MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2025. február 13. [1]

C-605/23. sz. ügy

„Ati-19” EOOD
kontra
Nachalnik na otdel „operativni deynosti” – Sofia v Glavna direktsia „Fiskalen kontrol” pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite

(az Administrativen sad – Blagoevgrad [blagoevgradi közigazgatási bíróság, Bulgária] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – A hozzáadottérték-adó (héa) közös rendszere – 2006/112/EK irányelv – 273. cikk – Az Európai Unió Alapjogi Chartája – A 47. cikk első bekezdése – A hatékony jogorvoslathoz való jog – Helyiség lezárására irányuló közigazgatási intézkedés – Felfüggesztés iránti kérelem – Az intézkedés végrehajtásából esetlegesen eredő károk értékelésére korlátozódó bírósági felülvizsgálat”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát képező jogvitában a bolgár adóhatóságok által a hozzáadottérték-adó (héa) beszedése során észlelt szabálytalanságok miatt meghozott, az üzlethelyiség lezárásának azonnali végrehajtására vonatkozó rendelkezés végrehajtásának felfüggesztését kérték. [2]

2. Az üzlethelyiségnek a fenti indokok alapján történő lezárására vonatkozó határozat főszabályként a héa pontos behajtására és a csalás megakadályozására irányuló intézkedésnek minősíthető (a 2006/112/EK irányelv 273. cikke). [3]

3. Bár az adóhatóságok a lezárás elrendelése mellett pénzbírságot is kiszabtak az üzlethelyiség tulajdonjogával rendelkező társasággal szemben, ez nem tartozik a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárásba.

4. Röviden, az eljáró bíróság azt kérdezi, hogy a lezárásra vonatkozó közigazgatási intézkedés azonnali végrehajtásával szembeni jogorvoslatokra vonatkozó nemzeti szabályozás összhangban van-e az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének első bekezdésében biztosított joggal.

[1] Eredeti nyelv: spanyol.

[2] A kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárásban a Nachalnik na otdel Operativni deynosti – grad Sofia v Glavna direktsia Fiskalen kontrol pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite (az „operatív tevékenységek” osztály vezetője – Szófia város, a nemzeti adóhatóság központi közigazgatási hivatalának adóellenőrzési főigazgatósága, Bulgária) vesz részt alperesként.

[3] A közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i tanácsi irányelv (HL 2006. L 347., 1. o.; helyesbítések: HL 2007. L 335., 60. o.; HL 2015. L 323., 31. o.; a továbbiakban: héairányelv).

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog. A héairányelv

5. A héairányelv 2. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében a héa hatálya alá tartozik az „egy tagállamon belül az adóalanyként eljáró személy vagy szervezet (a továbbiakban: adóalanyként eljáró személy) által ellenszolgáltatás fejében teljesített termékértékesítés”.

6. A 273. cikk a következőképpen rendelkezik:

„A tagállamok megállapíthatnak más kötelezettségeket is, amelyeket szükségesnek ítélnek a HÉA pontos behajtása és az adócsalás megakadályozása érdekében, arra a követelményre is figyelemmel, hogy az adóalanyok által teljesített belföldi és tagállamok közötti ügyleteket egyenlő bánásmódban kell részesíteni, és feltéve, hogy az ilyen kötelezettségek nem támasztanak a tagállamok közötti kereskedelemben a határátlépéssel összefüggő alaki követelményeket.

Az első albekezdésben [helyesen: bekezdésben] említett lehetőséget nem lehet a 3. fejezetben meghatározott kötelezettségeket meghaladó további számlázási kötelezettségek előírására felhasználni.”

B. Nemzeti jog

1. A héatörvény[4]

7. A 118. cikk (1) bekezdésének az alapeljárás tényállására alkalmazandó változata kimondja:

„Minden személy, akár nyilvántartásba vették a jelen törvény alapján, akár nem, köteles az üzlethelyiségben teljesített szállításokat és értékesítéseket írásban rögzíteni és nyilvántartani oly módon, hogy pénztári bizonylatot ad ki adókészülékkel (nyugta) vagy integrált üzletvezetési rendszer útján (rendszerjegy), függetlenül attól, hogy kérnek-e más adóigazolást. A címzettnek meg kell kapnia a nyugtát vagy a rendszerjegyet, és azt addig kell megőriznie, amíg el nem hagyja a helyiséget.”

8. A 185. cikk (1) és (2) bekezdés előírja:

„(1) A 118. cikk (1) bekezdése szerinti bizonylat kiállításának elmulasztása a vállalkozónak nem minősülő természetes személyek esetén 100-tól 500 bolgár leváig [BGN] terjedő pénzbírsággal, jogi személyek és egyéni vállalkozók esetén 500-tól 2000 BGN-ig terjedő pénzbírsággal sújtható.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt eseteken kívül az a személy, aki a 118. cikkben vagy az e cikket végrehajtó valamely jogszabályban meghatározott jogsértést követ el vagy tesz lehetővé, 300 BGN-től 1000 BGN-ig terjedő pénzbírsággal sújtható a vállalkozónak nem minősülő természetes személyek esetén, illetve 3000 BGN-től 10 000 BGN-ig terjedő pénzbírsággal sújtható jogi személyek és egyéni vállalkozók esetében. Amennyiben a jogsértés nem jár azzal, hogy nem tüntetik fel az adóbevételt, az (1) bekezdésben előírt szankciókat kell kiszabni.”

[4] A 2006. július 21-i Zakon za danaka varhu dobavenata stoynost (a hozzáadottérték-adóról szóló törvény, a DV 2006. augusztus 4-i 63. száma, 8. o.; a továbbiakban: héatörvény).

9. A 186. cikk kimondja:

„(1) Az előírt pénzbírságoktól vagy pénzügyi szankcióktól függetlenül a helyiség legfeljebb 30 napos zárolásában álló közigazgatási kényszerintézkedést kell alkalmazni azon személlyel szemben, aki

1. nem tartja tiszteletben:

a) a megfelelő értékesítési bizonylat kiállítását a 118. cikkre figyelemmel;

[…]

(3) Az (1) bekezdés szerinti közigazgatási kényszerintézkedést az adóhatóság vagy az általa felhatalmazott tisztviselő indokolt határozatával rendelik el.

(4) A (3) bekezdés szerinti határozattal szemben a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyvben előírt eljárásnak megfelelően lehet jogorvoslattal élni.”

10. A 187. cikk (1) és (4) bekezdése szerint:

„(1) A 186. cikk (1) bekezdése szerinti közigazgatási kényszerintézkedés alkalmazása esetén a személy helyiségébe vagy helyiségeibe való belépést szintén meg kell tiltani, és az e helyiségekben és a hozzájuk tartozó tárolókban található vagyontárgyakat a személynek vagy megbízottjának el kell távolítania. […]

[…]

(4) A jogsértés elkövetőjének kérelmére, és feltéve, hogy ez utóbbi bizonyítja, hogy a pénzbírság vagy a pénzbüntetés teljes összegét megfizette, a hatóság megszünteti az általa elrendelt közigazgatási kényszerintézkedést. A zár feloldásának feltételét képezi a jogsértő együttműködése. Visszaesés esetén a helyiség zárolás alól való feloldása a zárolást követő egy hónapon belül nem engedélyezett.”

11. A 188. cikk [5] a következőképpen szól:

„(1) A 186. cikk (1) bekezdésében foglalt közigazgatási kényszerintézkedés a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv 60. cikke (1)-(7) bekezdésének rendelkezése szerint azonnal végrehajtható.

(2) A bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak.

