Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 13. februára 2025[1]

Vec C-605/23

„Ati-19“ EOOD
proti
Načalnik na otdel „Operativni dejnosti“ – Sofija v glavna direkcija „Fiskalen kontrol“ pri Centralno upravlenie na Nacionalna agencija za prichodite

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Administrativen săd Blagoevgrad (Správny súd Blagoevgrad, Bulharsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Spoločný systém dane z pridanej hodnoty (DPH) – Smernica 2006/112/ES – Článok 273 – Charta základných práv Európskej únie – Článok 47 prvý odsek – Právo na účinný prostriedok nápravy – Správne opatrenie spočívajúce v zapečatení obchodného priestoru – Návrh na odklad výkonu – Súdne preskúmanie obmedzené na posúdenie škody, ktorá môže vyplynúť z výkonu tohto opatrenia“

1. V konaní, v ktorom bol podaný prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania, sa navrhuje odklad vykonateľnosti rozhodnutia o predbežnom výkone zapečatenia obchodného priestoru, ktorý vydali bulharské daňové orgány[2] vzhľadom na nezrovnalosti zistené v súvislosti s výberom dane z pridanej hodnoty (DPH).

2. Rozhodnutie o zapečatení obchodného priestoru z uvedeného dôvodu možno abstraktne kvalifikovať ako opatrenie, ktorého cieľom je riadny výber DPH a predchádzanie podvodom (článok 273 smernice 2006/112/ES[3]).

3. Hoci daňové orgány okrem toho, že nariadili zapečatenie, uložili spoločnosti, ktorá je vlastníkom uvedeného obchodného priestoru, peňažnú sankciu, táto sankcia nie je predmetom konania vedeného na vnútroštátnom súde.

4. Uvedený súd sa v podstate pýta, či je vnútroštátny predpis, ktorý upravuje prostriedky nápravy proti predbežnému výkonu správneho opatrenia spočívajúceho v zapečatení, v súlade s právom zaručeným v článku 47 prvom odseku Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

[1] Jazyk prednesu: španielčina.

[2] V konaní na vnútroštátnom súde je žalovaným Načalnik na otdel „Operativni dejnosti“ – grad Sofia v glavna direkcija „Fiskalen kontrol“ pri Centralno upravlenie na Nacionalna agencija za prichodite (vedúci oddelenia „Operatívne činnosti“ mesta Sofia na generálnom riaditeľstve „Daňový dohľad“ ústrednej správy Národnej agentúry pre verejné príjmy, Bulharsko).

[3] Smernica Rady z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty (Ú. v. EÚ L 347, 2006, s. 1; ďalej len „smernica o DPH“).

I. Právny rámec

A. Právo Únie. Smernica o DPH

5. Podľa článku 2 ods. 1 písm. a) DPH podlieha „dodanie tovaru za protihodnotu na území členského štátu zdaniteľnou osobou, ktorá koná ako taká“.

6. Článok 273 stanovuje:

„Členské štáty môžu uložiť iné povinnosti, ktoré považujú za potrebné na riadny výber DPH a na predchádzanie daňovým podvodom, pod podmienkou, že splnia požiadavku rovnakého zaobchádzania s transakciami uskutočňovanými na vnútroštátnej úrovni a s transakciami uskutočňovanými medzi členskými štátmi zdaniteľnými osobami, a pod podmienkou, že tieto povinnosti nepovedú pri obchode medzi členskými štátmi k formalitám spojeným s prechodom hraníc.

Možnosť ustanovená v prvom pododseku sa nesmie použiť na uloženie ďalších povinností fakturácie ako tých, ktoré sú stanovené v kapitole 3.“

B. Vnútroštátne právo

1. Zákon o DPH[4]

7. V článku 118 ods. 1 v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti sporu sa uvádza:

„Každá osoba, ktorá je alebo nie je zaregistrovaná na účely tohto zákona, je povinná zaregistrovať a písomne zúčtovať dodávky a predaje, ktoré uskutočnila v obchodných priestoroch, a to vystavením daňového pokladničného dokladu vyhotoveného registračným zariadením (pokladničný blok) alebo pokladničného dokladu vyhotoveného integrovaným automatizovaným systémom riadenia podniku (systémový blok), a to či už je alebo nie je potrebné predložiť iný daňový doklad. Príjemca musí dostať pokladničný blok alebo systémový blok a uchovať si ho, až kým neopustí obchodné priestory.“

8. Článok 185 ods. 1 a 2 stanovuje:

„1. Za nevydanie dokladu uvedeného v článku 118 ods. 1 sa uloží fyzickým osobám, ktoré nie sú predajcovia, pokuta od 100 do 500 bulharských levov [BGN], právnickým osobám a individuálnym predajcom peňažná sankcia vo výške 500 až 2000 BGN.

2. Okrem prípadov uvedených v odseku 1 sa každému, kto spácha alebo umožní spáchať delikt uvedený v článku 118 alebo v právnom predpise k tomuto článku, uloží pokuta od 300 do 1000 BGN, pokiaľ ide o fyzické osoby, ktoré nie sú predajcovia, alebo peňažný trest vo výške od 3000 do 10000 BGN, pokiaľ ide o právnické osoby a individuálnych predajcov. Ak delikt nemá za následok neuvedenie daňových príjmov, uložia sa sankcie uvedené v odseku 1.“

[4] Zakon za danăk vărchu dobavenata stojnost (zákon o dani z pridanej hodnoty) z 21. júla 2006 (DV č. 63 zo 4. augusta 2006, s. 8; ďalej len „zákon o DPH“).

9. Článok 186 znie:

„1. Správne donucovacie opatrenie spočívajúce v zapečatení obchodného priestoru najviac na 30 dní, bez ohľadu na stanovené pokuty alebo peňažné sankcie, sa uloží osobe, ktorá

(1) opomenie

a) vydať príslušný doklad o predaji v súlade s článkom 118,

….

3. Správne donucovacie opatrenie podľa odseku 1 sa uplatňuje vo forme odôvodneného príkazu oddelenia pre výber daní alebo úradníka splnomocneného týmto oddelením.

4. Proti príkazu uvedenému v odseku 3 možno podať opravný prostriedok v súlade s postupom stanoveným v Správnom poriadku.“

10. Podľa článku 187 ods. 1 a 4:

„1. V prípade uplatnenia správneho donucovacieho opatrenia stanoveného v článku 186 ods. 1 sa tiež zakáže vstup do priestoru alebo do priestorov osoby a majetok nachádzajúci sa v týchto priestoroch a v priľahlých skladoch sa odstráni osobou alebo jej splnomocneným zástupcom. …

…

4. Na návrh osoby, ktorá sa dopustila deliktu, a pod podmienkou, že táto osoba predloží dôkaz o zaplatení celej pokuty alebo peňažnej sankcie, orgán zruší správne donucovacie opatrenie, ktoré uložil. Odstránenie pečate je podmienené povinnosťou spolupráce zo strany osoby, ktorá sa dopustila deliktu. Pri opakovanom porušení nie je povolené odstrániť pečať z priestoru pred uplynutím lehoty jedného mesiaca od jeho zapečatenia.“

11. Článok 188 [5] znie:

„1. Správne donucovacie opatrenie uvedené v článku 186 ods. 1 podlieha predbežnému výkonu za podmienok stanovených v článku 60 ods. 1 až 7 Správneho poriadku.

2. Proti rozhodnutiu súdu nie je prípustný opravný prostriedok.“

12. Článok 193 stanovuje:

„1. Zákon o správnych deliktoch a správnych sankciách upravuje zistenie porušení tohto zákona a jeho vykonávacích predpisov, prijímanie a výkon rozhodnutí o uložení správnych sankcií, ako aj opravné prostriedky proti týmto rozhodnutiam.

