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

C-733/23. sz. ügy

„Beach and bar management” EOOD
kontra
Nachalnik na otdel „Operativni deynosti” – Burgas

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

„Előzetes döntéshozatal – Közös hozzáadottértékadó-rendszer (héa) – 2006/112/EK irányelv – 273. cikk – Az Európai Unió Alapjogi Chartája – 50. cikk – A *ne bis in idem* elve – Pénztári bizonylat kiállítására vonatkozó kötelezettség elmulasztása – A helyiség lezárása – Az ugyanazon jogsértés miatt kiszabott büntetések halmozása – Az arányosság elve”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyát képező jogvita a bolgár adóhatóság által egy társasággal szemben a hozzáadottérték-adóra (héa) vonatkozó nemzeti jogszabályok megsértése miatt kiszabott nyolcvanöt pénzbírság jogszerűségére vonatkozik.

2. A vitatott pénzbírságok főszabály szerint a héa szabályszerű beszedésére és a csalás megelőzésére irányuló intézkedésnek minősíthetők (a 2006/112/EK irányelv [2] 273. cikke).

3. Az adóhatóság, amellett, hogy kiszabta e bírságokat a társasággal szemben, elrendelte azon üzlethelyiség lezárását, ahol a jogsértéseket elkövették. Az Ati-19 üggyel [3] ellentétben a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem tesz fel magára a lezárásra vonatkozó intézkedésre vonatkozó kérdést.

4. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 50. cikkével összeegyeztethető-e egy olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi pénzbírságok kiszabását olyan jogsértésekért, amelyek már a lezárásra vonatkozó, végrehajtott intézkedés tárgyát képezték.

[1] Eredeti nyelv: spanyol.

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

[3] Amelyben ugyanezen a napon ismertetem indítványomat (C-605/23).

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog. A héairányelv

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

6. A 273. cikk a következőképpen rendelkezik:

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

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

B. Nemzeti jog

1. A héatörvény[4]

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

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

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

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

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

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

9. A héatörvény 186. cikke a következőket kimondja:

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

1. elmulasztja:

a) a megfelelő értékesítési bizonylat kiállítását a 118. cikk értelmében.

[…]

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

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

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

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

[…]

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

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

„(1) A 186. cikk (1) bekezdése szerinti közigazgatási kényszerintézkedés a közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv 60. cikkének (1)-(7) bekezdésében meghatározott feltételek szerint azonnal végrehajtható.

(2) A bíróság határozata ellen nincs helye jogorvoslatnak.”

12. A 193. cikk megállapítja:

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

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

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

2. A közigazgatási eljárásról szóló törvénykönyv [6]

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

14. A 60. cikk kimondja:

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

(2) Az azonnali végrehajthatóságról szóló rendelkezést indokolni kell.

[…]

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

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

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

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

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

16. A 166. cikk előírja:

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

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

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

3. A szabálysértésekről és közigazgatási szankciókról szóló törvény[7]

17. A 22. cikk értelmében közigazgatási kényszerintézkedések alkalmazhatók a szabálysértések elkerülése és megszüntetése, valamint e szabálysértések hátrányos következményeinek elkerülése és kiküszöbölése érdekében.

18. A 27. cikk (1), (2), (4) és (5) bekezdése előírja:

„(1) A közigazgatási szankciót a jelen törvény rendelkezéseinek megfelelően, az elkövetett szabálysértésre előírt határokon belül kell meghatározni.

(2) A szankció megállapítása során figyelembe kell venni a szabálysértés súlyát, a szabálysértés elkövetésének indokait és az egyéb enyhítő és súlyosító körülményeket, valamint az elkövető vagyoni helyzetét.

[…]

(4) A 15. cikk (2) bekezdésében említett esetek kivételével a szabálysértésekre vonatkozó szankciók nem helyettesíthetők enyhébb szankciókkal.

(5) Az sem megengedett, hogy a szankciót az előírt minimális szankció alatt határozzák meg, legyen szó bírságról vagy valamely meghatározott szakma vagy tevékenység gyakorlásától való ideiglenes eltiltásról, a törvény által előírt esetek kivételével.”

