora biti u mogućnosti odrediti privremene mjere kako bi zajamčio punu učinkovitost buduće sudske odluke o postojanju prava istaknutih na temelju prava Unije” [28].

– „Načelo djelotvorne sudske zaštite prava koja se u pravnom poretku Zajednice dodjeljuju pojedincima zahtijeva da se, u skladu s pravom države članice, mogu donijeti privremene mjere dok nadležni sud ne donese odluku o usklađenosti nacionalnih odredbi o kojima je riječ s pravom Zajednice, ako je određivanje navedenih mjera potrebno kako bi se zajamčila puna učinkovitost sudske odluke kojom se odlučuje o postojanju takvih prava” [29].

68. Ta se utvrđenja Suda mogu primijeniti i na postupke pokrenute pred nacionalnim sudovima u kojima se pobija pojedinačni akt ili se osporava valjanost nacionalnog pravnog pravila jer se smatra da se taj akt ili pravno pravilo protive pravu Unije.

69. Tako se zakonodavstvima država članica trebaju osigurati postupovna pravna sredstva kako bi njihovi sudovi mogli, kad je to potrebno, odrediti suspenziju upravnog akta čije se pobijanje temelji na njegovoj navodnoj neusklađenosti s pravom Unije koje je primjenjivo u sporu.

70. Polazeći od tih pretpostavki, čini se da sustav privremene pravne zaštite uspostavljen APK-om, razmatran u cjelini, ispunjava zahtjeve članka 47. prvog stavka Povelje jer se njime tužiteljima omogućuje da podnesu zahtjev za suspenziju akata koji se pobijaju. Ta se mogućnost odnosi i na odluke o privremenom izvršenju mjera kao što je pečaćenje poslovnog prostora.

[26] Ne dovodeći u pitanje ovlast nacionalnih sudova da odrede suspenziju izvršenja upravnog akta donesenog u skladu s određenom uredbom, na koju se upućuje u presudi od 21. veljače 1991., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest (C-143/88 i C-92/89, EU:C:1991:65, točka 1. izreke).

[27] Vidjeti osobito rješenje potpredsjednika Suda od 27. ožujka 2024., Komisija/Amazon Services Europe (C-639/23 P(R), EU:C:2024:277, t. 66.): „sudac privremene pravne zaštite može odrediti suspenziju primjene i druge privremene mjere ako utvrdi da je njihovo određivanje na prvi pogled činjenično i pravno opravdano (*fumus boni iuris*) i da su hitne u tom smislu da ih je nužno odrediti i da proizvode učinke već prije odluke o meritumu kako bi se izbjegla teška i nepopravljiva šteta interesima stranke koja ih traži. […] Sudac privremene pravne zaštite također prema potrebi provodi odvagivanje postojećih interesa”.

[28] Presuda od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 297.), s upućivanjem na presudu od 19. lipnja 1990., Factortame i dr. (C-213/89, EU:C:1990:257, t. 21.) i od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 107.)

[29] Presuda od 13. ožujka 2007., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, točka 77. i točka 2. izreke)

71. Na sudu koji je uputio zahtjev je da tumači nacionalno pravo i razjasni, prema tome, primjenjuje li se članak 166. stavak 2. APK-a , neovisno o ostalim pravnim sredstvima na temelju kojih bi se, prema mišljenju bugarske vlade, moglo odrediti suspenziju odluke o privremenom izvršenju mjere pečaćenja.

72. Konkretno, navedeni sud treba ocijeniti imaju li adresati odluke o privremenom izvršenju, primjenom postupovnog mehanizma iz članka 60. APK-a, mogućnost djelotvornog pobijanja te odluke tako da istaknu razloge koji u pitanje dovode zakonitost tog upravnog akta. Na temelju razmatranja koje je sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu iznio u točki 60. odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku [30] ne može se sa sigurnošću razjasniti to pitanje.

73. Bugarska vlada pak tvrdi da „sud, zbog toga što na temelju članka 60. stavka 1. APK-a ocjenjuje skup okolnosti, može provesti složen nadzor i ujedno pojedinačno pristupiti svakom konkretnom slučaju” [31]. U istom smislu ističe da sud, prilikom ispitivanja tužbe za poništenje odluke o privremenom izvršenju na temelju članka 60. APK-a, „ispituje dopuštenost i osnovanost tužbe, formalne i materijalne uvjete izražavanja volje uprave koja je donijela odluku […], kao i to jesu li ispunjeni uvjeti za odobravanje privremenog izvršenja […]” [32].