2. Zistenia o porušení vykonávajú oddelenia pre výber daní a rozhodnutia o uložení správnych sankcií prijíma výkonný riaditeľ Národnej agentúry pre verejné príjmy alebo úradník, ktorý bol na to splnomocnený.“

[5] V znení uplatniteľnom na vec, zmenenom a uverejnenom v DV č. 100 z 20. decembra 2019.

2. Správny poriadok[6]

13. Podľa článku 6 ods. 5 v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti sporu sa správne orgány musia zdržať prijímania aktov a uskutočňovania úkonov, ktoré by mohli spôsobiť zjavne neprimeranú ujmu vo vzťahu k sledovanému cieľu.

14. V článku 60 sa uvádza:

„1. Správny akt obsahuje rozhodnutie o jeho predbežnom výkone, ak si to vyžaduje život alebo zdravie občanov s cieľom chrániť osobitne dôležité záujmy štátu alebo verejnosti, ak hrozí, že výkon rozhodnutia bude zmarený alebo značne sťažený, alebo ak omeškanie s výkonom rozhodnutia môže spôsobiť vážnu alebo ťažko napraviteľnú ujmu, alebo na žiadosť niektorého z účastníkov konania na ochranu niektorého z jeho záujmov, ktoré sú pre neho osobitne dôležité. V tomto poslednom uvedenom prípade správny orgán vyžaduje zodpovedajúcu záruku.

2. Rozhodnutie o predbežnom výkone musí byť odôvodnené.

…

5. Proti rozhodnutiu o povolení alebo zamietnutí predbežného výkonu možno podať žalobu prostredníctvom správneho orgánu na súde do troch dní od doručenia rozhodnutia bez ohľadu na to, či proti správnemu aktu je alebo nie je podaná žaloba.

6. Žaloba sa preskúma čo najskôr na neverejnom zasadnutí bez doručenia kópií žaloby účastníkom konania. Žaloba nemá odkladný účinok vo vzťahu k predbežnému výkonu rozhodnutia, ale súd môže odložiť predbežný výkon až do právoplatného rozhodnutia o žalobe.

7. Ak súd zruší napadnuté rozhodnutie, rozhodne o veci samej. Ak rozhodne o zrušení predbežného výkonu, správny orgán obnoví stav, ktorý existoval pred výkonom.

8. Proti uzneseniu súdu možno podať odvolanie.“

15. Podľa článku 128 ods. 1 bodu 1 majú správne súdy právomoc rozhodovať vo veciach, v ktorých sa navrhuje najmä zmena alebo zrušenie správnych aktov.

16. V súlade s článkom 146 sú dôvodmi na podanie žaloby proti správnym aktom: a) nepríslušnosť, b) formálne chyby, c) závažné porušenie pravidiel správneho konania, d) porušenie hmotnoprávnych predpisov a e) nezlučiteľnosť s cieľom sledovaným zákonom.

17. Článok 166 znie:

„1. Žalobou sa odkladá výkon správneho aktu.

2. V každom štádiu konania až do nadobudnutia právoplatnosti rozsudku môže súd na návrh žalobcu nariadiť odklad predbežného výkonu povoleného právoplatným rozhodnutím orgánu, ktorý vydal akt uvedený v článku 60 ods. 1, ak predbežný výkon môže žalobcovi spôsobiť vážnu alebo ťažko napraviteľnú ujmu. …“.

[6] Administrativno-procesualen kodeks (Správny poriadok) (DV č. 30 z 11. apríla 2006, ďalej len „APK“).

II. Skutkový stav, spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

18. „Ati-19“ EOOD je spoločnosť s ručením obmedzeným s jedným spoločníkom, ktorá prevádzkuje obchodný priestor v Blagoevgrade (Bulharsko).

19. Bulharský daňový úrad vykonal 3. augusta 2023 kontrolu v obchodnom priestore spoločnosti Ati-19, počas ktorej:

– inšpektori pred tým, ako preukázali svoju totožnosť, uskutočnili nákup v hodnote 14,80 BGN (približne 8 eur), pričom im nebol vystavený žiadny daňový pokladničný doklad,

– bolo zistené, že v dennej daňovej uzávierke bola uvedená suma 327,80 BGN (približne 167 eur), zatiaľ čo v registračnej pokladni bolo celkovo 573,55 BGN (približne 293 eur).

20. Rozhodnutím z 8. augusta 2023 bolo začaté sankčné správne konanie proti spoločnosti Ati-19.

21. Dňa 29. augusta 2023 daňový úrad uložil spoločnosti Ati-19 peňažnú sankciu vo výške 1 000 BGN (približne 500 eur).

22. Dňa 30. augusta 2023 daňový úrad nariadil zapečatenie a zákaz vstupu do obchodného priestoru na obdobie 14 dní.

23. Opatrenie spočívajúce v zapečatení bolo oznámené spoločnosti Ati-19 6. septembra 2023. V potvrdení o prevzatí bol ako dátum účinnosti zapečatenia stanovený 21. september 2023.

24. Ati-19 podala 14. septembra 2023 v súlade s článkom 60 ods. 5 APK žalobu proti rozhodnutiu o výkone zapečatenia na Administrativen săd Blagoevgrad (Správny súd Blagoevgrad, Bulharsko).

25. Uvedený súd 18. septembra 2023 rozhodol, že žaloba spoločnosti Ati-19 bola podaná oneskorene, keďže nebola podaná v lehote troch dní od doručenia rozhodnutia.

26. Ati-19 19. septembra 2023 podala na tom istom súde návrh na odklad výkonu rozhodnutia o zapečatení obchodného priestoru v súlade s článkom 166 ods. 2 APK.

27. Za týchto okolností Administrativen săd Blagoevgrad (Správny súd Blagoevgrad) predkladá Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 47 prvý odsek Charty… vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave na ochranu pred predbežným výkonom opatrení, ktoré vnútroštátny zákonodarca zaviedol na zabezpečenie záujmu uvedeného v článku 273 smernice [o DPH], v rámci ktorej je rozsah súdneho preskúmania obmedzený na existenciu utrpenej škody?“

III. Konanie na Súdnom dvore

28. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 4. októbra 2023.

29. Bulharská vláda a Európska komisia predložili písomné pripomienky.

30. Na žiadosť Súdneho dvora vnútroštátny súd listom, ktorý bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 28. decembra 2023, potvrdil, že príkaz na zapečatenie 20. decembra 2023 ešte nebol vykonaný.

31. Súdny dvor nepovažoval za nevyhnutné nariadiť pojednávanie.

IV. Analýza

A. Prípustnosť

32. Bulharská vláda uvádza dve námietky neprípustnosti vo vzťahu k návrhu na začatie prejudiciálneho konania:

– na jednej strane popiera existenciu rozhodnutia o predbežnom výkone opatrenia spočívajúceho v zapečatení, [7]

– na druhej strane tvrdí, že vzhľadom na to, že zapečatenie napokon nebolo vykonané, predmet konania, v ktorom sa navrhuje nariadiť odklad jeho výkonu, zanikol. [8]

33. Podľa môjho názoru treba obe námietky zamietnuť.

34. Pokiaľ ide o prvú námietku, predmetom konania vedeného na vnútroštátnom súde je odklad predbežného výkonu zapečatenia obchodného priestoru. To, či existuje rozhodnutie o výkone a aký je jeho obsah, musí overiť vnútroštátny súd.

