Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
M. CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 13. februarja 2025 [1]

Zadeva C-605/23

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Administrativen sad – Blagoevgrad (upravno sodišče v Blagoevgradu, Bolgarija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Skupni sistem davka na dodano vrednost (DDV)– Direktiva 2006/112/ES – Člen 273 – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Člen 47, prvi odstavek – Pravica do učinkovitega pravnega sredstva – Upravni ukrep zapečatenja poslovnega prostora – Predlog za odlog – Sodni nadzor, omejen na oceno škode, ki bi lahko nastala zaradi izvršitve ukrepa“

1. V sporu, ki je podlaga za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, se predlaga odlog odredbe o začasni izvršitvi zapečatenja poslovnega prostora, ki so ga bolgarski davčni organi [2] odredili zaradi nepravilnosti, ugotovljenih v zvezi s pobiranjem davka na dodano vrednost (DDV).

2. Odločitev o zapečatenju poslovnega prostora iz navedenega razloga je mogoče abstraktno opredeliti kot ukrep za pravilno pobiranje DDV in preprečevanje utaj (člen 273 Direktive 2006/112/ES). [3]

3. Čeprav so davčni organi poleg odredbe o zapečatenju podjetju, ki je lastnik poslovnega prostora, naložili denarno kazen, ta kazen ni predmet postopka pred predložitvenim sodiščem.

4. Navedeno sodišče želi v bistvu izvedeti, ali je nacionalno pravilo, ki ureja pravna sredstva zoper začasno izvršitev upravnega ukrepa zapečatenja, v skladu s pravico, zagotovljeno s členom 47, prvi odstavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

[1] Jezik izvirnika: španščina.

[2] V postopku pred predložitvenim sodiščem je tožena stranka Nachalnik na otdel Operativni deynosti – grad Sofia v Glavna direktsia Fiskalen kontrol pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite (vodja oddelka za operativne dejavnosti mesta Sofija, za generalni direktorat za davčni nadzor pri centralni upravi nacionalne agencije za davčne prihodke, Bolgarija)

[3] Direktiva Sveta z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (UL 2006, L 347, str. 1; v nadaljevanju: Direktiva o DDV).

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije. Direktiva o DDV

5. Na podlagi člena 2(1)(a) so predmet DDV „dobave blaga, ki jih davčni zavezanec, ki deluje kot tak, opravi na ozemlju države članice za plačilo“.

6. Člen 273 določa:

„Države članice lahko določijo še druge obveznosti, za katere menijo, da so potrebne za pravilno pobiranje DDV in za preprečevanje utaj, ob upoštevanju zahteve po enakem obravnavanju domačih transakcij in transakcij, ki jih opravljajo davčni zavezanci med državami članicami, pod pogojem, da takšne obveznosti v trgovini med državami članicami ne zahtevajo formalnosti pri prehodu meja.

Možnost, ki je predvidena v prvem pododstavku, se ne more uporabljati za nalaganje dodatnih obveznosti v zvezi z izdajanjem računov, ki jih je več, kot je določeno v poglavju 3“.

B. Nacionalno pravo

1. Zakon o DDV[4]

7. Člen 118(1) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v sporu, določa:

„Vsaka oseba, ki je registrirana ali ni registrirana po tem zakonu, mora registrirati in evidentirati dobave in prodaje, ki jih je opravila v poslovnem prostoru, tako da izda potrdilo iz davčne blagajne prek naprave za beleženje (davčni račun) ali potrdilo iz integriranega sistema za avtomatsko vodenje poslovne dejavnosti (sistemski račun), in to ne glede na to, ali se zaprosi za drugo davčno dokazilo ali ne. Prejemnik mora davčni račun ali sistemski račun prejeti in ga hraniti, dokler ne zapusti prostora“.

8. Člen 185(1) in (2) določa:

„(1) Osebi, ki ne izda nobenega računa v skladu s členom 118(1), se fizični osebi, ki ni trgovec, naloži globa od 100 do 500 bolgarskih levov [(BGN)], pravni osebi ali samostojnemu trgovcu pa denarna sankcija v višini od 500 do 2.000 BGN.

(2) Razen v primerih iz odstavka 1 se osebi, ki stori ali dopušča kršitev člena 118 ali določbe za izvajanje tega člena – če gre za fizično osebo, ki ni trgovec – naloži globa od 300 do 1.000 BGN oziroma – če gre za pravno osebo ali samostojnega trgovca – denarna sankcija v višini od 3.000 do 10.000 BGN. Če kršitev ne povzroči, da se prihodki ne prijavijo, se naložijo sankcije iz odstavka 1“.

[4] Zakon za danak varhu dobavenata stoynost (zakon o davku na dodano vrednost) z dne 21. julija 2006 (DV št. 63 z dne 4. avgusta 2006, str. 8); v nadaljevanju: zakon o DDV).

9. Člen 186 določa:

„(1) Prisilni upravni ukrep zapečatenja poslovnih prostorov za največ 30 dni se ne glede na predvidene globe in denarne sankcije naloži osebi, ki:

1. opusti

(a) izdajo ustreznega računa v skladu s členom 118;

[…]

(3) Prisilni upravni ukrep iz odstavka 1 se izvede z obrazloženo odredbo službe za prihodke ali uradnika, ki ga ta služba pooblasti.

(4) Zoper odredbo iz odstavka 3 je mogoče vložiti pritožbo po postopku, določenem v zakoniku o upravnem postopku“.

10. Člen 187(1) in (4) določa:

„(1) V primeru odreditve prisilnega upravnega ukrepa iz člena 186(1) se prepove tudi dostop do poslovnega prostora ali poslovnih prostorov osebe, premoženje v teh prostorih in v pripadajočih skladiščih pa odstrani oseba ali njen pooblaščenec. […]

[…]

(4) Na zahtevo kršitelja in pod pogojem, da ta dokaže plačilo celotne globe ali denarne kazni, organ naloženi prisilni upravni ukrep odpravi. Za odpečatenje velja obveznost sodelovanja kršitelja. V primeru ponovitve kršitve odpečatenje prostora ni dovoljeno pred iztekom enomesečnega roka po njegovem zapečatenju“.

11. Člen 188[5] določa:

„(1) Prisilni upravni ukrep iz člena 186(1) se izvrši v skladu s pogoji, določenimi v členu 60, od (1) do (7), zakonika o upravnem postopku.“

(2) Zoper odločitev sodišča ni pravnega sredstva.“

12. Člen 193 določa:

„(1) Zakon o upravnih prekrških in sankcijah ureja ugotavljanje kršitev tega zakona in pravnih aktov za njegovo izvajanje, sprejetje in izvršitev odločb o naložitvi upravnih sankcij ter pravna sredstva, ki se lahko vložijo zoper te odločbe.