12. A 193. cikk megállapítja:

„(1) A szabálysértésekről és a közigazgatási szankciókról szóló törvény szabályozza a jelen törvény és az azt végrehajtó normatív aktusok megsértésének megállapítását, a közigazgatási szankciókat kiszabó határozatok elfogadását és végrehajtását, valamint az e határozatokkal szembeni jogorvoslatokat.

[5] Az ügyre alkalmazandó, módosított és a DV 2019. december 20-i 100. számában közzétett változatban.

(2) A szabálysértést a behajtási szolgálatok állapítják meg, és a közigazgatási szankciókat kiszabó határozatokat a nemzeti adóhatóság ügyvezető igazgatója vagy az általa erre felhatalmazott tisztviselő fogadja el.”

2. A közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv [6]

13. Az alapügy tényállására alkalmazandó változata 6. cikkének (5) bekezdése értelmében a közigazgatási hatóságoknak tartózkodniuk kell az olyan cselekményektől és magatartásoktól, amelyek az elérni kívánt célhoz képest nyilvánvalóan aránytalan károkat okozhatnak.

14. A 60. cikk kimondja:

„(1) A közigazgatási aktus tartalmazza az azonnali végrehajthatóságról szóló rendelkezést, ha azt az állampolgárok élete vagy egészsége megköveteli, illetve az állam vagy különösen fontos közérdek védelme érdekében szükséges, ha fennáll annak a veszélye, hogy a határozat végrehajtása kudarcot vall, vagy jelentősen akadályozva legyen, vagy ha a késedelmes végrehajtás súlyos vagy nehezen helyrehozható kárt okozna, vagy akár ha azt valamelyik fél kéri a számára különösen fontos érdekeinek védelme érdekében. Ez utóbbi esetben a közigazgatási hatóság megfelelő biztosítékot követel.

(2) Az azonnali végrehajthatóságról szóló rendelkezést indokolni kell.

[…]

(5) Az azonnali végrehajtást elrendelő vagy megtagadó rendelkezéssel szemben a közigazgatási hatóság útján lehet keresetet benyújtani a bírósághoz a végzés közlésétől számított három napon belül, függetlenül attól, hogy a közigazgatási aktussal szemben jogorvoslattal éltek-e, vagy sem.

(6) A fellebbezést tanácsban a lehető legrövidebb időn belül idézés kibocsátása nélkül meg kell vizsgálni. A jogorvoslat nem függeszti fel az azonnali végrehajtást, de a bíróság a jogorvoslati kérelem végleges elbírálásáig felfüggesztheti az azonnali végrehajtást.

(7) A megtámadott rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén a bíróság érdemben határoz. Ha az azonnali végrehajtást megszüntetik, a közigazgatási hatóságnak vissza kell állítania a végrehajtás előtti helyzetet.

(8) A bíróság végzése ellen jogorvoslattal lehet élni.”

15. A 128. cikk (1) bekezdésének 1. pontja értelmében a közigazgatási bíróságok rendelkeznek hatáskörrel többek között a közigazgatási aktusok megváltoztatására vagy hatályon kívül helyezésére irányuló ügyekben.

16. A 146. cikk értelmében a közigazgatási aktusok esetében a kereseti jogalapok a következők: a) hatáskör hiánya; b) formai hiányosságok; c) a közigazgatási eljárás szabályainak súlyos megsértése; d) az anyagi jog szabályainak megsértése; e) a törvény által követett céllal való összeegyeztethetetlenség.

[6] Administrativnoprotsetsetsualen kodeks (a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv; a DV 2006. április 11-i 30. száma; a továbbiakban: APK).

17. A 166. cikk a következőképpen rendelkezik:

„(1) A jogorvoslat felfüggeszti a közigazgatási aktus végrehajtását.

(2) Az ítélet jogerőre emelkedéséig a bíróság a felperes kérelmére az eljárás bármely szakaszában felfüggesztheti a 60. cikk (1) bekezdésében említett aktust kibocsátó hatóság végleges rendelkezésével elrendelt azonnali végrehajtást, amennyiben az azonnali végrehajtás a felperesnek súlyos vagy nehezen helyrehozható kárt okozhat. […]”

II. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

18. Az „Ati-19” EOOD egy egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság, amely Blagoevgradban (Bulgária) üzemeltet egy üzlethelyiséget.

19. 2023. augusztus 3-án a bolgár adóhatóság ellenőrzést tartott az Ati-19 üzlethelyiségében, amelynek során:

– Mielőtt az adóellenőrök azonosították volna magukat, 14,80 BGN (hozzávetőleg 8 euró) értékben vásároltak anélkül, hogy adóügyi pénztárbizonylatot kaptak volna.

– Megállapítást nyert, hogy a napi pénzügyi kimutatás 327,80 BGN (hozzávetőleg 167 euró) összeget mutatott, míg a pénztárban 573,55 BGN (hozzávetőleg 293 euró) összeg volt.

20. A 2023. augusztus 8-i határozattal szabálysértési eljárást indult az Ati-19 ellen.

21. 2023. augusztus 29-én az adóhatóság 1000 BGN (hozzávetőleg 500 euró) pénzbírságot szabott ki az Ati-19-re.

22. Az adóhatóság 2023. augusztus 30-án elrendelte az üzlethelyiség 14 napra történő lezárását és az abba való belépés tilalmát.

23. A lezárást elrendelő intézkedésről 2023. szeptember 6-án értesítették az Ati-19-et. A lezárás végrehajtásának tényleges időpontjaként az átvételi elismervényben 2023. szeptember 21-ét jelölték meg.

24. 2023. szeptember 14-én az Ati-19 az APK 60. cikkének (5) bekezdése alapján keresetet nyújtott be az Administrativen sad Blagoevgradhoz (blagoevgradi közigazgatási bíróság, Bulgária) a lezárás végrehajtását elrendelő rendelkezés ellen.

25. A bíróság 2023. szeptember 18-án elkésettnek minősítette az Ati-19 keresetét, mivel azt nem a végzés közlésétől számított három napon belül nyújtották be.

26. 2023. szeptember 19-én az Ati-19 az APK 166. cikkének (2) bekezdése alapján ugyanezen bírósághoz fordult a helyiségek lezárása végrehajtásának felfüggesztése iránt.

27. Ezzel összefüggésben az Administrativen sad Blagoevgrad (blagoevgradi közigazgatási bíróság, Bulgária) előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni a […] Charta 47. cikkének első bekezdését, hogy azzal nem ellentétes a nemzeti jogalkotó által a [héa]irányelv 273. cikkében említett érdek biztosítása érdekében hozott intézkedések azonnali végrehajtásával szembeni védelemre vonatkozó nemzeti szabályozás, amelynek keretében a bírósági felülvizsgálat hatálya az elszenvedett kár fennállására korlátozódik?”

III. A Bíróság előtti eljárás

28. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2023. október 4-én érkezett a Bírósághoz.

29. A bolgár kormány és az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

30. A Bíróság kérésére a kérdést előterjesztő bíróság a Bírósághoz 2023. december 28-án érkezett levelében megerősítette, hogy a lezárást elrendelő végzést 2023. december 20-án még nem hajtották végre.

31. A Bíróság nem tartotta szükségesnek tárgyalás tartását.

IV. Elemzés

A. Elfogadhatóság

32. A bolgár kormány az előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel szemben kettős elfogadhatatlansági kifogást emel:

– Egyrészt vitatja a lezárást elrendelő intézkedés azonnali végrehajtására vonatkozó rendelkezés létét.[7]

– Másrészt, mivel a lezárásra nem került sor, a végrehajtás felfüggesztésére irányuló eljárás tárgytalan.[8]

33. Véleményem szerint mindkét kifogást el kell utasítani.

34. Ami az előbbit illeti, a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárás az üzlethelyiség lezárása azonnali végrehajtásának felfüggesztésére irányul. Azt, hogy létezik-e a végrehajtást elrendelő rendelkezés, és hogy annak mi a tartalma, a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

[7] A bolgár kormány szerint a lezárást elrendelő végzésre vonatkozó átvételi elismervény csak a végzés kézbesítésének időpontját tanúsítja, mivel nincs utalás arra, hogy azonnali végrehajtást rendeltek el.

