GENERALINIO ADVOKATO
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA IŠVADA,
pateikta 2025 m. vasario 13 d.[1]

Byla C-605/23

„Ati-19“ EOOD
prieš
Nachalnik na otdel „Operativni deynosti“ — Sofia v Glavna direktsia „Fiskalen kontrol“ pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite

(*Administrativen sad – Blagoevgrad* (Blagojevgrado administracinis teismas, Bulgarija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Procesas dėl prejudicinio sprendimo priėmimo – Bendra pridėtinės vertės mokesčio (PVM) sistema – Direktyva 2006/112/EB – 273 straipsnis – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija – 47 straipsnio pirma pastraipa – Teisė į veiksmingą teisinę gynybą – Administracinė patalpų užplombavimo priemonė – Prašymas sustabdyti vykdymą – Teisminė kontrolė, kurią atliekant vertinama tik žala, galinti atsirasti dėl priemonės vykdymo“

1. Byloje, kurioje pateiktas šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą, prašoma sustabdyti Bulgarijos mokesčių administratoriaus įsakymo laikinai užplombuoti komercines patalpas[2], priimto atsižvelgiant į nustatytus pridėtinės vertės mokesčio (PVM) surinkimo pažeidimus, vykdymą.

2. Sprendimą užplombuoti komercines patalpas dėl minėtų priežasčių apskritai galima laikyti priemone, kuria siekiama užtikrinti tinkamą PVM surinkimą ir užkirsti kelią sukčiavimui (Direktyvos 2006/112/EB[3] 273 straipsnis).

3. Nors mokesčių administratorius ne tik nurodė užplombuoti komercines patalpas, bet ir skyrė piniginę sankciją įmonei, kuriai priklauso tos patalpos, ši sankcija nėra nagrinėjama prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme vykstančiame procese.

4. Iš esmės teismas nori išsiaiškinti, ar nacionalinės teisės norma, kuria reglamentuojami skundai dėl laikino administracinės plombavimo priemonės vykdymo, atitinka Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 47 straipsnio pirmoje pastraipoje užtikrinamą teisę.

[1] Originalo kalba: ispanų.

[2] Atsakovas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme yra *Nachalnik na otdel Operativni deynosti — Sofia v Glavna direktsia Fiskalen kontrol pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite* (Generalinės direkcijos „Fiskalinė kontrolė“ prie Nacionalinės pajamų agentūros Centrinės administracijos Sofijos miesto skyriaus „Operatyvinė veikla“ viršininkas, Bulgarija).

[3] 2006 m. lapkričio 28 d. Tarybos direktyva dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos (OL L 347, 2006, p. 1, toliau – PVM direktyva).

I. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė. PVM direktyva

5. Pagal 2 straipsnio 1 dalies a punktą „prekių tiekimas už atlygį valstybės narės teritorijoje, kai prekes tiekia apmokestinamasis asmuo, veikdamas kaip toks“, yra PVM objektas.

6. 273 straipsnyje nustatyta:

„Valstybės narės gali nustatyti kitas prievoles, kurias jos laiko būtinomis siekiant užtikrinti, kad būtų tinkamai renkamas PVM ir užkertamas kelias sukčiavimui, atsižvelgdamos į reikalavimą vienodai traktuoti apmokestinamųjų asmenų vykdomus nacionalinius sandorius ir sandorius tarp valstybių narių, tačiau dėl šių prievolių prekyboje tarp valstybių narių neturi atsirasti su sienų kirtimu susijusių formalumų.

Pirmoje pastraipoje nustatyta galimybė negali būti naudojama nustatant papildomas su sąskaitų-faktūrų išrašymu susijusias prievoles be tų, kurios nustatytos 3 skyriuje.“

B. Nacionalinė teisė

1. PVM įstatymas[4]

7. Šios bylos faktinėms aplinkybėms taikomos redakcijos 118 straipsnio 1 dalyje nurodyta:

„Kiekvienas pagal šį įstatymą registruotas arba neregistruotas asmuo privalo savo komercinėse patalpose įvykdytus tiekimo ar pardavimo sandorius užregistruoti ir įtraukti į apskaitą, išduodamas fiskalinį kasos kvitą, atspausdintą fiskaliniu aparatu (fiskalinis kvitas), arba kasos kvitą, išduotą naudojant integruotą automatinę verslo valdymo sistemą (sisteminį kvitą), neatsižvelgiant į tai, ar prašoma pateikti kokį nors kitą mokestinį dokumentą. Gavėjas turi gauti kasos kvitą arba sisteminį kvitą ir jį saugoti tol, kol išvyksta iš patalpos.“

8. 185 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta:

„1. Asmeniui, kuris neišdavė kvito pagal 118 straipsnio 1 dalį, skiriama 100–500 Bulgarijos levų [BGN] bauda, kai jis yra fizinis asmuo ir ne verslininkas, arba 500–2 000 BGN dydžio piniginė sankcija, kai jis yra juridinis asmuo arba individualus prekybininkas.

2. Išskyrus 1 dalyje numatytus atvejus, asmeniui, kuris pažeidė arba leido pažeisti 118 straipsnį arba jo įgyvendinimo nuostatą, skiriama 300–1 000 BGN bauda, kai jis yra fizinis asmuo ir ne verslininkas, arba 3 000–10 000 BGN dydžio piniginė sankcija, kai jis yra juridinis asmuo arba individualus prekybininkas. Kai pažeidimas nėra pajamų nenurodymo priežastis, skiriamos sankcijos pagal 1 dalį.“

[4] 2006 m. liepos 21 d. Zakon za danak varhu dobavenata stoynost (Pridėtinės vertės mokesčio įstatymas) (DV, Nr. 63, 2006 m. rugpjūčio 4 d., p. 8; toliau – PVM įstatymas).

9. 186 straipsnyje numatyta:

„1. Administracinė prievartos priemonė – komercinių patalpų užplombavimas ne ilgiau kaip 30 dienų – neatsižvelgiant į numatytas baudas ir pinigines sankcijas skiriama asmeniui, kuris:

1) neišduoda:

a) atitinkamo pardavimo kvito pagal 118 straipsnį;

<…>

3. 1 dalyje numatyta administracinė prievartos priemonė taikoma pagal motyvuotą pajamų tarnybos ar jos įgalioto pareigūno įsakymą.

4. 3 dalyje nurodytas įsakymas gali būti skundžiamas Administracinio proceso kodekse nustatyta tvarka.“

10. 187 straipsnio 1 ir 4 dalyse nurodyta:

„1. Tais atvejais, kai taikoma 186 straipsnio 1 dalyje numatyta administracinė prievartos priemonė, taip pat draudžiama patekti į asmens komercinę (-es) patalpą (-as), o tose patalpose ir jose esančiuose sandėliuose esantį turtą pasiima asmuo arba jo įgaliotas atstovas. <…>

<…>

4. Pažeidėjo prašymu ir su sąlyga, kad jis pateikia visos baudos ar piniginės sankcijos sumokėjimo įrodymus, institucija nutraukia savo paskirtą administracinę prievartos priemonę. Plombų nuėmimas siejamas su pažeidėjo pareiga bendradarbiauti. Pakartotinio pažeidimo atveju patalpos plombos negali būti nuimtos, kol nesibaigė vienas mėnuo nuo jos užplombavimo.“

11. 188 straipsnyje [5] nustatyta:

1. 186 straipsnio 1 dalyje nurodyta administracinė prievartos priemonė laikinai vykdoma pagal Administracinio proceso kodekso 60 straipsnio 1–7 dalių nuostatas.

2. Teismo sprendimas neskundžiamas.“

12. 193 straipsnyje numatyta:

„1. Administracinių nusižengimų ir sankcijų įstatymas reglamentuoja šio įstatymo ir jį įgyvendinančių norminių aktų pažeidimų nustatymą, sprendimų, kuriais skiriamos administracinės sankcijos, priėmimą ir vykdymą, taip pat šių sprendimų apskundimą.