(2) Ugotovitve o kršitvah pripravijo službe za prihodke, odločitve o naložitvi upravnih sankcij pa sprejme izvršni direktor nacionalne agencije za javne prihodke ali uradnik, ki ga je ta za to pooblastil“.

[5] V različici, ki se uporablja v obravnavani zadevi, spremenjeni in objavljeni v DV št. 100 z dne 20. decembra 2019.

2. Zakonik o upravnem postopku [6]

13. V skladu s členom 6(5) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v sporu, se morajo upravni organi vzdržati dejanj in ravnanj, ki bi lahko povzročila škodo, ki je očitno nesorazmerna z zastavljenim ciljem.

14. Člen 60 določa:

„(1) Upravni akt vsebuje odredbo o njegovi začasni izvršitvi, kadar se to zahteva zaradi varovanja življenja ali zdravja državljanov, da bi se zaščitili posebno pomembni interesi države ali javnosti, kadar obstaja tveganje, da bo izvršitev odločbe odložena ali znatno otežena, če je verjetno, da bo zaradi zamude pri izvršitvi nastala resna ali težko popravljiva škoda, ali na zahtevo ene od strank – zaradi zaščite interesa, ki je zanjo posebej pomemben. V zadnjenavedenem primeru upravni organ zahteva ustrezno varščino.

(2) Odredba o začasni izvršitvi mora biti obrazložena.

[…]

(5) Zoper odredbo o dovolitvi ali zavrnitvi začasne izvršitve se lahko prek upravnega organa v treh dneh od vročitve odredbe vloži pritožba na sodišče, ne glede na to, ali je bila zoper upravni akt vložena pritožba.

(6) Pritožba se čim prej preuči na nejavni seji, ne da bi bila strankam vročena kopija pritožbe. Pritožba ne odloži začasne izvršitve, vendar lahko sodišče začasno izvršitev odloži do končne odločitve o pravnem sredstvu.

(7) Če sodišče odpravi izpodbijano odredbo, vsebinsko odloči o zadevi. Če se začasna izvršitev odpravi, upravni organ ponovno vzpostavi stanje pred izvršitvijo.

(8) Zoper odredbo sodišča se lahko vloži pritožba“.

15. Na podlagi člena 128(1), točka 1, so upravna sodišča pristojna za odločanje o zadevah, s katerimi se med drugim zahteva sprememba ali odprava upravnih aktov.

16. V skladu s členom 146 so pritožbeni razlogi zoper upravne akte naslednji: (a) nepristojnost; (b) obličnostne kršitve; (c) kršitev pravil upravnega postopka; (d) kršitev pravil materialnega prava; (e) nezdružljivost s ciljem zakona.

17. Člen 166 določa:

„(1) Pritožba odloži izvršitev upravnega akta.

(2) Sodišče lahko na vsaki stopnji postopka do pravnomočnosti sodbe na predlog tožeče stranke začasno izvršitev, dovoljeno z dokončno odredbo organa, ki je izdal akt iz člena 60(1), odloži, če bi začasna izvršitev tožeči stranki lahko povzročila resno ali težko popravljivo škodo. […]“.

[6] Administrativnoprotsetsualen kodeks (zakonik o upravnem postopku) (DV št. 30 z dne 11. aprila 2006; v nadaljevanju: APK).

II. Dejansko stanje, spor in vprašanje za predhodno odločanje

18. „Ati-19“ EOOD je enoosebna družba z omejeno odgovornostjo, ki upravlja poslovni prostor v Blagoevgradu (Bolgarija).

19. Bolgarska davčna uprava je 3. avgusta 2023 opravila nadzor v poslovnem prostoru družbe Ati-19, v katerem:

– so inšpektorji, preden so se identificirali, opravili nakup v višini 14,80 BGN (približno 8 EUR), ne da bi jim bilo izdano kakršno koli potrdilo iz davčne blagajne;

– je bilo ugotovljeno, da dnevni davčni obračun odraža znesek 327,80 BGN (približno 167 EUR), medtem ko je v blagajni bilo skupaj 573,55 BGN (približno 293 EUR).

20. Z odločbo z dne 8. avgusta 2023 je bil zoper družbo Ati-19 uveden upravni prekrškovni postopek.

21. Davčna uprava je 29. avgusta 2023 družbi Ati-19 naložila denarno kazen v višini 1.000 BGN (približno 500 EUR).

22. Davčna uprava je 30. avgusta 2023 odredila zapečatenje in prepoved dostopa do poslovnega prostora za obdobje 14 dni.

23. Ukrep zapečatenja je bil družbi Ati-19 vročen 6. septembra 2023. V potrdilu o prejemu je bil kot dejanski datum izvršitve zapečatenja določen 21. september 2023.

24. Družba Ati-19 je 14. septembra 2023 pri Administrativen sad Blagoevgrad (upravno sodišče v Blagoevgradu, Bolgarija) v skladu s členom 60(5) APK vložila pritožbo zoper odredbo o izvršitvi zapečatenja.

25. Sodišče je 18. septembra 2023 ugotovilo, da je bila pritožba družbe Ati-19 prepozna, ker je ni vložila v treh dneh od vročitve odredbe.

26. Družba Ati-19 je 19. septembra 2023 pri istem sodišču v skladu s členom 166(2) APK vložila predlog za odlog izvršitve zapečatenja prostora.

27. V teh okoliščinah je Administrativen sad Blagoevgrad (upravno sodišče v Blagoevgradu) Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 47, prvi odstavek, Listine […] razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalni ureditvi v zvezi z varstvom pred začasno izvršitvijo ukrepov, ki jih je nacionalni zakonodajalec uvedel za zavarovanje interesov iz člena 273 Direktive [o DDV], če je obseg sodnega nadzora nad uporabo te ureditve omejen na obstoj povzročene škode?“

III. Postopek pred Sodiščem

28. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je sodno tajništvo Sodišča prejelo 4. oktobra 2023.

29. Pisna stališča sta predložili bolgarska vlada in Evropska komisija.

30. Predložitveno sodišče je na zahtevo Sodišča v dopisu, ki ga je Sodišče prejelo 28. decembra 2023, potrdilo, da odredba o zapečatenju 20. decembra 2023 še ni bil izvršena.

31. Sodišče je menilo, da ni treba opraviti javne obravnave.

IV. Analiza

A. Dopustnost

32. Bolgarska vlada zoper predlog za sprejetje predhodne odločbe navaja dva ugovora nedopustnosti:

– na eni strani izpodbija obstoj odredbe o začasni izvršitvi ukrepa zapečatenja;[7]

– na drugi strani, ker zapečatenje ni bilo izvršeno, trdi, da je postopek za odložitev njegove izvršitve brezpredmeten.[8]

33. Po mojem mnenju je treba oba ugovora zavrniti.

34. V zvezi s prvim ugovorom je treba navesti, da je namen postopka, ki poteka pred predložitvenim sodiščem, odložiti začasno izvršitev zapečatenja poslovnega prostora. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali odredba o izvršitvi obstaja ali ne in kakšna je njena vsebina.