[8] A bolgár kormány észrevételeinek 47. pontja.

35. A Bíróságnak a kérdést előterjesztő bíróság által ismertetett tényállásból kell kiindulnia. Az pedig kifejezetten megerősíti, hogy a lezárást elrendelő intézkedés elfogadásával engedélyezték annak azonnali végrehajtását, „ami a végzés tartalmának részét képezi”. Emellett a Bírósághoz intézett későbbi levelében az eljáró bíróság továbbra is azt állította, hogy a lezárás azonnali végrehajtását az illetékes közigazgatási hatóság engedélyezte. [9]

36. Ami ez utóbbi kifogást illeti, úgy tűnik, hogy a lezárásra az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtása után több hónappal sem került sor. Ebből azonban nem következik, hogy a nemzeti eljárás (állítólag) vagy következésképpen maga az előzetes döntéshozatal iránti kérelem is tárgytalanná vált volna.

37. Az a tény ugyanis, hogy a végrehajtásra még nem került sor, nem teszi tárgytalanná a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárást, amely bíróságnak arról kell döntenie, hogy felfüggeszti-e az azonnali végrehajtást vagy sem. Amennyiben a lezárást elrendelő intézkedés nem válik végrehajthatatlanná, annak végrehajtása olyan függőben lévő lehetőség, amelynek (jövőbeli) megvalósulása önmagában érinti annak a személynek az érdekeit, aki ellen az intézkedés irányul. Az említett személy tehát a kérdést előterjesztő bírósághoz fordulhat az elzárás azonnali végrehajtására vonatkozó rendelkezés felfüggesztése iránt, és e bíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az általa lefolytatandó nemzeti eljárásban (szükség esetén az általa relevánsnak ítélt előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztését követően) határozzon az ügyben.

B. A Bíróság 2023. május 4-i MV – 98 ítéletének [10] a jelen ügyre gyakorolt hatása

38. A kérdést előterjesztő bíróság az MV – 98 ítéletre hivatkozott, amelyet a Bíróság egy másik, ugyanezen bíróság által 2021-ben benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelemre hozott válaszként.

39. Az MV – 98 ügyben a tények hasonlóak voltak a jelen ügyben fennállókhoz: egy üzlethelyiségben végzett ellenőrzés alkalmával a bolgár adóhatóság megállapította, hogy az MV – 98 elmulasztotta egy áru értékesítésének nyilvántartásba vételét és az értékesítésre vonatkozó adóügyi pénztárbizonylat kiállítását.

40. Összefoglalva, e tények alapján az adóhatóság:

– A héatörvény 185. cikke alapján bírságot szabott ki az MV – 98-ra.

– Ugyanezen törvény 186. cikke alapján közigazgatási intézkedést rendelt el a helyiség 14 napos időtartamra történő lezárása formájában.

– Ez utóbbi intézkedéshez az APK 60. cikke alapján „azonnali végrehajtás elrendelése is kapcsolódott, mivel e hatóság úgy ítélte meg, hogy ezen azonnali végrehajtás elengedhetetlen az állam, és különösen az államkincstár érdekeinek védelméhez”. [11]

[9] Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 44. pontja, illetve a kérdést előterjesztő bíróságnak a Bírósághoz 2023. december 28-án érkezett levele 3. pontja.

[10] C-97/21, EU:C:2023:371; a továbbiakban: MV – 98 ítélet.

[11] MV – 98 ítélet, 20. pont.

41. Az MV – 98 ítéletben a Bíróság csak a héairányelv 273. cikkének és a Charta 50. cikkének értelmezésével foglalkozott annak érdekében, hogy a *non bis in idem* elvnek a bírság összegére és a helyiség lezárására vonatkozó intézkedésre való alkalmazásáról határozzon.

42. A Bíróság ugyanis nem foglalkozott az MV – 98. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdéssel,[12] amely a Charta 47. cikke és az üzlethelyiségek lezárásának azonnali végrehajtására vonatkozó nemzeti szabályok közötti kapcsolatra vonatkozott. E megválaszolatlanul maradt kérdés tartalma hasonló a jelen ügyben feltett egyetlen kérdéséhez.

43. Az MV – 98 ítélet, még ha - ismétlem - nem is ment el olyan messzire, hogy a lezárás azonnali végrehajtására vonatkozó rendszerről döntsön, némi hasznossággal bír a jelen ügyben: lehetőséget adott a kérdést előterjesztő bíróságnak arra, hogy a lezárást büntető jellegű szankciónak minősítse. E minősítés hatással lehet a jelen ügyben szóban forgó érdemi kérdés kezelésére.

C. A Charta alkalmazhatósága

44. A tagállamok – a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében – kizárólag annyiban címzettjei a Charta rendelkezéseinek, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.[13]

45. A héairányelvnek az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével és az EUMSZ 325. cikk (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 2. és 273. cikkéből először is az következik, hogy a tagállamok kötelesek elfogadni valamennyi jogalkotási és közigazgatási rendelkezést annak érdekében, hogy a területükön biztosítsák az esedékes héa teljes összegének beszedését, továbbá hogy küzdjenek az adócsalás ellen.[14]

46. Az EUMSZ 325. cikk „kötelezi a tagállamokat, hogy elrettentő hatású és hatékony intézkedésekkel küzdjenek az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenységek ellen, különösen pedig előírja velük szemben, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás leküzdése érdekében ugyanazokat az intézkedéseket tegyék meg, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek”.[15]

47. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát képező nemzeti szabályozás, amennyiben az a héa pontos behajtására és az adócsalás megakadályozása irányul, főszabály szerint megfelel az uniós jogból eredő kötelezettségeknek.

48. Ebből a szempontból az azon helyiség lezárására vonatkozó közigazgatási intézkedés, amelyben a héatörvény megsértését feltárták, a héairányelv 2. és 273. cikkét, és így a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós jogot hajtja végre.

49. Az ilyen lezárást elrendelő intézkedésnek tehát tiszteletben kell tartania a Charta 47. cikkének első bekezdésében biztosított alapvető jogot. Ennélfogva helyénvaló megvizsgálni az előzetes döntéshozatal iránti kérelem érdemi részét, e rendelkezés értelmezésére szorítkozva.

[12] A Bíróság az MV – 98. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésről nem tudott dönteni, mivel nem teljesültek az eljárási szabályzat 94. cikkének c) pontjában előírt feltételek. MV – 98 ítélet, 65–70. pont.

[13] 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105; 17. pont).

[14] 2022. október 13-i Direktor na Direktsia Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika ítélet (C-1/21, EU:C:2022:788, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

[15] 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105), 26. pont.

D. Az ügy érdeméről

1. A jogvita tárgyának meghatározása

50. Az üzlethelyiség lezárására vonatkozó intézkedést a héatörvény 186. cikkének (1) bekezdése alapján hozták meg. Ugyanezen törvény 188. cikkének (1) bekezdése alapján ezen intézkedés az APK rendelkezései szerint azonnal végrehajtható volt.

51. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a nemzeti ítélkezési gyakorlat nem egységes a tekintetben, hogy minden egyes esetben igazolni kell-e az azonnali végrehajtást indokoló közérdek fennállását. Úgy tűnik, hogy egyes bolgár bíróságok úgy vélik, hogy az ilyen érdeket mindig vélelmezni kell. [16]

52. Mindenesetre, miután egy egyedi közigazgatási aktus azonnali végrehajtását engedélyezték, amint azt az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban kifejtették, azt kétféleképpen lehet megtámadni:

– Az azonnali végrehajtás megtámadása, vagyis az azonnali végrehajtást engedélyező rendelkezés elleni kereset (az APK 60. cikkének (5) bekezdése). E kereset keretében e rendelkezés semmisségének megállapítása kérhető.

– A közigazgatási aktus azonnali végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelem az APK 166. cikke alapján.

53. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból az következik, hogy az Ati-19 az APK 60. cikke szerinti megsemmisítés iránti keresetet határidőn túl nyújtotta be. Miután e keresetet elutasították, az APK 166. cikkében előírt jogorvoslati lehetőséggel élve az azonnali végrehajtás felfüggesztését kérte. E jogorvoslati lehetőség vezetett az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapjául szolgáló eljáráshoz.

54. Az eljáró bíróság szavaival élve „[é]ppen az APK 166. cikkének (2) bekezdése szerinti bírósági felülvizsgálat köre az, ami a Charta 47. cikkének első bekezdése értelmében felveti a [felfüggesztés iránti] kérelem érvényességének a kérdését”. [17]

55. Konkrétabban a kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy tisztázni kell, hogy:

– „[…] e végrehajtás elleni bírósági védelem a bíróságnak a lezárást érintő végzés jogszerűségére vonatkozó döntése előtt kellő garanciát nyújt-e a társaság tevékenységébe való önkényes és aránytalan beavatkozással szemben” [18].

– „a Charta 47. cikkének fényében hatékony jogorvoslatnak minősül-e az APK 166. cikkének (2) és (3) bekezdése szerinti olyan eljárás, mint a jelen ügyben szóban forgó, amely kizárja a tényállás vizsgálatát, és a bírósági felülvizsgálat körét kizárólag az elszenvedett kár fennállására korlátozza”. [19]

[16] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 61–63. pontja.

[17] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 51. pontja.

[18] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 52. pontja.

[19] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 67. pontja.

56. Mivel a kétséget e szavakkal fogalmazták meg, az előzetes döntéshozatal iránti kérelem is ezekre korlátozódik. A lezárásra vonatkozó intézkedés és a bírság együttes kiszabásának az uniós joggal való összeegyeztethetősége nem tartozik e kérelembe.

57. A kérdést előterjesztő bíróság kételyei tehát azon korlátokat érintik, amelyeket az APK 166. cikkének (2) és (3) bekezdése ír elő az azonnali végrehajtásra vonatkozó rendelkezés bírósági felülvizsgálatára vonatkozóan. Konkrétan, a kérdést előterjesztő bíróság szerint:

– Az e felülvizsgálatot végző bíróság nem vizsgálja az ilyen végzés meghozatalának alapjául szolgáló tényeket.

– Nem vizsgálja azt sem, hogy az APK 146. cikkében felsorolt *rendes* kereseti jogalapok (amelyek az eljárási és formai hibákat, valamint az anyagi jog megsértését foglalják magukban) megalapozottak-e.

– Az APK 166. cikkének (2) bekezdése szerinti védelem csak olyan „súlyos vagy nehezen helyrehozható káron” alapulhat, amelyet a címzett az azonnali végrehajtás következtében szenvedne el. [20]

58. Nem teljesen világos azonban, hogy az eredeti ügyben e korlátozások közül melyik lenne a releváns. Úgy tűnik, az eljáró bíróság arra a tényre összpontosít, hogy [a rendelkezés] „kizárja-e a tényállás vizsgálatát” (az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 67. pontja), amely kijelentés irreleváns a jelen jogvitában, mivel maga az előzetes döntéshozatalra utaló végzés utal arra, hogy az Ati-19 nem vitatta a tényállást. [21] Ugyanezen végzés ezt követő pontjaiban azonban az eljáró bíróság az APK 166. cikke által előírt egyéb korlátozásokra utal.

59. A kérdést előterjesztő bíróság által kiemelt, a bírósági felülvizsgálat elé állított akadályok a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint azt eredményezhetik, hogy a nemzeti szabályozás összeegyeztethetetlen a Charta 47. cikkének első bekezdésével.

60. A Bizottság álláspontja szerint a vitatott nemzeti rendelkezés, amennyiben a bíróságok hatáskörét a közigazgatási aktus címzettje által elszenvedett kár fennállásának és jellegének felülvizsgálatára korlátozza, ellentétes a Charta 47. cikkének első bekezdésével. Az e rendelkezésben kinyilvánított, hatékony bírói jogvédelemhez való jog megköveteli, hogy a nemzeti bíróság teljes körű bírósági felülvizsgálatot gyakoroljon a megtámadott közigazgatási aktus vagy közigazgatási kényszerintézkedés elfogadásával kapcsolatos tények vizsgálata érdekében. [22]

61. A bolgár kormány emlékeztet arra, [23] hogy a lezáráshoz hasonló közigazgatási intézkedések címzettjei több jogorvoslati lehetőséggel is rendelkeznek, amelyek által:

– Érdemi keresetet nyújthatnak be az APK 145. és azt követő cikkei alapján. Az ilyen kereset benyújtása az APK 166. cikkének (1) bekezdése értelmében felfüggeszti a megtámadott közigazgatási aktus végrehajtását.

[20] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 58. pontja.

[21] Az Ati-19 érveinek az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 19. és 20. pontjában foglalt összefoglalójából nem derül ki, hogy e társaság vitatta volna az üzlethelyiségben végzett adóellenőrzés során megállapított tények valóságtartalmát.

[22] A Bizottság észrevételeinek 40. pontja.

[23] A bolgár kormány észrevételeinek 59. pontja.

– Keresetet nyújthatnak be az APK 60. cikke értelmében, amennyiben azonnali végrehajtás került elrendelésre. Az ilyen kereset keretében a végzés címzettje kérheti a rendelkezés megsemmisítését.

– Követelhetik az azonnali végrehajtásra vonatkozó rendelkezés felfüggesztését az APK 166. cikkének (2) bekezdése alapján.

62. A bolgár kormány elismeri, hogy az APK 166. cikkének (2) bekezdésében szabályozott eljárásban a bíróság csak akkor vizsgálja az azonnali végrehajtásra vonatkozó rendelkezés jogszerűségét, ha a végrehajtás a címzettnek súlyos vagy nehezen helyrehozható kárt okoz. Ez azért van így, teszi hozzá, mert az APK más olyan jogorvoslati lehetőségeket is biztosít (különösen a 60. cikk (5) bekezdése) az ilyen rendelkezéssel szemben, amelyek a rendelkezés jogszerűségének vizsgálatát foglalják magukban. [24]

2. A Charta 47. cikkének első bekezdése és az ideiglenes bírói jogvédelem

63. A Charta 47. cikkének első bekezdése kinyilvánítja a hatékony bírói jogvédelemhez való jogot, és ebben a kinyilvánításban a Bíróságnak a Chartát megelőző ítélkezési gyakorlata tükröződik. [25]

64. Ugyanebből az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a hatékony bírói jogvédelemhez való jog magában foglalja az ahhoz való jogot, hogy adott esetben biztosítási intézkedést (akár valamely aktus felfüggesztése, akár más ideiglenes intézkedés) hozzanak olyan eljárásokban, amelyekben uniós szabályokból eredő jogokról van szó.