35. Súdny dvor musí vychádzať z opisu skutkového stavu, ktorý mu poskytne vnútroštátny súd. Tento súd výslovne uvádza, že pri prijatí opatrenia spočívajúceho v zapečatení bol povolený jeho predbežný výkon, „ktorý je súčasťou obsahu príkazu“. Okrem toho v neskoršom liste zaslanom Súdnemu dvoru vnútroštátny súd zdôraznil, že predbežný výkon zapečatenia povolil príslušný správny orgán. [9]

36. Pokiaľ ide o druhú námietku, všetko nasvedčuje tomu, že zapečatenie nebolo vykonané niekoľko mesiacov po podaní návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Z toho však nevyplýva (údajný) zánik predmetu konania vo veci samej, a teda ani samotného návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

37. To, že výkon sa ešte neuskutočnil, totiž nemá za následok zánik predmetu konania na vnútroštátnom súde, ktorý má rozhodnúť práve o tom, či je opodstatnené odložiť predbežný výkon. Kým sa opatrenie spočívajúce v zapečatení nestane nevykonateľným, jeho výkon je stále možný, pričom jeho (budúce) uskutočnenie sa samo osebe dotýka záujmov osoby, proti ktorej smeruje. Táto osoba je teda oprávnená navrhnúť, aby vnútroštátny súd rozhodol o odklade výkonu rozhodnutia o predbežnom výkone zapečatenia, a tento súd má právomoc rozhodnúť o tom (prípadne po položení prejudiciálnej otázky, ktorú považuje za relevantnú) v rámci vnútroštátneho konania vedeného na tomto súde.

[7] Podľa bulharskej vlády potvrdenie o prevzatí príkazu na zapečatenie preukazuje len dátum doručenia tohto príkazu, v ktorom nie je uvedené, že bol povolený jeho predbežný výkon.

[8] Bod 47 písomných pripomienok bulharskej vlády.

[9] Bod 44 rozhodnutia vnútroštátneho súdu a bod 3 listu vnútroštátneho súdu, ktorý bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 28. decembra 2023.

B. Vplyv rozsudku Súdneho dvora zo 4. mája 2023, MV – 98, [10] *na prejednávanú vec*

38. Vnútroštátny súd poukázal na rozsudok MV – 98, ktorý vydal Súdny dvor na základe iného návrhu na začatie prejudiciálneho konania podaného v roku 2021 tým istým súdom.

39. Predmetom veci MV – 98 bol podobný skutkový stav ako v prejednávanej veci: pri kontrole vykonanej v obchodnom priestore bulharský daňový úrad konštatoval, že MV – 98 nezaregistrovala predaj tovaru a nevydala daňový pokladničný doklad vzťahujúci sa na tento predaj.

40. Na základe uvedeného skutkového stavu daňový úrad v podstate:

– v súlade s článkom 185 zákona o DPH uložil spoločnosti MV – 98 peňažnú sankciu,

– na základe článku 186 toho istého zákona prijal správne donucovacie opatrenie spočívajúce v zapečatení priestorov na dobu 14 dní,

– toto posledné uvedené opatrenie „bolo spojené s predbežným vykonávacím povolením“ vydaným rozhodnutím na základe článku 60 APK, „keďže tento správny orgán dospel k záveru, že tento predbežný výkon je nevyhnutný na ochranu záujmov štátu a najmä záujmov štátnej pokladnice“. [11]

41. V rozsudku MV – 98 sa Súdny dvor zaoberal len výkladom článku 273 smernice o DPH a článku 50 Charty a na základe neho rozhodol o uplatnení zásady *ne bis in idem* na súbežné uloženie peňažnej sankcie a opatrenia spočívajúceho v zapečatení obchodného priestoru.

42. Súdny dvor sa v skutočnosti napokon nezaoberal treťou prejudiciálnou otázkou vo veci MV – 98 [12], ktorá sa týkala vzťahu medzi článkom 47 Charty a vnútroštátnymi predpismi týkajúcimi sa predbežného výkonu opatrenia spočívajúceho v zapečatení obchodných priestorov. Táto otázka, ktorá zostala nezodpovedaná, mala podobný obsah ako jediná otázka položená v prejednávanej veci.

43. Pripomínam, že aj keď sa v rozsudku MV – 98 napokon nerozhodlo o právnej úprave predbežného výkonu opatrenia spočívajúceho v zapečatení, tento rozsudok má v prejednávanej veci určitý význam: vnútroštátny súd na základe neho kvalifikoval zapečatenie ako sankciu trestnoprávnej povahy. Taká kvalifikácia môže mať vplyv na posúdenie vecnej otázky, o ktorú ide v prejednávanej veci.

C. Uplatniteľnosť Charty

44. Ustanovenia Charty sú podľa jej článku 51 ods. 1 určené pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie. [13]

[10] Vec C-97/21 (EU:C:2023:371, ďalej len „rozsudok MV – 98“).

[11] Rozsudok MV – 98, bod 20.

[12] Súdny dvor nemohol rozhodnúť o tretej prejudiciálnej otázke vo veci MV – 98, keďže neboli splnené požiadavky stanovené v článku 94 písm. c) rokovacieho poriadku (rozsudok MV – 98, body 65 až 70).

[13] Pozri napríklad rozsudok z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), bod 17.

45. Z článkov 2 a 273 smernice o DPH v spojení s článkom 4 ods. 3 ZEÚ a článkom 325 ods. 1 ZFEÚ vyplýva, že členské štáty sú povinné prijať všetky legislatívne a správne opatrenia, aby zabezpečili, že splatná DPH bude na ich príslušných územiach vyberaná v plnej výške, a aby bojovali proti podvodom. [14]

46. Článok 325 ZFEÚ „ukladá členským štátom povinnosť bojovať proti protiprávnym konaniam poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom odstrašujúcich a účinných opatrení a osobitne im ukladá povinnosť prijať rovnaké opatrenia na zamedzenie podvodov poškodzujúcich finančné záujmy Únie, aké prijímajú na zamedzenie podvodov poškodzujúcich ich vlastné finančné záujmy“. [15]

47. Vnútroštátna právna úprava, ktorej sa týka návrh na začatie prejudiciálneho konania, je v zásade v súlade s povinnosťami vyplývajúcimi z práva Únie, keďže jej cieľom je riadny výber DPH a predchádzanie podvodom.

48. Z tohto hľadiska sa správnym opatrením spočívajúcim v zapečatení obchodného priestoru, v ktorom boli zistené porušenia zákona o DPH, vykonávajú články 2 a 273 smernice o DPH, a teda sa ním vykonáva aj právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty.

49. Pri ukladaní uvedeného opatrenia spočívajúceho v zapečatení sa teda musí dodržať základné právo, ktoré zaručuje článok 47 prvý odsek Charty. Preto je potrebné z vecného hľadiska preskúmať prejudiciálnu otázku, ktorá bude obmedzená na výklad uvedeného ustanovenia.

D. O veci samej

1. Vymedzenie sporu

50. Opatrenie spočívajúce v zapečatení obchodného priestoru bolo prijaté na základe článku 186 ods. 1 zákona o DPH. Podľa článku 188 ods. 1 toho istého zákona podliehalo predbežnému výkonu v súlade s ustanoveniami APK.