2. Pažeidimus nustato pajamų tarnybos, o sprendimus, kuriais skiriamos administracinės sankcijos, priima Nacionalinės pajamų agentūros vykdomasis direktorius arba šiuo tikslu jo įgaliotas pareigūnas.“

[5] Byloje taikoma redakcija su pakeitimais, paskelbta DV, Nr. 100, 2019 m. gruodžio 20 d.

2. Administracinio proceso kodeksas[6]

13. Pagal bylos faktinėms aplinkybėms taikomos redakcijos 6 straipsnio 5 dalį administracinės institucijos turi susilaikyti nuo veiksmų ar elgesio, kurie gali sukelti žalą, akivaizdžiai neproporcingą siekiamam tikslui.

14. 60 straipsnyje nurodyta:

„1. Administracinis aktas apima įsakymą dėl jo laikino vykdymo, kai to reikia dėl piliečių gyvybės ar sveikatos, siekiant apsaugoti ypač svarbius valstybės ar visuomenės interesus, kai sprendimo įvykdymas gali būti atidėtas ar labai apsunkintas arba kai delsimas įvykdyti sprendimą gali sukelti didelę ar sunkiai atitaisomą žalą, arba vienos iš šalių prašymu – siekiant apsaugoti vieną iš jos ypač svarbių interesų. Šiuo atveju administracinė institucija reikalauja atitinkamos garantijos.

2. Įsakymas dėl laikino vykdymo turi būti motyvuotas.

<…>

5. Įsakymas, kuriuo leidžiama arba atsisakoma leisti laikinai vykdyti sprendimą, gali būti skundžiamas per administracinę instituciją teismui per tris dienas nuo pranešimo apie įsakymą, neatsižvelgiant į tai, ar administracinis aktas buvo apskųstas.

6. Skundas kuo skubiau išnagrinėjamas uždarame posėdyje, neišsiuntus jo kopijų šalims. Skundas nesustabdo laikino vykdymo, tačiau teismas gali sustabdyti laikiną vykdymą, kol priims galutinį sprendimą dėl skundo.

7. Panaikinęs skundžiamą įsakymą, teismas priima sprendimą dėl esmės. Jeigu laikinas vykdymas panaikinamas, administracinė institucija atkuria iki įvykdymo buvusią padėtį.

8. Teismo nutartis gali būti skundžiama.“

15. Pagal 128 straipsnio 1 dalies 1 punktą administraciniai teismai turi jurisdikciją nagrinėti bylas dėl, be kita ko, administracinių aktų pakeitimo arba panaikinimo.

16. Pagal 146 straipsnį administracinių aktų apskundimo pagrindai yra: a) jurisdikcijos nebuvimas; b) formos trūkumai; c) akivaizdus administracinio proceso taisyklių pažeidimas; d) materialinės teisės normų pažeidimas; e) nesuderinamumas su įstatymu siekiamu tikslu.

17. 166 straipsnyje nustatyta:

„1. Pateikus skundą administracinio akto vykdymas sustabdomas.

2. Kiekviename proceso etape iki tol, kol teismo sprendimas tampa galutinis, teismas pareiškėjo prašymu gali sustabdyti laikiną vykdymą, kuris leidžiamas 60 straipsnio 1 dalyje nurodytą aktą priėmusios institucijos galutiniu įsakymu, jeigu laikinas vykdymas gali padaryti didelę arba sunkiai atitaisomą žalą pareiškėjui. <…>“

[6] Administrativnoprotsetsualen kodeks (Administracinio proceso kodeksas) (DV, Nr. 30, 2006 m. balandžio 11 d.; toliau – CPA).

II. Faktinės aplinkybės, byla ir prejudicinis klausimas

18. „Ati-19“ EOOD yra vienasmenė ribotos atsakomybės bendrovė, eksploatuojanti komercinę patalpą Blagojevgrade (Bulgarija).

19. 2023 m. rugpjūčio 3 d. Bulgarijos mokesčių administratorius atliko patikrinimą „Ati-19“ komercinėje patalpoje, per kurį:

– prieš atskleisdami savo tapatybę inspektoriai įsigijo 14,80 BGN (maždaug 8 EUR) vertės pirkinį, tačiau jiems nebuvo išduotas joks fiskalinis kasos kvitas,

– nustatyta, kad dienos mokesčių registre buvo nurodyta 327,80 BGN (maždaug 167 EUR) suma, o kasos aparate iš viso buvo 573,55 BGN (maždaug 293 EUR).

20. 2023 m. rugpjūčio 8 d. nutarimu „Ati-19“ atžvilgiu buvo pradėta administracinės nuobaudos skyrimo procedūra.

21. 2023 m. rugpjūčio 29 d. mokesčių administratorius įmonei „Ati-19“ skyrė 1 000 BGN (apie 500 EUR) piniginę sankciją.

22. 2023 m. rugpjūčio 30 d. mokesčių administratorius įsakė užplombuoti komercinę patalpą ir uždrausti į ją patekti 14 dienų.

23. Apie plombavimo priemonę „Ati-19“ buvo pranešta 2023 m. rugsėjo 6 d. Gavimo patvirtinime nustatyta, kad faktinė patalpos užplombavimo data yra 2023 m. rugsėjo 21 d.

24. 2023 m. rugsėjo 14 d. „Ati-19“ pagal CPA 60 straipsnio 5 dalį pateikė *Administrativen sad Blagoevgrad* (Blagojevgrado administracinis teismas, Bulgarija) skundą dėl įsakymo vykdyti plombavimą.

25. 2023 m. rugsėjo 18 d. teismas nusprendė, kad buvo praleistas „Ati-19“ skundo pateikimo terminas, nes skundas nepateiktas per tris dienas nuo pranešimo apie įsakymą.

26. 2023 m. rugsėjo 19 d. „Ati-19“, remdamasi CPA 166 straipsnio 2 dalimi, tam pačiam teismui pateikė prašymą sustabdyti įsakymo užplombuoti patalpą vykdymą.

27. Tokiomis aplinkybėmis (*Administrativen sad Blagoevgrad* (Blagojevgrado administracinis teismas) kreipėsi į Teisingumo Teismą su šiuo prejudiciniu klausimu:

„Ar [Chartijos] 47 straipsnio pirma pastraipa turi būti aiškinama taip, kad pagal ją nedraudžiamos nacionalinės teisės nuostatos dėl apsaugos nuo priemonių, kurias nacionalinės teisės aktų leidėjas nustatė siekdamas garantuoti [PVM direktyvos] 273 straipsnyje nurodytą interesą ir pagal kurias teismo kontrolė apsiriboja patirtos žalos nustatymu, laikino vykdymo?“

III. Procesas Teisingumo Teisme

28. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismas gavo 2023 m. spalio 4 d.

29. Rašytines pastabas pateikė Bulgarijos vyriausybė ir Europos Komisija.

30. Teisingumo Teismo prašymu 2023 m. gruodžio 28 d. Teisingumo Teisme užregistruotame rašte prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas patvirtino, kad įsakymas užplombuoti 2023 m. gruodžio 20 d. dar nebuvo įvykdytas.

31. Teisingumo Teismas nusprendė, kad viešo teismo posėdžio rengti nereikia.

IV. Analizė

A. Priimtinumas

32. Bulgarijos vyriausybė dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikė dvigubą nepriimtinumu pagrįstą prieštaravimą:

– pirma, ji neigia, kad įsakymas laikinai vykdyti plombavimo priemonę egzistuoja[7],

– antra, ji pažymi, kad procesas, kuriuo siekiama sustabdyti vykdymą, neturi dalyko, nes plombavimas nebuvo atliktas[8].

33. Manau, kad abu prieštaravimai turi būti atmesti.

34. Dėl pirmojo prieštaravimo pažymėtina, kad proceso prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme tikslas yra sustabdyti įsakymo užplombuoti komercines patalpas laikiną vykdymą. Pareiga patikrinti, ar įsakymas vykdyti priemonę egzistuoja ir koks jo turinys, tenka prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui.