65. A Charta 47. cikke első bekezdésének alkalmazása a biztosítási intézkedésekkel kapcsolatos vetületét illetően két szempontból közelíthető meg:

– Az Unió intézményeinek aktusaival szembeni ideiglenes bírói jogvédelem. Az EUMSZ 278. és az EUMSZ 279. cikk, valamint az EUMSZ 256. cikk (1) bekezdése értelmében a Bíróság vagy a Törvényszék feladata a bírói jogvédelem e formájának biztosítása. [26] A Bíróság ítélkezési gyakorlatában kiterjedten foglalkozott ennek gyakorlásával. [27]

– Az állami hatóságok cselekményeivel szembeni ideiglenes bírói jogvédelem az uniós jogrendből eredő jogok védelme érdekében. Ennek biztosítása a nemzeti bíróságok feladata az egyes államok által megállapított eljárási szabályok szerint, feltéve, hogy azok nem ellentétesek magának a Chartának a 47. cikkével.

[24] A bolgár kormány észrevételeinek 68. pontja.

[25] 2007. március 13-i Unibet ítélet (C-432/05, EU:C:2007:163), 37. pont: „a hatékony bírói jogvédelem elve olyan általános közösségi jogelv, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugszik, és […] amely *újra megerősítést* nyert a […] Charta 47. cikkében”. Kiemelés tőlem.

[26] A nemzeti bíróságoknak az 1991. február 21-i Zuckerfabrik Süderdithmarschen és Zuckerfabrik Soest ítéletben (C-143/88 és C-92/89, EU:C:1991:65, rendelkező rész 1. pontja) hivatkozott, azon hatáskörének sérelme nélkül, hogy egy közösségi rendelet alapján meghozott nemzeti közigazgatási aktus végrehajtásának felfüggesztését elrendeljék.

[27] Lásd mindegyik tekintetében például: a Bíróság alelnökének 2024. március 27-i Bizottság kontra Amazon Services Europe végzése (C-639/23 P(R), EU:C:2024:277), 66. pont: „az ideiglenes intézkedésről határozó bíró csak akkor rendelheti el a végrehajtás felfüggesztését és más ideiglenes intézkedéseket, ha azok szükségességét a ténybeli és jogi alapok első látásra valószínűsítik (*fumus boni iuris*), és azok olyan értelemben sürgősek, hogy a kérelmező érdekeiben bekövetkező súlyos és helyrehozhatatlan kár megakadályozásához az szükséges, hogy azokat már a keresetről való érdemi döntéshozatal előtt elrendeljék, és azok már ekkor kifejtsék hatásaikat. […] Az ideiglenes intézkedésről határozó bíró adott esetben a fennálló érdekeket is mérlegeli”.

66. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemben a fent említett szempontok közül a másodikat kell figyelembe venni, mivel a jogvita tárgyát egy olyan közigazgatási aktus (az üzlethelyiségek lezárásának végrehajtását elrendelő rendelkezés) felfüggesztése képezi, amelyet a héacsalás elleni küzdelemre irányuló szabályozás keretében fogadtak el, ami a jogvitát az uniós jog hatálya alá vonja.

67. A nemzeti bíróságoknak az ideiglenes bírói jogvédelem biztosítására vonatkozó hatáskörével kapcsolatban a Bíróság a következőket állapította meg:

– Általános szabályként „az uniós jog szerint megítélendő jogvitában eljáró nemzeti bíróságnak az uniós jog alapján felhívott jogok létezésére vonatkozóan meghozandó határozat teljes hatékonysága érdekében lehetősége kell, hogy legyen ideiglenes intézkedések elrendelésére”. [28]

– „A jogalanyok közösségi jogból eredő jogai számára biztosítandó hatékony bírói jogvédelem elve úgy értelmezendő, hogy az megköveteli a tagállami jogrendszerekben az ideiglenes intézkedések elrendelésének lehetőségét, mielőtt a hatáskörrel rendelkező bíróság a nemzeti jogszabályok közösségi joggal való összeegyeztethetősége tárgyában határozatot hoz, amennyiben a kért ideiglenes intézkedések elrendelése az ilyen jogok fennállására vonatkozóan meghozandó határozat teljes hatékonysága érdekében szükséges.” [29]

68. A Bíróság e megállapításai kiterjeszthetők a nemzeti bíróságok előtt indított olyan eljárásokra is, amelyekben egy konkrét jogi aktust vagy egy nemzeti szabály érvényességét azon az alapon vitatnak, hogy az egyik vagy a másik ellentétes az uniós joggal.

69. A tagállamok jogszabályainak tehát biztosítaniuk kell bíróságaik számára azokat az eljárási eszközöket, amelyekkel adott esetben elrendelhetik egy olyan közigazgatási aktus felfüggesztését, amelyet azért támadnak meg, mert az állítólag nem felel meg a jogvitára alkalmazandó uniós jognak.

70. Mindezek alapján az ideiglenes bírói jogvédelemnek az APK-ban kialakított rendszere összességében úgy tűnik, hogy megfelel a Charta 47. cikkének első bekezdésében foglalt követelményeknek, amennyiben lehetőséget biztosít a felperesek számára a megtámadott jogi aktusok felfüggesztésének kérelmezésére. Ez a lehetőség kiterjed az olyan intézkedések azonnali végrehajtására vonatkozó rendelkezésre is, mint például az üzlethelyiség lezárása.

71. A kérdést előterjesztő bíróság feladata a nemzeti jog értelmezése és így annak megállapítása, hogy az APK 166. cikkének (2) bekezdését a többi azon jogorvoslati lehetőség figyelembevétele nélkül kell-e alkalmazni, amelyek a bolgár kormány szerint lehetővé teszik a lezárás azonnali végrehajtására vonatkozó rendelkezés felfüggesztését.

[28] 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), 297. pont hivatkozással az 1990. június 19-i Factorme és társai ítélet (C-213/89, EU:C:1990:257) 21. pontjára és a 2013. január 15-i Križan és társai ítélet (C-416/10, EU:C:2013:8) 107. pontjára.

[29] 2007. március 13-i Unibet ítélet (C-432/05, EU:C:2007:163, 77. pont és rendelkező rész 2. pontja).

72. A bíróságnak különösen azt kell értékelnie, hogy az APK 60. cikkében előírt eljárási mechanizmus révén az azonnali végrehajtást elrendelő rendelkezéssel érintett személyek képesek-e hatékonyan megtámadni azt olyan indokok alapján, amelyek e közigazgatási aktus jogszerűségét kérdőjelezik meg. Az eljáró bíróság által az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 60. pontjában kifejtett megfontolások [30] nem teszik lehetővé e pont egyértelmű tisztázását.

73. A bolgár kormány a maga részéről előadja, hogy „az APK 60. cikkének (1) bekezdése alapján a bíróságnak bemutatott körülmények összessége lehetővé teszi a teljes körű felülvizsgálatot és ezzel együtt az adott ügy egyedi megközelítését”. [31] Ugyanebben az értelemben hangsúlyozza, hogy az APK 60. cikke szerinti, az azonnali végrehajtásra vonatkozó rendelkezés megsemmisítése iránti kereset vizsgálata során az eljáró bíróság „a kereset elfogadhatóságát és érdemi részét, a végzést kibocsátó közigazgatási hatóság akarata kinyilvánításának formai és tartalmi feltételeit, […] valamint azt vizsgálja, hogy az azonnali végrehajtás engedélyezésének feltételei fennállnak-e […]”. [32]

74. A bolgár kormány érvelésének elfogadása esetén a bolgár jogrend egy olyan eljárási lehetőséget biztosít a felperesnek, amely alkalmas arra, hogy a bíróság korlátlanul felülvizsgálhassa az azonnali végrehajtást elrendelő rendelkezés érvényességét. [33]

75. Ha – amint azt az előzetes döntéshozatalra utaló végzés jelzi – az elemzésnek kizárólag az APK 166. cikke (2) bekezdésére kell összpontosítania, akkor a rendelkezés megfogalmazása kétségtelenül a „súlyos vagy nehezen helyrehozható kár” fennállásához köti a felfüggesztés lehetőségét.

