CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 13 februarie 2025 [1]

Cauza C-605/23

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunalul Administrativ din Blagoevgrad, Bulgaria)]

„Procedură preliminară – Sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (TVA) – Directiva 2006/112/CE – Articolul 273 – Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Articolul 47 primul paragraf – Dreptul la o cale de atac efectivă – Măsură administrativă de sigilare a unei unități comerciale – Cerere de suspendare – Control jurisdicțional limitat la aprecierea prejudiciului care poate decurge din executarea măsurii”

1. În litigiul care se află la originea prezentei trimiteri preliminare se solicită suspendarea ordonanței de executare provizorie a măsurii de sigilare a unei unități comerciale, dispusă de autoritățile fiscale bulgare [2] ca urmare a neregulilor constatate în colectarea taxei pe valoarea adăugată (TVA).

2. Decizia de sigilare a unității comerciale pentru motivul menționat poate fi calificată, în abstract, drept măsură care vizează colectarea în mod corect a TVA-ului și prevenirea evaziunii (articolul 273 din Directiva 2006/112/CE) [3].

3. Cu toate că autoritățile fiscale, pe lângă dispunerea sigilării, au impus o sancțiune pecuniară societății care deține unitatea comercială, procedura în fața instanței de trimitere nu vizează această din urmă sancțiune.

4. Instanța de trimitere dorește să se stabilească în esență dacă dispoziția națională care reglementează căile de atac împotriva executării provizorii a măsurii administrative de sigilare este conformă cu dreptul garantat de articolul 47 primul paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

[1] Limba originală: spaniola.

[2] În acțiunea în fața instanței de trimitere, pârâta este Nachalnik na otdel Operativni deynosti – grad Sofia v Glavna direktsia Fiskalen kontrol pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite (directorul departamentului „Activități operaționale” – orașul Sofia, Direcția generală „Control fiscal” din cadrul Administrației centrale a Agenției Naționale a Veniturilor Publice, Bulgaria).

[3] Directiva Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO 2006, L 347, p. 1, Ediție specială, 09/vol. 3, p. 7, denumită în continuare „Directiva TVA”).

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii. Directiva TVA

5. În temeiul articolului 2 alineatul (1) litera (a), este supusă TVA-ului „livrarea de bunuri efectuată cu titlu oneros pe teritoriul unui stat membru de către o persoană impozabilă care acționează ca atare”.

6. Articolul 273 prevede:

„Statele membre pot impune alte obligații pe care le consideră necesare pentru a asigura colectarea în mod corect a TVA și a preveni evaziunea, sub rezerva cerinței de tratament egal al operațiunilor interne și operațiunilor efectuate între statele membre de către persoane impozabile și cu condiția ca respectivele obligații să nu genereze, în comerțul între statele membre, unele formalități în legătură cu trecerea frontierelor.

Opțiunea prevăzută la primul paragraf nu poate fi considerată ca bază de plecare pentru a impune obligații de facturare suplimentare față de cele stabilite la capitolul 3.”

B. Dreptul național

1. Legea privind TVA-ul[4]

7. Articolul 118 alineatul (1), în versiunea aplicabilă faptelor în litigiu, prevede:

„Orice persoană înregistrată sau neînregistrată în sensul prezentei legi este obligată să înregistreze și să consemneze în scris livrările și vânzările pe care le-a realizat într-o unitate comercială, emițând un bon fiscal de la un dispozitiv fiscal (bon fiscal) sau o chitanță de la un sistem integrat automat de gestionare a tranzacțiilor (bon de sistem), indiferent dacă se solicită un alt document fiscal. Destinatarul trebuie să primească bonul fiscal sau bonul de sistem și să îl păstreze până la părăsirea unității.”

8. Articolul 185 alineatele (1) și (2) prevede:

„(1) Neemiterea unui document justificativ în temeiul articolului 118 alineatul (1) se pedepsește cu amendă – în cazul persoanelor fizice care nu sunt comercianți – între 100 și 500 de leva bulgărești [(BGN)] sau cu sancțiune pecuniară – în cazul persoanelor juridice și al comercianților individuali – între 500 și 2 000 BGN.

(2) În afara cazurilor prevăzute la alineatul (1), săvârșirea sau permiterea săvârșirii unei încălcări a articolului 118 sau a unei dispoziții de punere în aplicare a acestuia se pedepsește cu amendă – în cazul persoanelor fizice care nu sunt comercianți – între 300 și 1 000 BGN, sau cu sancțiune pecuniară – în cazul persoanelor juridice și al comercianților individuali – între 3 000 și 10 000 BGN. În cazul în care încălcarea nu generează neraportarea de venituri, se aplică sancțiunile prevăzute la alineatul (1).”

[4] Zakon za danak varhu dobavenata stoynost (Legea privind taxa pe valoarea adăugată) din 21 iulie 2006 (DV nr. 63 din 4 august 2006, p. 8, denumită în continuare „Legea privind TVA-ul”).

9. Articolul 186 prevede:

„(1) Măsura administrativă coercitivă a sigilării unității comerciale pentru o durată maximă de 30 de zile se dispune, indiferent de amenzile și sancțiunile pecuniare prevăzute, împotriva persoanelor care:

1. nu:

a) emit un document de vânzare corespunzător, în conformitate cu articolul 118;

[…]

(3) Măsura administrativă coercitivă prevăzută la alineatul (1) se aplică prin intermediul unei somații motivate a organului competent pentru colectarea veniturilor sau de către un funcționar abilitat de către acesta.

(4) Calea de atac împotriva somației menționate la alineatul (3) urmează procedura prevăzută de Codul de procedură administrativă.”

10. Potrivit articolului 187 alineatele (1) și (4):

„(1) În cazul dispunerii măsurii administrative coercitive prevăzute la articolul 186 alineatul (1), se interzice și accesul la unitatea sau la unitățile comerciale ale persoanei, iar bunurile prezente în aceste unități și în depozitele adiacente se ridică de persoană sau de mandatarul acesteia. […]

[…]

(4) La cererea contravenientului și cu condiția ca acesta să facă dovada plății în totalitate a amenzii sau a sancțiunii pecuniare, autoritatea pune capăt măsurii administrative coercitive pe care a impus-o. Înlăturarea sigiliului este subordonată unei obligații de cooperare din partea contravenientului. În caz de recidivă, înlăturarea sigiliului de pe unitate nu este permisă înainte de expirarea unui termen de o lună de la sigilarea acesteia.”

11. Articolul 188[5] prevede:

„(1) Măsura administrativă coercitivă prevăzută la articolul 186 alineatul (1) este supusă executării provizorii în condițiile prevăzute la articolul 60 alineatele 1-7 din Codul de procedură administrativă.

(2) Hotărârea instanței nu este supusă niciunei căi de atac.”

12. Articolul 193 prevede:

„(1) Constatarea încălcărilor prezentei legi și ale actelor normative de aplicare a acesteia, adoptarea și executarea sancțiunilor administrative, precum și exercitarea căilor de atac sunt reglementate de Legea privind contravențiile și sancțiunile administrative.