35. Teisingumo Teismas turi remtis šio teismo pateiktu faktinių aplinkybių aprašymu. Jame aiškiai nurodyta, kad patvirtinant plombavimo priemonę buvo leista ją laikinai vykdyti, – toks vykdymas „yra įsakymo turinio dalis“. Be to, Teisingumo Teismui skirtame vėlesniame rašte nacionalinis teismas pabrėžė, kad kompetentinga administracinė institucija leido laikinai vykdyti plombavimo priemonę[9].

36. Kalbant apie antrąjį prieštaravimą, atrodo, kad praėjus keliems mėnesiams po prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikimo plombavimas dar nebuvo atliktas. Vis dėlto tai nereiškia, kad nacionalinis procesas arba atitinkamai pats prašymas priimti prejudicinį sprendimą (tariamai) neturi dalyko.

37. Iš tiesų dėl to, kad plombavimas dar nebuvo atliktas, procesas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme nepraranda dalyko; šis teismas būtent ir turi nuspręsti, ar reikia sustabdyti laikiną vykdymą. Kol plombavimo priemonė netapo neįvykdoma, galimybė ją vykdyti išlieka ir (būsimas) jos įgyvendinimas pats savaime daro poveikį asmens, prieš kurį ji nukreipta, interesams. Taigi šis asmuo turi teisę pateikti skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme ir prašyti šio teismo, kad jis nurodytų sustabdyti įsakymo laikinai vykdyti

[7] Bulgarijos vyriausybė tvirtina, kad remiantis įsakymo atlikti plombavimą gavimo patvirtinimu galima įrodyti tik pranešimo apie šį įsakymą datą ir kad tame pranešime nenurodyta, jog buvo nutarta laikinai vykdyti įsakymą.

[8] Bulgarijos vyriausybės pastabų 47 punktas.

[9] Atitinkamai nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 44 punktas ir prašymą priimti šį sprendimą pateikusio teismo rašto, kurį Teisingumo Teismas gavo 2023 m. gruodžio 28 d., 3 punktas.

plombavimo priemonę vykdymą; teismas turi jurisdikciją savo nagrinėjamoje nacionalinėje byloje priimti sprendimą šiuo klausimu (prireikus pateikęs, jo nuomone, tinkamą prašymą priimti prejudicinį sprendimą).

B. 2023 m. gegužės 4 d. Teisingumo Teismo sprendimo MV-98 [10] poveikis nagrinėjamai bylai

38. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodė Sprendimą *MV-98*, kurį Teisingumo Teismas priėmė atsakydamas į kitą to paties teismo 2021 m. pateiktą prašymą priimti prejudicinį sprendimą.

39. Byloje *MV-98* susiklosčiusios faktinės aplinkybės buvo panašios į nagrinėjamąsias šioje byloje: tikrindamas komercines patalpas Bulgarijos mokesčių administratorius konstatavo, kad įmonė „MV-98“ neužregistravo prekės pardavimo ir neišdavė su šiuo pardavimu susijusio fiskalinio kasos kvito.

40. Iš esmės remdamasis šiomis aplinkybėmis mokesčių administratorius:

– pagal PVM įstatymo 185 straipsnį skyrė „MV-98“ piniginę sankciją,

– pagal to paties įstatymo 186 straipsnį pritaikė administracinę priemonę – patalpų užplombavimą 14 dienų laikotarpiui,

– pagal CPA 60 straipsnį priimtu įsakymu „buvo suteiktas leidimas dėl laikino [priemonės] vykdymo, nes šis laikinas vykdymas buvo būtinas siekiant apsaugoti valstybės, visų pirma valstybės biudžeto, interesus“ [11].

41. Sprendime *MV-98* Teisingumo Teismas nagrinėjo tik PVM direktyvos 273 straipsnio ir Chartijos 50 straipsnio aiškinimą, siekdamas nuspręsti dėl *non bis in idem* principo taikymo piniginės sankcijos sumai ir patalpų užplombavimo priemonei.

42. Iš tiesų Teisingumo Teismas nenagrinėjo byloje *MV-98* pateikto trečiojo prejudicinio klausimo [12], susijusio su Chartijos 47 straipsnio ir nacionalinės teisės normų, reglamentuojančių laikiną komercinių patalpų užplombavimo vykdymą, santykiu. Šio neatsakyto klausimo turinys panašus į nagrinėjamoje byloje pateikto vienintelio klausimo turinį.

43. Sprendimas *MV-98*, nors, kartoju, jame nebuvo pateikta išvada dėl tvarkos, pagal kurią laikinai vykdomas plombavimas, nagrinėjamoje byloje yra tam tikru mastu naudingas: jis leido prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kvalifikuoti plombavimą kaip baudžiamąją sankciją. Toks kvalifikavimas gali turėti poveikį šioje byloje svarstomo esminio klausimo nagrinėjimui.

[10] Byla C-97/21 (EU:C:2023:371; toliau – Sprendimas MV-98).

[11] Sprendimo *MV-98* 20 punktas.

[12] Teisingumo Teismas byloje *MV-98* negalėjo priimti sprendimo dėl trečiojo prejudicinio klausimo, nes nebuvo įvykdyti Procedūros reglamento 94 straipsnio c punkte numatyti reikalavimai. Sprendimo *MV-98* 65–70 punktai.

C. Chartijos taikymas

44. Chartijos nuostatos, kaip nurodyta jos 51 straipsnio 1 dalyje, skirtos valstybėms narėms tik tuo atveju, kai jos įgyvendina Sąjungos teisę [13].

45. Iš PVM direktyvos 2 ir 273 straipsnių, aiškinamų atsižvelgiant į ESS 4 straipsnio 3 dalį ir SESV 325 straipsnio 1 dalį, matyti, kad valstybės narės privalo imtis visų teisėkūros ir administracinių priemonių, kurios būtų tinkamos siekiant užtikrinti viso PVM surinkimą jų teritorijoje ir kovoti su sukčiavimu [14].

46. SESV 325 straipsnis „įpareigoja valstybes nares kovoti su neteisėta veikla, kuri kelia grėsmę Sąjungos finansiniams interesams, atgrasančiomis bei veiksmingomis priemonėmis ir, konkrečiai kalbant, jas įpareigoja imtis tų pačių priemonių kovojant su sukčiavimu, kuris kelia grėsmę Sąjungos finansiniams interesams, kaip ir priemonės, kurių jos imasi kovojant su sukčiavimu, keliančiu grėsmę jų pačių interesams“ [15].

47. Nacionalinės teisės aktai, su kuriais susijęs prašymas priimti prejudicinį sprendimą, iš esmės atitinka iš Sąjungos teisės kylančius įpareigojimus, nes jais siekiama užtikrinti tinkamą PVM surinkimą ir užkirsti kelią sukčiavimui.

48. Šiuo požiūriu taikant administracinę priemonę – užplombuojant patalpas, kuriose buvo nustatyti PVM įstatymo pažeidimai, įgyvendinami PVM direktyvos 2 ir 273 straipsniai, taigi Sąjungos teisė, kaip ji suprantama pagal Chartijos 51 straipsnio 1 dalį.

49. Vadinasi, tokios plombavimo priemonės nustatymas turi atitikti Chartijos 47 straipsnio pirmoje pastraipoje garantuojamą pagrindinę teisę. Taigi reikia iš esmės išnagrinėti prašymą priimti prejudicinį sprendimą, apsiribojant tik šios nuostatos aiškinimu.

D. Dėl esmės

1. Ginčo ribų nustatymas

50. Komercinių patalpų plombavimo priemonė buvo patvirtinta taikant PVM įstatymo 186 straipsnio 1 dalį. Pagal to paties įstatymo 188 straipsnio 1 dalį ją buvo galima laikinai vykdyti remiantis CPA nuostatomis.

51. Kaip nurodyta nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, nacionalinė jurisprudencija nėra vienoda, kiek tai susiję su būtinybe kiekvienu atveju pagrįsti viešojo intereso, pateisinančio laikiną vykdymą, buvimą. Atrodo, kad tam tikri Bulgarijos teismai mano, jog toks interesas visada turi būti preziumuojamas [16].