35. Sodišče mora izhajati iz dejanskega stanja, ki mu ga je predložilo predložitveno sodišče. Zadnjenavedeno izrecno trdi, da je bila ob sprejetju ukrepa zapečatenja odobrena njegova začasna izvršitev, „ki je del vsebine odredbe“. Poleg tega je sodišče v poznejšem dopisu, naslovljenem na Sodišče, vztrajalo pri tem, da je pristojni upravni organ odobril začasno izvršitev zapečatenja.[9]

36. V zvezi z drugim ugovorom se zdi, da vse kaže na to, da več mesecev po vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe zapečatenje ni bilo izvršeno. Vendar iz tega ne izhaja (domnevna) brezpredmetnost nacionalnega postopka niti, posledično, brezpredmetnost samega predloga za sprejetje predhodne odločbe.

37. To, da izvršitev še ni bila izvedena, namreč ne izniči predmeta postopka pred predložitvenim sodiščem, ki mora odločiti prav o tem, ali je treba začasno izvršitev odložiti ali ne. Dokler ukrep zapečatenja ne postane neizvršljiv, je njegova izvršitev potencialna možnost, katere (prihodnji) nastanek sam po sebi vpliva na interese osebe, na katero se nanaša. Navedena oseba torej ima procesno upravičenje, da od predložitvenega sodišča zahteva odlog odredbe o začasni izvršitvi zapečatenja, in navedeno sodišče je pristojno za odločanje (po potrebi po vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe, za katerega meni, da je upošteven) v okviru nacionalnega postopka, v katerem mora odločiti.

[7] Po mnenju bolgarske vlade potrdilo o prejemu odredbe o zapečatenju potrjuje le datum vročitve te odredbe, iz katere ni razvidno, da bi bila odrejena njena začasna izvršitev.

[8] Točka 47 pisnega stališča bolgarske vlade.

[9] Točka 44 predložitvene odločbe oziroma točka 3 dopisa predložitvenega sodišča, ki ga je Sodišču prejelo 28. decembra 2023.

B. Vpliv sodbe Sodišča z dne 4. maja 2023 v zadevi MV – 98 na to zadevo [10]

38. Predložitveno sodišče se je sklicevalo na sodbo MV – 98, ki jo je izdalo Sodišče, da bi odgovorilo na drug predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je prvonavedeno sodišče vložilo leta 2021.

39. V zadevi MV – 98 je bilo dejansko stanje podobno dejanskemu stanju v tej zadevi: bolgarska davčna uprava je pri nadzoru, opravljenem v nekem poslovnem prostoru, ugotovila, da družba MV – 98 ni registrirala prodaje blaga in ni izdala potrdila iz davčne blagajne v zvezi z navedeno prodajo.

40. Na podlagi navedenega dejanskega stanja je davčna uprava, če se povzame:

– družbi MV – 98 v skladu s členom 185 zakona o DDV naložila denarno kazen;

– v skladu s členom 186 tega zakona sprejela upravni ukrep zapečatenja zadevnega prostora za obdobje 14 dni;

– s sklepom, izdanim na podlagi člena 60 APK, „je bila odobrena začasna izvršba tega ukrepa, saj je ta uprava menila, da je ta začasna izvršitev nujna za zaščito interesov države, zlasti interesov državne blagajne“. [11]

41. Sodišče je v sodbi MV – 98 razlago člena 273 Direktive o DDV in člena 50 Listine obravnavalo le za odločanje o uporabi načela *ne bis in idem* za kumulacijo denarne kazni in ukrepa zapečatenja prostora.

42. Sodišče dejansko ni obravnavalo tretjega vprašanja za predhodno odločanje v zadevi MV – 98, [12] ki se je nanašalo na razmerje med členom 47 Listine in nacionalnimi določbami o začasni izvršitvi zapečatenja poslovnih prostorov. Vsebina tega vprašanja, na katerega ni bilo odgovorjeno, je bila podobna vsebini edinega vprašanja, postavljenega v obravnavani zadevi.

43. Sodba MV – 98, čeprav se, ponavljam, ni izrekla o ureditvi začasne izvršitve zapečatenja, je v obravnavani zadevi do neke mere koristna: predložitveno sodišče je spodbudila, da zapečatenje opredeli kot sankcijo kazenske narave. Taka opredelitev lahko vpliva na obravnavo obravnavanega vsebinskega vprašanja.

C. Uporaba Listine

44. Določbe Listine se na podlagi njenega člena 51(1) uporabljajo za države članice, samo kadar te izvajajo pravo Evropske unije. [13]

[10] Zadeva C-97/21 (EU:C:2023:371; v nadaljevanju: sodba MV – 98).

[11] Sodba MV – 98, točka 20.

[12] Sodišče se ni moglo izreči o tretjem vprašanju za predhodno odločanje v zadevi MV – 98, ker niso bile izpolnjene zahteve iz člena 94(c) Poslovnika. Sodba MV –98, točke od 65 do 70.

[13] Glej zlasti sodbo z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), točka 17).

45. Iz členov 2 in 273 Direktive o DDV v povezavi s členom 4(3) PEU in členom 325(1) izhaja, da ima vsaka država članica obveznost sprejeti vse ustrezne zakonske in upravne ukrepe, s katerimi zagotovi, da je dolgovani DDV na njenem ozemlju v celoti pobran, ter preprečuje goljufijo. [14]

46. Člen 325 PDEU „državam članicam nalaga, da preprečujejo nezakonita dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije, z ukrepi, ki delujejo odvračilno in so učinkoviti, in jim zlasti nalaga sprejetje enakih ukrepov kot za preprečevanje goljufij, ki škodujejo njihovim interesom“. [15]

47. Nacionalna ureditev, na katero se nanaša predlog za sprejetje predhodne odločbe, je v delu, v katerem je njen namen zagotoviti pravilno pobiranje DDV in preprečiti utaje, načeloma v skladu z obveznostmi, ki izhajajo iz prava Unije.

48. S tega vidika se z upravnim ukrepom zapečatenja prostora, v katerem so bile ugotovljene kršitve zakona o DDV, izvajata člena 2 in 273 Direktive o DDV in s tem pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine.

49. Naložitev navedenega ukrepa zapečatenja mora zato spoštovati temeljno pravico, zagotovljeno s členom 47, prvi odstavek, Listine. Zato je treba vsebinsko preučiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, omejen na razlago te določbe.

D. Vsebinska presoja

1. Razmejitev spora

50. Ukrep zapečatenja poslovnega prostora je bil sprejet na podlagi člena 186(1) zakona o DDV. V skladu s členom 188(1) tega zakona se lahko začasno izvrši v skladu z določbami APK.