19. Az említett törvény 59. cikke értelmében a szabálysértési határozat ellen a kézbesítéstől számított 14 napon belül jogorvoslattal lehet élni a Rayonen sad (kerületi bíróság) előtt.

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

20. A „Beach and bar management” EOOD (a továbbiakban: Beach and bar) egy üzlethelyiséget (bár és étterem) üzemeltető korlátolt felelősségű társaság.

21. 2022. augusztus 4-én a bolgár adóhatóság[8] ellenőrzést tartott a Beach and bar üzlethelyiségében, amelynek során:

– Két kártyaleolvasót és 85 betéti és hitelkártyákkal történő fizetésről készült, a 2022. június 25. és 2022. július 26. közötti időszakra vonatkozó bizonylatot talált.

– Megállapította, hogy a társaság nem állított ki adóbizonylatot e 85 ügyletre vonatkozóan.

[7] Zakon za administrativnite narushenia i nakazaniapodrán (a szabálysértésekről és közigazgatási szankciókról szóló törvény) (a DV 1969. november 28-i 92. száma), az alapeljárás tényállására alkalmazandó változatban.

[8] A műveletet a Glavna direktsia „Fiskalen kontrol” (adóellenőrzési főigazgatóság, Bulgária) végezte.

22. Az adóhatóság 2022. augusztus 12-én tizennégy nap időtartamra elrendelte az üzlethelyiség lezárását és az abba való belépés tilalmát. Külön rendelkezésben engedélyezte mindkét intézkedés azonnali végrehajtását.

23. A lezárásra vonatkozó intézkedést és az azonnali végrehajtás engedélyezését sikertelenül támadták meg két külön eljárásban az Administrativen sad – Burgas (burgaszi közigazgatási bíróság, Bulgária) előtt.

24. A közigazgatási hatóság a tényállást megállapítva nyolcvanöt bírságot kiszabó határozatot hozott.[9] Minden egyes esetben 500 BGN (hozzávetőleg 250 euró) összegű pénzbírságot szabott ki a Beach and bar társaságra, így a nyolcvanöt szabálysértés tekintetében a kiszabott összesített bírság teljes összege 42 500 BGN (hozzávetőleg 21 250 euró) volt.

25. Az adóbizonylatok kiállításának a nyolcvanöt fizetési művelet tekintetében történő elmulasztása miatt nyilvántartásba nem vett hozzáadottérték-adó (héa) teljes összege 268,02 BGN (hozzávetőleg 134 euró).

26. A nyolcvanöt bírságot kiszabó határozatot a Rayonen sad Burgas (burgaszi kerületi bíróság) előtt több más eljárásban támadták meg, amelyek a kereseteket elutasító ítéletekkel végződtek.

27. Az elsőfokú bíróság ítéletei ellen fellebbezést nyújtottak be az Administrativen sad – Burgashoz (burgaszi közigazgatási bíróság), amely három kérdést terjesztett előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé, amelyek közül csak az elsőt ismertetem:

„1) Úgy kell-e értelmezni az [EUMSZ] 325. cikket, a [héairányelv] 273. cikkét, valamint a […] Charta 50. cikkét, hogy e rendelkezések lehetővé tesznek olyan nemzeti jogszabályi rendelkezéseket, amelyek szerint az adókötelezettségek több rendbeli megsértése miatt összintézkedés (»az üzlethelyiség zárolása és az abba való belépés tilalma«) rendelhető el, ha az kizárólag a hátrányos hatások – többek között az Európai Unió pénzügyi érdekei sérelme mértékének – korlátozására irányul, a szabálysértő szankcionálására azonban nem, anélkül, hogy ez az intézkedés korlátozná az arra vonatkozó lehetőséget, hogy a szabálysértővel szemben olyan büntető jellegű, önálló eljárásokat folytassanak le az adókötelezettségek minden egyes említett megsértése tekintetében, amelyek egy pénzügyi szankció formáját öltő intézkedésnek az adóalannyal szemben történő elrendelésére irányulnak, minek körében a nemzeti bíróság minden egyes esetben köteles megvizsgálni és megállapítani, hogy a korábban elrendelt »az üzlethelyiség zárolása és az abba való belépés tilalma« összesített közigazgatási kényszerintézkedés a két cél közül melyik – megelőző-korlátozó jellegű vagy büntető jellegű cél – elérésére irányul?”

