ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

17. listopadu 2011 *

Ve věci C-434/10,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Administrativen sad Sofia-grad (Bulharsko) ze dne 24. srpna 2010, došlým Soudnímu dvoru dne 6. září 2010, v řízení

Petar Aladžov

proti

Zamestnik direktor na Stolična direkcia na vatrešnite raboti kam Ministerstvo na vatrešnite raboti,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení J.-C. Bonichot (zpravodaj), předseda senátu, A. Prechal, K. Schiemann, C. Toader a E. Jarašiūnas, soudci,

* Jednací jazyk: bulharština.

generální advokát: P. Mengozzi,
vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za P. Aladžova M. Christovem, advokátem,

– za Evropskou komisi D. Maidani a V. Savovem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 6. září 2011,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 27 odst. 1 a 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských

států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi P. Aladžovem, bulharským státním příslušníkem, jedním z jednatelů společnosti Yu.B.N. Kargo, a Zamestnik direktor na Stolična direkcia na vatrešnite raboti kam Ministerstvo na vatrešnite raboti (zástupce ředitele ředitelství věcí týkajících se Sofie na ministerstvu vnitra, dále jen „zástupce ředitele“) ve věci rozhodnutí posledně uvedeného zakázat P. Aladžovi, aby opustil území státu až do zaplacení daňové pohledávky vůči této společnosti, jejímž věřitelem je bulharský stát, nebo do zřízení záruky pokrývající úplné zaplacení této pohledávky.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2004/38

3 Na základě svého čl. 3 odst. 1 se směrnice 2004/38 vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky.

4 Článek 4 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Aniž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, mají všichni občané Unie s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem a jejich rodinní příslušníci, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají platný cestovní pas, právo opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu."

5 Článek 27 odst. 1 a 2 uvedené směrnice stanoví:

„1. S výhradou této kapitoly smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.

2. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.

Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná."

Vnitrostátní právo

Bulharská ústava

6 Podle čl. 35 odst. 1 bulharské ústavy:

„Každý má právo svobodně si vybrat své bydliště, pohybovat se na území státu a opustit jej. Toto právo může být omezeno pouze zákonem na ochranu národní bezpečnosti, veřejného zdraví a práv a svobod ostatních občanů."

Zákon o bulharských osobních dokladech

7 Článek 23 odst. 2 a 3 zákona o bulharských osobních dokladech (Zakon za balgarskite lični dokumenti, DV č. 93 ze dne 11. srpna 1998), ve znění z roku 2006 (DV č. 105, dále jen „ZBLD"), stanoví:

„2. Každý bulharský státní příslušník má právo opustit stát s průkazem totožnosti a vrátit se s ním na jeho území přes vnitřní hranice Bulharské republiky se členskými státy Evropské unie a případně i přes hranice stanovené mezinárodními smlouvami.

3. Právo uvedené v odst. 2 není omezené, nestanoví-li zákon v zájmu ochrany bezpečnosti státu, veřejného pořádku, zdraví občanů nebo práv a svobod ostatních občanů jinak."

8 Článek 75 ZBLD stanoví:

„Není povoleno opustit stát:

[...]

5. osobám, ve vztahu k nimž bylo požádáno o uložení zákazu stanoveného v čl. 182 odst. 2 bodě 2 písm. a) a v čl. 221 odst. 6 bodě 1 písm. a) a b) zákoníku o řízení ve věcech daní a sociálních pojištění."

Zákoník o řízení ve věcech daní a sociálních pojištění

9 Článek 182 zákoníku o řízení ve věcech daní a sociálních pojištění (Danačno-osiguritelen procesualen kodeks, DV č. 105 ze dne 29. prosince 2005), ve znění z roku 2010 (DV č. 15 ze dne 23. února 2010), stanoví:

„1. Jestliže dluh není uhrazen v zákonné lhůtě, orgán, který pohledávku zjistil, předtím, než přijme opatření k vymáhání, zašle dlužníkovi výzvu k zaplacení jeho dluhu ve lhůtě sedmi dnů. Pro účely doručení výzvy dopisem orgánem, který pohledávku zjistil, se použijí relevantní ustanovení kapitoly 6. Pokud jde o pohledávky zjištěné národní agenturou pro veřejné příjmy, výzva dopisem je zaslána veřejným vykonavatelem.

2. a) Spolu s výzvou dopisem uvedenou v odst. 1 nebo v návaznosti na ni může orgán uvedený v odst. 1, přesahuje-li výše dluhu 5000 BGN a není-li záruky ve výši jistiny navýšené o úroky [...], požádat orgány ministerstva vnitra, aby dlužníkovi nebo členům jeho dozorčích nebo statutárních orgánů nepovolovaly opuštění státu, ale také aby jim odebraly nebo nevydávaly pas nebo jiný obdobný doklad umožňující překročení státních hranic.