74. Ako bi se teza bugarske vlade prihvatila, to bi značilo da bugarski pravni poredak tužitelju pruža prikladno postupovno pravno sredstvo kako bi sud bez ograničenja proveo nadzor nad valjanosti odluke o privremenom izvršenju [33].

75. Ako bi se analiza, kao što se to navodi u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, trebala odnositi isključivo na članak 166. stavak 2. APK-a, tumačen zasebno, u samom tekstu te odredbe suspenzija je moguća samo ako postoji „teška ili teško popravljiva šteta”.

76. Međutim, čak i s tog *zasebnog* gledišta ne isključujem mogućnost da je članak 166. stavak 2. APK-a moguće tumačiti na način da sud može ispitati štetu na koju se upućuje u odredbi tako da u svoju ocjenu uključi drugu vrstu čimbenika. Konkretno, ako se istaknu znatne nepravilnosti odluke o izvršenju (kao što je očita nenadležnost tijela koje ju je donijelo ili nepostojanje njezine činjenične osnovanosti ili očito iskrivljavanje tih činjenica), teško mi je prihvatiti da sud može zanemariti te tvrdnje.

77. U okviru te ocjene sud usto može ocijeniti je li se poštovao opći kriterij iz članka 6. stavka 5. samog APK-a u pogledu toga da se upravnim aktom ne smije uzrokovati šteta koja je očito neproporcionalna s obzirom na zadani cilj.

[30] „Doseg sudskog nadzora u skladu s člankom 60. stavcima 5. do 7. [APK-a] u pogledu odluke o privremenom izvršenju u skladu s člankom 188. stavkom 1. [Zakona o PDV-u] ne razlikuje se bitno od dosega u skladu s člankom 166. stavkom 2. [APK-a]. Ako postoje razlike, *one se odnose na širi doseg sudskog nadzora u skladu s člankom 60. stavkom 5. [APK-a]*, u okviru kojeg sud može preispitati ocjenu službe u pogledu ispunjenja uvjetâ iz članka 60. stavka 1. (donošenje odluke o privremenom izvršenju). Međutim, odredba članka 188. stavka 1. [Zakona o PDV-u] ne tumači se i ne primjenjuje jedinstveno”. Moje isticanje

[31] Točka 22. pisanih očitovanja bugarske vlade

[32] Točka 65. pisanih očitovanja bugarske vlade

[33] Drugo je pitanje je li osoba koja je odlučila ostvariti pravo na podnošenje takvog pravnog sredstva to učinila pravodobno. Kao što se to već istaknulo, u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku navodi se da je društvo Ati-19 nepravodobno primijenilo taj mehanizam, zbog čega je njegova tužba odbijena. Rok za podnošenje tužbe predviđen člankom 60. stavkom 5. APK-a (od tri dana) mogao bi eventualno biti prekratak, ali se u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne iznosi nikakva dvojba u pogledu tog problema.

78. Prethodno navedeno bilo bi primjenjivo *a fortiori* da je, kao što to naizgled proizlazi iz tumačenja presude MV–98 koje iznosi sud koji je uputio zahtjev, odluka o privremenom izvršenju donesena u pogledu akta (mjere pečaćenja poslovnog prostora) koji u materijalnom smislu ima status upravne sankcije kaznene prirode.

79. U tim okolnostima, sama mogućnost da se izvrši akt kojim se izriče kaznena sankcija i koji je donijelo tijelo koje je očito nenadležno ili na temelju nepostojećih ili očito iskrivljenih činjenica uzrokovala bi adresatu sama po sebi dovoljno tešku *štetu* da se sud ne može izuzeti od donošenja odluke u tom pogledu.

80. Kako bi se odvagnula važnost suprotstavljenih interesa, treba uzeti u obzir, kad je riječ o interesu uprave, je li svrha privremenog izvršenja puka prevencija koja služi kao primjer, neposredna i djelotvorna represija ili izbjegavanje veće štete. Kad je riječ o interesu adresata, treba uzeti u obzir, naravno, razinu štete uzrokovane privremenim izvršenjem i mogućnost djelotvorne sudske zaštite. Međutim, također treba posebno uzeti u obzir uvjerljivost obrazloženja njegova prigovora protiv izvršenja.