III. A Bíróság előtti eljárás

28. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2023. december 1-jén érkezett a Bírósághoz.

29. A Beach and bar, a bolgár kormány és az Európai Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket.

30. A Bíróság nem tartotta szükségesnek tárgyalás tartását.

[9] A lezárásra és annak végrehajtására vonatkozó eljárásokban hozott bírósági határozatok a pénzbírságok megtámadására irányuló eljárás során tartott tárgyalás idején már jogerősek voltak.

31. A Bíróság útmutatása szerint a jelen indítvány az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre szorítkozik.

IV. Elemzés

A. Elfogadhatóság

32. Amint azt már említettem, a kérdést előterjesztő bíróság előtt, a Beach and barral szemben a héatörvény nyolcvanöt alkalommal történő megsértése miatt kiszabott ugyanennyi bírság tárgyában folyik eljárás. E jogsértések alapján az üzlethelyiség tizennégy napra történő lezárására (és az abba való belépés megtiltására) vonatkozó intézkedést is elrendelték.

33. Amikor a pénzbírságok miatt indított eljárás a szóbeli szakaszához érkezett, már végrehajtották azt a lezárásra vonatkozó intézkedést, amely ellen a Beach and bar egy külön eljárásban sikertelenül élt jogorvoslattal.

34. Ebben az összefüggésben a bolgár kormány úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés elfogadhatatlan, mivel az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapját képező jogvita kizárólag a pénzügyi szankciókat érinti, és anélkül is megoldható, hogy külön vizsgálni kellene az uniós jog és a már végrehajtott, lezárásra vonatkozó intézkedés elfogadását lehetővé tevő nemzeti szabályozás összeegyeztethetőségét.

35. A Bizottság egyetért a bolgár kormány álláspontjával, de a kérdés átfogalmazását javasolja, amely lehetővé tenné a Bíróság számára, hogy az ügy érdemében döntsön.[10]

36. Véleményem szerint kizárt, hogy a Bíróság a kérdést előterjesztő bíróságnak adott válaszában az uniós jognak az üzlethelyiség lezárására vonatkozó nemzeti jogszabályokkal való összeegyeztethetőségéről döntsön,[11] amikor a lezárásra vonatkozó intézkedést az eredeti eljárás során nem támadták meg.

37. A kérdést előterjesztő bíróság kérdése azonban valójában nem annyira annak megállapítására irányul, hogy a kizárásra vonatkozó szabályok megfelelnek-e az uniós jognak, mint inkább annak megállapítására, hogy a szóban forgó pénzbírságok összhangban vannak-e az uniós joggal. Ebben az értelemben a Bizottság által javasolt átfogalmazásra irányuló javaslat elfogadható.

38. Nem azt kell tehát vizsgálni, hogy összeegyeztethető-e az uniós joggal az üzlethelyiség lezárására vonatkozó intézkedés, hanem azt, hogy ellentétes-e azzal az ugyanazon személyre ugyanazon cselekmények miatt kiszabott pénzbírság, amely cselekmények a lezárás alapjául is szolgáltak.

[10] A Bizottság írásbeli észrevételeinek 30–32. pontja. Ezekben a kérdés átfogalmazását javasolja annak eldöntése érdekében, hogy az uniós joggal ellentétes-e a szóban forgóhoz hasonló cselekményekért kiszabható pénzbírság, tekintettel arra, hogy az e pénzbírsággal büntetendő jogsértés már tárgyát képezte egy ugyanezen tényállás miatt elrendelt, lezárásra vonatkozó közigazgatási intézkedésnek.