76. Ugyanakkor még az *elkülönültség* szempontjából nézve sem zárom ki annak lehetőségét, hogy az APK 166. cikkének (2) bekezdése lehetővé tesz egy olyan értelmezést, amely szerint a bíróság az e rendelkezésben említett kárt úgy vizsgálhatja, hogy más jellegű tényezőket is bevon az értékelésébe. Különösen akkor, ha a végrehajtásra vonatkozó rendelkezés súlyos hiányosságaira vonatkozó állítások állnak fenn (mint például az azt kibocsátó hatóság hatáskörének nyilvánvaló hiánya vagy a ténybeli alap nyilvánvaló hiánya vagy téves bemutatása), nehezen tudom elfogadni, hogy a bíróság *szemet hunyhat* az ilyen állítások felett.

77. Ennek értékelése során a bíróság azt is értékelheti, hogy betartották-e magának az APK 6. cikkének (5) bekezdésében foglalt általános kritériumot, amely szerint a közigazgatási aktus nem okozhat nyilvánvalóan aránytalan kárt az elérni kívánt célhoz képest.

78. A fentiek még inkább érvényesek, ha – amint az az MV – 98 ítéletnek a kérdést előterjesztő bíróság általi értelmezéséből kitűnik – az azonnali végrehajtást elrendelő rendelkezést olyan cselekmény (a helyiségek lezárása) tekintetében hozták, amely lényegében büntető jellegű közigazgatási szankciónak minősül.

[30] „A [héatörvény] 188. cikkének (1) bekezdése szerinti azonnali végrehajtás elrendelése elleni, az [APK] 60. cikkének (5)–(7) bekezdése szerinti bírósági felülvizsgálat köre nem különbözik jelentősen az APK 166. cikkének (2) bekezdése szerinti felülvizsgálattól. Ha vannak is különbségek, azok *az [APK] 60. cikkének (5) bekezdése szerinti szélesebb körű bírósági felülvizsgálatban rejlenek*, amelynek keretében a bíróság felülvizsgálhatja a hatóságnak a 60. cikk (1) bekezdése szerinti feltételek (az azonnali végrehajtás elrendelése) fennállására vonatkozó értékelését. A [héatörvény] 188. cikke (1) bekezdésének rendelkezését azonban nem egységesen értelmezik és alkalmazzák.” Kiemelés tőlem.

[31] A bolgár kormány észrevételeinek 22. pontja.

[32] A bolgár kormány észrevételeinek 65. pontja.

[33] Más a helyzet, ha az ezen jogorvoslattal élni kívánó fél ezt késedelmesen teszi. Amint az már említésre került, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy az Ati-19 késedelmesen élt ezzel a lehetőséggel, és ezért keresetét elutasították. Az APK 60. cikkének (5) bekezdése szerinti keresetindítás rövid határideje (három nap) esetleg túlságosan rövid lehet, de az előzetes döntéshozatalra utaló határozat e tekintetben nem vet fel kétségeket.

79. Ebben az összefüggésben annak puszta lehetősége, hogy egy hatáskörrel nyilvánvalóan nem rendelkező hatóság által vagy egy nem létező vagy nyilvánvalóan elferdített tények alapján hozott büntető jellegű szankciót hajtsanak végre, már önmagában is kellően súlyos *sérelmet* okoz az azt elszenvedő személynek ahhoz, hogy az igazságügyi hatóság e tekintetben határozatot hozzon.

80. Az egymással versengő érdekek relevanciájának megítélése során a közigazgatási hatóság érdekeinek tekintetében azt kell figyelembe venni, hogy az azonnali végrehajtás célja pusztán a megelőzés, az azonnali és hatékony büntetés vagy a nagyobb kár elkerülése. Ami az érintett személy érdekét illeti, természetesen az azonnali végrehajtásból eredő kár mértékét és annak hatékony jóvátételének lehetőségét kell figyelembe venni. Emellett azonban a végrehajtással szemben benyújtott kifogása indokainak megalapozottságát is.

81. Ha a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítélné meg, hogy az APK 166. cikke (2) bekezdésének ilyen egységes értelmezése nem lehetséges, mivel az *contra legem* értelmezésnek minősülne, csak akkor kellene a Charta 47. cikkének első bekezdésével való összeegyeztethetőségével foglalkozni. Más szóval, el kellene dönteni, hogy a Charta e rendelkezése lehetővé tesz-e egy olyan bíróság által nyújtott, védintézkedés jellegű hatékony bírói jogvédelmet, amely nem vehet figyelembe más olyan körülményeket (a káron kívül), amelyek nyilvánvalóan hátrányosan befolyásolják magának a jogi aktusnak az uniós joggal való összhangját.

82. Az általam kifejtett fenntartásokra is figyelemmel, úgy gondolom, hogy a Charta 47. cikkének első bekezdése által megkövetelt bírói jogvédelem hatékonyságát megkérdőjelezné, ha az uniós jogot végrehajtó nemzeti jogszabályok összességének értelmezése:

– Az anyagi jogi szempontból büntető jellegű közigazgatási szankciók bírósági felülvizsgálatát (az üzlethelyiség lezárásának azonnali végrehajtására vonatkozó rendelkezés felfüggesztésére irányuló eljárás keretében) a súlyos vagy nehezen helyrehozható kár puszta mérlegelésére korlátozná, és

– kizárná annak lehetőségét, hogy az eljáró bíróság a meggyőződésének kialakítása érdekében értékelje, hogy a felfüggesztés iránti kérelmet *prima facie* a jog és a tények tekintetében hitelt érdemlő elfogadható indokok igazolják.

83. A hatóság és a kérelmező személy érdekei közötti egyensúly elválaszthatatlan a biztosítási intézkedések elfogadásától. Természetesen figyelembe kell venniük azt a súlyos vagy nehezen helyrehozható kárt is, amelyet a büntető jellegű közigazgatási aktus azonnali végrehajtása okozna az érintett személynek. Az eljáró bíróság azt is értékelheti, hogy ennek ellenére van-e olyan nyomós közérdek, amely igazolja az ilyen azonnali végrehajtást, mivel a közigazgatási hatóság biztosítási igénye nem légüres térben, hanem azzal az érdekkel szemben alakul ki, amely azokhoz a célokhoz kapcsolódik, amelyeket a közigazgatási hatóságok bármely tevékenysége szolgál.

84. A közérdek azonban nem feltétlen és nem abszolút, és adott esetben össze kell egyeztetni az érintett személy jogainak és jogos érdekeinek tiszteletben tartásához fűződő érdekével.

85. Úgy vélem azonban, hogy az uniós jog által szabályozott területeken a bírói jogvédelemhez való jog tényleges érvényesülésének tiszteletben tartása érdekében nem elegendő a bíróság ismereteit pusztán a ténylegesen büntető jellegű közigazgatási aktus azonnali végrehajtása által okozott kár értékelésére korlátozni.

86. Az arra vonatkozó határozat meghozatala során ugyanis, hogy helyénvaló-e a végrehajtás felfüggesztése, az illetékes bíróságnak képesnek kell lennie arra, hogy értékelje azokat, a felfüggesztést kérelmező fél által előadott és kimerítő vizsgálatot (amely vizsgálat elvégzése a jogi aktus jogszerűségére vonatkozó későbbi eljárás feladata) nem igénylő egyéb, esetlegesen releváns tényezőket, amelyek *prima facie* olyan hiányosságokat tárnak fel, amelyek összeegyeztethetetlenek az említett jogi aktus uniós joggal való összhangjával.