51. Iz predložitvene odločbe izhaja, da nacionalna sodna praksa ni enotna glede potrebe po tem, da se v vsakem posameznem primeru utemelji obstoj javnega interesa, ki upravičuje začasno izvršitev. Zdi se, da nekatera bolgarska sodišča menijo, da je treba vedno domnevati o obstoju navedenega interesa. [16]

52. Vsekakor pa če je bila odrejena začasna izvršitev posamičnega upravnega akta, se lahko zoper njo, kakor je pojasnjeno v predložitveni odločbi, ukrepa na dva načina:

– z izpodbijem začasne izvršitve, to je z vložitvijo pritožbe zoper odredbo o dovolitvi začasne izvršitve (člen 60(5) APK). V okviru navedene pritožbe se lahko zahteva razglasitev ničnosti navedene odredbe;

– s predlogom za odlog začasne izvršitve upravnega akta v smislu člena 166 APK.

[14] Sodba z dne 13. oktobra 2022, Direktor na Direktsia Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika (C-1/21, EU:C:2022:788), točka 60 in navedena sodna praksa.

[15] Sodba z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), točka 26.

[16] Točke od 61 do 63 predložitvene odločbe.

53. Iz predložitvene odločbe pa je razvidno, da je družba Ati-19 pritožbo za odpravo iz člena 60 APK vložila prepozno. Ker je bila navedena pritožba zavrnjena, je predlagala odlog začasne izvršitve, pri čemer se je sklicevala na pravno sredstvo iz člena 166 APK. Zaradi obravnave tega pravnega sredstva se je začel postopek, v katerem je bil vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe.

54. Po navedbah predložitvenega sodišča „[se] [r]avno zaradi obsega sodnega nadzora iz člena 166(2) APK […] postavlja vprašanje o učinkovitosti tega predloga [za odlog] v smislu člena 47, prvi odstavek, Listine.[17]

55. Natančneje, predložitveno sodišče pojasnjuje, da je treba ugotoviti:

– „[…] ali se s sodnim varstvom pred to izvršitvijo, preden sodišče odloči o zakonitosti odredbe o zapečatenju, zagotavlja zadostne zaščitne ukrepe pred arbitrarnimi in nesorazmernimi posegi v poslovanje družbe“;[18]

– „[…] ali postopek, kakršen je obravnavani postopek na podlagi člena 166(2) in (3) APK, v katerem je preučitev dejanskega stanja izključena in v katerem je predmet sodnega nadzora le obstoj povzročene škode, pomeni učinkovito pravno sredstvo v smislu člena 47 Listine“.[19]

56. Ker je dvom izražen tako, je predlog za sprejetje predhodne odločbe omejen nanju. Skladnost kumulativne naložitve zapečatenja in denarne kazni s pravom Unije ni vključena vanju.

57. Dvomi predložitvenega sodišča se torej nanašajo na omejitve, ki jih člen 166(2) in (3) APK določa za sodni nadzor odredb o začasni izvršitvi. Natančneje, predložitveno sodišče navaja:

– sodišče, ki mora opraviti navedeni nadzor, ne preiskuje dejstev, ki so bila podlaga za sprejetje take odredbe;

– prav tako ne presoja morebitne utemeljenosti *običajnih* tožbenih razlogov, naštetih v členu 146 APK (ki vključujejo kršitve postopka in obličnosti ter kršitev pravil materialnega prava);

– obramba v okviru člena 166(2) in (3) APK lahko temelji le na „resni ali težko popravljivi škodi“, ki jo začasna izvršitev povzroči zadevni osebi.[20]

58. Vendar vseeno ni povsem jasno, katera od teh omejitev naj bi bila upoštevna v sporu o glavni stvari. Zdi se, da se predložitveno sodišče osredotoča na dejstvo, da je „preučitev dejanskega stanja izključena“ (kakor je navedeno v točki 67 predložitvene odločbe), kar je v obravnavani zadevi morda nepomembno, saj naj družba Ati-19 v skladu s predložitveno odločbo ne bi izpodbijala dejanskega stanja.[21] Vendar se predložitveno sodišče v nadaljnjih odlomkih tega sklepa sklicuje na druge omejitve, ki naj bi jih nalagal člen 166 APK.

59. Zaradi ovir za sodni nadzor, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, bi lahko bila nacionalna ureditev neskladna s členom 47, prvi odstavek, Listine.

[17] Točka 51 predložitvene odločbe.

[18] Točka 52 predložitvene odločbe.

[19] Točka 67 predložitvene odločbe.

[20] Točka 58 predložitvene odločbe.

[21] Iz povzetka trditev družbe Ati-19 v točkah 19 in 20 predložitvene odločbe ni razvidno, da bi to podjetje izpodbijalo resničnost dejstev, ugotovljenih med davčnim nadzorom poslovnega prostora.

60. Po mnenju Komisije je zadevno nacionalno pravilo v delu, v katerem omejuje pristojnost sodišč za preverjanje obstoja in narave škode, ki bi nastala naslovniku upravnega akta, v nasprotju s členom 47, prvi odstavek, Listine. Pravica do učinkovitega pravnega sredstva, določena v tej določbi, naj bi zahtevala, da lahko nacionalno sodišče opravi celovit sodni nadzor za preučitev dejanskega stanja v zvezi s sprejetjem izpodbijanega upravnega akta ali prisilnega upravnega ukrepa. [22]

61. Bolgarska vlada poudarja, [23] da imajo naslovniki upravnega ukrepa, kot je zapečatenje, na voljo več pravnih sredstev, s katerimi lahko:

– vložijo pritožbo glede vsebine na podlagi člena 145 in naslednjih APK. Z vložitvijo te pritožbe se v skladu s členom 166(1) APK odloži izvršitev izpodbijanega upravnega akta;

– vložijo pritožbo v skladu s členom 60 APK, če je bil izdan sklep o začasni izvršitvi. V okviru te pritožbe lahko naslovnik odredbe zahteva njeno odpravo;

– na podlagi člena 166(2) APK predlagajo odlog odredbe o začasni izvršitvi.

62. Bolgarska vlada priznava, da sodišče v postopku, ki ga ureja člen 166(2) APK, ne preverja zakonitosti odredbe o začasni izvršitvi, ampak le, če ta izvršitev naslovniku povzroči resno ali težko popravljivo škodo. To je zato, dodaja, ker APK določa druga pravna sredstva (zlasti člen 60(5)) zoper navedeno odredbo, ki vključujejo presojo njegove zakonitosti. [24]

2. Člen 47, prvi odstavek, Listine in začasno sodno varstvo

63. Člen 47, prvi odstavek, Listine določa pravico do učinkovitega pravnega sredstva, pri čemer v tej določbi povzema sodno prakso Sodišča, ki je obstajala pred samo Listino. [25]

64. Iz navedene sodne prakse izhaja, da pravica do učinkovitega pravnega sredstva vključuje pravico, da se v postopkih, v katerih se odloča o pravicah, ki izhajajo iz prava Unije, po potrebi izda začasni ukrep (ne glede na to, ali gre za odložitev izvršitve akta ali drug začasni ukrep).