[5] În versiunea aplicabilă litigiului, astfel cum a fost modificată și publicată în DV nr. 100 din 20 decembrie 2019.

(2) Actele privind încălcarea se întocmesc de către organele competente pentru colectarea veniturilor, iar deciziile prin care se aplică sancțiuni administrative sunt adoptate de directorul executiv al Agenției Naționale a Veniturilor Publice sau de funcționarul abilitat în acest scop.”

2. Codul de procedură administrativă [6]

13. În temeiul articolului 6 alineatul (5), în versiunea aplicabilă faptelor în litigiu, autoritățile administrative trebuie să se abțină de la adoptarea de acte și comportamente care pot cauza prejudicii vădit disproporționate față de scopul urmărit.

14. Articolul 60 prevede:

„(1) Actul administrativ include o ordonanță privind executarea sa provizorie în cazul în care viața sau sănătatea cetățenilor o impune, în vederea protejării intereselor deosebit de importante ale statului sau ale publicului, în cazul în care executarea deciziei riscă să fie împiedicată sau îngreunată în mod considerabil ori în cazul în care întârzierea în executare riscă să cauzeze un prejudiciu grav sau dificil de reparat ori la cererea uneia dintre părți – pentru a proteja unul dintre interesele sale deosebit de importante. În această din urmă ipoteză, autoritatea administrativă solicită garanția corespunzătoare.

(2) Ordonanța de executare provizorie se motivează.

[…]

(5) Ordonanța prin care se autorizează sau se refuză executarea provizorie poate face obiectul unei căi de atac prin intermediul autorității administrative în fața instanței, în termen de trei zile de la data notificării ordonanței, indiferent dacă actul administrativ a făcut sau nu obiectul unei căi de atac.

(6) Calea de atac se examinează fără întârziere în camera de consiliu fără notificarea către părți a copiilor căii de atac. Calea de atac nu suspendă executarea provizorie, însă instanța poate suspenda executarea provizorie până la soluționarea definitivă a căii de atac.

(7) Atunci când anulează ordonanța atacată, instanța se pronunță pe fond. În cazul în care executarea provizorie este anulată, autoritatea administrativă restabilește situația anterioară executării.

(8) Ordonanța instanței poate face obiectul unei căi de atac.”

15. În temeiul articolului 128 alineatul (1) punctul 1, instanțele administrative sunt competente să soluționeze cauze având ca obiect printre altele reformarea sau anularea actelor administrative.

16. Potrivit articolului 146, motivele de contestare în instanță a actelor administrative sunt: a) lipsa de competență; b) viciile de formă; c) încălcarea normelor de procedură administrativă; d) încălcarea normelor de drept material; e) incompatibilitatea cu obiectivul urmărit de lege.

[6] Administrativnoprotsetsualen kodeks (Codul de procedură administrativă) (DV nr. 30 din 11 aprilie 2006, denumit în continuare „CPA”).

17. Articolul 166 prevede:

„(1) Calea de atac suspendă executarea actului administrativ.

(2) În fiecare etapă a procesului, până în momentul în care hotărârea rămâne definitivă, instanța poate, la cererea reclamantului, să suspende executarea provizorie, autorizată printr-o ordonanță definitivă a autorității care a emis actul, în conformitate cu articolul 60 alineatul (1), în cazul în care executarea provizorie poate cauza reclamantului un prejudiciu grav sau dificil de reparat […]”

II. Situația de fapt, litigiul și întrebările preliminare

18. „Ati-19” EOOD este o societate comercială cu răspundere limitată cu asociat unic care exploatează o unitate comercială în Blagoevgrad (Bulgaria).

19. La 3 august 2023, administrația fiscală bulgară a efectuat un control în unitatea comercială a Ati-19, în cursul căruia:

– înainte de a-și declina identitatea, inspectorii fiscali au efectuat cumpărături în valoare de 14,80 BGN (aproximativ 8 euro), fără a li se elibera niciun bon fiscal de casă;

– s-a constatat că bilanțul zilnic indica suma de 327,80 BGN (aproximativ 167 de euro), în timp ce în casă existau în total 573,55 BGN (aproximativ 293 de euro).

20. Prin decizia din 8 august 2023, împotriva Ati-19 a fost demarată o procedură administrativă de sancționare.

21. La 29 august 2023, administrația fiscală a aplicat Ati-19 o sancțiune pecuniară în cuantum de 1 000 BGN (aproximativ 500 de euro).

22. La 30 august 2023, administrația fiscală a dispus sigilarea și interdicția de acces la unitatea comercială pentru o perioadă de 14 zile.

23. Măsura sigilării a fost notificată către Ati-19 la 6 septembrie 2023. În confirmarea de primire s-a stabilit că executarea sigilării va avea loc la 21 septembrie 2023.

24. La 14 septembrie 2023, Ati-19 a introdus o acțiune la Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunalul Administrativ din Blagoevgrad, Bulgaria) împotriva ordonanței de executare a măsurii de sigilare, în temeiul articolului 60 alineatul (5) din CPA.

25. La 18 septembrie 2023, instanța a respins acțiunea Ati-19 ca fiind tardivă, întrucât nu a fost introdusă în termenul de trei zile de la data notificării ordonanței.

26. La 19 septembrie 2023, Ati-19 a solicitat aceleiași instanțe, în temeiul articolului 166 alineatul (2) din CPA, suspendarea executării măsurii de sigilare a unității comerciale.

27. În acest context, Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunalul Administrativ din Blagoevgrad) sesizează Curtea cu următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 47 primul paragraf din [cartă] […] trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări naționale privind protecția împotriva executării provizorii a măsurilor introduse de legiuitorul național în scopul garantării intereselor prevăzute la articolul 273 din Directiva [TVA], în cadrul căreia sfera controlului jurisdicțional se limitează la materializarea prejudiciului suferit?”

III. Procedura în fața Curții

28. Cererea de decizie preliminară a fost înregistrată la Curte la 4 octombrie 2023.

29. Au prezentat observații scrise guvernul bulgar și Comisia Europeană.

30. La cererea Curții, instanța de trimitere a confirmat, printr-un înscris înregistrat la Curte la 28 decembrie 2023, că ordonanța de sigilare nu fusese încă executată la 20 decembrie 2023.

31. Curtea nu a considerat necesară organizarea unei ședințe publice.

IV. Analiză

A. Admisibilitate

32. Guvernul bulgar opune trimiterii preliminare o dublă obiecție de inadmisibilitate:

– pe de o parte, neagă existența unei ordonanțe de executare provizorie a măsurii de sigilare [7];

– pe de altă parte, afirmă că, ținând seama de faptul că măsura de sigilare nu a fost încă executată, procedura prin care se urmărește suspendarea executării acesteia este lipsită de obiect [8].

33. În opinia noastră, ambele obiecții trebuie respinse.