81. Samo ako bi sud koji je uputio zahtjev smatrao da takvo objedinjeno tumačenje članka 166. stavka 2. APK-a nije moguće jer je protuzakonito, trebalo bi ispitati njegovu usklađenost s člankom 47. prvim stavkom Povelje. Drugim riječima, treba odlučiti dopušta li se tom odredbom Povelje da djelotvoran pravni lijek, koji je zaštitna mjera, dodijeli sud kojem je onemogućeno uzeti u obzir druge okolnosti (osim štete) koje očito nepovoljno utječu na usklađenost samog akta s pravom Unije.

82. Uz zadrške koje sam iznio, smatram da bi djelotvornost pravnog lijeka koja se zahtijeva člankom 47. prvim stavkom Povelje bila dovedena u pitanje ako bi se nacionalni propis, razmatran u cjelini, s obzirom na to da se njime provodi pravo Unije, tumačio na sljedeći način:

– da se njime sudski nadzor nad upravnim postupanjem izricanja sankcije koje je materijalno kaznenopravne prirode (u okviru postupka u kojem se zahtijeva suspenzija odluke o privremenom izvršenju mjere pečaćenja poslovnog prostora) ograničava tek na odvagivanje teške ili teško popravljive štete; te

– da se njime istodobno isključuje bilo kakva mogućnost da sud u svrhu donošenja odluke ocijeni da je zahtjev za suspenziju na prvi pogled činjenično i pravno opravdan argumentima koje je vjerojatno moguće prihvatiti.

83. Odvagivanje interesa javne vlasti i tužitelja koji ih zahtijeva svojstveno je donošenju mjera privremene pravne zaštite. Njima se, naravno, mora uzeti u obzir teška ili teško popravljiva šteta koja bi se mogla uzrokovati adresatu neposrednim izvršenjem upravnog akta kojim se izriče sankcija. Sud također može ocijeniti postoji li ipak prevladavajući javni interes kojim se opravdava to privremeno izvršenje, s obzirom na to da zahtjev za mjeru privremene pravne zaštite adresata ne postoji samostalno, nego u odnosu na navedeni interes, koji je povezan s ciljevima koji se nastoje postići svim postupanjima uprave.

84. Međutim, javni interes nije bezuvjetan ni apsolutan i treba ga odvagnuti, ovisno o slučaju, u odnosu na interes adresata da se poštuju njegova prava i legitimni interesi.

85. Međutim, kako bi se poštovala djelotvornost prava na pravni lijek u područjima koja su uređena pravom Unije, smatram da može biti nedostatno da se saznanja suda ograniče samo na ocjenu štete koju uzrokuje privremeno izvršenje upravnog akta materijalno kaznenopravne prirode.

86. Naime, nadležni sud prilikom donošenja odluke o osnovanosti suspenzije izvršenja treba biti u mogućnosti ocijeniti druge potencijalno relevantne elemente koji, ako se na njih pozove osoba koja zahtijeva suspenziju i ako ih nije potrebno sveobuhvatno ispitati (jer ih se ispituje u kasnijem postupku o zakonitosti akta), na prvi pogled sadržavaju nepravilnosti zbog kojih taj akt nije u skladu s pravom Unije.

87. U suprotnom privremena pravna zaštita zajamčena člankom 47. Povelje ne bi bila djelotvorna: sud bi bio *obvezan* potvrditi osnovanost privremenog izvršenja akta kojim se izriče sankcija a da u fazi suspenzije ne može ocijeniti da je taj akt očito protivan pravu Unije. U tim okolnostima smatram da bi došlo do (djelomičnog) narušavanja prava na djelotvornu sudsku zaštitu , zbog čega ono ne bi moglo proizvesti svoj puni učinak.

88. Iznesenim razmatranjima ne nastojim dovesti u pitanje pravna pravila zajednička mnogim državama članicama kojima se ograničavaju saznanja suda u okviru konkretnih postupovnih mehanizama, kao što su oni koji se odnose na donošenje mjera privremene pravne zaštite. Samo smatram da ta ograničenja ne mogu biti tolika da funkciju suda koji nadzire usklađenost upravnih postupanja s pravom Unije liše jednog od njezinih temeljnih elemenata.