[13] Pavyzdžiui, 2013 m. vasario 26 d. Sprendimo *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105) 17 punktas.

[14] 2022 m. spalio 13 d. Sprendimo *Direktor na Direktsia Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika* (C-1/21, EU:C:2022:788) 60 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija.

[15] 2013 m. vasario 26 d. Sprendimo *Åkerberg Fransson* (C 617/10, EU:C:2013:105) 26 punktas.

[16] Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 61–63 punktai.

52. Bet kuriuo atveju nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą paaiškinta, kad leidus laikinai vykdyti individualų administracinį aktą jis gali būti skundžiamas dviem būdais:

– užginčijant laikiną vykdymą, t. y. pateikiant skundą dėl įsakymo, kuriuo leidžiamas laikinas vykdymas (CPA 60 straipsnio 5 dalis). Šiuo skundu galima prašyti pripažinti minėtą įsakymą negaliojančiu,

– prašant sustabdyti laikiną administracinio akto vykdymą pagal CPA 166 straipsnį.

53. Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad „Ati-19“ skundą dėl panaikinimo, numatytą CPA 60 straipsnyje, pateikė pavėluotai. Kadangi šis skundas buvo atmestas, ji siekė sustabdyti laikiną vykdymą pasinaudodama CPA 166 straipsnyje numatyta teisių gynimo priemone. Taikant šią priemonę buvo pradėta byla, kurioje pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą.

54. Šį prašymą pateikęs teismas teigia, kad „[b]ūtent dėl CPA 166 straipsnio 2 dalyje numatytos teisminės kontrolės apimties kyla klausimas, ar prašymas [sustabdyti vykdymą] veiksmingas, atsižvelgiant į Chartijos 47 straipsnio pirmą pastraipą“ [17].

55. Konkrečiai kalbant, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas patikslino, kad reikia išaiškinti:

– „<…> ar teisminė apsauga nuo tokio vykdymo, kol teismas dar nėra priėmęs sprendimo dėl pačio įsakymo užplombuoti patalpas teisėtumo, suteikia pakankamų garantijų, kad nebus savavališkai ir neproporcingai kišamasi į bendrovės veiklą“ [18],

– „<…> ar tokia procedūra, kaip nagrinėjama šioje byloje pagal CPA 166 straipsnio 2 ir 3 dalis, kurią vykdant faktinės aplinkybės neturi būti vertinamos, o teisminė kontrolė turi apsiriboti patirtos žalos buvimo fakto nustatymu, yra veiksminga teisių gynimo priemonė atsižvelgiant į Chartijos 47 straipsnį“ [19].

56. Taip suformulavus klausimus, prašyme priimti prejudicinį sprendimą dėmesys skiriamas tik juose nurodytiems aspektams. Šis prašymas neapima klausimo, ar tai, kad plombavimo priemonė ir piniginė sankcija taikomos kartu, atitinka Sąjungos teisę.

57. Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla abejonių dėl to, kokios yra įsakymų dėl laikino vykdymo teisminės kontrolės ribos, nustatytos CPA 166 straipsnio 2 ir 3 dalyse. Visų pirma šis teismas teigia, kad:

– tokią kontrolę vykdantis teismas netiria faktinių aplinkybių, kuriomis remiantis buvo priimtas tas įsakymas,

– be to, jis nevertina, ar gali būti taikomi *įprasti* apskundimo pagrindai, išvardyti CPA 146 straipsnyje (jie apima procedūrinius ir formos pažeidimus, taip pat materialinės teisės normų pažeidimą),

[17] Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 51 punktas.

[18] Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 52 punktas.

[19] Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 67 punktas.

– gynyba pagal CPA 166 straipsnio 2 ir 3 dalis gali būti grindžiama tik „didele arba sunkiai atitaisoma žala“, kurią atitinkamas asmuo patyrė dėl laikino vykdymo [20].

58. Vis dėlto nėra visiškai aišku, kuris iš šių apribojimų aktualus pagrindinėje byloje. Atrodo, kad nacionalinis teismas daugiausia dėmesio skiria „draudimui tirti faktines aplinkybes“ (nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 67 punktas); šis teiginys gali būti nesusijęs su nagrinėjama byla atsižvelgiant į tai, kad, kaip matyti iš pačios nutarties, „Ati-19“ neginčijo faktinių aplinkybių [21]. Vis dėlto paskesnėse tos pačios nutarties pastraipose nacionalinis teismas užsimena apie kitus apribojimus, kurie taikomi pagal CPA166 straipsnį.

59. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad jo nurodytos kliūtys, trukdančios vykdyti teisminę kontrolę, gali reikšti, jog nacionalinės teisės normos neatitinka Chartijos 47 straipsnio pirmos pastraipos.

60. Komisija laikosi nuomonės, kad nagrinėjama nacionalinė taisyklė prieštarauja Chartijos 47 straipsnio pirmai pastraipai, nes pagal ją ribojama teismų jurisdikcija tikrinti administracinio akto adresato patirtos žalos buvimą ir pobūdį. Pagal šioje Chartijos nuostatoje nurodytą teisę į veiksmingą teisinę gynybą nacionaliniam teismui turi būti suteikta galimybė vykdyti visapusišką teisminę kontrolę, siekiant ištirti su ginčijamo administracinio akto priėmimu ar administracinės prievartos priemonės patvirtinimu susijusias faktines aplinkybes [22].

61. Bulgarijos vyriausybė pabrėžia [23], kad subjektai, kuriems skirta administracinė priemonė, kaip antai plombavimas, gali pasinaudoti keliomis teisių gynimo priemonėmis; jie gali:

– pateikti skundą dėl esmės pagal CPA 145 ir paskesnius straipsnius. Pateikus šį skundą, ginčijamo administracinio akto vykdymas sustabdomas pagal CPK 166 straipsnio 1 dalį,

– pateikti skundą pagal CPA 60 straipsnį, jeigu buvo priimtas įsakymas dėl laikino vykdymo. Šiuo skundu įsakymo adresatas gali prašyti panaikinti įsakymą,

– reikalauti sustabdyti įsakymo dėl laikino vykdymo įgyvendinimą pagal CPA 166 straipsnio 2 dalį.

62. Bulgarijos vyriausybė pripažįsta, kad per CPA 166 straipsnio 2 dalyje apibrėžtą procesą teismas netikrina įsakymo dėl laikino vykdymo teisėtumo; jis jį tikrina tik tuo atveju, jeigu dėl tokio vykdymo adresatas patyrė didelę arba sunkiai atitaisomą žalą. Bulgarijos vyriausybė priduria, jog taip yra dėl to, kad CPA (visų pirma 60 straipsnio 5 dalyje) numatytos kitos teisių gynimo priemonės, kuriomis galima pasinaudoti siekiant apskųsti tą įsakymą; tokiu atveju įsakymo teisėtumas yra vertinamas [24].

[20] Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 58 punktas.

[21] Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 19 ir 20 punktuose pateiktos „Ati-19“ argumentų santraukos nematyti, kad ši įmonė ginčijo per mokestinį patalpų patikrinimą nustatytų faktinių aplinkybių tikrumą.

[22] Komisijos pastabų 40 punktas.

[23] Bulgarijos vyriausybės pastabų 59 punktas.

[24] Bulgarijos vyriausybės pastabų 68 punktas.

2. Chartijos 47 straipsnio pirma pastraipa ir teisinė gynyba taikant laikinąją apsaugą

63. Chartijos 47 straipsnio pirmoje pastraipoje numatyta teisė į veiksmingą teisinę gynybą; ši sąvoka apima Teisingumo Teismo jurisprudenciją, suformuotą dar iki pačios Chartijos įsigaliojimo [25].

64. Iš tos pačios jurisprudencijos matyti, kad teisė į veiksmingą teisinę gynybą apima teisę prireikus pasinaudoti apsaugos priemone (nesvarbu, ar tai būtų teisės akto vykdymo sustabdymas, ar kita laikinoji priemonė) bylose, kuriose sprendžiama dėl iš Sąjungos teisės normų kylančių teisių.