65. Uporabo člena 47, prvi odstavek, Listine, kar zadeva njegov vidik varstva, je mogoče obravnavati z dveh vidikov:

– začasnega sodnega varstva v zvezi z akti institucij Unije. Na podlagi členov 278 in 279 PDEU ter člena 256(1) PDEU mora to obliko sodnega varstva zagotoviti Sodišče ali Splošno sodišče. [26] Njegovo izvajanje je bilo predmet obsežne sodne prakse Sodišča; [27]

[22] Točka 40 stališč Komisije.

[23] Točka 59 stališč bolgarske vlade.

[24] Točka 68 stališč bolgarske vlade.

[25] Sodba z dne 13. marca 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), točka 37:„načelo učinkovitega sodnega varstva [je] splošno načelo prava Skupnosti, ki izhaja iz skupnih ustavnih tradicij držav članic […] ter prav tako [*potrjeno*] v členu 47 Listine […]“. Moj poudarek.

[26] Brez poseganja v pristojnost nacionalnih sodišč, da odredijo odlog izvršitve upravnega akta, sprejetega na podlagi uredbe, na katero se nanaša sodba z dne 21. februarja 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen in Zuckerfabrik Soest (C-143/88 in C-92/89, EU:C:1991:65), točka 1 izreka.

[27] Glej zlasti sklep podpredsednika Sodišča z dne 27. marca 2024, Komisija/Amazon Services Europe (C-639/23 P(R), EU:C:2024:277), točka 66: „lahko […] sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe, odobri odlog izvršitve in izda druge začasne odredbe, če je ugotovljeno, da je njihova izdaja na prvi pogled dejansko in pravno upravičena (*fumus boni juris*) ter da so nujni, torej da jih je treba izdati zaradi preprečitve nastanka resne in nepopravljive škode za interese stranke, ki jih predlaga, in da morajo učinkovati pred odločbo o tožbi v glavni stvari. […] Sodnik, pristojen za izdajo začasne odredbe, po potrebi tudi pretehta zadevne interese“.

– začasnega sodnega varstva v zvezi z akti državnih organov za varstvo pravic, ki izhajajo iz pravnega reda Unije. Tega morajo zagotoviti nacionalna sodišča v skladu s postopkovnimi pravili, ki jih sprejme vsaka država članica, pod pogojem, da niso v nasprotju s členom 47 Listine.

66. V okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe je treba upoštevati drugo od teh možnosti, saj je predmet razprave odlog upravnega akta (odredba za izvršitev zapečatenja poslovnega prostora), sprejetega v okviru zakonodaje za boj proti goljufijam na področju DDV, zaradi česar spor spada na področje uporabe prava Unije.

67. V zvezi s pristojnostmi nacionalnih sodišč, da zagotovijo začasno sodno varstvo, je Sodišče razsodilo, da:

– na splošno „mora imeti v skladu z ustaljeno sodno prakso nacionalno sodišče, ki mu je predložen spor, urejen s pravom Unije, možnost izdaje začasnih odredb, da bi zagotovilo polni učinek sodne odločbe, ki bo izdana o obstoju pravic, zatrjevanih na podlagi prava Unije“;[28]

– „načelo učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Skupnosti, [je treba] razlagati tako, da mora biti v pravnem redu države članice mogoče sprejeti začasne ukrepe, dokler se pristojno sodišče ne izreče o skladnosti nacionalnih določb s pravom Skupnosti, če je sprejetje takih ukrepov potrebno za zagotovitev polnega učinka sodne odločbe, ki bo izdana v zvezi z obstojem teh pravic“.[29]

68. Te ugotovitve Sodišča se lahko uporabijo za postopke pred nacionalnimi sodišči, v katerih se izpodbija posamični akt ali se izpodbija veljavnost nacionalnega pravila, ker je prvi oziroma drugo v nasprotju s pravom Unije.

69. Tako morajo biti v zakonodajah držav članic določena postopkovna sredstva, ki njihovim sodiščem omogočajo, da po potrebi odredijo odlog izvršitve upravnega akta, katerega izpodbijanje temelji na njegovi domnevni neskladnosti s pravom Unije, ki se uporablja za spor.

70. Na podlagi teh premis se zdi, da sistem začasnega sodnega varstva, kakor je zasnovan z APK, kot celota izpolnjuje zahteve iz člena 47, prvi odstavek, Listine, ker tožečim strankam omogoča, da predlagajo odlog izvršitve izpodbijanih aktov. Ta možnost zajema tudi odredbe za začasno izvršitev ukrepov, kakršno je zapečatenje poslovnega prostora.

71. Predložitveno sodišče mora razlagati nacionalno pravo in torej ugotoviti, ali se člen 166(2) APK uporablja ne glede na druga pravna sredstva, ki bi po mnenju bolgarske vlade omogočala odložitev odredbe o začasni izvršitvi zapečatenja.

[28] Sodba z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), točka 297, v kateri sta navedeni sodbi z dne 19. junija 1990, Factortame in drugi (C-213/89, EU:C:1990:257), točka 21, in z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi (C-416/10, EU:C:2013:8), točka 107.

[29] Sodba z dne 13. marca 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), točka 77 in točka 2 izreka.

72. Natančneje, navedeno sodišče bo moralo presoditi, ali lahko osebe, na katere se nanaša odredba o začasni izvršbi, s postopkovnim mehanizmom iz člena 60 APK to odredbo učinkovito izpodbijajo s sklicevanjem na razloge, ki lahko vzbudijo dvom o zakonitosti tega upravnega akta. Na podlagi preudarkov, ki jih je v zvezi s tem predložitveno sodišče navedlo v točki 60 predložitvene odločbe,[30] tega ni mogoče z gotovostjo razjasniti.

73. Bolgarska vlada trdi, da „vse okoliščine, ki so v skladu s členom 60(1) APK predložene v presojo sodišču, omogočajo celovit nadzor in hkrati posamično presojo primera iz obravnavane zadeve“.[31] V istem smislu poudarja, da sodišče pri preučitvi tožbe na podlagi člena 60 APK za odpravo odredbe o začasni izvršitvi „preučuje dopustnost in utemeljenost tožbe, formalne in vsebinske pogoje za izražanje upravne volje, na podlagi katere je bil izdan sklep, […] in ali so izpolnjeni pogoji za odobritev začasne izvršitve […]“.[32]

74. Če bi sledili tezi bolgarske vlade, njen pravni red tožeči stranki zagotavlja procesno sredstvo, ki sodišču omogoča, da brez omejitev opravi nadzor veljavnosti odredbe o začasni izvršitvi.[33]

75. Če bi se, kakor je navedeno v predložitveni odločbi, analiza nanašala izključno na člen 166(2) APK sam po sebi, njegovo besedilo zagotovo omejuje možnost odložitve na nastanek „resne ali težko popravljive škode“.