[...]

4. Opatření uvedená v odst. 2 mohou být v závislosti na posouzení příslušného orgánu přijata souběžně nebo samostatně, a to s přihlédnutím k výši dluhu nebo k dlužníkovu chování, a to až do úplného zániku dluhu."

10 Článek 221 odst. 6 tohoto zákoníku stanoví:

„V případech, kdy příslušný orgán opatření uvedená v čl. 182 odst. 2 bodě 2 nebo v odst. 4 nepřijme, může veřejný vykonavatel, přesahuje-li výše dluhu 5000 BGN a není-li záruky ve výši rovnající se jistině navýšené o úroky:

1. navrhnout orgánům ministerstva vnitra:

a) zakázat dlužníkovi nebo členům jeho dozorčích nebo statutárních orgánů opuštění státu;

b) odebrat nebo nevydávat pas nebo jiný obdobný doklad umožňující překračování státních hranic.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

11 Petar Aladžov, bulharský státní příslušník, je jedním ze tří jednatelů společnosti Yu.B.N. Kargo.

12 Daňovým výměrem ze dne 10. října 1995, příkazem k vymáhání ze dne 20. srpna 1999, výzvou ze dne 10. dubna 2000 a oznámením ze dne 26. září 2001 se bulharský stát neúspěšně pokoušel od této společnosti získat úhradu daňové pohledávky v celkové výši 44 449 BGN (přibližně 22 000 eur) odpovídající dani z přidané hodnoty a clu, které tato společnost dluží, jakož i souvisejícím úrokům z prodlení.

13 Předkládající soud upřesňuje, že tato pohledávka není promlčena a že obstavení bankovních účtů společnosti a jí patřících motorových vozidel provedená dne 19. června 2009 neumožnila úhradu požadované částky, neboť na účtech nebylo dostatek finančních prostředků a nedošlo ke zjištění polohy vozidel.

14 V důsledku toho na žádost národní agentury pro veřejné příjmy ze dne 30. července 2009 v souladu s čl. 221 odst. 6 bodem 1 písm. a) a b) zákoníku o řízení ve věcech daní a sociálních pojištění zástupce ředitele přijal dne 25. listopadu 2009 proti P. Aladžovi na základě ustanovení čl. 75 bodu 5 ZBLD opatření spočívající v zákazu opustit stát až do zaplacení pohledávky státu nebo do zřízení záruky pokrývající úplné zaplacení této pohledávky. Předkládající soud upřesňuje, že zástupce ředitele měl k přijetí tohoto opatření vázanou pravomoc.

15 Před předkládajícím soudem P. Aladžov navrhl zrušení tohoto rozhodnutí a uvedl, že vzhledem k tomu, že je rovněž prodejním ředitelem jiné společnosti, Bultrako AD, oficiálního dovozce značky Honda do Bulharska, tento zákaz opustit stát vážně narušuje výkon jeho výdělečné činnosti, která vyžaduje řadu cest do zahraničí.

16 Předkládající soud uvedl, že P. Aladžov se jakožto občan Unie může dovolávat – a to i vůči orgánům státu, jehož je státním příslušníkem – práv souvisejících s tímto statutem, a zejména práva na volný pohyb na základě článků 20 SFEU a 21 SFEU a čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv Unie. Poznamenal, že toto právo však není bezpodmínečné a může být doplněno omezeními či podmínkami stanovenými Smlouvou o FEU či ustanoveními přijatými pro její uplatnění.

17 Předkládající soud uvedl rovněž, že ačkoli čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38 stanoví, že omezení svobody pohybu občanů Unie mohou být přijata z důvodů veřejného pořádku, bulharská ústava takový důvod omezení svobody pohybu bulharských občanů nestanoví. Tato ústava naproti tomu uvádí důvod založený na ochraně práv a svobod ostatních občanů, který směrnice 2004/38 nestanoví.

18 Předkládající soud dále uvedl, že sporné rozhodnutí nebylo přijato na základě zákona, který provedl směrnici 2004/38 do bulharského práva, ale na základě jiného právního přepisu.

19 Kromě toho předkládající soud konstatoval, že podle judikatury Soudního dvora opatření omezující svobodu pohybu občanů Unie musejí být odůvodněna skutečným, aktuálním a dostatečně vážným ohrožením některého ze základních zájmů společnosti a že musejí být nezbytná a přiměřená. V tomto ohledu rovněž poznamenal, že

Evropský soud pro lidská práva již rozhodl, že cíl skutečného vymožení daňových pohledávek může být legitimním důvodem pro omezení svobody pohybu zaručené článkem 2 protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (viz Evropský soud pro lidská práva, rozsudek Riener v. Bulharsko ze dne 23. května 2006).