65. Chartijos 47 straipsnio pirmos pastraipos taikymas, kalbant apie šioje pastraipoje numatytą laikinosios apsaugos aspektą, gali būti vertinamas dviem požiūriais:

– yra vykdoma teisinė gynyba taikant laikinąją apsaugą nuo Sąjungos institucijų veiksmų. Šios rūšies teisinė gynyba numatyta SESV 278 ir 279 straipsniuose, taip pat SESV 256 straipsnio 1 dalyje; ją turi užtikrinti Teisingumo Teismas arba Bendrasis Teismas [26]. Dėl šios gynybos taikymo suformuota gausi Teisingumo Teismo jurisprudencija [27],

– yra vykdoma teisinė gynyba taikant laikinąją apsaugą nuo valstybės institucijų veiksmų, kad būtų apsaugotos iš Sąjungos teisės kylančios teisės. Šią gynybą turi užtikrinti nacionaliniai teismai pagal kiekvienos valstybės priimtas proceso taisykles, jeigu jos neprieštarauja pačiam Chartijos 47 straipsniui.

66. Nagrinėjant šį prašymą priimti prejudicinį sprendimą reikia atsižvelgti į antrąjį iš minėtų požiūrių, nes svarstomas administracinio akto (įsakymo vykdyti komercinių patalpų užplombavimą), priimto pagal teisės aktus, kuriais siekiama kovoti su sukčiavimu PVM, vykdymo sustabdymas, todėl ginčas patenka į Sąjungos teisės taikymo sritį.

67. Dėl nacionalinių teismų teisės suteikti teisinę gynybą taikant laikinąją apsaugą Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad:

– pagal bendrąją taisyklę „Sąjungos teisės reguliuojamą ginčą nagrinėjantis nacionalinis teismas turi turėti teisę taikyti laikinąsias apsaugos priemones, kad būtų užtikrintas visiškas būsimo teismo sprendimo dėl pagal Sąjungos teisę reikalaujamų teisių buvimo veiksmingumas“ [28],

– „Bendrijos teisės asmenims suteiktų teisių veiksmingos teisminės gynybos principas turi būti aiškinamas kaip reikalaujantis valstybės narės teisėje numatyti galimybę taikyti laikinąsias

[25] 2007 m. kovo 13 d. Sprendimo *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163) 37 punkte nurodyta: „[V]eiksmingos teisminės gynybos principas yra bendrasis Bendrijos teisės principas, kylantis iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų <…> ir *dar kartą patvirtintas* <…> [Ch]artijos 47 straipsnyje <…>.“ Kursyvu išskirta mano.

[26] Nepažeidžiant nacionalinių teismų teisės sustabdyti pagal atitinkamas taisykles priimto administracinio akto vykdymą; ši teisė numatyta 1991 m. vasario 21 d. Sprendimo *Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 ir C-92/89, EU:C:1991:65) rezoliucinės dalies 1 punkte.

[27] Pavyzdžiui, žr. 2024 m. kovo 27 d. Teisingumo Teismo pirmininko pavaduotojo nutarties *Komisija / Amazon Services Europe* (C-639/23 P(R), EU:C:2024:277) 66 punktą: „[L]aikinąsias apsaugos priemones taikantis teisėjas gali sustabdyti vykdymą ir taikyti kitas laikinąsias apsaugos priemones, jei nustatyta, jog jų taikymą *prima facie* pateisina faktinės ir teisinės aplinkybės (*fumus boni iuris*) ir jos yra skubios dėl to, kad siekiant išvengti didelės ir nepataisomos žalos tų priemonių prašančios šalies interesams būtina, kad jos būtų priimtos ir pradėtų veikti prieš priimant sprendimą dėl ieškinio iš esmės. <…> Laikinąsias apsaugos priemones taikantis teisėjas prireikus taip pat turi derinti esamus interesus[.]“

[28] 2020 m. gegužės 14 d. Sprendimo *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367) 297 punktas ir jame nurodytas 1990 m. birželio 19 d. Sprendimo *Factortame ir kt.* (C-213/89, EU:C:1990:257) 21 punktas bei 2013 m. sausio 15 d. Sprendimo *Križan ir kt.* (C-416/10, EU:C:2013:8) 107 punktas.

apsaugos priemones, kol kompetentingas teismas nuspręs dėl nacionalinės teisės nuostatų atitikties Bendrijos teisei, jeigu taikyti šias priemones yra būtina siekiant užtikrinti visišką būsimo teismo sprendimo dėl šių teisių buvimo veiksmingumą“ [29].

68. Šie Teisingumo Teismo teiginiai gali būti taikomi ir nacionaliniuose teismuose iškeltose bylose, kuriose ginčijamas konkretus teisės aktas arba nacionalinės teisės normos galiojimas, nes tas teisės aktas arba norma laikomi prieštaraujančiais Sąjungos teisei.

69. Taigi valstybių narių teisės aktuose turi būti numatytos procesinės priemonės, kad jų teismai prireikus galėtų nurodyti sustabdyti administracinio akto, kuris ginčijamas dėl to, kad tariamai neatitinka byloje taikomos Sąjungos teisės, vykdymą.

70. Atsižvelgiant į tai atrodo, kad CPA nustatyta teisinės gynybos taikant laikinąją apsaugą sistema, kaip visuma, atitinka Chartijos 47 straipsnio pirmos pastraipos reikalavimus, nes pagal ją pareiškėjams suteikiama galimybė prašyti sustabdyti ginčijamų aktų vykdymą. Ši galimybė apima ir įsakymus laikinai vykdyti tam tikras priemones, kaip antai komercinių patalpų užplombavimą.

71. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi išaiškinti nacionalinę teisę, taigi ir nustatyti, ar CPA 166 straipsnio 2 dalis taikoma neatsižvelgiant į kitas teisių gynimo priemones, kurios, Bulgarijos vyriausybės teigimu, leistų sustabdyti įsakymo laikinai vykdyti plombavimo priemonę įgyvendinimą.

72. Visų pirma šis teismas turi įvertinti, ar asmenys, kurių atžvilgiu priimtas įsakymas dėl laikino vykdymo, pasinaudodami CPA 60 straipsnyje numatytu procesiniu mechanizmu gali veiksmingai ginčyti šį įsakymą remdamiesi pagrindais, leidžiančiais suabejoti to administracinio akto teisėtumu. Šiuo klausimu negalima pateikti tikslaus paaiškinimo remiantis argumentais, kuriuos nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą 60 punkte [30] išdėstė tą prašymą pateikęs teismas.

73. Bulgarijos vyriausybė savo ruožtu teigia, kad „atsižvelgiant į visas aplinkybes, pateiktas teismui vertinti pagal CPA 60 straipsnio 1 dalį, nagrinėjamu atveju galima atlikti kompleksinę kontrolę ir kartu individualų vertinimą“ [31]. Be to, ji pabrėžia, kad nagrinėdamas skundą, kuriuo prašoma panaikinti įsakymą dėl laikino vykdymo pagal CPA 60 straipsnį, teismas „svarsto skundo priimtinumą ir pagrįstumą, įsakymą išdavusio subjekto administracinės valios išraiškos formalias ir materialines sąlygas <…> ir tai, ar įvykdytos leidimo laikinai vykdyti priemonę <…> suteikimo sąlygos“ [32].

74. Jeigu būtų pritarta Bulgarijos vyriausybės argumentui, pareiškėja pagal Bulgarijos teisę galėtų pasinaudoti tinkama procesine priemone tam, kad teismas be apribojimų patikrintų įsakymo dėl laikino vykdymo galiojimą [33].

[29] 2007 m. kovo 13 d. Sprendimo *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163) 77 punktas ir rezoliucinės dalies 2 punktas.