76. Vendar tudi s tega *ločenega* vidika ne izključujem, da člen 166(2) APK dopušča razlago, v skladu s katero lahko sodišče preuči škodo, na katero se nanaša ta določba, tako da v svojo presojo vključi drugačne dejavnike. Zlasti kadar se zatrjujejo velike pomanjkljivosti odredbe o izvršitvi (kakršna je očitna nepristojnost organa, ki jo je izdal, ali neobstoj ali očitno izkrivljeno prikazovanje dejanske podlage za odredbo), se mi zdi težko sprejeti, da bi lahko sodišče *prezrlo* navedene trditve.

77. V okviru te presoje bi lahko sodišče poleg tega presodilo, ali je bilo spoštovano splošno merilo iz člena 6(5) samega APK, v skladu s katerim upravni akt ne sme povzročiti škode, ki bi bila očitno nesorazmerna z zastavljenim ciljem.

78. To, kar je bilo navedeno do zdaj, bi veljalo še toliko bolj, če bi bila odredba o začasni izvršitvi, kakor se zdi, da izhaja iz razlage predložitvenega sodišča v zvezi s sodbo MV – 98, izdana v zvezi z dejanjem (ukrepom zapečatenja prostora), materialno gledano upravna sankcija kazenske narave.

79. V tem okviru bi zgolj možnost izvršitve kaznovalnega akta kazenske narave, ki ga je izdal organ, ki je očitno nepristojen, ali na podlagi neobstoječih ali očitno izkrivljenih dejstev, lahko povzročila dovolj resno *škodo* tistemu, ki bi mu bil naložen, da se sodišče ne bi moglo vzdržati odločitve o tem.

[30] „Obseg sodnega nadzora v postopku na podlagi člena 60, od (5) do (7), [APK] nad sklepom o dovolitvi začasne izvršitve, izdanem na podlagi člena 188(1) [zakona o DDV], se ne razlikuje bistveno od obsega sodnega nadzora v postopku na podlagi člena 166(2) [APK]. Razlika je kvečjemu *v širšem obsegu sodnega nadzora v postopku na podlagi člena 60(5) [APK]*, v okviru katerega lahko sodišče preveri presojo organa glede obstoja pogojev iz člena 60(1) (izdaja sklepa o dovolitvi začasne izvršitve). Vendar se člen 188(1) [zakona o DDV] ne razlaga in uporablja enotno“. Moj poudarek.

[31] Stališča bolgarske vlade, točka 22.

[32] Stališča bolgarske vlade, točka 65.

[33] Nekaj drugega pa je, če nekdo uporabi to procesno sredstvo, vendar to stori prepozno. Kakor je že bilo navedeno, je v predložitveni odločbi navedeno, da je družba Ati-19 ta mehanizem uporabila prepozno, tako da je bila njena tožba zavrnjena. Kratkost roka za vložitev pravnega sredstva, določenega v členu 60(5) APK (tri dni), bi lahko bila čezmerna, vendar v predložitvenem sklepu ni naveden noben dvom o tej težavi.

80. Za presojo pomena nasprotujočih si interesov je treba v zvezi z interesom uprave upoštevati, ali je cilj začasne izvršitve zgolj odvračalna preprečitev, takojšnja in učinkovita represija ali preprečitev večje škode. V zvezi z interesom osebe, ki ji je naložen ukrep, obseg škode, ki izhaja iz začasne izvršitve, in seveda možnost njene dejanske povrnitve. Zlasti pa tudi resničnost utemeljitve ugovora zoper izvršitev.

81. Le če bi predložitveno sodišče menilo, da taka celovita razlaga člena 166(2) APK ni mogoča, ker bi bila *contra legem*, bi bilo treba preučiti njegovo združljivost s členom 47, prvi odstavek, Listine. Drugače povedano, odločiti bi bilo treba, ali ta določba Listine dovoljuje, da sodišče, ki ne sme upoštevati drugih okoliščin (razen škode), ki negativno, in to očitno, posegajo v skladnost samega akta s pravom Unije, ne more zagotoviti učinkovitega začasnega sodnega varstva.

82. Ob pridržkih, ki sem jih navedel, menim, da bi bila učinkovitost sodnega varstva, ki se zahteva na podlagi člena 47, prvi odstavek, Listine, postavljena pod vprašaj, če bi razlaga nacionalne zakonodaje kot celote v delu, v katerem se z njo izvaja pravo Unije:

– sodni nadzor nad kaznovalnim upravnim ravnanjem, ki je po vsebini kazenske narave (v okviru postopka za odložitev odredbe o začasni izvršitvi zapečatenja poslovnega prostora), omejila zgolj na tehtanje resne ali težko popravljive škode, in

– obenem izključila vsakršno možnost, da bi sodišče za oblikovanje svojega stališča presodilo, ali je predlog za odložitev na prvi pogled dejansko in pravno utemeljen s trditvami, ki so verjetno sprejemljive.

83. Tehtanje interesov javne oblasti in tožeče stranke, ki jih predlaga, je neločljivo povezano z izdajo začasnih ukrepov. Ti morajo seveda upoštevati resno ali težko popravljivo škodo, ki jo zadevna oseba utrpi s takojšnjo izvršitvijo kaznovalnega upravnega akta. Sodišče bo lahko presodilo tudi, ali kljub vsemu obstaja prevladujoč javni interes, ki upravičuje to začasno izvršitev, saj predlog za izdajo začasnega ukrepa v zvezi z zadevno osebo ne poteka v praznini, temveč v nasprotju z navedenim interesom, povezanim z nameni, ki jim služi vsaka upravna dejavnost.

84. Vendar javni interes ni niti brezpogojen niti absoluten in ga je treba po potrebi uskladiti z interesom zadevne osebe, ob spoštovanju njenih pravic in legitimnih interesov.

85. Za spoštovanje učinkovitosti pravice do sodnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije, pa po mojem mnenju morda ni dovolj, da se obravnavo sodišča omeji zgolj na presojo škode, ki bi nastala zaradi začasne izvršitve upravnega akta, ki ima materialno gledano kaznovalni značaj.

86. Pristojno sodišče mora namreč pri sprejemanju odločitve o možnosti odložitve izvršitve imeti možnost, da presodi druge potencialno upoštevne elemente, na katere se sklicuje tisti, ki predlaga odložitev, in ki jih ni treba podrobno preučiti (kar je značilno za poznejši postopek v zvezi z zakonitostjo akta), ki na prvi pogled razkrivajo pomanjkljivosti, zaradi katerih navedeni akt ni skladen s pravom Unije.