3. Razina zaštite koju zahtijeva Europski sud za ljudska prava u pogledu privremene zaštite

89. Na temelju članka 52. stavka 3. Povelje, značenje i doseg prava iz Povelje koja odgovaraju pravima zajamčenima Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP) „jednaki su onima iz spomenute Konvencije. Ova odredba ne sprječava pravo Unije da pruži širu zaštitu”.

90. Primjena te odredbe nalaže da se za potrebe tumačenja članka 47. prvog stavka Povelje, koji odgovara članku 13. EKLJP-a [34], mora uzeti u obzir sudska praksa Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP).

91. Sud koji je uputio zahtjev upućuje na dvije presude ESLJP-a u kojima se, iako se priznaje da načelo neograničene nadležnosti dopušta određene prilagodbe [35], tvrdi da pravni lijek koji se podnese sudu treba tom sudu omogućiti da provede određeno ispitivanje i činjenica i postupka u kojem su činjenice utvrđene [36].

[34] Vidjeti Objašnjenja koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima, pripremljena pod vodstvom predsjedništva Konvencije koje je sastavilo Povelju (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.). Na njih se, u odnosu na članak 47. prvi stavak Povelje i članak 13. EKLJP-a, upućuje u presudi od 29. ožujka 2022., Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, t. 116.).

[35] Presuda ESLJP-a od 21. lipnja 2016., Al-Dulimi i Montana Management Inc. protiv Švicarske (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, t. 130.)

[36] Presuda ESLJP-a od 20. listopada 2015., Fazia Ali protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, t. 83. i 84.)

92. Komisija nastavlja u tom smislu i tvrdi da se, prema mišljenju ESLJP-a, EKLJP-u ne protivi to da upravno tijelo izrekne „kaznu” u upravnom postupku, iako je nužan kasniji nadzor suda neograničene nadležnosti [37].

93. Komisija u tom kontekstu smatra da je, čak i ako bi se mogao dopustiti sustav s manje jamstava u slučaju mjera koje se mogu izvršiti privremeno u trenutku njihova donošenja, nužno da kasniji sudski nadzor obuhvaća ocjenu činjenica.

94. Prema mojem mišljenju, prilikom navođenja sudske prakse ESLJP-a trebalo bi razjasniti odnosi li se na sudske ovlasti u pogledu nadzora (preispitivanja) upravnih postupanja općenito ili konkretan nadzor koji sudovi kao zaštitnu mjeru moraju provesti zbog zahtjeva koje su stranke podnijele protiv odluke o privremenom izvršenju upravnog akta.

95. Presude ESLJP-a na koje su se pozvali sud koji je uputio zahtjev i Komisija:

– Presuda Al-Dulimi i Montana Management Inc. protiv Švicarske [38] donesena je kako bi se razjasnilo je li sud Švicarske Konfederacije postupio u skladu sa zahtjevima iz članka 6. stavka 1. EKLJP-a prilikom ispitivanja pravnog lijeka podnesenog protiv zapljene imovine koju su naložila tijela te države radi izvršenja odluke Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda. U njoj se ne upućuje na doseg mjera privremene pravne zaštite.

– U presudi Fazia Ali protiv Ujedinjene Kraljevine [39] isključuje se da je došlo do povrede članka 6. stavka 1. EKLJP-a u predmetu u kojem je tužitelj tvrdio da njegova nemogućnost pristupa neovisnom i nepristranom sudu koji bi proveo nadzor nad činjenicama predstavlja povredu navedene odredbe. Ponovno, ni u tom se slučaju u presudi ESLJP-a ne donosi odluka o dosegu mjera privremene pravne zaštite. Razmatranja iz te presude o nadzoru u okviru neograničene nadležnosti općenita su i treba ih prilagoditi ovisno o slučaju.

– Presuda European Air Transport Leipzig Gmbh protiv Belgije [40] odnosi se na moguću povredu članka 6. stavka 1. EKLJP-a jer nacionalni sud nije proveo nadzor u okviru svoje neograničene nadležnosti prilikom preispitivanja novčanih sankcija izrečenih društvu. ESLJP, koji isključuje postojanje te povrede, podsjeća na to da, kad „kaznu” u upravnom postupku izriče tijelo koje samo po sebi ne ispunjava uvjete iz navedenog članka, nad tom odlukom sud neograničene nadležnosti mora moći provesti kasniji nadzor. U presudi se ne upućuje ni na probleme do kojih dovode mjere privremene pravne zaštite.