[30] „[CPA] 60 straipsnio 5–7 dalyse numatyta teisminės kontrolės, vykdomos užginčijus nurodymą dėl laikino vykdymo pagal [PVM įstatymo] 188 straipsnio 1 dalį, apimtis iš esmės nesiskiria nuo tos, kuri numatyta [CPA] 166 straipsnio 2 dalyje. Jeigu ir yra skirtumų, *jie susiję su platesne teisminės kontrolės apimtimi pagal [CPA] 60 straipsnio 5 dalį*, pagal kurią teismas gali peržiūrėti institucijos vertinimą, ar įvykdytos 60 straipsnio 1 dalyje nustatytos sąlygos (nurodymo dėl laikino vykdymo pateikimas). Vis dėlto [PVM įstatymo] 188 straipsnio 1 dalies nuostata nėra aiškinama ir taikoma vienareikšmiškai.“ Kursyvu išskirta mano.

[31] Bulgarijos vyriausybės pastabų 22 punktas.

[32] Bulgarijos vyriausybės pastabų 65 punktas.

[33] Kitaip yra tuo atveju, jei šia procesine priemone besinaudojantis subjektas tai daro pavėluotai. Kaip minėta, nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nurodyta, kad „Ati-19“ pavėlavo pasinaudoti šia priemone, todėl jos skundas buvo atmestas. CPA 60 straipsnio 5 dalyje numatytas trumpas terminas skundui pateikti (trys dienos) galbūt yra per griežtas, tačiau nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nenurodyta, kad šiuo klausimu kyla kokių nors abejonių.

75. Jeigu, kaip pažymėta nutartyje dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, analizuoti reikėtų tik CPA 166 straipsnio 2 dalį, iš pačios šios dalies matyti, kad pagal jos tekstą galimybė sustabdyti vykdymą neabejotinai susiaurėtų – vykdymą būtų galima sustabdyti tik esant „didelei arba sunkiai atitaisomai žalai“.

76. Vis dėlto neatmetu galimybės, kad net ir pagal šį *izoliacinį* požiūrį taikant CPA 166 straipsnio 2 dalį įmanoma pateikti aiškinimą, jog šioje nuostatoje nurodytą žalą teismas gali nagrinėti ir vertinti atsižvelgdamas į kitokio pobūdžio veiksnius. Konkrečiai kalbant, man sunku sutikti, kad tais atvejais, kai teigiama, jog yra didelių įsakymo vykdyti priemonę trūkumų (pavyzdžiui, jį išdavusi institucija akivaizdžiai neturi kompetencijos arba akivaizdu, kad nėra faktinio pagrindo ar šis pagrindas pateiktas klaidingai), teismas gali *neatsižvelgti* į tokius teiginius.

77. Atlikdamas vertinimą teismas taip pat gali nustatyti, ar buvo laikomasi paties CPA 6 straipsnio 5 dalyje įtvirtintos bendrosios taisyklės, kad dėl administracinio akto neturi būti patirta žalos, akivaizdžiai neproporcingos siekiamam tikslui.

78. Pirma išdėstyti argumentai juo labiau taikomi tuo atveju, jeigu, kaip matyti iš Sprendimo *MV-98* aiškinimo, kurį pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, buvo priimtas įsakymas laikinai vykdyti tam tikrą priemonę (patalpų užantspaudavimo priemonę), kuri iš esmės reiškia baudžiamojo pobūdžio administracinę sankciją.

79. Tokiomis aplinkybėmis vien tai, kad teisės aktas dėl baudžiamojo pobūdžio sankcijos skyrimo, kurį priėmė akivaizdžiai kompetencijos neturinti institucija arba kuris priimtas remiantis neegzistuojančiomis ar akivaizdžiai iškraipytomis faktinėmis aplinkybėmis, gali būti įvykdytas, savaime sukelia gana didelę *žalą* asmeniui, kuriam jis turi būti taikomas, kad teisminė institucija negalėtų atsisakyti priimti sprendimą šiuo klausimu.

80. Siekiant įvertinti konkuruojančių interesų svarbą reikia atsižvelgti į tai, ar, kalbant apie mokesčių administratoriaus interesą, laikino vykdymo tikslas yra tik atlikti pavyzdinę prevenciją, ar neatidėliotinai ir veiksmingai taikyti sankcijas, ar išvengti didesnės žalos. Dėl atitinkamo asmens interesų pažymėtina, kad neabejotinai reikia atsižvelgti į žalos, atsiradusios dėl laikino vykdymo, dydį ir galimybę tą žalą veiksmingai atitaisyti. Vis dėlto visų pirma taip pat turi būti atsižvelgta į tai, ar to asmens prieštaravimas vykdymui iš tiesų yra pagrįstas.

81. Tik tuo atveju, jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nuspręstų, kad darniai aiškinti CPA 166 straipsnio 2 dalies neįmanoma, nes toks aiškinimas yra *contra legem*, reikėtų nagrinėti, ar ši dalis atitinka Chartijos 47 straipsnio pirmą pastraipą. Kitaip tariant, reikėtų nuspręsti, ar pagal šią Chartijos nuostatą teismas, kuriam neleidžiama atsižvelgti į kitas aplinkybes (išskyrus žalą), turinčias akivaizdžiai neigiamą poveikį paties teisės akto atitikčiai Sąjungos teisei, gali užtikrinti veiksmingą teisinę gynybą taikydamas laikinąją apsaugą.

82. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, manau, kad pagal Chartijos 47 straipsnio pirmą pastraipą reikalaujamos teisinės gynybos veiksmingumui kiltų grėsmė, jeigu kaip visuma vertinami nacionalinės teisės aktai, tiek, kiek jais įgyvendinama Sąjungos teisė, būtų aiškinami taip, kad pagal juos:

– atliekant iš esmės baudžiamojo pobūdžio administracinių sankcijų skyrimo teisminę kontrolę (byloje, kurioje reikalaujama sustabdyti įsakymo laikinai užplombuoti komercines patalpas vykdymą), vertinama tik didelė ar sunkiai atitaisoma žala ir

– teismas, siekdamas suformuluoti savo išvadas, neturi jokios galimybės įvertinti, ar prašymas sustabdyti vykdymą iš pirmo žvilgsnio yra teisiškai ir faktiškai pagrįstas, tikėtina, priimtinais argumentais.

83. Nustatant laikinąsias apsaugos priemones paprastai palyginami valdžios institucijos ir tokių priemonių prašančio pareiškėjo interesai. Žinoma, turi būti atsižvelgiama į didelę ar sunkiai atitaisomą žalą, kurią atitinkamas asmuo patirtų, jeigu neatidėliotinai būtų vykdomas baudžiamojo pobūdžio administracinis aktas. Be to, teismas gali įvertinti, ar vis dėlto egzistuoja viršesnis viešasis interesas, dėl kurio laikinas vykdymas yra teisėtas, nes atitinkamo asmens reikalavimas taikyti laikinąsias apsaugos priemones pateiktas ne teisinio vakuumo sąlygomis, o prieštaraujant šiam interesui, susijusiam su tikslais, kurių siekiama bet kokia mokesčių administratoriaus veikla.

84. Vis dėlto viešasis interesas nėra nei besąlygiškas, nei absoliutus ir prireikus turi būti derinamas su atitinkamo asmens interesu paisyti jo teisių ir teisėtų interesų.

85. Vis dėlto manau, kad siekiant Sąjungos teisės reglamentuojamose srityse užtikrinti teisės į teisinę gynybą veiksmingumą teismui gali nepakakti nagrinėjant bylą vertinti tik žalą, susijusią su iš esmės baudžiamojo pobūdžio administracinio akto laikinu vykdymu.

86. Iš tiesų priimdamas sprendimą, ar tikslinga sustabdyti vykdymą, kompetentingas teismas turi turėti galimybę įvertinti kitus tokio sustabdymo prašančio subjekto nurodytus galimai svarbius veiksnius, kurių nereikia nagrinėti išsamiai (tai yra vėlesnio proceso dėl teisės akto teisėtumo dalykas) ir kurie, sprendžiant iš pirmo žvilgsnio, parodo trūkumus, nesuderinamus su šio akto atitiktimi Sąjungos teisei.