87. Če ne bi bilo tako, začasno sodno varstvo iz člena 47 Listine ne bi bilo učinkovito: sodišče bi *moralo* potrditi utemeljenost začasne izvršitve kaznovalnega akta, pri čemer v fazi odložitve ne bi smelo presojati, kar je očitno v nasprotju s pravom Unije. V navedenih okoliščinah menim, da bi bila pravica do učinkovitega sodnega varstva (delno) okrnjena, kar bi preprečilo, da bi se v celoti izkoristilo možnosti iz te pravice.

88. S temi premisleki ne želim postavljati pod vprašaj pravil, ki so skupna številnim državam članicam, ki omejujejo odločanje sodišča v okviru posebnih postopkovnih mehanizmov, kakršni so tisti, ki se nanašajo na izdajo začasnih ukrepov. Menim le, da navedene omejitve ne morejo iti tako daleč, da bi funkciji sodišča, ki nadzira skladnost upravnih ravnanj s pravom Unije, odvzele enega od bistvenih elementov.

3. Raven varstva, ki jo zahteva Evropsko sodišče za človekove pravice v zvezi z začasnim varstvom

89. V skladu s členom 52(3) Listine sta vsebina in obseg pravic, ki jih priznava in ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP), „enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija. Ta določba ne preprečuje širšega varstva po pravu Unije“.

90. Uporaba te določbe pomeni, da je treba pri razlagi člena 47, prvi odstavek, Listine, ki ustreza členu 13 EKČP,[34] upoštevati sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP).

91. Predložitveno sodišče se sklicuje na dve sodbi ESČP, v katerih je sicer priznano, da se je mogoče tudi ob upoštevanju načela polne pristojnosti strinjati z nekaterimi odstopanji,[35] vendar navaja, da mora tožba, vložena pri sodišču, temu sodišču omogočiti, da opravi določeno preučitev dejanskega stanja in postopka, v katerem je bilo dejansko stanje ugotovljeno.[36]

92. Komisija podobno trdi, da EKČP po mnenju ESČP ne nasprotuje temu, da upravni organ naloži „kazen“ v okviru upravnega postopka, poznejšega nadzora sodišča s polno pristojnostjo pa ni mogoče izvzeti.[37]

93. V tem kontekstu Komisija meni, da čeprav je mogoče v primeru ukrepov, ki so ob njihovem sprejetju lahko začasno izvršljivi, dopustiti sistem manjših jamstev, je nujno, da poznejši sodni nadzor vključuje presojo dejanskega stanja.

94. Menim, da bo treba ob sklicevanju na sodno prakso ESČP ugotoviti, ali se nanaša na sodne pristojnosti za nadzor (pregled) upravnega ravnanja na splošno ali na posebno začasno sodno varstvo, ki ga morajo sodišča izvajati v zvezi z zahtevki strank zoper odredbo o začasni izvršitvi upravnega akta.

95. Med sodbami ESČP, na katere se sklicujeta predložitveno sodišče in Komisija:

– sodba ESČP Al-Dulimi in Montana Management Inc. proti Švici[38] je bila izdana za ugotovitev, ali je sodišče Švicarske konfederacije izpolnilo zahteve iz člena 6(1) EKČP, ko je preučilo tožbo

[34] Glej Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah, pripravljena pod vodstvom predsedstva Konvencije, ki je sestavilo Listino (UL 2007, C 303, str. 17). Nanje se v zvezi s členom 47, prvi odstavek, Listine in členom 13 EKČP sklicuje sodba z dne 29. marca 2022, Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, točka 116).

[35] Sodba ESČP z dne 21. junija 2016, Al-Dulimi in Montana Management Inc. proti Švici (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, točka 130).

[36] Sodba ESČP z dne 20. oktobra 2015, Fazia Ali proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, točki 83 in 84).

[37] Točka 35 stališč Komisije, v kateri je med drugim navedena sodba ESČP z dne 11. julija 2023, European Air Transport Leipzig Gmbh proti Belgiji (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913, točka 49).

[38] Sodba ESČP z dne 21. junija 2016, Al-Dulimi in Montana Management Inc. proti Švici (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, točke od 128 do 130). ESČP je v njej odločilo, da člen 6(1) EKČP načeloma zahteva obstoj pravnega sredstva polne pristojnosti (to je tožbe, v kateri je sodišče pristojno za odločanje o vseh postavljenih dejanskih in pravnih vprašanjih), čeprav ta pravica ni absolutna in je bilo „načelo polne pristojnosti večkrat omiljeno s sodno prakso ESČP“, ki ga je, zlasti v nekaterih zadevah upravnega prava, razlagalo manj strogo.

zoper odvzem premoženja, o katerem so se odločili organi te države na podlagi resolucije Varnostnega sveta Združenih narodov. V njej se ne omenja obseg začasnih ukrepov.

– V sodbi Fazia Ali proti Združenemu kraljestvu [39] je bilo ugotovljeno, da ni prišlo do kršitve člena 6(1) EKČP v zadevi, v kateri je tožeča stranka trdila, da je bila njena nezmožnost dostopa do neodvisnega in nepristranskega sodišča za preizkus dejanskega stanja pomenila kršitev te določbe. Tudi tu v sodbi ESČP ni bilo odločeno o obsegu začasnih ukrepov. Ugotovitve v njej v zvezi z nadzorom v okviru polne pristojnosti imajo splošno vsebino, ki jo je mogoče, odvisno od primera, prilagoditi.

– Sodba European Air Transport Leipzig Gmbh proti Belgiji [40] se nanaša na morebitno kršitev člena 6(1) EKČP, ker naj nacionalno sodišče pri nadzoru nad denarnimi kaznimi, naloženimi družbi, ne bi izvajalo nadzora v okviru polne pristojnosti. ESČP, ki ugotavlja, da ni bilo navedene kršitve, poudarja, da kadar „kazen“ v upravnem postopku izreče organ, ki sam po sebi ne izpolnjuje pogojev iz navedenega člena, mora biti ta odločba odprta za nadzor, ki ga opravi sodišče s polno pristojnostjo. Prav tako se v sodbi ne omenjajo težave, ki bi jih povzročali začasni ukrepi.

– V sodbi z dne 3. julija 2008 v zadevi Družstevní záložna Pria in drugi proti Češki republiki [41] je ponovno potrjeno, da gre za kršitev pravice iz člena 6(1) EKČP, kadar tožeča stranka pred sodiščem ne more izpodbijati ugotovitve dejanskega stanja iz odločbe, ki jo je sprejel upravni organ pri izvajanju svoje diskrecijske pravice. [42] Vendar se taka splošna trditev ne nanaša na obseg začasnih ukrepov, namenjenih odložitvi odredbe za začasno izvršitev upravnega akta.