34. În ceea ce privește prima obiecție, procedura aflată pe rolul instanței de trimitere are ca obiect suspendarea executării provizorii a măsurii de sigilare a unității comerciale. Este de competența instanței de trimitere să verifice dacă există sau nu o ordonanță de executare și care este conținutul acesteia.

35. Curtea trebuie să se bazeze pe descrierea situației de fapt expusă de instanța de trimitere. Aceasta afirmă în mod expres că, odată cu adoptarea măsurii de sigilare, s-a autorizat executarea provizorie a acesteia, „care face parte din conținutul ordonanței”. În plus, printr-un înscris ulterior adresat Curții, instanța a subliniat că executarea provizorie a măsurii de sigilare a fost autorizată de autoritatea administrativă competentă [9].

[7] Potrivit guvernului bulgar, confirmarea de primire a ordonanței de sigilare atestă doar data notificării ordonanței respective, în care nu există nicio indicație că a fost dispusă executarea sa provizorie.

[8] Punctul 47 din observațiile scrise ale guvernului bulgar.

[9] Punctul 44 din decizia de trimitere, respectiv punctul 3 din înscrisul instanței de trimitere, înregistrat la Curte la 28 decembrie 2023.

36. În ceea ce privește cea de a doua obiecție, totul pare să indice că măsura sigilării nu fusese executată la câteva luni după formularea trimiterii preliminare. Totuși, acest lucru nu determină (presupusa) lipsă de obiect a procedurii naționale și, prin urmare, nici a trimiterii preliminare însăși.

37. Astfel, faptul că executarea nu a avut încă loc nu privează de obiect procedura aflată pe rolul instanței de trimitere, care trebuie să stabilească tocmai dacă este sau nu necesar să suspende executarea provizorie. Atât timp cât măsura sigilării nu devine inaplicabilă, executarea acesteia este o posibilitate pendinte a cărei materializare (viitoare) afectează în sine interesele persoanei împotriva căreia a fost dispusă. Această persoană are, așadar, calitate procesuală activă pentru a solicita instanței de trimitere să dispună suspendarea ordonanței de executare provizorie, iar această instanță are competența de a se pronunța în această privință în cazul său (după trimiterea preliminară pe care o consideră necesară) în cadrul procedurii naționale pe care este chemată să o soluționeze.

B. Impactul Hotărârii Curții din 4 mai 2023, MV-98 [10], asupra prezentei cauze

38. Instanța de trimitere a invocat Hotărârea MV-98, pronunțată de Curte ca răspuns la o altă trimitere preliminară, formulată în anul 2021 de către aceeași instanță.

39. În cauza MV-98, situația de fapt era similară cu cea din prezenta cauză: în urma unui control efectuat într-o unitate comercială, administrația fiscală bulgară a constatat că MV-98 nu înregistrase vânzarea unui bun și nu eliberase bonul fiscal de casă aferent acelei vânzări.

40. Pornind de la faptele menționate, în esență, administrația fiscală:

– în conformitate cu articolul 185 din Legea privind TVA-ul, a aplicat o sancțiune pecuniară societății MV-98;

– în temeiul articolului 186 din aceeași lege, a adoptat o măsură administrativă de sigilare a unității comerciale pentru o perioadă de 14 zile;

– printr-o ordonanță adoptată în temeiul articolului 60 din CPA, a emis „o autorizație de executare provizorie [a acestei măsuri] […], administrația respectivă apreciind că această executare provizorie era indispensabilă în vederea protejării intereselor statului și în special pe cele ale trezoreriei publice” [11].

41. În Hotărârea MV-98, Curtea a abordat doar interpretarea articolului 273 din Directiva TVA și a articolului 50 din cartă, pentru a stabili aplicarea principiului *ne bis in idem* în cazul impunerii cumulate a sancțiunii pecuniare și a măsurii de sigilare a unității comerciale.

42. În fapt, Curtea nu a analizat cea de a treia întrebare preliminară din cauza MV-98 [12], care viza legătura dintre articolul 47 din cartă și reglementările naționale privind executarea provizorie a măsurii de sigilare a unităților comerciale. Conținutul acestei întrebări, singura care a rămas fără răspuns, era similar cu cel al întrebării formulate în prezenta cauză.

[10] Cauza C-97/21 (EU:C:2023:371, denumită în continuare „Hotărârea MV-98”).

[11] Hotărârea MV-98, punctul 20.

[12] Curtea nu a putut să se pronunțe cu privire la cea de a treia întrebare preliminară din cauza MV-98 întrucât aceasta nu îndeplinea cerințele articolului 94 litera (c) din Regulamentul de procedură. Hotărârea MV-98, punctele 65-70.

43. În pofida faptului că, subliniem din nou, în Hotărârea MV-98, Curtea nu s-a pronunțat cu privire la executarea provizorie a măsurii de sigilare, aceasta prezintă o anumită utilitate pentru prezenta cauză: a permis instanței de trimitere să califice măsura de sigilare drept o sancțiune de natură penală. O atare calificare poate avea impact asupra modului de abordare a problemei de fond în discuție în prezenta cauză.

C. Aplicabilitatea cartei

44. În temeiul articolului 51 alineatul (1) din cartă, dispozițiile sale se adresează statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii [13].

45. Din articolele 2 și 273 din Directiva TVA coroborate cu articolul 4 alineatul (3) TUE și cu articolul 325 alineatul (1) TFUE rezultă că statele membre au obligația de a adopta toate măsurile cu caracter legislativ și administrativ corespunzătoare pentru a asigura colectarea în integralitate a TVA-ului datorat pe teritoriile lor și pentru a combate frauda [14].

46. Articolul 325 TFUE „obligă statele membre să combată activitățile ilegale care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii prin măsuri care să descurajeze fraudele și să ofere o protecție efectivă și, în special, le obligă să adopte aceleași măsuri pentru a combate frauda care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii precum cele pe care le adoptă pentru a combate frauda care aduce atingere propriilor interese financiare” [15].

47. În măsura în care urmărește să asigure colectarea în mod corect a TVA-ului și prevenirea fraudei, reglementarea națională care face obiectul trimiterii preliminare respectă în principiu obligațiile care decurg din dreptul Uniunii.

48. Din această perspectivă, măsura administrativă de sigilare a unei unități comerciale în care au fost constatate încălcări ale Legii privind TVA-ul pune în practică articolele 2 și 273 din Directiva TVA și, așadar, dreptul Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă.

49. Prin urmare, impunerea acestei măsuri de sigilare trebuie să respecte dreptul fundamental garantat de articolul 47 primul paragraf din cartă. În consecință, este necesar să se examineze fondul trimiterii preliminare, care se limitează la interpretarea acestei dispoziții.

D. Cu privire la fond

1. Delimitarea litigiului

50. Măsura de sigilare a unității comerciale a fost adoptată în temeiul articolului 186 alineatul (1) din Legea privind TVA-ul. Potrivit articolului 188 alineatul (1) din aceeași lege, măsura putea fi executată provizoriu în conformitate cu dispozițiile CPA.