[11] Ez az összeegyeztethetőség a C-605/23. sz. Ati-19 ügy tárgyát képezi.

B. Az ügy érdeméről

1. A 2023. május 4-i MV – 98 ítélet[12] jelen ügyre gyakorolt hatása

39. A Bíróság az MV – 98 ítéletben már döntött az ebben az ügyben alkalmazott nemzeti szabályozásnak a Charta 50. cikkével való összeegyeztethetőségéről.

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

41. E tények alapján, röviden, az adóhatóság:

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

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

– A CPA 60. cikke alapján hozott rendelkezésével engedélyezte az intézkedés ideiglenes végrehajtását.

42. Ezen ügyben annak megállapításáról volt szó lényegében, „[…] hogy a héairányelv 273. cikkét és a Charta 50. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az adóalannyal szemben ugyanazon adókötelezettség megsértése miatt, különböző és önálló eljárások eredményeként pénzbírságot és kereskedelmi helyiség zárolásában álló intézkedést lehet alkalmazni, amennyiben az említett intézkedések ellen különböző bíróságok előtt lehet jogorvoslattal élni”.[13]

43. A Bíróság mindenekelőtt „az alapügyben szóban forgó intézkedések büntető jellegének” (az MV – 98 ítélet 38–49. pontja) mint a Charta 50. cikke alkalmazhatóságának meghatározásához elengedhetetlen feltétel elemzésével foglalkozott.

44. Az említett értékelés szempontjából releváns három kritérium elemzése a lezárásra vonatkozó intézkedés tekintetében ahhoz a következtetéshez vezetett, hogy:

– Az a tény, hogy a belső jogban közigazgatási intézkedésnek minősül, nem zárja ki büntető jellegének elismerését (az MV – 98 ítélet 38–41. pontja).

– Ez az intézkedés a héával kapcsolatos jogsértésektől való elrettentésre és azok visszaszorítására irányul. Nem pusztán biztosítási intézkedésként szolgál, ahogyan azt az eljárásba beavatkozó egyes kormányok állították (az MV – 98 ítélet 42–44. pontja).

– A lezárásra vonatkozó intézkedés magas fokú szigort mutat (az MV – 98 ítélet 45–47. pontja).

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

[13] MV – 98 ítélet, 27. pont.

45. Ebben az összefüggésben a Bíróság kimondta, hogy „ha – amint az a kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott információkból kitűnik – az alapügyben szóban forgó intézkedéseket büntető jellegű szankcióknak kell minősíteni, úgy kell tekinteni, hogy e szankciók halmozása a Charta 50. cikkében biztosított alapvető jog korlátozását eredményezi”. [14]

46. A Bíróság MV – 98 ítéletének további indokolása a Charta 50. cikkében biztosított alapvető jog korlátozásának esetleges igazolására összpontosított.

47. Ezen érvelés végén a Bíróság megállapította, hogy „a héairányelv 273. cikkét és a Charta 50. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az adóalannyal szemben ugyanazon adókötelezettség megsértése miatt, különböző és önálló eljárások eredményeként pénzügyi szankciós intézkedést és a kereskedelmi helyiség zárolására irányuló intézkedést lehet kiszabni, amennyiben az említett intézkedések különböző bíróságok előtt támadhatók meg, és amennyiben az említett szabályozás nem biztosítja az eljárások olyan összehangolását, amely lehetővé tenné az említett intézkedések halmozásával járó többletteher szigorúan szükséges mértékűre csökkentését, továbbá nem teszi lehetővé annak biztosítását, hogy a kiszabott szankciók összességének súlya megfeleljen az érintett jogsértés súlyának”. [15]

2. A jelen ügy és az MV – 98 ügy közötti különbség

48. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, a jelen ügy egy pontosan meghatározható jellemzőjében különbözik az MV – 98 ügyben vizsgálttól: a korábbi ügyben egyetlen jogsértés eredményezte a lezárásra vonatkozó intézkedést és a pénzbírságot, míg most nyolcvanöt vitatott jogsértésről és nyolcvanöt pénzbírságról van szó, de csak egyetlen lezárásra vonatkozó intézkedésről, amely mindegyikre vonatkozik. [16]

49. Ez a különbség arra vezeti az előterjesztő bíróságot, hogy kérdést intézzen a Bírósághoz az MV – 98 ítéletében a lezárásra vonatkozó intézkedés büntető jellegére vonatkozóan tett megállapítások terjedelméről. Pontosabban az ilyen intézkedés megelőző vagy büntető céljára mint az ilyen minősítés meghatározó tényezőjére vonatkozóan.

50. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint, röviden:

– E konkrét eltéréstől eltekintve a jelen ügyben teljesülnek az eljárásoknak és szankcióknak a Charta 50. cikke által tiltott halmozása fennállásának megállapításához szükséges egyéb feltételek, nevezetesen: a tények azonossága és a szankciók azonossága.

– Ugyanakkor az a tény, hogy mind a nyolcvanöt adóügyi szabálysértés tekintetében egyetlen intézkedést, a helyiségek lezárását rendelték el, kétségeket ébreszt ezen intézkedés *büntető jellegét* illetően. [17]

51. A kérdést előterjesztő bíróság nem túl egyértelmű kifejezésekkel mutat rá arra, hogy mivel a lezárásra vonatkozó intézkedés nem egyéniesített, ez azt jelenti, hogy az Európai Unió érdekei tekintetében okozott kár mértékének korlátozására irányuló célja (és így a megelőző dimenziója)

[14] MV – 98 ítélet, 49. pont.

[15] MV – 98 ítélet, 63. pont.

[16] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 32. pontja.

[17] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 43. pontja.

elsőbbséget élvez a büntető jellegével szemben.[18] Ha ez azt jelenti, hogy a lezárás nem minősül valódi *büntető jellegű szankciónak*, akkor a Charta 50. cikkének alkalmazásához szükséges egyik feltétel hiányzik.

3. Értékelésem

52. Úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság e megközelítésére a válasz – különösebb értelmezési nehézségek nélkül – az MV – 98 ítéletben és a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatában, különösen a Menci ítéletben[19] található.

53. Ugyanis „a megtorlásra irányuló szankció a Charta 50. cikke értelmében vett büntető jelleget ölt, és hogy pusztán az, hogy megelőzésre irányuló célt is követ, nem foszthatja meg azt a büntetőjogi szankcióként való minősítéstől”.[20]

54. Amint arra az MV – 98 ítélet rámutatott, a kérdést előterjesztő bíróság által adott információk alapján „[…] a szabálysértésekről és a közigazgatási szankciókról szóló törvény 22. cikke [arról] tanúskodik, [hogy a lezárásra vonatkozó intézkedés] az elkövetett szabálysértések megszüntetésére és az új jogsértések elkövetésének megelőzésére irányul azáltal, hogy megakadályozza az érintett vállalkozót kereskedelmi telephelyének üzemeltetésében. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság pontosítja, hogy a zárolásra irányuló intézkedés egyszerre megelőző és megtorló célt követ, mivel arra is irányul, hogy visszatartsa az érintett személyeket a héatörvény 118. cikkének (1) bekezdésében előírt kötelezettség megsértésétől”.[21]

55. Ezen előfeltevésre tekintettel a Bíróság által az MV – 98 ítéletben levont következtetések a jelen ügyhöz hasonló esetre is kiterjeszthetők: a Charta 50. cikkének alkalmazása tekintetében arra az esetre kifejtett megfontolások, amikor *egyetlen lezárásra vonatkozó intézkedéshez egyetlen pénzbírság* társul, és mindkettő *egyetlen jogsértéshez* kapcsolódik, akkor is érvényesek, amikor az egyenlet második tagja nem egy, hanem nyolcvanöt pénzbírság.

56. A kérdést előterjesztő bíróság nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a szóban forgó lezárásra vonatkozó intézkedés büntető jelleggel bír. Úgy véli ugyanis, hogy annak általános és nem egyéniesített jellege miatt a megelőző funkció olyannyira felülírja a büntető funkciót, hogy feloldja annak büntető jellegét.