51. Podľa rozhodnutia vnútroštátneho súdu vo vnútroštátnej judikatúre neexistuje jednotný názor na to, či je potrebné v každom prípade preukázať existenciu verejného záujmu, ktorý odôvodňuje predbežný výkon. Zdá sa, že niektoré bulharské súdy sa domnievajú, že tento záujem treba vždy predpokladať. [16]

52. V každom prípade, ako je vysvetlené v rozhodnutí vnútroštátneho súdu, po nariadení predbežného výkonu individuálneho správneho aktu sa proti nemu možno brániť dvoma spôsobmi:

– napadnutím predbežného výkonu, teda podaním žaloby proti rozhodnutiu o povolení predbežného výkonu (článok 60 ods. 5 APK). V tejto žalobe možno navrhnúť, aby súd určil, že uvedené rozhodnutie je neplatné;

[14] Rozsudok z 13. októbra 2022, Direktor na Direkcija „Obžalvane i danăčno-osiguritelna praktika“ (C-1/21, EU:C:2022:788, bod 60 a citovaná judikatúra).

[15] Rozsudok z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), bod 26.

[16] Body 61 až 63 rozhodnutia vnútroštátneho súdu.

– podaním návrhu na odklad predbežného výkonu správneho aktu za podmienok stanovených v článku 166 APK.

53. Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu pritom vyplýva, že Ati-19 podala žalobu o neplatnosť uvedenú v článku 60 APK po uplynutí lehoty. Po zamietnutí tejto žaloby podala návrh na odklad predbežného výkonu, pričom využila prostriedok nápravy stanovený v článku 166 APK. Na základe tohto prostriedku nápravy sa začalo konanie, v ktorom bol podaný návrh na začatie prejudiciálneho konania.

54. Slovami vnútroštátneho súdu, „práve rozsah súdneho preskúmania podľa článku 166 ods. 2 APK vyvoláva otázku účinnosti tohto návrhu [na odklad výkonu] z hľadiska článku 47 prvého odseku Charty“. [17]

55. Vnútroštátny súd konkrétnejšie vysvetľuje, že je potrebné objasniť:

– „… či súdna ochrana pred týmto výkonom do rozhodnutia súdu o zákonnosti samotného príkazu na zapečatenie priestorov poskytuje dostatočné záruky proti svojvoľnému a neprimeranému zasahovaniu do činnosti spoločnosti“, [18]

– „… či postup, o aký ide v prejednávanej veci, podľa článku 166 ods. 2 a 3 APK, ktorý vylučuje preskúmanie skutkového stavu a obmedzuje rozsah súdneho preskúmania len na existenciu utrpenej škody, predstavuje účinný prostriedok nápravy z hľadiska článku 47 Charty“. [19]

56. Ak je otázka sformulovaná takto, návrh na začatie prejudiciálneho konania je obmedzený na túto formuláciu. Jeho predmetom nie je zlučiteľnosť súbežného uloženia opatrenia spočívajúceho v zapečatení a peňažnej sankcie s právom Únie.

57. Pochybnosti vnútroštátneho súdu sa preto týkajú obmedzení, ktoré článok 166 ods. 2 a 3 APK stanovuje vo vzťahu k preskúmaniu rozhodnutí o predbežnom výkone. Podľa vnútroštátneho súdu najmä

– súd, ktorý má vykonať uvedené preskúmanie, nevykonáva „vyšetrovanie“ skutočností, na základe ktorých bolo také rozhodnutie vydané,

– tiež neposudzuje prípadnú prípustnosť *štandardných* žalobných dôvodov vymenovaných v článku 146 APK (ktoré zahŕňajú procesné a formálne chyby, ako aj porušenie hmotnoprávnych predpisov),

– obrana v rámci článku 166 ods. 2 a 3 APK môže byť založená len na „vážnej alebo ťažko napraviteľnej ujme“, ktorú predbežný výkon spôsobí dotknutej osobe. [20]

58. Napriek tomu nie je úplne jasné, ktoré z uvedených obmedzení by bolo relevantné v spore vo veci samej. Vnútroštátny súd sa podľa všetkého zameriava na to, že „je vylúčené preskúmanie skutkového stavu “ (je to uvedené v bode 67 rozhodnutia vnútroštátneho súdu), čo je tvrdenie, ktoré by mohlo byť v tomto spore nepodstatné vzhľadom na to, že podľa samotného rozhodnutia

[17] Bod 51 rozhodnutia vnútroštátneho súdu.

[18] Bod 52 rozhodnutia vnútroštátneho súdu.

[19] Bod 67 rozhodnutia vnútroštátneho súdu.

[20] Bod 58 rozhodnutia vnútroštátneho súdu.

vnútroštátneho súdu Ati-19 nespochybnila skutkový stav.[21] V nasledujúcich častiach tohto rozhodnutia však vnútroštátny súd odkazuje na ostatné obmedzenia, ktoré podľa jeho názoru ukladá článok 166 APK.

59. Prekážky súdneho preskúmania, ktoré uvádza vnútroštátny súd, by podľa jeho názoru mohli spôsobiť, že vnútroštátna právna úprava by bola nezlučiteľná s článkom 47 prvým odsekom Charty.

60. Komisia sa domnieva, že sporný vnútroštátny predpis je v rozsahu, v akom obmedzuje právomoc súdov overiť existenciu a povahu ujmy spôsobenej adresátovi správneho aktu, v rozpore s článkom 47 prvým odsekom Charty. Podľa jej názoru právo na účinnú súdnu ochranu deklarované v tomto ustanovení vyžaduje, aby bol vnútroštátny súd schopný vykonať úplné súdne preskúmanie na účely preskúmania skutkových okolností týkajúcich sa prijatia napadnutého správneho aktu alebo správneho donucovacieho opatrenia.[22]

61. Bulharská vláda zdôrazňuje[23], že adresáti správneho opatrenia, akým je zapečatenie, majú k dispozícii viaceré prostriedky nápravy, prostredníctvom ktorých môžu

– podať žalobu týkajúcu sa veci samej na základe článku 145 a nasl. APK. Podaním tejto žaloby sa v zmysle článku 166 ods. 1 APK odkladá vykonateľnosť napadnutého správneho aktu;

– podať žalobu podľa článku 60 APK, ak bolo vydané rozhodnutie o predbežnom výkone. V rámci tejto žaloby sa adresát rozhodnutia môže domáhať jeho zrušenia;

– podať návrh na odklad vykonateľnosti rozhodnutia o predbežnom výkone na základe článku 166 ods. 2 APK.

62. Bulharská vláda uznáva, že v konaní, ktoré sa riadi článkom 166 ods. 2 APK, súd neskúma zákonnosť rozhodnutia o predbežnom výkone, ale len to, či tento výkon spôsobuje adresátovi vážnu alebo ťažko napraviteľnú ujmu. Dodáva, že je to tak, lebo APK stanovuje iné prostriedky nápravy (osobitne článok 60 ods. 5) proti tomuto rozhodnutiu, ktoré majú za následok posúdenie jeho zákonnosti.[24]

2. Článok 47 prvý odsek Charty a predbežná súdna ochrana

63. V článku 47 prvom odseku Charty je deklarované právo na účinnú súdnu ochranu, pričom v jeho znení je prebratá judikatúra Súdneho dvora vydaná pred prijatím samotnej Charty.[25]

64. Z tej istej judikatúry vyplýva, že právo na účinnú súdnu ochranu zahŕňa právo dosiahnuť v prípade potreby nariadenie predbežného opatrenia (či už ide o odklad vykonateľnosti aktu alebo iné predbežné opatrenie) v konaniach, v ktorých sa rozhoduje o právach vyplývajúcich z predpisov Únie.

[21] Zo zhrnutia tvrdení spoločnosti Ati-19, ktoré sa nachádza v bodoch 19 a 20 rozhodnutia vnútroštátneho súdu, nevyplýva, že táto spoločnosť spochybnila vecnú správnosť skutkového stavu zisteného pri daňovej kontrole obchodného priestoru.