[13] A se vedea în special Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), punctul 17.

[14] Hotărârea din 13 octombrie 2022, Direktor na Direktsia Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika (C-1/21, EU:C:2022:788), punctul 60 și jurisprudența citată.

[15] Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), punctul 26.

51. Potrivit deciziei de trimitere, jurisprudența națională nu este unitară în ceea ce privește necesitatea de a justifica în fiecare caz în parte existența unui interes public care să legitimeze executarea provizorie. Se pare că unele instanțe bulgare consideră că un astfel de interes ar trebui să fie întotdeauna prezumat [16].

52. În orice caz, astfel cum se explică în decizia de trimitere, odată dispusă executarea provizorie a unui act administrativ individual, aceasta poate fi atacată pe două căi:

– contestând executarea provizorie, și anume ordonanța care autorizează executarea provizorie [articolul 60 alineatul (5) din CPA]. În cadrul acestei căi de atac se poate solicita constatarea nulității ordonanței respective;

– solicitând suspendarea executării provizorii a actului administrativ, în conformitate cu articolul 166 din CPA.

53. Or, din decizia de trimitere reiese că Ati-19 a introdus tardiv acțiunea în anulare prevăzută la articolul 60 din CPA. În urma respingerii acestei acțiuni, Ati-19 a solicitat suspendarea executării provizorii, exercitând calea de atac prevăzută la articolul 166 din CPA. Examinarea acesteia a condus la procedura care se află la originea trimiterii preliminare.

54. Astfel cum afirmă instanța *a quo*, „[p]roblema privind efectivitatea căii de atac în sensul articolului 47 primul paragraf din cartă se pune tocmai în privința întinderii controlului jurisdicțional în conformitate cu articolul 166 alineatul (2) din CPA” [17].

55. Mai concret, instanța de trimitere precizează că trebuie să se stabilească:

– „[…] dacă protecția jurisdicțională împotriva acestei executări oferă garanții suficiente împotriva ingerințelor arbitrare și disproporționate în activitatea societății anterior hotărârii instanței asupra legalității ordonanței înseși prin care s-a dispus sigilarea unității comerciale” [18];

– „[…] dacă o procedură precum cea în discuție în prezenta cauză, prevăzută de articolul 166 alineatele (2) și (3) din CPA, care exclude controlul situației de fapt și limitează controlul jurisdicțional la existența prejudiciului suferit, reprezintă o cale de atac efectivă în lumina articolului 47 din cartă” [19].

56. Îndoiala fiind exprimată în acești termeni, trimiterea preliminară trebuie limitată la aceștia. Compatibilitatea cu dreptul Uniunii a impunerii cumulate a unei măsuri de sigilare și a unei sancțiuni pecuniare rămâne în afara cadrului său.

57. Îndoielile instanței de trimitere privesc, așadar, limitele pe care articolul 166 alineatele (2) și (3) din CPA le impune controlului jurisdicțional al ordonanțelor de executare provizorie. În special, potrivit instanței de trimitere:

– instanța care trebuie să exercite acest control nu efectuează o cercetare privind faptele care au stat la baza adoptării unei astfel de ordonanțe;

[16] Punctele 61-63 din decizia de trimitere.

[17] Punctul 51 din decizia de trimitere.

[18] Punctul 52 din decizia de trimitere.

[19] Punctul 67 din decizia de trimitere.

– în plus, aceasta nu verifică posibila temeinicie a motivelor *comune* de contestare enumerate la articolul 146 din CPA (care includ viciile de procedură și de formă, precum și încălcarea dispozițiilor de drept material);

– protecția prevăzută în cadrul articolului 166 alineatele (2) și (3) din CPA poate fi întemeiată numai pe un „prejudiciu grav sau dificil de reparat” pe care l-ar suferi persoana vizată ca urmare a executării provizorii [20].

58. Însă nu este suficient de clar care dintre limitele menționate este pertinentă în litigiul principal. Instanța *a quo* pare să se axeze pe faptul că se „exclude controlul situației de fapt” (a se vedea punctul 67 din decizia de trimitere), afirmație care ar putea fi irelevantă în speță, având în vedere că, potrivit deciziei de trimitere însăși, Ati-19 nu a contestat situația de fapt [21]. La următoarele puncte din aceeași decizie, instanța *a quo* menționează totuși celelalte limite pe care le-ar impune articolul 166 din CPA.

59. Obstacolele în calea controlului jurisdicțional descrise de instanța de trimitere ar putea, în opinia acesteia, să facă reglementarea națională incompatibilă cu articolul 47 primul paragraf din cartă.

60. Potrivit Comisiei, în măsura în care restrânge competența instanțelor de a verifica existența și natura prejudiciului suferit de destinatarul actului administrativ, reglementarea națională în discuție este contrară articolului 47 primul paragraf din cartă. Dreptul la o cale de atac efectivă proclamat de această dispoziție impune ca instanța națională să fie în măsură să exercite un control jurisdicțional deplin pentru a examina situația de fapt referitoare la adoptarea actului administrativ atacat sau a măsurii administrative coercitive [22].

61. Guvernul bulgar subliniază [23] că destinatarii unei măsuri administrative precum cea de sigilare au la dispoziție mai multe căi de atac, prin care acestea pot:

– să introducă o cale de atac pe fond, în temeiul articolului 145 și următoarele din CPA. Formularea acestei căi de atac suspendă executarea actului administrativ atacat, în conformitate cu articolul 166 alineatul (1) din CPA;

– să introducă o cale de atac în temeiul articolului 60 din CPA în cazul în care a fost emisă o ordonanță de executare provizorie. În cadrul acestei căi de atac, persoana vizată de ordonanță poate solicita anularea acesteia;

– să solicite suspendarea ordonanței de executare provizorie, în temeiul articolului 166 alineatul (2) din CPA.

62. Guvernul bulgar admite că, în cadrul procedurii reglementate la articolul 166 alineatul (2) din CPA, instanța nu controlează legalitatea ordonanței de executare provizorie, ci doar aspectul dacă executarea respectivă îi cauzează persoanei vizate un prejudiciu grav sau dificil de reparat. Aceasta

[20] Punctul 58 din decizia de trimitere.

[21] Rezumatul susținerilor Ati-19, cuprins la punctele 19 și 20 din decizia de trimitere, nu menționează că această întreprindere ar fi pus în discuție caracterul real al situației de fapt constatate în urma inspecției fiscale în unitatea comercială.

[22] Punctul 40 din observațiile Comisiei.

[23] Punctul 59 din observațiile guvernului bulgar.

întrucât, adaugă guvernul bulgar, CPA reglementează alte căi de atac [în special articolul 60 alineatul (5)] împotriva unei astfel de ordonanțe, care implică o apreciere a legalității acesteia [24].

2. Articolul 47 primul paragraf din cartă și protecția jurisdicțională provizorie

63. Articolul 47 primul paragraf din cartă consacră dreptul la protecția jurisdicțională efectivă, adoptând în această dispoziție jurisprudența Curții anterioară cartei înseși [25].