[18] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 47. pontja: „Összességében véve a jelen ügy valamennyi ismertetett körülménye azt a benyomást keltheti, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetben, amelyben összesen nyolcvanöt szabálysértés miatt közigazgatási kényszerintézkedés elrendelésére került sor anélkül, hogy a minden egyes szabálysértés miatt elrendelt intézkedés mértéke egyéniesítve lenne, a közigazgatási kényszerintézkedés biztosítási funkciója, amely a nyilvántartásba nem vett és ki nem számított héa összegét az eredeti megállapításokra korlátozza, nem egyszerűen túlsúlyban van az intézkedés büntető jellegéhez képest, hanem gyakorlatilag a közigazgatási kényszerintézkedés egyetlen formáját képezi a konkrétan bemutatott alapügyben, és kizárólag az Unió pénzügyi érdekei sérelme mértékének korlátozására irányul.”

[19] 2018. március 20-i Menci ítélet (C-524/15, EU:C:2018:197; a továbbiakban: Menci ítélet).

[20] Menci ítélet, 31. pont. Ugyanebben az értelemben: MV – 98 ítélet, 42. pont.

[21] MV – 98 ítélet, 44. pont.

57. Véleményem szerint, ahogyan a Menci ügyre vonatkozó indítványomban kifejtettem, „nehezen tagadható, hogy az adójogban a szankcionáló szabályok célja egyúttal a feltárt csalást elkövető adóalanyok megbüntetése, valamint az, hogy a többiek számára figyelmeztetésként vagy elrettentésként szolgáljon annak megelőzése céljából, hogy engedjenek az adófizetés elmulasztása kísértésének”. [22]

58. Mindenesetre a Bíróság szerint „[a] büntetőjogi szankciók […] a jellegüknél fogva egyaránt szolgálják a jogellenes magatartás megtorlását és megelőzését”. [23]

59. Logikus, hogy a helyiségek lezárása megakadályozza a kereskedelmi tevékenység gyakorlását, és ahhoz vezet, hogy az érintett személyt megfosztják bevételeitől. Amennyiben – mint a jelen esetben is – az ilyen intézkedést nem egészségügyi vagy hasonló megfontolásokból, [24] hanem pusztán adóügyi szabálysértések elkövetésének következményeként kerül elfogadásra, számomra tagadhatatlannak tűnik az intézkedés büntető (és megtorló) eleme. [25]

60. Ebből a szempontból az olyan intézkedés büntető funkciója, mint az üzlethelyiség lezárása, nem attól függ, hogy az az ezen intézkedéssel *büntetni* kívánt jogsértések nagyobb vagy kisebb számának felel-e meg. Ezen értékelés tekintetében egyetértek a Bizottsággal, amelynek véleménye szerint a büntető cél megléte nem attól függ, hogy az egy vagy több halmozott jogsértésre vonatkozik-e. [26]

61. A kérdést előterjesztő bíróság megközelítése mögött meghúzódni látszó logikát követve a héatörvény 186. cikkében előírt, lezárásra vonatkozó intézkedés csak akkor lenne megtorló jellegű és ezért anyagi jogi szempontból büntető jellegű, ha azt a szóban forgó nyolcvanöt jogsértés mindegyikére kiszabták volna, és így az az üzlethelyiség akár 2550 napos lezárását is jelenthette volna.

62. Nem gondolom, hogy ezt a nyilvánvalóan aránytalan következtetést el kell fogadni. Az ilyen feltételekkel elfogadott lezárás természetesen sokkal súlyosabb lenne büntető jellege szempontjából, mivel az üzlethelyiségek évekre történő bezárását vonná maga után. Ugyanez a büntető jelleg azonban akkor is fennáll, ha a lezárás, bár közismerten kevésbé terhes, az érintett személynek kárt okoz azzal, hogy tizennégy napig nem tudja folytatni kereskedelmi tevékenységét, és ez gazdasági veszteségekkel jár együtt. [27]

63. Véleményem szerint a lezárásra vonatkozó intézkedés *megelőző* vetülete a jelen ügyhöz hasonló esetekben nem írja felül a *büntető* vetületet és nem hígítja fel azt.