96. Koristnost teh sodb za obravnavani primer je torej omejena, saj ne obravnavajo tega, kar se konkretno obravnava v tej zadevi. To, da mora pravni sistem kot celota zadevnim osebam omogočati, da vložijo tožbo v sporu polne pristojnosti zoper upravne akte, v kateri bo moralo sodišče odločiti o vseh vsebinskih vprašanjih, ne pomeni, da EKČP nalaga, da se ta celovit nadzor vedno in iz principa opravi v okviru vsakega od postopkovnih sredstev individualne narave, kakršna so ta v zvezi z začasnimi ukrepi.

97. Poleg tega je treba upoštevati, da je ESČP v zgoraj navedenih sodbah razsodilo, da pravica do dostopa do sodišča ni absolutna [43] in da v okviru sodnega nadzora nad upravno dejavnostjo člen 6 EKČP ne zagotavlja dostopa do ravni sodnega varstva, ki bi omogočala, da merilo sodišča nadomesti upravno merilo. [44]

98. Vsekakor sodna praksa ESČP, vsebovana v navedenih sodbah, ne zahteva nujno popolnega sodnega nadzora nad dejanskim stanjem, ki jih je ugotovil upravni organ, temveč „določeno preučitev“ tega dejanskega stanja in postopka, v katerem so bila ugotovljena.

99. ESČP pri presoji zadostnosti sodnega nadzora meni, da je treba poleg upoštevanja pristojnosti sodišča presoditi tudi dejavnike, kot so predmet upravnega akta, postopkovna jamstva in vsebina spora med upravo in zadevno osebo. [45]

[39] Sodba ESČP z dne 20. oktobra 2015, Fazia Ali proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810).

[40] Sodba ESČP z dne 11. julija 2023, European Air Transport Leipzig Gmbh proti Belgiji (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913).

[41] Sodba ESČP z dne 3. julija 2008, Družstevní záložna Pria in drugi proti Češki republiki (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401).

[42] Sodba ESČP z dne 3. julija 2008, Družstevní záložna Pria in drugi proti Češki republiki (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401), točka 111.

[43] Sodba ESČP z dne 21. junija 2016, Al-Dulimi in Montana Management Inc. proti Švici (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908), točka 129.

[44] Sodba ESČP z dne 20. oktobra 2015, Fazia Ali proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810), točka 77.

[45] Sodba ESČP z dne 20. oktobra 2015, Fazia Ali proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810), točka 78.

100. Sodba ESČP z dne 5. februarja 2002 v zadevi Čonka proti Belgiji,[46] v kateri je bilo odločeno o zahtevah iz člena 13 EKČP v okviru pritožbe v zvezi s pogoji pridržanja in izgona državljanov Slovaške, prosilcev za azil v Belgiji, na Slovaško, pa je bolj povezana z vprašanjem, ki se obravnava v tej zadevi.

101. ESČP je v tej sodbi preučilo vpliv člena 13 EKČP na izvrševanje aktov, ki jih sprejmejo nacionalni organi. Natančneje, ker so se izgnane osebe pritožile, da niso imele na voljo nobenega pravnega sredstva v skladu z zahtevami iz člena 13 EKČP, je ESČP preučilo, ali – kakor je trdila belgijska vlada – mehanizmi izpodbijanja, redne odložitve in nujne odložitve pred Conseil d'État (državni svet, Belgija) izpolnjujejo te zahteve.

102. ESČP, ki se je v tem smislu osredotočilo na spor, je poudarilo, da mora biti pravno sredstvo iz člena 13 EKČP učinkovito, in dodalo, da to pomeni, da gre za pravno sredstvo, ki lahko prepreči izvršitev ukrepov, ki so v nasprotju z EKČP in katerih posledice bi lahko bile nepovratne. Zato člen 13 EKČP nasprotuje temu, da se taki ukrepi izvršijo, še preden nacionalni organi preučijo njihovo združljivost z EKČP. Dodalo je, da imajo vsekakor države pogodbenice EKČP določeno polje proste presoje glede načina izpolnjevanja obveznosti, ki jih imajo na podlagi te določbe.[47]

103. Uporaba sodbe Čonka proti Belgiji v primeru, kakršen je ta, ki je podlaga za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, bi lahko vodila kvečjemu do tega, da ima bolgarsko pravo na voljo učinkovito pravno sredstvo za odložitev upravnih odločb, katerih posledice bi lahko bile nepovratne. Če bi priznali, da v zvezi z zapečatenjem poslovnih prostorov za omejeno obdobje obstaja ta nepovratnost (kar je vprašljivo), je treba poudariti, da je v skladu z APK zoper odredbo o izvršitvi tega ukrepa mogoče vložiti pravno sredstvo na način, ki je že bil naveden.

104. Skratka, v *tako specifični zadevi, kakršna je ta, ki je predmet tega postopka predhodnega odločanja*, se mi zdi težko najti jasno usmeritev sodne prakse ESČP, ki bi omogočala usmerjanje razlage Sodišča v zvezi s členom 47, prvi odstavek, Listine.

105. Nazadnje, če bi sledili rešitvi, ki jo predlagam v zvezi z uporabo člena 47, prvi odstavek, Listine, bi raven varstva, ki jo na podlagi te določbe zagotavlja pravo Unije, postala širša od ravni varstva iz členov 6 in 13 EKČP, kakor ju razlaga ESČP.

V. Predlog

106. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj Administrativen sad – Blagoevgrad (upravno sodišče v Blagoevgradu, Bolgarija) odgovori:

„Člen 47, prvi odstavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v povezavi s členom 273 Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost

je treba razlagati tako, da

[46] Sodba ESČP z dne 5. februarja 2002, Čonka proti Belgiji (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499).

[47] Sodba ESČP z dne 5. februarja 2002, Čonka proti Belgiji (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499), točka 79.

načeloma ne nasprotuje ureditvi države članice, ki kot celota sodišču omogoča odlog odredbe o začasni izvršitvi upravnega ukrepa zapečatenja poslovnega prostora, izdanega v primeru nepravilnosti v zvezi z davkom na dodano vrednost (DDV), če bi navedena začasna izvršitev lahko povzročila resno ali težko popravljivo škodo za tožečo stranko.

Vendar nasprotuje temu, da se obseg sodnega nadzora nad uporabo te nacionalne ureditve v okviru postopka za odlog odredbe o začasni izvršitvi omeji le na obstoj resne ali težko popravljive škode, pri čemer se izključi vsakršna možnost, da bi sodišče za oblikovanje svojega stališča presodilo, ali je predlog za odlog pravno in dejansko utemeljen s trditvami, ki so verjetno sprejemljive in ki na prvi pogled kažejo na pomanjkljivosti, ki niso združljive s skladnostjo navedenega akta s pravom Unije“.