64. Din aceeași jurisprudență rezultă că dreptul la protecția jurisdicțională efectivă cuprinde dreptul de a beneficia, după caz, de o măsură provizorie (fie suspendarea unui act, fie o altă măsură provizorie) în procedurile în care sunt în joc drepturi care decurg din dispozițiile dreptului Uniunii.

65. În ceea ce privește aspectul protecției sale provizorii, punerea în aplicare a articolului 47 primul paragraf din cartă poate fi abordată din două perspective:

– protecția jurisdicțională provizorie împotriva actelor instituțiilor Uniunii. Prevăzută la articolele 278 și 279 TFUE, precum și la articolul 256 alineatul (1) TFUE, această formă de protecție jurisdicțională este de competența Curții sau a Tribunalului [26]. În ceea ce privește exercitarea sa, există o bogată jurisprudență a Curții [27];

– protecția jurisdicțională provizorie împotriva actelor autorităților naționale, pentru a proteja drepturile care își au originea în ordinea juridică a Uniunii. Această formă de protecție este de competența instanțelor naționale, în temeiul normelor de procedură pe care le stabilește fiecare stat, cu condiția să nu fie contrare articolului 47 din cartă.

66. În prezenta trimitere preliminară trebuie avută în vedere cea de a doua dintre perspectivele menționate, deoarece obiectul litigiului îl constituie suspendarea unui act administrativ (ordonanța de executare a măsurii de sigilare a unei unități comerciale) adoptat în cadrul unei legislații care vizează combaterea fraudei în materie de TVA, ceea ce face ca litigiul să intre în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

67. În ceea ce privește competența instanțelor naționale de a dispune măsuri asigurătorii provizorii, Curtea a statuat următoarele:

– ca regulă generală, „instanța națională sesizată cu un litigiu căruia îi este aplicabil dreptul Uniunii trebuie să fie în măsură să încuviințeze măsuri provizorii în vederea garantării deplinei

[24] Punctul 68 din observațiile guvernului bulgar.

[25] Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), punctul 37: „principiul protecției jurisdicționale efective constituie un principiu general al dreptului comunitar, care decurge din tradițiile constituționale comune ale statelor membre […] și care a fost *reafirmat* și în articolul 47 din [cartă] […]”. Sublinierea noastră.

[26] Fără a aduce atingere competenței instanțelor naționale de a dispune suspendarea executării unui act administrativ adoptat în temeiul unui regulament, la care face referire Hotărârea din 21 februarie 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest (C-143/88 și C-92/89, EU:C:1991:65), punctul 1 din dispozitiv.

[27] A se vedea în special Ordonanța vicepreședintelui Curții din 27 martie 2024, Comisia/Amazon Services Europe [C-639/23 P(R), EU:C:2024:277], punctul 66: „suspendarea executării și celelalte măsuri provizorii pot fi dispuse de judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii dacă se demonstrează că dispunerea lor este justificată la prima vedere în fapt și în drept (*fumus boni iuris*) și că sunt urgente, în sensul că, pentru a evita prejudicierea gravă și ireparabilă a intereselor părții care le solicită, este necesar ca acestea să fie dispuse și să își producă efectele înainte de pronunțarea deciziei cu privire la acțiunea pe fond. […] De asemenea, judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii efectuează, dacă este cazul, evaluarea comparativă a intereselor existente”.

eficacității a hotărârii judecătorești care urmează să se pronunțe cu privire la existența drepturilor invocate în temeiul dreptului Uniunii”[28];

– „principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul comunitar trebuie interpretat în sensul că acesta impune ca, în ordinea juridică a unui stat membru, să poată fi încuviințate măsuri provizorii până la momentul în care instanța competentă se va pronunța asupra conformității prevederilor interne cu dreptul comunitar, în cazul în care încuviințarea acestor măsuri este necesară pentru a garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătorești ce se va pronunța cu privire la existența respectivelor drepturi”[29].

68. Aceste aprecieri ale Curții pot fi extinse procedurilor inițiate în fața instanțelor naționale în care se contestă un act individual sau validitatea unei dispoziții naționale pentru motivul că unul dintre acestea este contrar dreptului Uniunii.

69. Astfel, legislațiile statelor membre trebuie să prevadă mijloace procedurale care să permită instanțelor naționale să dispună, dacă este cazul, suspendarea unui act administrativ contestat pentru motivul că nu ar fi în conformitate cu dreptul Uniunii aplicabil în speță.

70. Ținând seama de aceste premise, sistemul de protecție jurisdicțională provizorie conceput de CPA, considerat în ansamblu, pare să îndeplinească cerințele prevăzute la articolul 47 primul paragraf din cartă, în măsura în care oferă reclamanților posibilitatea de a solicita suspendarea actelor atacate. Această posibilitate acoperă ordonanțele de executare provizorie a unor măsuri precum sigilarea unităților comerciale.

71. Este de competența instanței de trimitere să interpreteze dreptul național și să stabilească astfel dacă articolul 166 alineatul (2) din CPA se aplică separat de alte căi de atac care, potrivit guvernului bulgar, ar permite suspendarea ordonanței de executare provizorie a măsurii de sigilare.

72. Instanța de trimitere trebuie să evalueze în special dacă, prin intermediul mecanismului procedural prevăzut la articolul 60 din CPA, persoanele afectate de o ordonanță de executare provizorie sunt în măsură să o atace în mod eficient, invocând motive ce pun la îndoială caracterul legal al actului administrativ respectiv. Aprecierile făcute în această privință de instanța *a quo* la punctul 60 din decizia de trimitere[30] nu permit clarificarea cu certitudine a acestui aspect.

73. La rândul său, guvernul bulgar afirmă că „ansamblul împrejurărilor supuse aprecierii instanței în temeiul articolului 60 alineatul (1) din CPA permite un control complex și, în același timp, o examinare individuală a prezentei cauze”[31]. În aceeași linie, subliniază că, în cadrul examinării acțiunii în anularea ordonanței de executare provizorie în temeiul articolului 60 din CPA, instanța

[28] Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), punctul 297, și jurisprudența citată, și anume Hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame și alții (C-213/89, EU:C:1990:257), punctul 21, și Hotărârea din 15 ianuarie 2013, Križan și alții (C-416/10, EU:C:2013:8), punctul 107.

[29] Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), punctul 77 și punctul 2 din dispozitiv.

[30] „Întinderea controlului jurisdicțional, în conformitate cu articolul 60 alineatele (5)-(7) din [CPA], a ordonanței de executare provizorie potrivit articolului 188 alineatul (1) din [Legea privind TVA-ul] nu este diferită în esență de cea prevăzută la articolul 166 alineatul (2) din [CPA]. Dacă există diferențe, *acestea rezidă în întinderea mai largă a controlului jurisdicțional în temeiul articolului 60 alineatul (5) din [CPA]*, în cadrul căruia instanța poate verifica aprecierea autorității privind întrunirea condițiilor prevăzute la articolul 60 alineatul (1) (emiterea ordonanței de executare provizorie). Dispoziția articolului 188 alineatul (1) din [Legea privind TVA-ul] nu este însă interpretată și aplicată unitar.” Sublinierea noastră.