87. Ellenkező esetben a Charta 47. cikkében foglalt ideiglenes bírói jogvédelem nem lenne hatékony: a bíróság anélkül *köteles* ellenőrizni, hogy a büntető jellegű aktus azonnali végrehajtása megfelelő-e, hogy a felfüggesztés szakaszában meg kellene állapítania, hogy az nyilvánvalóan ellentétes az uniós joggal. Ilyen feltételek mellett úgy vélem, hogy a hatékony bírói jogvédelemhez való jog (részlegesen) elvesztené egyik lényeges elemét, ami megakadályozza, hogy teljes mértékben érvényesüljön.

88. Ezekkel a gondolatokkal nem kívánom megkérdőjelezni azokat a számos tagállamban közös szabályokat, amelyek a bíróságot bizonyos eljárási mechanizmusok keretében, például a biztosítási intézkedések meghozatalával kapcsolatban korlátozzák. Egyszerűen úgy vélem, hogy ezek a korlátozások nem mehetnek olyan messzire, hogy megfosszák a közigazgatási intézkedés uniós jognak való megfelelését vizsgáló bíróság szerepét egyik lényeges elemétől.

3. Az Emberi Jogok Európai Bírósága által az ideiglenes jogvédelemmel kapcsolatban megkövetelt védelmi szint

89. A Charta 52. cikkének (3) bekezdése szerint az abban elismert azon jogok tartalmát és terjedelmét, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben (EJEE) biztosított jogoknak, „azonosnak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.”

90. E rendelkezés alkalmazása azt eredményezi, hogy a Charta 47. cikke első bekezdésének értelmezéséhez, amely megfelel az EJEE 13. cikkének,[34] figyelembe kell venni az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) ítélkezési gyakorlatát.

91. A kérdést előterjesztő bíróság az EJEB két ítéletére hivatkozik, amelyek bár elismerik, hogy a korlátlan felülvizsgálat elve bizonyos kivételeket engedhet,[35] kimondják, hogy a bírósághoz benyújtott keresetnek lehetővé kell tennie a bíróság számára mind a tényállás, mind a tényállás megállapítására irányuló eljárás bizonyos vizsgálatát.[36]

92. A Bizottság továbbá azzal érvel, hogy az EJEB-bel összhangban nem ellentétes az EJEE-vel, ha egy közigazgatási hatóság közigazgatási eljárás keretében „büntetést” szab ki, bár az ezt követő, a teljes felülvizsgálati jogkörrel rendelkező bíróság általi felülvizsgálat elkerülhetetlen.[37]

[34] Lásd az Alapjogi Chartához fűzött magyarázatokat, amelyek a Chartát kidolgozó konvent elnökségének felügyelete alatt készültek (HL 2007. C 303., 17. o.). Ezekre a Charta 47. cikkének első bekezdésével és az EJEE 13. cikkével összefüggésben a 2022. március 29-i Getin Noble Bank ítélet (C-132/20, EU:C:2022:235) 116. pontja hivatkozik.

[35] EJEB, 2016. június 21., Al-Dulimi és Montana Management Inc. kontra Svájc (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, 130. §).

[36] EJEB, 2015. október 20., Fazia Ali kontra Egyesült Királyság (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, 83. és 84. §).

[37] A Bizottság észrevételeinek 35. pontja, amely többek között az EJEB 2023. július 11-i European Air Transport Leipzig Gmbh kontra Belgium ítéletének (EC:ECHR:2023:0711JUD000126913) 49. §-ára hivatkozik.

93. Ebben az összefüggésben a Bizottság úgy véli, hogy még ha az elfogadásuk időpontjában az azonnal végrehajtható intézkedések esetében el is fogadható a kisebb biztosítékok rendszere, elkerülhetetlen, hogy az ezt követő bírósági felülvizsgálat a tényállás értékelésére is kiterjedjen.

94. Véleményem szerint az EJEB ítélkezési gyakorlatára való utaláskor el kell dönteni, hogy az általában a közigazgatási tevékenység ellenőrzésére (felülvizsgálatára) irányuló bírósági hatáskörre vonatkozik-e, vagy pedig arra a konkrét ellenőrzésre, amelyet a bíróságoknak biztosítási intézkedésként kell elvégezniük a felek által a közigazgatási aktus azonnali végrehajtására vonatkozó rendelkezéssel szemben benyújtott kérelem tekintetében.

95. Az EJEB ítéleteiből, amelyekre a kérdést előterjesztő bíróság és a Bizottság hivatkozik:

– Az Al-Dulimi és Montana Management Inc. kontra Svájc ügyben hozott ítélet [38] arra a kérdésre vonatkozik, hogy a Svájci Államszövetség bírósága tiszteletben tartotta-e az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelményeket, amikor a svájci hatóságok által az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozata alapján elrendelt vagyonelkobzás ellen benyújtott keresetet vizsgálta. A biztosítási intézkedések terjedelmére nem utal.

– A Fazia Ali kontra Egyesült Királyság ügyben hozott ítélet [39] elutasítja az EJEE 6. cikke (1) bekezdésének megsértését egy olyan ügyben, amelyben a felperes azt állította, hogy az, hogy a tényállás felülvizsgálata érdekében nem férhet hozzá független és pártatlan bírósághoz, e rendelkezés megsértését jelentette. Ismét kiemelem, hogy az EJEB említett ügyben hozott ítélete nem rendelkezik az ideiglenes intézkedések terjedelméről. A teljes felülvizsgálatra vonatkozó megfontolásai általános tartalmúak, amelyek az egyes eseteknek megfelelően módosíthatók.

– A European Air Transport Leipzig Gmbh kontra Belgium ügyben hozott ítélet [40] az EJEE 6. cikke (1) bekezdésének esetleges megsértésére vonatkozik, mivel a nemzeti bíróság nem gyakorolt korlátlan felülvizsgálati jogkört a társasággal szemben kiszabott pénzbüntetések felülvizsgálata során. Az EJEB, amely elutasítja e jogsértés fennállását, emlékeztet arra, hogy amennyiben a „szankciót” közigazgatási eljárás során olyan hatóság szabja ki, amely maga nem felel meg az említett cikkben foglalt feltételeknek, e határozatot ezt követően teljes felülvizsgálati jogkörrel rendelkező bíróságnak kell felülvizsgálnia. Az ítéletben a biztosítási intézkedések által felvetett problémákról sem esik szó.

– A 2008. július 3-i Družstevní záložna Pria és társai kontra Cseh Köztársaság ítélet [41] megismétli, hogy az EJEE 6. cikkének (1) bekezdésében elismert jog sérül, ha a felperes nem támadhatja meg bíróság előtt a közigazgatási hatóság által mérlegelési jogkörében hozott határozatban foglalt ténymegállapítást. [42] Ez az általános megállapítás azonban nem vonatkozik a közigazgatási aktus azonnali végrehajtására vonatkozó rendelkezés megbénítására irányuló biztosítási intézkedések terjedelmére.

[38] EJEB, 2016. június 21., Al-Dulimi és Montana Management Inc. kontra Svájc (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, 128–130. §). Ebben az EJEB megállapítja, hogy az EJEE 6. cikkének (1) bekezdése főszabály szerint előírja a korlátlan felülvizsgálati jogkör meglétét (azaz olyan jogkörről van szó, amely alapján a bíróság hatáskörrel rendelkezik a felvetett valamennyi ténybeli és jogi kérdés eldöntésére), bár ez a jog nem abszolút, és „a korlátlan felülvizsgálat elvét az EJEB ítélkezési gyakorlata többször enyhítette”, amely kevésbé szigorú értelmezést adott annak, különösen egyes közigazgatási jogi ügyekben.

[39] EJEB, 2015. október 20., Fazia Ali kontra Egyesült Királyság (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810).