87. Jeigu taip nebūtų, Chartijos 47 straipsnyje įtvirtinta teisinė gynyba taikant laikinąsias apsaugos priemones būtų neveiksminga: teismas *privalėtų* patvirtinti, kad reikia laikinai vykdyti baudžiamojo pobūdžio aktą, ir negalėtų vykdymo sustabdymo etape įvertinti, ar tas aktas akivaizdžiai prieštarauja Sąjungos teisei. Manau, kad tokiomis sąlygomis teisė į veiksmingą teisinę gynybą būtų (iš dalies) apribota, todėl negalėtų būti visiškai įgyvendinta.

88. Šiais svarstymais neketinu kvestionuoti daugeliui valstybių narių bendrų taisyklių, pagal kurias klausimų, teismo nagrinėjamų taikant konkrečius procesinius mechanizmus, susijusius, pavyzdžiui, su laikinųjų apsaugos priemonių taikymu, apimtis yra ribojama. Tiesiog manau, jog šie apribojimai negali būti tokie dideli, kad teismo, tikrinančio, ar administraciniai veiksmai atitinka Sąjungos teisę, funkcija netektų vieno iš esminių savo elementų.

3. Europos Žmogaus Teisių Teismo reikalaujamas apsaugos lygis, susijęs su laikinosiomis apsaugos priemonėmis

89. Pagal Chartijos 52 straipsnio 3 dalį Chartijoje pripažintų teisių, atitinkančių Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (EŽTK) garantuojamas teises, esmė ir taikymo sritis „yra tokia, kaip nustatyta toje Konvencijoje. Ši nuostata nekliudo Sąjungos teisėje numatyti didesnę apsaugą“.

90. Kai taikoma ši nuostata, siekiant išaiškinti Chartijos 47 straipsnio pirmą pastraipą, atitinkančią EŽTK 13 straipsnį[34], turi būti atsižvelgiama į Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) jurisprudenciją.

91. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas remiasi dviem EŽTT sprendimais, kuriuose, nors ir pripažinta, kad gali būti tam tikrų nukrypimų nuo neribotos jurisdikcijos principo[35], konstatuota, jog teisme pareiškus ieškinį šis teismas turi turėti galimybę atlikti tam tikrą ir faktinių aplinkybių, ir procedūros, kurią vykdant nustatytos faktinės aplinkybės, patikrinimą[36].

92. Be to, Komisija teigia, kad, kaip tvirtina EŽTT, pagal EŽTK nedraudžiama, kad administracinė institucija skirtų „nuobaudą“ per administracinę procedūrą, nors neribotą jurisdikciją turintis teismas privalo vėliau atlikti patikrinimą[37].

93. Šiomis aplinkybėmis Komisija mano, kad net jeigu mažesnių garantijų sistema gali būti leistina tuo atveju, kai priemonės jų priėmimo momentu yra vykdytinos laikinai, vėliau atliekant teisminę kontrolę privaloma įvertinti ir faktines aplinkybes.

94. Laikausi nuomonės, kad nurodant EŽTT jurisprudenciją reikia atskirti, ar joje kalbama apie teisminius įgaliojimus apskritai patikrinti (peržiūrėti) administracinę veiklą, ar apie konkrečią kontrolę, kurią, kaip laikinąją apsaugos priemonę, teismai turi vykdyti atsižvelgdami į šalių reikalavimus, nukreiptus prieš įsakymą laikinai vykdyti administracinį aktą.

95. Atsižvelgiant į EŽTT sprendimus, kuriais rėmėsi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas ir Komisija, pažymėtina, kad:

– Sprendimas *Al-Dulimi ir Montana Management Inc. prieš Šveicariją*[38] priimtas siekiant nustatyti, ar Šveicarijos Konfederacijos teismas laikėsi EŽTK 6 straipsnio 1 dalies reikalavimų nagrinėdamas ieškinį dėl turto konfiskavimo, kurį šios šalies institucijos nurodė atlikti pagal Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos rezoliuciją. Sprendime nenurodyta, kokia yra laikinųjų apsaugos priemonių apimtis,

– Sprendime *Fazia Ali prieš Jungtinę Karalystę*[39] paneigta, kad buvo padarytas EŽTK 6 straipsnio 1 dalies pažeidimas byloje, kurioje ieškovas teigė, jog ta nuostata pažeista, nes jis negalėjo kreiptis į nepriklausomą ir nešališką teismą, kad šis patikrintų faktines aplinkybes. Vėlgi EŽTT sprendime nagrinėtu atveju nenurodyta, kokia buvo laikinųjų apsaugos priemonių apimtis. Jame išdėstytų argumentų dėl kontrolės naudojantis neribota jurisdikcija turinys yra bendras ir gali būti keičiamas atsižvelgiant į kiekvieną atvejį,

[34] Žr. su Pagrindinių teisių chartija susijusius išaiškinimus; jie parengti vadovaujant Konvento prezidiumui, parengusiam Chartiją (OL C 303, 2007, p. 17). Šie išaiškinimai, siejami su Chartijos 47 straipsnio pirma pastraipa ir EŽTK 13 straipsniu, yra paminėti 2022 m. kovo 29 d. Sprendimo *Getin Noble Bank* (C-132/20, EU:C:2022:235) 116 punkte.

[35] 2016 m. birželio 21 d. EŽTT sprendimo *Al-Dulimi ir Montana Management Inc. prieš Šveicariją* (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908) 130 punktas.

[36] 2015 m. spalio 20 d. EŽTT sprendimo *Fazia Ali prieš Jungtinę Karalystę* (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810) 83 ir 84 punktai.

[37] Komisijos pastabų 35 punktas, kuriame, be kita ko, nurodytas 2023 m. liepos 11 d. EŽTT sprendimo *European Air Transport Leipzig Gmbh prieš Belgiją* (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913) 49 punktas.

[38] 2016 m. birželio 21 d. EŽTT sprendimo *Al-Dulimi ir Montana Management Inc. prieš Šveicariją* (EC:ECHR:2016:0621JUD000580908) 128–130 punktai. Jame EŽTT konstatavo, kad pagal EŽTK 6 straipsnio 1 dalį ieškinys iš esmės turi būti neribotos jurisdikcijos (t. y. ieškinys, kurį nagrinėjantis teismas turi jurisdikciją priimti sprendimą dėl visų pateiktų fakto ir teisės klausimų), nors ši teisė nėra absoliuti ir „neribotos jurisdikcijos principas EŽTT jurisprudencijoje ne kartą buvo sušvelnintas“ ir išaiškintas ne taip griežtai, ypač tam tikrose administracinės teisės bylose.

[39] 2015 m. spalio 20 d. EŽTT sprendimas *Fazia Ali prieš Jungtinę Karalystę* (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810).

– Sprendimas *European Air Transport Leipzig Gmbh prieš Belgiją*[40] susijęs su galimu EŽTK 6 straipsnio 1 dalies pažeidimu, nes nacionalinis teismas, peržiūrėdamas bendrovei paskirtas pinigines sankcijas, kontrolę atliko nesinaudodamas neribota jurisdikcija. EŽTT paneigė tokio pažeidimo buvimą ir priminė, kad tais atvejais, kai vykdydama administracinę procedūrą „nuobaudą“ skiria institucija, kuri pati neatitinka šio straipsnio sąlygų, teismas vėliau turi atlikti tokio sprendimo kontrolę naudodamasis neribota jurisdikcija. Be to, sprendime taip pat nenurodytos dėl laikinųjų apsaugos priemonių kylančios problemos,

– 2008 m. liepos 3 d. Sprendime *Družstevní záložna Pria ir kiti prieš Čekijos Respubliką*[41] pakartota, kad EŽTK 6 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta teisė pažeidžiama tada, kai pareiškėjas negali teisme ginčyti faktinių aplinkybių, nustatytų sprendime, kurį naudodamasi savo diskrecija priėmė administracinė institucija[42]. Vis dėlto toks bendras teiginys nesusijęs su laikinųjų apsaugos priemonių, kuriomis siekiama sustabdyti įsakymo laikinai vykdyti administracinį aktą įgyvendinimą, apimtimi.