– U presudi od 3. srpnja 2008., Družstevní záložna Pria i drugi protiv Češke Republike [41] ponavlja se da se pravo zajamčeno člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a povređuje kad tužitelj pred sudom ne može pobijati činjenično utvrđenje navedeno u odluci koju je donijelo upravno tijelo u izvršavanju svojih diskrecijskih ovlasti [42]. Takva se općenita tvrdnja ne odnosi, međutim, na

[37] Točka 35. Komisijinih pisanih očitovanja, uz upućivanje, među ostalim, na presudu ESLJP-a od 11. srpnja 2023., European Air Transport Leipzig Gmbh protiv Belgije (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913, t. 49.)

[38] Presuda ESLJP-a od 21. lipnja 2016., Al-Dulimi i Montana Management Inc. protiv Švicarske (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, t. 128. do 130.). ESLJP u njoj je presudio da se člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a načelno nalaže postojanje pravnog sredstva neograničene nadležnosti (odnosno, pravnog sredstva povodom kojeg je sud nadležan donijeti odluku o svim spornim činjeničnim i pravnim pitanjima), iako to pravo nije apsolutno te je „u sudskoj praksi ESLJP-a načelo neograničene nadležnosti u više navrata prilagođavano”, što je dovelo do manje strogog tumačenja, osobito u određenim upravnopravnim sporovima.

[39] Presuda ESLJP-a od 20. listopada 2015., Fazia Ali protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810)

[40] Presuda ESLJP-a od 11. srpnja 2023., European Air Transport Leipzig Gmbh protiv Belgije (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913)

[41] Presuda ESLJP-a od 3. srpnja 2008., Družstevní záložna Pria i drugi protiv Češke Republike (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401)

[42] Presuda ESLJP-a od 3. srpnja 2008., Družstevní záložna Pria i drugi protiv Češke Republike (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401, t. 111.)

doseg mjera privremene pravne zaštite kojima se nastoji obustaviti provedba odluke o privremenom izvršenju upravnog akta.

96. Stoga je korisnost tih presuda za ovaj slučaj ograničena jer se one ne odnose na konkretan predmet ovog spora. Činjenica da pravni sustav u cjelini mora zainteresiranim osobama pružiti mogućnost podnošenja pravnog sredstva neograničene nadležnosti protiv upravnih akata, povodom kojeg sud treba odlučiti o svim pitanjima u pogledu merituma, ne znači da se EKLJP-om nalaže da se taj potpuni nadzor mora uvijek i načelno provesti u okviru svakog pojedinog postupovnog pravnog sredstva, kao što su ona koja se odnose na mjere privremene pravne zaštite.

97. Osim toga, treba uzeti u obzir da je u prethodno navedenim presudama ESLJP utvrdio da pravo na pristup sudu nije apsolutno [43] i da se, u području sudskog nadzora upravnih postupanja, člankom 6. EKLJP-a ne jamči pristup stupnju suda koji omogućuje da se upravni kriterij zamijeni sudskim [44].

98. U svakom slučaju, u sudskoj praksi ESLJP-a na koju se upućuje u navedenim presudama ne zahtijeva se da je nužno provesti potpuno sudsko preispitivanje činjenica koje je utvrdilo upravno tijelo, nego „određeno ispitivanje" tih činjenica i postupka u okviru kojeg su utvrđene.

99. Prilikom ocjene dostatnosti sudskog nadzora ESLJP je smatrao da, osim što treba uzeti u obzir ovlasti pravosudnog tijela, treba ocijeniti čimbenike poput predmeta upravnog akta, postupovnih jamstava i sadržaja spora između uprave i adresata odluke [45].

100. Suprotno tomu, za pitanje o kojem se raspravlja u ovom predmetu relevantnija je presuda ESLJP-a od 5. veljače 2002., Čonka protiv Belgije [46], koja se odnosi na zahtjeve iz članka 13. EKLJP-a u kontekstu žalbe na uvjete zadržavanja i protjerivanja određenih slovačkih državljana, tražitelja azila u Belgiji, u Slovačku.