[40] EJEB, 2023. július 11., European Air Transport Leipzig Gmbh kontra Belgium (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913).

[41] EJEB, 2008. július 3., Družstevní záložna Pria és társai kontra Cseh Köztársaság (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401).

[42] EJEB, 2008. július 3., Družstevní záložna Pria és társai kontra Cseh Köztársaság (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401, 111. §).

96. Az említett ítéletek hasznossága a jelen ügy szempontjából tehát korlátozott, mivel nem foglalkoznak azzal, amiről a jelen ügyben konkrétan szó van. Az a tény, hogy egy jogrendszernek összességében lehetőséget kell biztosítania az érintett felek számára, hogy a közigazgatási aktusok ellen teljes körű felülvizsgálatra irányuló keresetet nyújthassanak be, amelynek keretében a bíróságnak minden érdemi kérdésben döntenie kell, nem jelenti azt, hogy az EJEE azt írja elő, hogy ilyen teljes körű felülvizsgálatot elvileg mindig minden egyes jogorvoslati eljárással, így a biztosítási intézkedés iránti keresettel összefüggésben is le kell folytatni.

97. Figyelembe kell venni azt is, hogy az EJEB a fent hivatkozott ítéletekben megállapította, hogy a felülvizsgálathoz való hozzáférés joga nem abszolút,[43] és hogy a közigazgatási tevékenység bírósági felülvizsgálata terén az EJEE 6. cikke nem garantálja a felülvizsgálat olyan szintjéhez való hozzáférést, amely lehetővé teszi a bírósági felülvizsgálatot a közigazgatási felülvizsgálat helyett.[44]

98. Mindenesetre az EJEB-nek az említett ítéletekben kifejtett álláspontja nem követeli meg, hogy feltétlenül teljes körű bírósági felülvizsgálatot végezzenek el a közigazgatási hatóság által megállapított tényállással kapcsolatban, hanem e tényállás és az azt megállapító eljárás „bizonyos vizsgálatát” írja elő.

99. A bírósági felülvizsgálat elégséges voltának megítélése során az EJEB úgy véli, hogy az igazságügyi hatóság hatáskörének figyelembevétele mellett olyan tényezőket kell értékelni, mint a közigazgatási aktus tárgya, az eljárási biztosítékok, valamint a közigazgatás hatóságok és az érintett közötti jogvita tartalma.[45]

100. A jelen ügy tárgyát képező kérdés szempontjából sokkal inkább releváns az EJEB 2002. február 5-i Čonka kontra Belgium ítélete,[46] amely az EJEE 13. cikkének követelményeiről rendelkezik azon szlovák állampolgárok fogvatartásának és Szlovákiába történő kiutasításának körülményeivel kapcsolatos panasz kapcsán, akik Belgiumban kértek menedéket.

101. Ebben az ítéletben az EJEB az EJEE 13. cikkének a nemzeti hatóságok által elfogadott jogi aktusok végrehajtására gyakorolt hatásával foglalkozik. Tekintettel különösen arra, hogy a kiutasított személyek azt kifogásolták, hogy nem rendelkeztek az EJEE 13. cikkében foglalt követelményeknek megfelelő jogorvoslati lehetőséggel, az EJEB megvizsgálta, hogy – amint azt a belga kormány állította – a Conseil d’État (államtanács, Belgium) előtti megtámadási, rendes felfüggesztési és rendkívüli sürgősséggel történő felfüggesztési mechanizmusok megfelelnek-e az említett követelményeknek.

102. A jogvita ily módon történő körülhatárolását követően az EJEB hangsúlyozta, hogy az EJEE 13. cikkében említett jogorvoslatnak hatékonynak kell lennie, hozzátéve, hogy ez olyan jogorvoslatot jelent, amely képes megakadályozni az EJEE-vel ellentétes intézkedések végrehajtását, amelyek következményei potenciálisan visszafordíthatatlanok. Ennek megfelelően az EJEE 13. cikkével ellentétes az ilyen intézkedések azelőtti végrehajtása, hogy a nemzeti hatóságok megvizsgálták volna azok EJEE-vel való összeegyeztethetőségét. Mindenesetre – tette hozzá – az EJEE részes államai bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek az e rendelkezésből eredő kötelezettségeik teljesítésének módját illetően.[47]

43 EJEB, 2016. június 21., Al-Dulimi és Montana Management Inc. kontra Svájc (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, 129. §).

44 EJEB, 2015. október 20., Fazia Ali kontra Egyesült Királyság (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, 77. §).

45 EJEB, 2015. október 20., Fazia Ali kontra Egyesült Királyság (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, 78. §).

46 EJEB, 2002. február 5., Čonka kontra Belgium (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499).

47 EJEB, 2002. február 5., Čonka kontra Belgium (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499, 79. §).

103. A Čonka kontra Belgium ügyben hozott ítéletnek egy, a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapjául szolgálóhoz hasonló ügyre való alkalmazása legfeljebb azt eredményezheti, hogy a bolgár jog hatékony jogorvoslati lehetőséget biztosít az olyan közigazgatási határozatok végrehajtásának felfüggesztésére, amelyek következményei potenciálisan visszafordíthatatlanok. Ha elfogadjuk, hogy ilyen visszafordíthatatlanság áll fenn az üzlethelyiség korlátozott időre történő lezárása esetén (ami vitatható), akkor meg kell jegyezni, hogy az ezen intézkedés végrehajtását elrendelő rendelkezés az AKP szerint a már ismertetett feltételek szerint megtámadható.

104. Összefoglalva, nehezen találok az EJEB ítélkezési gyakorlatában olyan egyértelmű értelmezési irányvonalat, amely a Bíróság számára iránymutatást adna a Charta 47. cikke első bekezdésének értelmezéséhez egy *olyan konkrét kérdésben, mint amely az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát képezi*.

105. Végezetül, ha az általam a Charta 47. cikke első bekezdésének alkalmazása tekintetében javasolt megoldás kerülne elfogadásra, akkor az uniós jog által e rendelkezés alapján biztosított védelem szintje az EJEE-nek az EJEB által értelmezett 6. és 13. cikke által biztosított szintnél szélesebb körűvé válna.

V. Végkövetkeztetés

106. A fent kifejtettek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság az Administrativen sad – Blagoevgrad (blagoevgradi közigazgatási bíróság, Bulgária) számára a következő választ adja:

„Az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének első bekezdését a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelv 273. cikkével összefüggésben

a következőképpen kell értelmezni:

Azzal főszabály szerint nem ellentétes egy olyan tagállami szabályozás, amely - a maga összességében véve - abban az esetben teszi lehetővé a bíróság számára, hogy a hozzáadottérték-adóval (héa) kapcsolatos szabálytalanságok megállapítása miatt elrendelt, egy üzlethelyiség lezárására vonatkozó közigazgatási intézkedés azonnali végrehajtását felfüggessze, ha az azonnali végrehajtás a felperesnek valószínűleg súlyos vagy nehezen helyrehozható kárt okozna.

Ugyanakkor azzal ellentétes az, hogy az említett nemzeti jogszabály alkalmazásának bírósági felülvizsgálata azon eljárások keretében, amelyekben az azonnali végrehajtásra vonatkozó rendelkezés felfüggesztését kérik, kizárólag a súlyos vagy nehezen helyrehozható károk fennállására korlátozódik, kizárva annak minden lehetőségét, hogy a bíróság a meggyőződésének kialakítása érdekében értékelje azt, hogy a felfüggesztés iránti kérelmet a jog és a tények tekintetében olyan hitelt érdemlő elfogadható indokok igazolják, amelyek *prima facie* az említett jogi aktusnak az uniós joggal való összhangjával összeegyeztethetetlen hiányosságokat tárnak fel.”