[22] Bod 40 pripomienok Komisie.

[23] Bod 59 pripomienok bulharskej vlády.

[24] Bod 68 pripomienok bulharskej vlády.

[25] Rozsudok z 13. marca 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, bod 37): „zásada účinnej súdnej ochrany predstavuje všeobecnú zásadu práva Spoločenstva, ktorá vyplýva z ústavných tradícií spoločných všetkým členským štátom… a bola takisto *potvrdená* v článku 47 Charty…“. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

65. Uplatňovanie článku 47 prvého odseku Charty, pokiaľ ide o jeho aspekt predbežnej ochrany podľa tohto ustanovenia, možno posudzovať z dvoch hľadísk:

– predbežná súdna ochrana pred aktmi inštitúcií Únie. Je stanovená v článkoch 278 a 279 ZFEÚ, ako aj v článku 256 ods. 1 ZFEÚ a túto formu súdnej ochrany má právomoc poskytovať Súdny dvor alebo Všeobecný súd. [26] Jej výkon je predmetom rozsiahlej judikatúry Súdneho dvora; [27]

– predbežná súdna ochrana pred aktmi štátnych orgánov na účely ochrany práv vyplývajúcich z právneho poriadku Únie. Právomoc poskytovať ju majú vnútroštátne súdy, a to v súlade s procesnými predpismi vydanými každým štátom, pokiaľ nie sú v rozpore so samotným článkom 47 Charty.

66. V rámci prejednávaného návrhu na začatie prejudiciálneho konania treba zohľadniť druhé z uvedených hľadísk, lebo predmetom diskusie je odklad vykonateľnosti správneho aktu (rozhodnutia o výkone zapečatenia obchodného priestoru) vydaného na základe právnych predpisov, ktorých cieľom je bojovať proti podvodom na DPH, čo má za následok, že spor patrí do pôsobnosti práva Únie.

67. V súvislosti s právomocami vnútroštátnych súdov pri poskytovaní predbežnej súdnej ochrany Súdny dvor konštatoval, že

– vo všeobecnosti „musí mať vnútroštátny súd konajúci vo veci, ktorá sa riadi právom Únie, možnosť nariadiť predbežné opatrenia s cieľom zabezpečiť úplnú účinnosť súdneho rozhodnutia o existencii práv vyplývajúcich z práva Únie, ktoré má prijať“, [28]

– „zásada účinnej súdnej ochrany práv vyplývajúcich osobám podliehajúcim súdnej právomoci z práva Spoločenstva sa má vykladať v tom zmysle, že vyžaduje, aby v právnom poriadku členského štátu existovala možnosť nariadenia predbežných opatrení až dovtedy, kým príslušný súd neurčí súlad vnútroštátnych ustanovení s právom Spoločenstva, keď je nariadenie takýchto opatrení potrebné na zabezpečenie úplnej účinnosti súdneho rozhodnutia o existencii takýchto práv, ktoré má byť vydané“. [29]

68. Uvedené konštatovania Súdneho dvora možno uplatniť aj na konania začaté na vnútroštátnych súdoch, v ktorých sa napáda konkrétny akt alebo spochybňuje platnosť vnútroštátneho predpisu na základe tvrdenia, že tento akt alebo predpis je v rozpore s právom Únie.

[26] Bez toho, aby bola dotknutá právomoc vnútroštátnych súdov nariadiť odklad výkonu správneho aktu prijatého na základe nariadenia, ktorá je spomenutá v rozsudku z 21. februára 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen a Zuckerfabrik Soest (C-143/88 a C-92/89, EU:C:1991:65, bod 1 výroku).

[27] Pozri napríklad uznesenie podpredsedu Súdneho dvora z 27. marca 2024, Komisia/Amazon Services Europe [C-639/23 P(R), EU:C:2024:277, bod 66]: „sudca, ktorý rozhoduje o návrhu na nariadenie predbežného opatrenia, môže nariadiť odklad vykonateľnosti aktu alebo iné predbežné opatrenie, ak sa preukáže, že takéto opatrenie je *prima facie* skutkovo a právne odôvodnené (*fumus boni iuris*) a že je naliehavé, keďže na to, aby sa zabránilo vážnemu a nenapraviteľnému poškodeniu záujmov účastníka konania, ktorý podal návrh, musí byť vydané a vyvolať svoje účinky skôr, ako sa rozhodne vo veci samej. … Sudca, ktorý rozhoduje o návrhu na nariadenie predbežného opatrenia, musí tiež prípadne zvážiť dotknuté záujmy“.

[28] Rozsudok zo 14. mája 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 297), v ktorom sú citované rozsudky z 19. júna 1990, Factortame a i. (C-213/89, EU:C:1990:257, bod 21), a z 15. januára 2013, Križan a i. (C-416/10, EU:C:2013:8, bod 107).

[29] Rozsudok z 13. marca 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, bod 77 a bod 2 výroku).

69. Právne predpisy členských štátov tak musia poskytnúť procesné prostriedky na to, aby ich súdy mohli v prípade potreby nariadiť odklad vykonateľnosti správneho aktu, ktorý sa napáda z dôvodu, že je údajne v rozpore s právom Únie, ktoré sa uplatňuje na spor.

70. Vychádzajúc z týchto predpokladov, systém predbežnej súdnej ochrany vytvorený v APK, posudzovaný ako celok, zrejme spĺňa požiadavky stanovené v článku 47 prvom odseku Charty, keďže poskytuje žalobcom možnosť podať návrh na odklad vykonateľnosti aktov, ktoré boli napadnuté. Táto možnosť sa vzťahuje aj na rozhodnutia o predbežnom výkone opatrení, ako je zapečatenie obchodného priestoru.

71. Prináleží vnútroštátnemu súdu vyložiť vnútroštátne právo, a teda určiť, či sa článok 166 ods. 2 APK uplatní, bez ohľadu na ostatné prostriedky nápravy, ktoré by podľa bulharskej vlády umožnili odložiť vykonateľnosť rozhodnutia o predbežnom výkone zapečatenia.

72. Uvedený súd bude musieť najmä posúdiť, či osoby, ktorých sa týka rozhodnutie o predbežnom výkone, sú schopné účinne napadnúť toto rozhodnutie prostredníctvom procesného mechanizmu stanoveného v článku 60 APK, pričom uvedú dôvody, ktoré spochybňujú zákonnosť tohto správneho aktu. Úvahy, ktoré vnútroštátny súd v tejto súvislosti uvádza v bode 60 svojho rozhodnutia,[30] neumožňujú s istotou objasniť tento aspekt.

73. Bulharská vláda zasa tvrdí, že „všetky okolnosti predložené na posúdenie súdu na základe článku 60 ods. 1 APK umožňujú komplexné preskúmanie a zároveň individuálny prístup k prejednávanému prípadu“.[31] V tom istom zmysle zdôrazňuje, že pri skúmaní žaloby o neplatnosť rozhodnutia o predbežnom výkone na základe článku 60 APK súd „skúma prípustnosť a dôvodnosť žaloby, formálne a vecné podmienky vyjadrenia vôle správneho orgánu, ktorý vydal rozhodnutie…, a či sú splnené podmienky na povolenie predbežného výkonu…“.[32]

74. Ak by sa uznal názor bulharskej vlády, bulharský právny poriadok by poskytoval žalobcovi vhodný procesný mechanizmus na to, aby súd vykonal neobmedzené preskúmanie platnosti rozhodnutia o predbežnom výkone.[33]

75. Ak – ako sa uvádza v rozhodnutí vnútroštátneho súdu – by sa analýza mala týkať výlučne článku 166 ods. 2 APK, ktorý sa posudzuje sám osebe, je pravda, že jeho znenie obmedzuje možnosť odkladu na existenciu „vážnej alebo ťažko napraviteľnej ujmy“.