20 Předkládající soud rovněž konstatoval, že ačkoli směrnice Rady 2008/55/ES ze dne 26. května 2008 o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z některých dávek, cel, daní a jiných opatření (Úř. věst. L 150, s. 28) a nařízení Komise (ES) č. 1179/2008 ze dne 28. listopadu 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením směrnice 2008/55 (Úř. věst. L 319, s. 21) stanoví mechanismus vzájemné pomoci mezi členskými státy v oblasti vymáhání pohledávek, ze spisu nevyplývá, že by na základě tohoto mechanismu byla přijata opatření za účelem vymožení dotčené pohledávky.

21 Konečně uvedl, že vnitrostátní ustanovení týkající se přijetí takového opatření spočívajícího v zákazu opustit území neukládají, aby správní orgán přezkoumal dopad opatření na profesní situaci dotyčné osoby ani na obchodní činnost dlužné společnosti, a tedy na její schopnost splatit dluh.

22 Za těchto okolností se Administrativen sad Sofia-grad rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Spadá zákaz opustit území členského státu Evropské unie uložený státnímu příslušníku tohoto státu jakožto jednateli obchodní společnosti, zapsané podle práva uvedeného členského státu, v důsledku neuhrazeného dluhu této společnosti ve

vztahu k veřejné správě pod důvod vycházející z ochrany ‚veřejného pořádku' ve smyslu čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38 […] za okolností věci v původním řízení a jsou-li dány zároveň následující podmínky:

– v ústavě dotčeného členského státu není stanoveno žádné omezení svobody pohybu fyzických osob za účelem ochrany ‚veřejného pořádku';

– důvod vycházející z ‚veřejného pořádku' jakožto základ pro výše uvedený zákaz je stanoven ve vnitrostátním zákoně přijatém k provedení jiného ustanovení práva Evropské unie;

– důvod vycházející z ‚veřejného pořádku' ve smyslu výše uvedeného ustanovení směrnice zahrnuje i důvod vycházející z ‚ochrany práv ostatních občanů', je-li přijímáno opatření k zajištění rozpočtových příjmů členského státu prostřednictvím vymožení veřejné pohledávky?

2) Vyplývá z omezení a podmínek stanovených pro výkon svobody pohybu občanů Evropské unie a z opatření přijatých k jejich provedení podle práva Evropské unie za okolností věci v původním řízení, že jsou přípustné vnitrostátní právní předpisy, které stanoví, že členský stát přijme vůči svému státnímu příslušníku jakožto jednateli obchodní společnosti zapsané podle práva uvedeného členského státu z důvodu neuhrazeného dluhu této společnosti vůči veřejné správě tohoto státu,

a to dluhu, který je podle práva tohoto státu kvalifikován jako ‚značný', donucovací správní opatření spočívající v ‚zákazu opustit stát', třebaže tuto veřejnou pohledávku lze vymoci za použití řízení o vzájemné pomoci mezi členskými státy stanoveného směrnicí [...] 2008/55 a nařízením [...] č. 1179/2008 [...]?

3) Je třeba zásadu přiměřenosti, omezení a podmínky výkonu svobody pohybu občanů Unie, jakož i opatření přijatá k jejich provedení podle práva Evropské unie, a zejména kritéria stanovená v čl. 27 odst. 1 a 2 směrnice 2004/38 […] za okolností věci v původním řízení vykládat v tom smyslu, že v případě existence dluhu obchodní společnosti zapsané podle práva určitého členského státu ve vztahu k veřejné správě, který je právem tohoto státu kvalifikován jako ‚dluh značné výše', připouštějí, aby byl fyzické osobě, která je jednatelem dlužné společnosti, uložen zákaz opustit dotčený členský stát, jestliže jsou dány zároveň následující podmínky:

– existence ‚dluhu značné výše' ve vztahu ke státu je považována za skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, s ohledem na nějž zákonodárce považoval za nutné zavést zvláštní opatření spočívající v ‚zákazu opustit stát';

– není stanoveno posuzování okolností souvisejících s osobním chováním jednatele a porušením jeho základních práv, jako je právo na výkon výdělečné činnosti v jiném pracovním poměru zahrnujícím cesty do zahraničí;

– po rozhodnutí o uložení zákazu nejsou brány v úvahu následky pro obchodní činnost dlužné společnosti a možnosti splacení dluhu ve vztahu ke státu;