101. ESLJP je u toj presudi razmatrao utjecaj članka 13. EKLJP-a na izvršenje akata koje su donijela nacionalna tijela. Konkretno, s obzirom na to da su protjerane osobe iznijele prigovor da nisu imale na raspolaganju nikakav pravni lijek u skladu sa zahtjevima članka 13. EKLJP-a, ESLJP je ispitao poštuju li se, kao što je to tvrdila belgijska vlada, mehanizmima pobijanja, suspenzije u redovnom postupku i suspenzije u slučaju iznimne hitnosti pred Conseilom d'État (Državno vijeće, Belgija) ti zahtjevi.

102. Budući da je spor bio usmjeren na to pitanje, ESLJP je naglasio da pravni lijek na koji se upućuje u članku 13. EKLJP-a mora biti djelotvoran i dodao da se takvim smatra pravni lijek kojim je moguće spriječiti izvršenje mjera protivnih EKLJP-u čije su posljedice potencijalno nepovratne. Slijedom toga, članku 13. EKLJP-a protivi se to da se takve mjere izvršavaju čak i prije nego što su nacionalna tijela ispitala njihovu usklađenost s EKLJP-om. U svakom slučaju, dodao je da članice potpisnice EKLJP-a raspolažu određenom marginom prosudbe kad je riječ o načinu na koji će izvršavati obveze koje im se nalažu navedenom odredbom [47].

[43] Presuda ESLJP-a od 21. lipnja 2016., Al-Dulimi i Montana Management Inc. protiv Švicarske (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, t. 129.)

[44] Presuda ESLJP-a od 20. listopada 2015., Fazia Ali protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, t. 77.)

[45] Presuda ESLJP-a od 20. listopada 2015., Fazia Ali protiv Ujedinjene Kraljevine (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, t. 78.)

[46] Presuda ESLJP-a od 5. veljače 2002., Čonka protiv Belgije (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499)

[47] Presuda ESLJP-a od 5. veljače 2002., Čonka protiv Belgije (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499, t. 79.)

103. Primjena presude Čonka protiv Belgije na slučaj poput onog u okviru kojeg je upućen predmetni zahtjev za prethodnu odluku mogla bi, u najboljem slučaju, dovesti do toga da u bugarskom pravu postoji djelotvoran pravni lijek za suspenziju upravnih odluka čije su posljedice potencijalno nepovratne. Ako se prihvati da takva nepovratnost postoji prilikom pečaćenja poslovnih prostora na ograničeno razdoblje (što je upitno), treba istaknuti da se protiv odluke o izvršenju te mjere, u skladu s APK-om, može podnijeti pravni lijek, kako je to već objašnjeno.

104. Ukratko, smatram da je *u tako specifičnom području kao što je ono koje je predmet ovog prethodnog postupka* teško pronaći jasnu sudsku praksu ESLJP-a koja bi Sudu mogla poslužiti kao smjernica za tumačenje članka 47. prvog stavka Povelje.

105. Konačno, ako bi se prihvatilo rješenje koje zagovaram u pogledu primjene članka 47. prvog stavka Povelje, razina zaštite koja se na temelju te odredbe dodjeljuje pravom Unije bila bi viša od razine iz članaka 6. i 13. EKLJP-a, kako ih je protumačio ESLJP.

V. Zaključak

106. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da Administrativen sadu – Blagoevgrad (Upravni sud u Blagoevgradu, Bugarska) odgovori na sljedeći način:

„Članak 47. prvi stavak Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u vezi s člankom 273. Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost

treba tumačiti na način da mu se:

načelno ne protivi propis države članice kojim se, u cjelini, sudu omogućuje da odredi suspenziju odluke o privremenom izvršenju upravne mjere pečaćenja poslovnog prostora, donesene zbog utvrđenih nepravilnosti u vezi s porezom na dodanu vrijednost (PDV), ako bi navedeno privremeno izvršenje tužitelju moglo prouzročiti tešku ili teško popravljivu štetu;

međutim, protivi to da je doseg sudskog nadzora nad primjenom tog nacionalnog propisa, u okviru postupka u kojem se zahtijeva suspenzija odluke o privremenom izvršenju, ograničen samo na postojanje teške ili teško popravljive štete, pri čemu je isključena bilo kakva mogućnost da sud u svrhu donošenja odluke ocijeni je li zahtjev za suspenziju činjenično i pravno osnovan na temelju argumenata koje je vjerojatno moguće prihvatiti i koji, *prima facie*, upućuju na nepravilnosti zbog kojih taj akt nije u skladu s pravom Unije.”