[22] A Menci ügyre vonatkozó indítvány (C-524/15, EU:C:2017:667, 113. pont). Majd hozzátette (99. lábjegyzet), hogy „[a] jogtudományi vita (bizonyos esetekben filozofikus vita) a büntetések alapjáról, indokáról és céljáról vagy céljairól századok óta tart különböző elméleteken keresztül, amelyek közül néhány a jóvátételi tényezőkre, mások a megelőző (általános és egyedi jellegű megelőzés) vagy elrettentő hatásokra helyezik a hangsúlyt”.

[23] MV – 98 ítélet, 42. pont.

[24] Nem zárom ki, hogy a kereskedelmi vagy ipari helyiségek tisztán és kizárólag megelőző jelleggel történő lezárása, például a közegészségügyet fenyegető súlyos veszély miatt is elrendelhető. Az ilyen esetekben, amelyeknek nincs büntető jellege, hiányzik a szankciókra jellemző büntető elem.

[25] A Bíróság is elismerte a lezárásra vonatkozó intézkedés *súlyos* jellegét, amely, bár legfeljebb 30 napra rendelhető el, akkor is, mint most, 14 nap volt. MV – 98 ítélet, 47. pont.

[26] A Bizottság írásbeli észrevételeinek 43. pontja.

[27] Amint azt a Bizottság állította, az üzlethelyiség – akár rövid időre történő – adminisztratív bezárása a kereskedő számára a pénzbírságnál súlyosabb szankciót vonhat maga után (írásbeli észrevételeinek 46. pontja).

64. Ebben az esetben az történt, hogy az adóhatóságok a jogsértések *sorozatának* fennállását állapították meg, így csak egyetlen, és nem nyolcvanöt, az üzlethelyiség lezárására vonatkozó intézkedést rendeltek el. Lehetett volna talán szigorúbb is, a lezárás (egyszeri) időtartamát a héatörvény 186. cikkének (1) bekezdése által megengedett maximális 30 napra emelve, de ez csak a hatóságra tartozik.

65. Összefoglalva, a Bíróság által az MV – 98 ítéletben az egyetlen adóügyi szabálysértés miatt elrendelt tizennégy napos lezárásra vonatkozó intézkedés anyagi jogi büntető jellegére vonatkozóan tett megállapítások teljes mértékben alkalmazhatók, ha az ilyen intézkedést együttesen, összesen nyolcvanöt halmozottan elkövetett jogsértés miatt rendelték el.

66. Ennek megfelelően az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az üzlethelyiség lezárását és az abba való belépés tilalmát tizennégy napra elrendelő közigazgatási intézkedés megtartja büntető jellegét, függetlenül attól, hogy azt a héatörvény egyszeri megsértése miatt vagy azt követően rendelték el, hogy egy adott időszak alatt a héatörvényt összességében véve nyolcvanöt alkalommal sértették meg.

V. Végkövetkeztetés

67. A fent kifejtettek alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy az Administrativen sad – Burgas (burgaszi közigazgatási bíróság, Bulgária) számára a következő választ adja:

„Az EUMSZ 325. cikket, a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló, 2006. november 28-i 2006/112/EK tanácsi irányelv 273. cikkét és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 50. cikkét

a következőképpen kell értelmezni:

azok a megfontolások, amelyek alapján a Bíróság a 2023. május 24-i MV – 98 ítéletét (C-97/21, EU:C:2023:371) meghozta, arra a helyzetre is kiterjednek, amikor a nemzeti adóhatóság nyolcvanöt pénzbírságot szab ki az adóalannyal szemben a hozzáadottértékadó-kötelezettségek sorozatos elmulasztása miatt, és az elkövetett adóügyi jogsértések összessége miatt tizennégy napra elrendeli az üzlethelyiség lezárását és az abba való belépés tilalmát.”