– zákaz se ukládá na základě návrhu, který má závaznou povahu, v rozsahu, v němž návrh osvědčuje existenci dluhu ‚značné výše' určité obchodní společnosti ve vztahu ke státu, jejíž dluh není zajištěn v rozsahu jistiny a úroků, jakož i to, že osoba, vůči níž je navrhováno uložení zákazu, je jednatelem uvedené obchodní společnosti;

– zákaz se ukládá, dokud není pohledávka státu úplně splacena nebo plně zajištěna, aniž je stanoveno, že adresát zákazu se může domáhat přezkumu tohoto zákazu u orgánu, který zákaz uložil, a aniž je zohledněna promlčecí lhůta stanovená pro splacení dluhu?"

K předběžným otázkám

K první otázce

23 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda unijní právo brání legislativnímu ustanovení členského státu, které umožňuje, aby správní orgán zakázal státnímu příslušníkovi tohoto státu opustit tento stát z důvodu, že nebyl uhrazen daňový dluh společnosti, jejíž je jedním z jednatelů.

24 Za účelem užitečné odpovědi na tuto otázku je třeba uvést, že P. Aladžov jakožto bulharský státní příslušník má na základě článku 20 SFEU status občana Unie, a může se tedy i vůči svému členskému státu původu dovolávat práv, která s tímto statusem souvisejí, zejména práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států přiznaného článkem 21 SFEU (viz zejména rozsudky ze dne 10. července 2008, Jipa, C-33/07, Sb. rozh. s. I-5157, bod 17, a ze dne 5. května 2011, McCarthy, C-434/09, Sb. rozh. s. I-3375, bod 48).

25 Právo na svobodný pohyb zahrnuje jak právo občanů Evropské unie vstoupit na území jiného členského státu, než je členský stát jejich původu, tak i související právo opustit tento stát. Jak totiž Soudní dvůr měl již možnost zdůraznit, základní svobody zaručené Smlouvou by byly zbaveny své podstaty, pokud by členský stát původu mohl bez platného odůvodnění zakázat vlastním státním příslušníkům opustit jeho území a odebrat se na území jiného členského státu (viz výše uvedený rozsudek Jipa, bod 18).

26 Článek 4 odst. 1 směrnice 2004/38 ostatně výslovně stanoví, že všichni občané Unie s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem mají právo opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu.

27 Z toho vyplývá, že taková situace, jako je situace, v níž se nachází P. Aladžov, který má v úmyslu se z území státu, jehož je státním příslušníkem, odebrat na území jiného členského státu, spadá pod právo volného pohybu a pobytu občanů Unie v členských státech.

28 Právo občanů Unie na svobodný pohyb však není bezpodmínečné, nýbrž mohou s ním být spojena omezení a podmínky stanovené ve Smlouvě, jakož i v předpisech přijatých k jejímu provedení (viz zejména výše uvedený rozsudek Jipa, bod 21 a citovaná judikatura).

29 Tato omezení a tyto podmínky vyplývají zvláště z čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38, který umožňuje členským státům omezit svobodu pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Podle téhož článku však tyto důvody nesmějí být uplatňovány „k hospodářským účelům".

30 K tomu, aby unijní právo nebránilo takovému vnitrostátnímu opatření, jako je opatření, které zabránilo P. Aladžovi v opuštění území státu, ohledně něhož je nesporné, že nebylo přijato z důvodů veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, je tedy třeba doložit, že bylo přijato z důvodů veřejného pořádku a kromě toho za podmínky, že posledně uvedené důvody nebyly uplatněny k hospodářským účelům.

31 V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že se vnitrostátní zákon, který provádí směrnici 2004/38, nevztahuje na státní příslušníky Bulharské republiky.

32 Taková okolnost však v žádném případě nemůže mít za účinek, že by vnitrostátnímu soudu bylo zabráněno v tom, aby zajistil plný účinek ustanovení unijního práva použitelných ve věci v původním řízení, jak bylo uvedeno v bodě 27 tohoto rozsudku, a konkrétně článku 27 směrnice 2004/38. Přísluší tedy soudu, kterému byla věc předložena, aby ponechal nepoužité ustanovení vnitrostátního práva, které je v rozporu s unijním právem, zejména tím, že zruší individuální správní rozhodnutí přijaté na základě takového ustanovení (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 5. října 2010, Elčinov, C-173/09, Sb. rozh. s. I-8889, bod 31 a citovaná judikatura). Kromě toho ustanovení uvedeného článku, která jsou bezpodmínečná a dostatečně přesná, může jednotlivec uplatnit vůči členskému státu, jehož je státním příslušníkem (viz obdobně rozsudek ze dne 4. prosince 1974, van Duyn, 41/74, Recueil, s. 1337, body 9 až 15).