96. Taigi šių sprendimų nauda nagrinėjamai bylai yra ribota, nes juose neanalizuotas klausimas, kuris konkrečiai svarstomas šioje byloje. Tai, kad teisinė sistema, vertinama kaip visuma, turi suteikti suinteresuotiesiems asmenims galimybę pateikti neribotos jurisdikcijos skundą dėl administracinių aktų, o teismas nagrinėdamas skundą turi nuspręsti dėl visų esminių klausimų, nereiškia, kad EŽTT reikalauja tokią išsamią kontrolę iš esmės visada atlikti kiekvienu atveju, kai taikoma atskira procesinė teisių gynimo priemonė, pavyzdžiui, laikinosios apsaugos priemonės.

97. Be to, reikia atsižvelgti į tai, kad minėtuose sprendimuose EŽTT konstatavo, jog teisė kreiptis į teismą nėra absoliuti[43] ir administracinei veiklai taikomos teisminės kontrolės srityje pagal EŽTK 6 straipsnį negarantuojama galimybė kreiptis į atitinkamo lygio teismą, kad administracinę kontrolę būtų galima pakeisti teismine[44].

98. Bet kuriuo atveju nurodytuose sprendimuose įtvirtintoje EŽTT jurisprudencijoje reikalaujama būtinai atlikti ne išsamią administracinės institucijos nustatytų faktinių aplinkybių teisminę peržiūrą, o šių faktinių aplinkybių ir procedūros, pagal kurią jos buvo nustatytos, „tam tikrą patikrinimą“.

99. EŽTT mano, kad vertinant teisminės kontrolės pakankamumą reikia ne tik atsižvelgti į teisminės institucijos įgaliojimus, bet ir įvertinti tokius veiksnius kaip administracinio akto dalykas, procedūrinės garantijos ir institucijos bei atitinkamo subjekto ginčo turinys[45].

100. Vis dėlto nagrinėjamoje byloje svarstomam klausimui aktualesnis yra 2002 m. vasario 5 d. EŽTT sprendimas *Čonka prieš Belgiją*[46], kuris priimtas dėl EŽTK 13 straipsnio reikalavimų, nagrinėjant skundą dėl Slovakijos piliečių – prieglobsčio prašytojų Belgijoje – laikino sulaikymo ir išsiuntimo į Slovakiją sąlygų.

[40] 2023 m. liepos 11 d. EŽTT sprendimas *European Air Transport Leipzig Gmbh prieš Belgiją* (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913).

[41] 2008 m. liepos 3 d. EŽTT sprendimas *Družstevní záložna Pria ir kiti prieš Čekijos Respubliką* (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401).

[42] 2008 m. liepos 3 d. EŽTT sprendimo *Družstevní záložna Pria ir kiti prieš Čekijos Respubliką* (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401) 111 punktas.

[43] 2016 m. birželio 21 d. EŽTT sprendimo *Al-Dulimi ir Montana Management Inc. prieš Šveicariją* (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908) 129 punktas.

[44] 2015 m. spalio 20 d. EŽTT sprendimo *Fazia Ali prieš Jungtinę Karalystę* (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810) 77 punktas.

[45] 2015 m. spalio 20 d. EŽTT sprendimo *Fazia Ali prieš Jungtinę Karalystę* (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810) 78 punktas.

[46] 2002 m. vasario 5 d. EŽTT sprendimas *Čonka prieš Belgiją* (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499).

101. Šiame sprendime EŽTT išnagrinėjo, kokį poveikį EŽTK 13 straipsnis turi nacionalinių institucijų priimtų teisės aktų vykdymui. Konkrečiai kalbant, atsižvelgdamas į tai, kad išsiunčiami asmenys skundėsi, jog neturėjo jokių teisių gynimo priemonių pagal EŽTK 13 straipsnio reikalavimus, EŽTT nagrinėjo, ar *Conseil d'État* (Valstybės Taryba, Belgija) taikomi užginčijimo, vykdymo sustabdymo įprasta tvarka ir vykdymo sustabdymo ypatingos skubos tvarka mechanizmai atitiko šiuos reikalavimus, kaip teigė Belgijos vyriausybė.

102. Nagrinėdamas šį ginčo aspektą EŽTT pabrėžė, kad EŽTK 13 straipsnyje nurodyta teisių gynimo priemonė turi būti veiksminga, ir pridūrė, kad veiksminga laikoma priemonė, galinti sutrukdyti įgyvendinti EŽTK prieštaraujančias priemones, kurių pasekmės gali būti negrįžtamos. Taigi pagal EŽTK 13 straipsnį tokias priemones draudžiama įgyvendinti tol, kol nacionalinės institucijos neišnagrinėjo jų atitikties EŽTK. EŽTT pridūrė, kad bet kuriuo atveju valstybėms EŽTK šalims suteikta tam tikra diskrecija spręsti, kaip vykdyti įsipareigojimus pagal šią nuostatą [47].

103. Sprendimo *Čonka prieš Belgiją* taikymas nagrinėjamoje byloje, kurioje pateiktas šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą, galėtų lemti nebent tai, kad Bulgarijos teisėje būtų nustatyta veiksminga teisių gynimo priemonė, skirta administracinių sprendimų, kurių pasekmės gali būti negrįžtamos, vykdymui sustabdyti. Jeigu būtų pripažinta, kad komercinių patalpų užplombavimo ribotam laikotarpiui pasekmės yra negrįžtamos (tai diskutuotina), reikėtų pažymėti, kad įsakymas vykdyti tokią priemonę gali būti skundžiamas pagal CPA jau išdėstytomis sąlygomis.

104. Taigi man sunku rasti aiškią EŽTT jurisprudencijos kryptį, *susijusią su tokiu specifiniu klausimu, koks nagrinėjamas šiame prašyme priimti prejudicinį sprendimą*, kuria Teisingumo Teismas galėtų vadovautis aiškindamas Chartijos 47 straipsnio pirmą pastraipą.

105. Galiausiai, jeigu būtų pritarta mano siūlomam sprendimui dėl Chartijos 47 straipsnio pirmos pastraipos taikymo, pagal šią nuostatą Sąjungos teisės suteikiamas apsaugos lygis taptų platesnis nei pagal EŽTK 6 ir 13 straipsnius, išaiškintus EŽTT.

V. Išvada

106. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti *Administrativen sad – Blagoevgrad* (Blagojevgrado administracinis teismas, Bulgarija):

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnio pirma pastraipa, siejama su 2006 m. lapkričio 28 d. Tarybos direktyvos 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos 273 straipsniu,

turi būti aiškinama taip:

pagal ją iš esmės nedraudžiamas valstybės narės teisės aktas, pagal kurį, vertinamą kaip visuma, teismas gali nuspręsti sustabdyti įsakymo laikinai vykdyti administracinę komercinių patalpų užplombavimo priemonę, patvirtintą nustačius su pridėtinės vertės mokesčiu (PVM) susijusius pažeidimus, įgyvendinimą, jeigu dėl tokio laikino priemonės vykdymo gali būti padaryta didelė ar sunkiai atitaisoma žala pareiškėjui.

[47] 2002 m. vasario 5 d. EŽTT sprendimo *Čonka prieš Belgiją* (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499) 79 punktas.

Vis dėlto pagal ją draudžiama atliekant šio nacionalinės teisės akto taikymo teisminę kontrolę byloje, kurioje prašoma sustabdyti įsakymo dėl laikino vykdymo įgyvendinimą, vertinti tik tai, ar egzistuoja didelė arba sunkiai atitaisoma žala, nesuteikiant galimybės savo išvadas siekiančiam suformuluoti teismui įvertinti, ar prašymas sustabdyti vykdymą teisiškai ir faktiškai pagrįstas, tikėtina, priimtinais argumentais, kurie, sprendžiant iš pirmo žvilgsnio, rodo trūkumus, nesuderinamus su šio akto atitiktimi Sąjungos teisei.