[31] Observațiile guvernului bulgar, punctul 22.

„examinează admisibilitatea și temeinicia acțiunii, condițiile de formă și de fond ale manifestării voinței administrației care a emis ordonanța […] și dacă sunt întrunite condițiile pentru autorizarea executării provizorii […]” [32].

74. În cazul în care teza guvernului bulgar ar fi acceptată, dreptul național ar oferi reclamantului un mijloc procedural adecvat pentru ca instanța să exercite un control nerestricționat al validității ordonanței de executare provizorie [33].

75. Dacă, astfel cum se indică în decizia de trimitere, analiza ar trebui să se concentreze exclusiv asupra articolului 166 alineatul (2) din CPA ca atare, formularea acestuia reduce în mod evident posibilitatea suspendării la producerea unui „prejudiciu grav sau dificil de reparat”.

76. Or, chiar și din această perspectivă *izolată*, nu excludem că articolul 166 alineatul (2) din CPA ar permite o interpretare în temeiul căreia instanța poate să examineze prejudiciul la care face referire această dispoziție, incluzând în aprecierea sa factori de altă natură. În special, atunci când se invocă deficiențe grave privind ordonanța de executare (cum ar fi lipsa vădită de competență a autorității care o emite sau inexistența sau denaturarea gravă a situației de fapt care stă la baza acesteia), ni se pare greu de acceptat că instanța poate *închide ochii* la astfel de susțineri.

77. În cadrul acestei aprecieri, instanța poate, în plus, să examineze dacă a fost respectat criteriul general prevăzut la articolul 6 alineatul (5) din CPA, și anume că actul administrativ nu poate cauza prejudicii vădit disproporționate având în vedere scopul urmărit.

78. Considerațiile precedente ar fi cu atât mai mult aplicabile dacă, astfel cum pare să rezulte din interpretarea Hotărârii MV-98 de către instanța de trimitere, ordonanța de executare provizorie a fost emisă cu privire la un act (măsură de sigilare a unei unități comerciale) care, din punct de vedere material, are natura unei sancțiuni administrative cu caracter penal.

79. În acest context, simpla posibilitate ca un act sancționator cu caracter penal emis de o autoritate vădit lipsită de competență sau întemeiat pe fapte inexistente ori vădit denaturate să fie executat ar cauza, prin ea însăși, persoanei care trebuie să îl suporte un *prejudiciu* suficient de grav pentru ca autoritatea judiciară să nu se poată abține de la a se pronunța în această privință.

80. Pentru a evalua relevanța fiecăruia dintre interesele concurente, trebuie să țină seama, în ceea ce privește interesul administrației, de aspectul dacă scopul executării provizorii este simpla prevenire exemplară, represiunea imediată și efectivă sau evitarea unor daune mai mari. În ceea ce privește interesul persoanei în cauză, trebuie să se țină seama de amploarea prejudiciului care rezultă din executarea provizorie și, bineînțeles, de posibilitatea reparării sale efective, dar și în special de plauzibilitatea motivelor opoziției sale la executare.

81. Numai în cazul în care instanța de trimitere ar considera că o astfel de interpretare integratoare a articolului 166 alineatul (2) din CPA nu este posibilă, întrucât este *contra legem*, ar trebui abordată compatibilitatea acestuia cu articolul 47 primul paragraf din cartă. Altfel spus, ar trebui să se stabilească dacă această dispoziție din cartă permite ca protecția jurisdicțională

[32] Observațiile guvernului bulgar, punctul 65.

[33] Cu totul altceva este ca persoana care recurge la acest mijloc procedural să o facă tardiv. Astfel cum am menționat, în decizia de trimitere se indică faptul că Ati-19 a recurs tardiv la acest mecanism, motiv pentru care acțiunea sa a fost respinsă. Termenul scurt de introducere a căii de atac prevăzute la articolul 60 alineatul (5) din CPA (trei zile) ar putea fi eventual excesiv, însă decizia de trimitere nu ridică nicio problemă cu privire la această chestiune.

efectivă, de natură provizorie, să fie acordată de către o instanță care este împiedicată să ia în considerare alte circumstanțe (cu excepția prejudiciului) care afectează negativ și în mod vădit conformitatea actului în sine cu dreptul Uniunii.

82. Sub rezervele pe care le-am expus, considerăm că efectivitatea protecției jurisdicționale impuse în temeiul articolului 47 primul paragraf din cartă ar fi pusă sub semnul întrebării dacă interpretarea legislației naționale în ansamblu, în măsura în care aceasta pune în aplicare dreptul Uniunii:

– ar limita controlul jurisdicțional al activității administrative de sancționare cu caracter material penal (în cadrul procedurii în care se solicită suspendarea ordonanței de executare provizorie a măsurii de sigilare a unei unități comerciale) la simpla apreciere a prejudiciului grav sau dificil de reparat și

– în același timp, ar exclude orice posibilitate ca instanța să aprecieze, pentru a-și forma convingerea, dacă cererea de suspendare este justificată, la prima vedere, în drept și în fapt, de motive în mod plauzibil acceptabile.

83. Evaluarea intereselor autorității publice și ale reclamantului care solicită măsurile provizorii este inerentă acordării acestora din urmă. Acestea trebuie, desigur, să țină seama de prejudiciul grav sau dificil de reparat pe care executarea imediată a actului administrativ de sancționare l-ar cauza persoanei în cauză. Instanța poate de asemenea să evalueze dacă există totuși un interes public superior care legitimează o astfel de executare provizorie, întrucât cererea persoanei în cauză privind adoptarea de măsuri provizorii nu se desfășoară în vid, ci în opoziție cu acest interes, care este legat de obiectivele pe care le deservește orice activitate a administrației.

84. Cu toate acestea, interesul public nu este necondiționat și nici absolut, iar acesta trebuie să fie conciliat, după caz, cu interesul persoanei în cauză, respectând drepturile și interesele legitime ale acesteia.

85. Or, pentru a respecta efectivitatea dreptului la protecția jurisdicțională în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, considerăm că nu poate fi suficient ca analiza instanței să se limiteze la simpla apreciere a prejudiciului cauzat de executarea provizorie a unui act administrativ de sancționare.

86. Astfel, în luarea deciziei privind necesitatea suspendării executării, instanța competentă trebuie să fie în măsură să evalueze alți factori potențial relevanți care, aduși în discuție de partea care solicită suspendarea și care nu necesită o examinare exhaustivă (ce ține de procedura ulterioară privind legalitatea actului), scot în evidență, la prima vedere, vicii incompatibile cu conformitatea actului în cauză cu dreptul Uniunii.