76. Dokonca ani z tohto *izolovaného* hľadiska však nevylučujem, že článok 166 ods. 2 APK pripúšťa výklad, na základe ktorého súd môže preskúmať ujmu uvedenú v tomto ustanovení tak, že do svojho preskúmania zahrnie faktory inej povahy. Najmä ak sa namietajú závažné nedostatky rozhodnutia o výkone (ako je zjavná nepríslušnosť orgánu, ktorý ho vydal, alebo všeobecne známa neexistencia alebo skreslenie jeho skutkového základu), považujem za zložité uznať, že súd môže *ignorovať* uvedené tvrdenia.

[30] „Rozsah súdneho preskúmania podľa článku 60 ods. 5 až 7 [APK] proti rozhodnutiu o predbežnom výkone podľa článku 188 ods. 1 [zákona o DPH] sa podstatne neodlišuje od rozsahu preskúmania podľa článku 166 ods. 2 [APK]. Pokiaľ existujú rozdiely, *tieto spočívajú v širšom rozsahu súdneho preskúmania podľa článku 60 ods. 5 [APK]*, v rámci ktorého súd môže preskúmať posúdenie orgánu týkajúce sa splnenia požiadaviek podľa článku 60 ods. 1 (vydanie rozhodnutia o predbežnom výkone). Ustanovenie článku 188 ods. 1 [zákona o DPH] však nie je vykladané a uplatňované jednotne.“ Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[31] Bod 22 pripomienok bulharskej vlády.

[32] Bod 65 pripomienok bulharskej vlády.

[33] Inou vecou je, keď niekto nevyužije tento procesný mechanizmus včas. Ako už bolo spomenuté, v rozhodnutí vnútroštátneho súdu sa uvádza, že Ati-19 využila tento mechanizmus oneskorene, a preto bol jej návrh zamietnutý. Lehota na podanie žaloby stanovená v článku 60 ods. 5 APK (tri dni) by prípadne mohla byť neprimerane krátka, ale v rozhodnutí vnútroštátneho súdu nie je vyjadrená žiadna pochybnosť týkajúca sa tohto problému.

77. Pri uvedenom posúdení súd môže navyše posúdiť, či bolo dodržané všeobecné kritérium obsiahnuté v článku 6 ods. 5 APK, podľa ktorého správny akt nesmie spôsobiť zjavne neprimeranú ujmu vo vzťahu k sledovanému cieľu.

78. Vyššie uvedené by sa uplatnilo tým skôr, ak by rozhodnutie o predbežnom výkone bolo vydané v súvislosti s aktom (opatrenie spočívajúce v zapečatení obchodného priestoru), ktorý z vecného hľadiska predstavuje správnu sankciu trestnoprávnej povahy, ako to zrejme vyplýva z výkladu rozsudku MV – 98, ktorý podal vnútroštátny súd.

79. Za týchto okolností by samotná možnosť, že sa vykoná sankčný akt trestnoprávnej povahy, ktorý vydal zjavne nepríslušný orgán alebo ktorý bol vydaný na základe neexistujúcich alebo zjavne skreslených skutkových okolností, ako taká spôsobila tomu, kto musí strpieť výkon tohto aktu, *ujmu*, ktorá je dostatočne závažná na to, aby sa súd nemohol zdržať rozhodnutia o tejto otázke.

80. Na účely zmerania príslušného významu protichodných záujmov bude potrebné zohľadniť, pokiaľ ide o záujem správneho orgánu, či účelom, na ktorý slúži predbežný výkon, je samotná exemplárna prevencia, okamžitá a účinná represia alebo zabránenie väčšej škode. Pokiaľ ide o záujem dotknutej osoby, bude potrebné zohľadniť výšku škody vyplývajúcej z predbežného výkonu a samozrejme možnosť jej skutočnej náhrady. Tiež však bude potrebné zohľadniť osobitne pravdepodobnosť odôvodnenia námietok tejto osoby voči výkonu.

81. Len v prípade, ak by sa vnútroštátny súd domnieval, že tento doplňujúci výklad článku 166 ods. 2 APK nie je možný, lebo ide o výklad *contra legem*, by bolo potrebné zaoberať sa jeho zlučiteľnosťou s článkom 47 prvým odsekom Charty. Inak povedané, tento súd by musel rozhodnúť, či uvedené ustanovenie Charty dovoľuje, aby účinnú súdnu ochranu predbežnej povahy poskytoval súd, ktorému sa bráni v tom, aby zohľadnil iné okolnosti (okrem ujmy), ktoré nepriaznivo a zjavne ovplyvňujú súlad samotného aktu s právom Únie.

82. S výhradami, ktoré som uviedol, sa domnievam, že účinnosť súdnej ochrany, ktorú možno vyžadovať na základe článku 47 prvého odseku Charty, by bola spochybnená, ak by výklad vnútroštátnej právnej úpravy, posudzovanej ako celok, v rozsahu, v akom sa ňou vykonáva právo Únie:

– obmedzoval súdne preskúmanie správneho aktu, ktorým sa ukladá sankcia, ktorá má z vecného hľadiska trestnoprávnu povahu (vydaného v konaní o návrhu na odklad vykonateľnosti rozhodnutia o predbežnom výkone opatrenia spočívajúceho v zapečatení obchodného priestoru), len na posúdenie vážnej alebo ťažko napraviteľnej ujmy a

– zároveň vylučoval akúkoľvek možnosť, aby súd na účely vytvorenia vlastného názoru posúdil, či je návrh na odklad *prima facie* skutkovo a právne odôvodnený pravdepodobne prijateľnými tvrdeniami.

83. Zváženie záujmov verejnej moci a osoby, ktorá podala návrh na ich nariadenie, je neoddeliteľnou súčasťou rozhodovania o predbežných opatreniach. Tieto opatrenia musia samozrejme zohľadňovať vážnu alebo ťažko napraviteľnú ujmu, ktorú okamžitý výkon správneho aktu sankčnej povahy spôsobí dotknutej osobe. Súd môže tiež posúdiť, či napriek všetkému existuje prevažujúci verejný záujem, ktorý by odôvodnil tento predbežný výkon, lebo nárok na

nariadenie predbežného opatrenia, ktorý uplatňuje adresát správneho aktu, sa neuplatňuje abstraktne, ale ako protiváha uvedeného záujmu súvisiaceho s účelmi, na ktoré slúži každý akt správneho orgánu.

84. Tento verejný záujem však nie je bezpodmienečný ani absolútny a musí sa prípadne zosúladiť so záujmom dotknutej osoby na rešpektovaní jej práv a oprávnených záujmov.

85. Domnievam sa však, že na dodržanie účinnosti práva na súdnu ochranu v oblastiach, ktoré sa riadia právom Únie, nemusí postačovať obmedzenie rozhodovania súdu len na posúdenie ujmy, ktorú spôsobuje predbežný výkon správneho aktu, ktorý má z vecného hľadiska sankčnú povahu.

86. Pri rozhodovaní o relevantnosti odkladu vykonateľnosti musí byť totiž príslušný súd schopný posúdiť iné potenciálne dôležité okolnosti uvedené osobou, ktorá podala návrh na odklad vykonateľnosti, ktoré si nevyžadujú komplexné preskúmanie (čo je charakteristické pre neskoršie konanie týkajúce sa zákonnosti aktu) a ktoré *prima facie* svedčia o nedostatkoch, v dôsledku ktorých uvedený akt nemôže byť v súlade s právom Únie.