87. În caz contrar, protecția jurisdicțională provizorie consacrată de articolul 47 din cartă nu ar fi efectivă: instanța ar fi *obligată* să confirme necesitatea executării provizorii a unui act cu caracter sancționator fără a putea aprecia, în etapa suspendării, că acesta este vădit contrar dreptului Uniunii. Considerăm că, în aceste condiții, dreptul la protecția jurisdicțională efectivă ar suferi o amputare (parțială) care l-ar împiedica să își atingă întregul potențial.

88. Prin aceste aprecieri nu intenționăm să punem în discuție dispozițiile, comune multor state membre, care limitează competența instanței în cadrul unor mecanisme procedurale specifice, cum sunt cele privind adoptarea de măsuri provizorii. Considerăm pur și simplu că astfel de

limitări nu pot merge până la punctul în care să priveze instanța care controlează conformitatea conduitei administrative cu dreptul Uniunii de una dintre componentele esențiale ale competenței sale.

3. Nivelul de protecție impus de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în ceea ce privește protecția jurisdicțională provizorie

89. Potrivit articolului 52 alineatul (3) din cartă, înțelesul și întinderea drepturilor recunoscute de aceasta, în măsura în care corespund unor drepturi garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (CEDO), „sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată. Această dispoziție nu împiedică dreptul Uniunii să confere o protecție mai largă”.

90. Aplicarea acestei dispoziții determină necesitatea ca, în interpretarea articolului 47 primul paragraf din cartă, care corespunde articolului 13 din CEDO [34], să se țină seama de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”).

91. Instanța de trimitere citează două hotărâri ale Curții EDO în care, deși se admite că principiul competenței nelimitate poate permite anumite inflexiuni [35], se afirmă că o acțiune introdusă în fața unei instanțe trebuie să îi permită acesteia să efectueze o anumită examinare atât a faptelor, cât și a procedurii în urma căreia au fost stabilite faptele [36].

92. Comisia insistă în acest sens susținând că, potrivit Curții EDO, CEDO nu se opune ca o autoritate administrativă să impună o „pedeapsă” în cadrul unei proceduri administrative, dar reexaminarea ulterioară de către o instanță cu competență deplină este indispensabilă [37].

93. În acest context, Comisia consideră că, deși un sistem de garanții mai reduse poate fi acceptat în cazul unor măsuri supuse executării provizorii la momentul adoptării acestora, este indispensabil ca controlul jurisdicțional ulterior să acopere aprecierea situației de fapt.

94. În opinia noastră, atunci când se citează jurisprudența Curții EDO este necesar să se facă distincție după cum aceasta se referă la competențele judiciare de control (revizuire) a activității administrative în general sau la controlul specific pe care, cu titlu provizoriu, trebuie să îl efectueze instanțele atunci când sunt sesizate cu cereri ale părților îndreptate împotriva ordinului de executare provizorie a unui act administrativ.

[34] A se vedea Explicațiile cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, redactate sub autoritatea prezidiului Convenției care a elaborat carta (JO 2007, C 303, p. 17). În ceea ce privește articolul 47 primul paragraf din cartă și articolul 13 din CEDO, la aceste explicații face trimitere Hotărârea din 29 martie 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235), punctul 116.

[35] Curtea EDO, Hotărârea din 21 iunie 2016, Al-Dulimi și Montana Management Inc. împotriva Elveției (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908), § 130.

[36] Curtea EDO, Hotărârea din 20 octombrie 2015, Fazia Ali împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810), § 83 și 84.

[37] Punctul 35 din observațiile scrise ale Comisiei, în care se citează printre altele Hotărârea Curții EDO din 11 iulie 2023, European Air Transport Leipzig Gmbh împotriva Belgiei (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913), § 49.

95. Dintre hotărârile Curții EDO invocate de instanța de trimitere și de Comisie:

– Hotărârea Al-Dulimi și Montana Management Inc. împotriva Elveției [38] a fost pronunțată în scopul de a stabili dacă o instanță din Confederația Elvețiană a respectat cerințele articolului 6 paragraful 1 din CEDO atunci când a examinat o acțiune îndreptată împotriva unei confiscări de bunuri dispuse de autoritățile elvețiene în temeiul unei rezoluții a Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite. În această hotărâre nu există nicio referire la întinderea măsurilor provizorii;

– Hotărârea Fazia Ali împotriva Regatului Unit [39] respinge existența unei încălcări a articolului 6 paragraful 1 din CEDO într-o cauză în care reclamantul susținea că imposibilitatea sa de a avea acces la o instanță independentă și imparțială care să aprecieze situația de fapt constituie o încălcare a acestei dispoziții. Nici în această cauză Curtea EDO nu se pronunță cu privire la întinderea măsurilor provizorii. Considerațiile sale privind controlul jurisdicțional de fond au un conținut general, care poate fi nuanțat în funcție de caz;

– Hotărârea European Air Transport Leipzig Gmbh împotriva Belgiei [40] se referă la o eventuală încălcare a articolului 6 paragraful 1 din CEDO pentru motivul că instanța națională nu a exercitat un control de fond în cadrul procedurii de revizuire a sancțiunilor pecuniare aplicate unei societăți. Curtea EDO, care respinge existența unei încălcări, reamintește că, atunci când o „pedeapsă" este impusă în cadrul unei proceduri administrative de către o autoritate care nu întrunește, în sine, cerințele articolului menționat, decizia în cauză trebuie să poată face obiectul controlului ulterior al unei instanțe cu competență deplină. Nici această hotărâre nu face aluzie la problemele ridicate de măsurile provizorii;

– Hotărârea din 3 iulie 2008, Družstevní záložna Pria și alții împotriva Republicii Cehe [41], reafirmă faptul că există o încălcare a dreptului consacrat la articolul 6 paragraful 1 din CEDO în cazul în care reclamantul nu poate contesta în fața unei instanțe o constatare a situației de fapt cuprinsă într-o decizie adoptată de o autoritate administrativă în exercitarea puterii sale discreționare [42]. Cu toate acestea, o astfel de afirmație generală nu se referă la întinderea măsurilor provizorii destinate să stopeze ordonanța de executare provizorie a unui act administrativ.

96. Utilitatea acestor hotărâri în cauza de față este, așadar, limitată, întrucât acestea nu abordează obiectul specific al prezentului litigiu. Faptul că un sistem juridic trebuie, în ansamblul său, să ofere persoanelor vizate posibilitatea de a introduce o cale de atac de fond împotriva actelor administrative, în cadrul căreia instanța trebuie să se pronunțe asupra tuturor problemelor de fond, nu înseamnă că Curtea EDO impune ca acest control complet să fie efectuat întotdeauna și de principiu în cadrul tuturor căilor de atac procedurale cu caracter specific, cum este cazul celor privind măsurile provizorii.

[38] Curtea EDO, Hotărârea din 21 iunie 2016, Al-Dulimi și Montana Management Inc. împotriva Elveției (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908), § 128-130. În această hotărâre, Curtea EDO a statuat că, în principiu, articolul 6 paragraful 1 din CEDO impune existența unei căi de atac de fond (și anume o cale de atac în cadrul căreia instanța este competentă să se pronunțe asupra tuturor problemelor de fapt și de drept ridicate), în pofida faptului că acest drept nu este absolut, iar „principiul competenței depline a fost nuanțat de mai multe ori de jurisprudența Curții EDO", care i-a dat o interpretare mai puțin strictă, în special în anumite cauze de drept administrativ.

[39] Curtea EDO, Hotărârea din 20 octombrie 2015, Fazia Ali împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810).

[40] Curtea EDO, Hotărârea din 11 iulie 2023, European Air Transport Leipzig Gmbh împotriva Belgiei (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913).

[41] Curtea EDO, Hotărârea din 3 iulie 2008, Družstevní záložna Pria și alții împotriva Republicii Cehe (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401).

[42] Curtea EDO, Hotărârea din 3 iulie 2008, Družstevní záložna Pria și alții împotriva Republicii Cehe (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401), § 111.

97. În plus, trebuie să se țină seama de faptul că, în hotărârile menționate, Curtea EDO a statuat că dreptul de acces la o instanță nu este absolut [43] și că, în ceea ce privește controlul jurisdicțional al activității administrative, articolul 6 din CEDO nu garantează accesul la un nivel de jurisdicție care să permită înlocuirea criteriului administrativ cu cel jurisdicțional [44].

98. În orice caz, jurisprudența Curții EDO, astfel cum rezultă din hotărârile citate, nu impune, în mod ineluctabil, existența unui control jurisdicțional nelimitat asupra faptelor stabilite de autoritatea administrativă, ci „o anumită examinare" a acestora și a procedurii în cadrul căreia faptele au fost constatate.

99. În evaluarea caracterului suficient al controlului jurisdicțional, Curtea EDO consideră că, pe lângă luarea în considerare a competențelor autorității jurisdicționale, trebuie să fie evaluați factori precum obiectul actului administrativ, garanțiile procedurale și conținutul litigiului dintre administrație și persoana în cauză [45].

100. O legătură mai puternică cu problema în discuție în speță are însă Hotărârea Curții EDO din 5 februarie 2002, Čonka împotriva Belgiei [46], care se pronunță cu privire la cerințele articolului 13 din CEDO în contextul unei reclamații privind condițiile de detenție și de expulzare în Slovacia a resortisanților slovaci solicitanți de azil în Belgia.

101. În această hotărâre, Curtea EDO abordează impactul articolului 13 din CEDO asupra executării actelor adoptate de autoritățile naționale. Mai concret, având în vedere că persoanele expulzate au denunțat faptul că nu au avut la dispoziție nicio cale de atac în conformitate cu cerințele articolului 13 din CEDO, Curtea EDO a examinat dacă, așa cum susținea guvernul belgian, mecanismele de contestare, de suspendare comună și de suspendare în caz de extremă urgență în fața Conseil d'État (Consiliul de Stat, Belgia) erau conforme cu aceste cerințe.

102. Litigiul fiind astfel delimitat, Curtea EDO a subliniat că recursul la care face referire articolul 13 din CEDO trebuie să fie efectiv, adăugând că aceasta înseamnă o cale de atac apt să împiedice executarea măsurilor contrare CEDO, ale căror consecințe ar putea fi ireversibile. Prin urmare, articolul 13 din CEDO se opune ca astfel de măsuri să fie executate înainte chiar ca autoritățile naționale să examineze compatibilitatea acestora cu CEDO. În orice caz, Curtea EDO a adăugat că statele părți la CEDO se bucură de o anumită marjă de apreciere în ceea ce privește modul de a se conforma obligațiilor care le revin în temeiul acestei dispoziții [47].

103. Aplicarea Hotărârii Čonka împotriva Belgiei într-o situație precum cea care se află la originea prezentei trimiteri preliminare ar putea conduce cel mult la concluzia că dreptul bulgar dispune de o cale de atac efectivă pentru suspendarea deciziilor administrative ale căror consecințe ar putea fi ireversibile. În cazul în care se acceptă că o astfel de ireversibilitate există în cazul măsurii de sigilare a unităților comerciale pentru o perioadă limitată (ceea ce este discutabil), trebuie menționat faptul că ordonanța de executare a acestei măsuri este, potrivit CPA, supusă căilor de atac în termenii expuși anterior.

[43] Curtea EDO, Hotărârea din 21 iunie 2016, Al-Dulimi și Montana Management Inc. împotriva Elveției (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908), § 129.

[44] Curtea EDO, Hotărârea din 20 octombrie 2015, Fazia Ali împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810), § 77.

[45] Curtea EDO, Hotărârea din 20 octombrie 2015, Fazia Ali împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810), § 78.

[46] Curtea EDO, Hotărârea din 5 februarie 2002, Čonka împotriva Belgiei (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499).

[47] Curtea EDO, Hotărârea din 5 februarie 2002, Čonka împotriva Belgiei (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499), § 79.

104. În esență, considerăm că, într-*o materie atât de specifică precum cea care face obiectul prezentei proceduri preliminare*, este dificil să se găsească o linie jurisprudențială clară a Curții EDO care să poată ghida interpretarea Curții cu privire la articolul 47 primul paragraf din cartă.

105. În sfârșit, în cazul în care teza pe care o susținem cu privire la aplicarea articolului 47 primul paragraf din cartă va fi acceptată, nivelul de protecție oferit de dreptul Uniunii în temeiul acestei dispoziții ar deveni mai extins decât cel de la articolele 6 și 13 din CEDO, astfel cum acestea sunt interpretate de Curtea EDO.

V. Concluzie

106. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem Curții să răspundă Administrativen sad Blagoevgrad (Tribunalul Administrativ din Blagoevgrad, Bulgaria) după cum urmează:

„Articolul 47 primul paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene coroborat cu articolul 273 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată

trebuie interpretat în sensul că:

În principiu, nu se opune unei reglementări a unui stat membru care, în ansamblu, permite instanței să dispună suspendarea unei ordonanțe de executare provizorie a unei măsuri administrative de sigilare a unei unități comerciale, adoptată ca urmare a constatării unor nereguli privind taxa pe valoarea adăugată (TVA), în cazul în care executarea provizorie respectivă ar fi de natură să cauzeze reclamantului un prejudiciu grav sau dificil de reparat.

Se opune însă ca, în cadrul procedurii în care se solicită suspendarea ordonanței de executare provizorie, întinderea controlului jurisdicțional al aplicării acestei reglementări naționale să se limiteze exclusiv la existența unor prejudicii grave sau dificil de reparat, cu excluderea oricărei posibilități pentru instanță de a aprecia, pentru a-și forma convingerea, dacă cererea de suspendare este justificată în drept și în fapt pe argumente în mod plauzibil acceptabile care să evidențieze, la prima vedere, vicii incompatibile cu conformitatea actului în cauză cu dreptul Uniunii”.