87. V opačnom prípade by predbežná súdna ochrana, ktorú zakotvuje článok 47 Charty, nebola účinná: súd by bol *povinný* overiť prípustnosť predbežného výkonu aktu sankčnej povahy bez toho, aby mohol vo fáze odkladu vykonateľnosti konštatovať, že tento akt je zjavne v rozpore s právom Únie. Za týchto podmienok sa domnievam, že právo na účinnú súdnu ochranu by bolo (čiastočne) obmedzené, v dôsledku čoho by nemohlo byť účinné v celom rozsahu.

88. Týmito úvahami nechcem spochybniť predpisy platné v mnohých členských štátoch, ktoré obmedzujú rozhodovanie súdu v rámci osobitných procesných mechanizmov, ako sú procesné mechanizmy týkajúce sa rozhodovania o predbežných opatreniach. Jednoducho sa domnievam, že uvedené obmedzenia nemôžu byť také rozsiahle, aby zbavili funkciu súdu, ktorý skúma súlad správneho aktu s právom Únie, jednej z jej základných zložiek.

3. Úroveň ochrany, ktorú vyžaduje Európsky súd pre ľudské práva v súvislosti s predbežnou ochranou

89. Podľa článku 52 ods. 3 Charty zmysel a rozsah práv uznaných v Charte, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDĽP), „je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore. Toto ustanovenie nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv“.

90. Uplatnenie uvedeného ustanovenia znamená, že pri výklade článku 47 prvého odseku Charty, ktorý zodpovedá článku 13 EDĽP [34], treba vziať do úvahy judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“).

91. Vnútroštátny súd odkazuje na dva rozsudky ESĽP, v ktorých sa – hoci sa uznáva, že vzhľadom na zásadu neobmedzenej právomoci môžu byť prípustné určité odchýlky [35] – konštatuje, že žaloba podaná na súde musí umožniť, aby súd vykonal určité preskúmanie týkajúce sa tak skutkového stavu, ako aj postupu, ktorým sa vykonalo zistenie skutkového stavu. [36]

[34] Pozri vysvetlivky k Charte základných práv, ktoré boli vypracované pod vedením predsedníctva Konventu, ktorý vypracoval Chartu (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17). Na ne sa v súvislosti s článkom 47 prvým odsekom Charty a článkom 13 EDĽP odkazuje v rozsudku z 29. marca 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, bod 116).

[35] Rozsudok ESĽP, 21. júna 2016, Al-Dulimi a Montana Management Inc. v. Švajčiarsko (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, bod 130).

[36] Rozsudok ESĽP, 20. októbra 2015, Fazia Ali v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, body 83 a 84).

92. Komisia rozvíja túto argumentáciu, pričom tvrdí, že podľa ESĽP EDĽP nebráni tomu, aby správny orgán uložil „trest“ v správnom konaní, aj keď je nevyhnutné neskoršie preskúmanie súdom s neobmedzenou právomocou.[37]

93. V tejto súvislosti sa Komisia domnieva, že aj keď možno pripustiť právnu úpravu, ktorá stanovuje nižšiu úroveň záruk v prípade opatrení, ktoré sú v čase ich prijatia predbežne vykonateľné, je nevyhnutné, aby neskoršie súdne preskúmanie zahŕňalo posúdenie skutkového stavu.

94. Podľa môjho názoru treba pri citovaní judikatúry ESĽP rozlíšiť, či ESĽP hovorí o súdnych právomociach týkajúcich sa preskúmania (kontroly) správneho aktu vo všeobecnosti alebo o špecifickom preskúmaní, ktoré musia predbežne vykonať súdy v prípade návrhov účastníkov konania, ktoré smerujú proti rozhodnutiu o predbežnom výkone správneho aktu.

95. Spomedzi rozsudkov ESĽP, na ktoré sa odvoláva vnútroštátny súd a Komisia:

– rozsudkom Al-Dulimi a Montana Management Inc. v. Švajčiarsko[38] sa rozhodlo o tom, či súd Švajčiarskej konfederácie dodržal požiadavky článku 6 ods. 1 EDĽP pri skúmaní žaloby, ktorá smerovala proti zhabaniu majetku, ktoré nariadili orgány tejto krajiny na základe rezolúcie Bezpečnostnej rady OSN. Nie je v ňom spomenutý dosah predbežných opatrení,

– v rozsudku Fazia Ali v. Spojené kráľovstvo[39] sa konštatovalo, že nedošlo k porušeniu článku 6 ods. 1 EDĽP, a to vo veci, v ktorej žalobca tvrdil, že skutočnosť, že nemá prístup k nezávislému a nestrannému súdu, ktorý by preskúmal skutkový stav, predstavuje porušenie uvedeného ustanovenia. V rozsudku ESĽP v uvedenom prípade sa opäť nerozhodlo o dosahu predbežných opatrení. Úvahy týkajúce sa neobmedzeného súdneho preskúmania, ktoré sú v ňom uvedené, majú všeobecný obsah, ktorý sa podľa jednotlivých prípadov môže meniť,

– rozsudok European Air Transport Leipzig Gmbh v. Belgicko[40] sa týka prípadného porušenia článku 6 ods. 1 EDĽP, lebo vnútroštátny súd nevykonal neobmedzené súdne preskúmanie pri posudzovaní peňažných sankcií uložených spoločnosti. ESĽP, ktorý odmietol existenciu tohto porušenia, pripomenul, že ak „trest“ uloží v správnom konaní orgán, ktorý sám osebe nespĺňa podmienky stanovené v uvedenom článku, musí byť možné, aby toto rozhodnutie neskôr preskúmal súd s neobmedzenou právomocou. V tomto rozsudku tiež nie sú spomenuté problémy, ktoré vyvolávajú predbežné opatrenia,

– v rozsudku z 3. júla 2008, Družstevní záložna Pria a i v. Česká republika,[41] sa pripomína, že k porušeniu práva uznaného v článku 6 ods. 1 EDĽP dôjde, ak žalobca nemôže napadnúť na súde zistenie skutkového stavu obsiahnuté v rozhodnutí, ktoré prijal správny orgán pri výkone svojich diskrečných právomoci.[42] Také všeobecné konštatovanie sa však netýka dosahu

[37] Bod 35 pripomienok Komisie, v ktorom sa cituje okrem iného rozsudok ESĽP, 11. júla 2023, European Air Transport Leipzig Gmbh v. Belgicko (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913, bod 49).

[38] Rozsudok ESĽP, 21. júna 2016, Al-Dulimi a Montana Management Inc. v. Švajčiarsko (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, body 128 až 130). ESĽP v ňom konštatoval, že článok 6 ods. 1 EDĽP v zásade vyžaduje, aby existoval prostriedok nápravy, ktorý umožňuje neobmedzené preskúmanie (teda prostriedok nápravy, v rámci ktorého má súd právomoc rozhodnúť o všetkých vzniknutých skutkových a právnych otázkach), aj keď toto právo nie je absolútne a „zásada neobmedzenej právomoci bola viackrát modifikovaná v judikatúre ESĽP“, ktorý ju vyložil menej striktne, najmä v niektorých veciach týkajúcich sa správneho práva.

[39] Rozsudok ESĽP, 20. októbra 2015, Fazia Ali v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810).

[40] Rozsudok ESĽP, 11. júla 2023, European Air Transport Leipzig Gmbh v. Belgicko (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913).

[41] Rozsudok ESĽP, 3. júla 2008, Družstevní záložna Pria a i. v. Česká republika (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401).

[42] Rozsudok ESĽP, 3. júla 2008, Družstevní záložna Pria a i. v. Česká republika (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401, bod 111).

predbežných opatrení, ktorých cieľom je dosiahnuť odklad vykonateľnosti rozhodnutia o predbežnom výkone správneho aktu.

96. Význam uvedených rozsudkov pre prejednávaný prípad je teda obmedzený, keďže tieto rozsudky sa netýkajú otázky, ktorá je tu konkrétne predmetom diskusie. To, že právny poriadok musí ako celok poskytovať dotknutým osobám možnosť podať žalobu, ktorá umožňuje neobmedzené súdne preskúmanie, proti správnym aktom, na základe ktorej bude musieť súd rozhodnúť o všetkých vecných otázkach, neznamená, že EDĽP vyžaduje, aby sa toto úplné preskúmanie vykonalo vždy a zásadne v rámci každého z procesných prostriedkov nápravy špecifickej povahy, ako sú tie, ktoré sa týkajú predbežných opatrení.

97. Treba navyše vziať do úvahy, že v už citovaných rozsudkoch ESĽP konštatoval, že právo na prístup k súdu nie je absolútne [43] a že v rámci súdneho preskúmania správnych aktov článok 6 EDĽP nezaručuje prístup k stupni súdnictva, ktorý umožní, aby súd nahradil posúdenie správneho orgánu vlastným posúdením. [44]

98. Judikatúra ESĽP obsiahnutá v uvedených rozsudkoch v každom prípade nevyžaduje, aby nevyhnutne došlo k úplnému súdnemu preskúmaniu skutkového stavu, ktorý zistil správny orgán, ale k „určitému preskúmaniu“ tohto skutkového stavu a postupu, ktorým bol zistený.

99. Pri posudzovaní dostatočnosti súdneho preskúmania sa podľa názoru ESĽP okrem zohľadnenia právomocí správneho orgánu musia posúdiť také faktory, ako je predmet správneho aktu, procesné záruky a obsah sporu medzi správnym orgánom a dotknutou osobou. [45]

100. Väčšiu súvislosť s otázkou, o ktorej sa diskutuje v tejto veci, má naopak rozsudok ESĽP z 5. februára 2002, Čonka v. Belgicko, [46] v ktorom sa rozhodlo o požiadavkách článku 13 EDĽP v kontexte sťažnosti týkajúcej sa podmienok zadržania slovenských občanov, ktorí požiadali o azyl v Belgicku, a ich vyhostenia na Slovensko.

101. V uvedenom rozsudku sa ESĽP zaoberal vplyvom článku 13 EDĽP na výkon aktov prijatých vnútroštátnymi orgánmi. Konkrétne vzhľadom na to, že vyhostené osoby namietali, že nemali k dispozícii žiadny prostriedok nápravy, ktorý by spĺňal požiadavky článku 13 EDĽP, ESĽP preskúmal, či – ako tvrdila belgická vláda – mechanizmy opravného prostriedku, štandardného odkladu vykonateľnosti a odkladu vykonateľnosti v mimoriadne naliehavom prípade na Conseil d'État (Štátna rada, Belgicko) spĺňali uvedené požiadavky.

102. ESĽP po uvedenom spresnení predmetu sporu zdôraznil, že prostriedok nápravy, ktorý je uvedený v článku 13 EDĽP, musí byť účinný, pričom dodal, že pod takým prostriedkom nápravy sa rozumie prostriedok nápravy, ktorý môže zabrániť výkonu opatrení, ktoré sú v rozpore s EDĽP a ktorých dôsledky by boli potenciálne nezvratné. V dôsledku toho článok 13 EDĽP bráni výkonu takých opatrení ešte pred tým, ako vnútroštátne orgány preskúmajú ich zlučiteľnosť s EDĽP. Dodal, že štáty, ktoré sú zmluvnými stranami EDĽP, majú v každom prípade určitú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o spôsob, akým splnia povinnosti, ktoré im ukladá uvedené ustanovenie. [47]

[43] Rozsudok ESĽP, 21. júna 2016, Al-Dulimi a Montana Management Inc. v. Švajčiarsko (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, bod 129).

[44] Rozsudok ESĽP, 20. októbra 2015, Fazia Ali v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, bod 77).

[45] Rozsudok ESĽP, 20. októbra 2015, Fazia Ali v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, bod 78).

[46] Rozsudok ESĽP, 5. februára 2002, Čonka v. Belgicko (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499).

[47] Rozsudok ESĽP, 5. februára 2002, Čonka v. Belgicko (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499, bod 79).

103. Uplatnenie rozsudku Čonka v. Belgicko na prípad, akým je prípad, na ktorom je založený tento návrh na začatie prejudiciálneho konania, by mohlo viesť nanajvýš k tomu, že v bulharskom práve by existoval účinný prostriedok nápravy na odklad vykonateľnosti správnych rozhodnutí, ktorých dôsledky by boli potenciálne nezvratné. Ak by sa uznalo, že táto nezvratnosť existuje v prípade zapečatenia obchodných priestorov na obmedzenú dobu (čo je sporné), treba uviesť, že rozhodnutie o výkone tohto opatrenia možno podľa APK za podmienok, ktoré už boli uvedené, napadnúť žalobou.

104. Aby som to zhrnul, domnievam sa, že v *takej špecifickej oblasti, akou je oblasť, ktorá je predmetom tohto prejudiciálneho konania*, je sotva možné nájsť jednoznačný smer judikatúry ESĽP, ktorým by sa Súdny dvor mohol riadiť pri výklade článku 47 prvého odseku Charty.

105. Napokon, ak by sa prijalo riešenie, ktoré navrhujem, pokiaľ ide o uplatňovanie článku 47 prvého odseku Charty, úroveň ochrany poskytovanej na základe tohto ustanovenia právom Únie by bola vyššia než úroveň ochrany poskytovanej článkami 6 a 13 EDĽP, ako ich vyložil ESĽP.

V. Návrh

106. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú mu položil Administrativen sŭd Blagoevgrad (Správny súd Blagoevgrad, Bulharsko), takto:

Článok 47 prvý odsek Charty základných práv Európskej únie v spojení s článkom 273 smernice Rady 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty

sa má vykladať v tomto zmysle, že:

v zásade nebráni právnej úprave členského štátu, ktorá ako celok dovoľuje, aby súd povolil odklad vykonateľnosti rozhodnutia o predbežnom výkone správneho opatrenia spočívajúceho v zapečatení obchodného priestoru, ktoré bolo nariadené vzhľadom na zistenie nezrovnalostí súvisiacich s daňou z pridanej hodnoty (DPH), ak by tento predbežný výkon mohol spôsobiť žalobcovi vážnu alebo ťažko napraviteľnú ujmu.

Bráni však tomu, aby bol rozsah súdneho preskúmania uplatnenia uvedenej vnútroštátnej právnej úpravy v konaní o návrhu na odklad vykonateľnosti rozhodnutia o predbežnom výkone obmedzený len na existenciu vážnej alebo ťažko napraviteľnej ujmy s vylúčením akejkoľvek možnosti, aby súd na účely vytvorenia vlastného názoru posúdil, či je návrh na odklad skutkovo a právne odôvodnený pravdepodobne prijateľnými tvrdeniami, ktoré *prima facie* svedčia o nedostatkoch, v dôsledku ktorých uvedený akt nemôže byť v súlade s právom Únie.