33 Rovněž irelevantní je okolnost, že – jak zdůraznil předkládající soud – bulharská ústava k odůvodnění omezení svobody pohybu bulharských státních příslušníků

nevychází z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví, ale uplatňuje zejména důvod vycházející z ochrany práv a svobod ostatních občanů, na základě něhož byl přijat ZBLD. Je totiž nutno pouze zjistit, zda omezení volného pohybu tuzemského státního příslušníka, které je uloženo za účelem vymožení – jak je tomu ve věci v původním řízení – daňové pohledávky a které je podle vnitrostátního práva odůvodněno snahou chránit práva ostatních občanů, je založeno na důvodu, který lze považovat za spadající pod důvod veřejného pořádku ve smyslu unijního práva.

34 Soudní dvůr vždy zdůrazňoval, že i když v podstatě členské státy mají možnost v souladu s vnitrostátními potřebami, které se mohou v jednotlivých členských státech a v různých obdobích lišit, určit požadavky veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, nic to nemění na tom, že v kontextu Unie, a zejména mají-li tyto požadavky odůvodnit odchylku od základní zásady volného pohybu osob, musí být chápany striktně, takže jejich dosah nemůže být určován jednostranně každým členským státem bez kontroly ze strany orgánů Unie (viz zejména výše uvedený rozsudek Jipa, bod 23).

35 Soudní dvůr tak upřesnil, že pojem „veřejný pořádek" předpokládá v každém případě kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti (viz zejména výše uvedený rozsudek Jipa, bod 23 a citovaná judikatura).

36 Předkládající soud v tomto ohledu odkazuje na charakter obecného zájmu, který má úkol veřejné správy, jehož cílem je zajistit rozpočtové příjmy, a na cíl ochrany práv ostatních občanů, který sleduje vymáhání veřejných pohledávek. Tento soud dále uvádí, že neuhrazení daňového dluhu dlužné společnosti ve věci v původním řízení je ohrožením vyššího zájmu společnosti.

37 Je sice pravda, že nelze principiálně vyloučit – jak ostatně uznal Evropský soud pro lidská práva (viz výše uvedený rozsudek Riener v. Bulharsko, § 114 až § 117) – že nevymožení daňových pohledávek může spadat pod požadavky veřejného pořádku. S ohledem na pravidla unijního práva vztahující se k volnému pohybu občanů Unie tomu tak však může být pouze v případě skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, který vyplývá například z významu dotčených částek či z nezbytnosti boje proti daňovým podvodům.

38 Jestliže vymáhání veřejných pohledávek, zvláště vymáhání daní, má zajistit financování zásahů dotčeného členského státu v závislosti na rozhodnutích, která jsou zejména výrazem jeho obecné hospodářské a sociální politiky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. září 2011, Lady & Kid a další, C-398/09, Sb. rozh. s. I-7375, bod 24), ani opatření přijatá veřejnými orgány za účelem zajištění tohoto vymožení nemohou být principiálně považována za opatření, která byla přijata výlučně k hospodářským účelům ve smyslu ustanovení čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38.

39 Samotné skutečnosti, které vyplývají z předkládacího rozhodnutí, jak byly připomenuty v bodě 36 tohoto rozsudku, však neumožňují ověřit, zda taková opatření, jako jsou opatření dotčená ve věci v původním řízení, byla přijata na základě takových úvah, a zvláště neumožňují dospět k závěru v tom smyslu, že byla přijata pouze k hospodářským účelům. Přísluší vnitrostátnímu soudu, aby v tomto ohledu provedl nezbytná ověření.

40 S ohledem na předcházející úvahy je na první otázku třeba odpovědět tak, že unijní právo nebrání legislativnímu ustanovení členského státu, které správnímu orgánu umožňuje, aby státnímu příslušníku tohoto státu zakázal opustit jeho území z důvodu, že nebyl uhrazen daňový dluh společnosti, jejíž je jedním z jednatelů, avšak za dvojí podmínky, že cílem dotčeného opatření je za určitých výjimečných okolností,

které mohou vyplývat zejména z povahy nebo z významu tohoto dluhu, odpovědět na skutečné, aktuální a dostatečně vážné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti a že takto sledovaný cíl neodpovídá pouze hospodářským účelům. Přísluší vnitrostátnímu soudu, aby ověřil, že je tato dvojí podmínka splněna.

Ke druhé a třetí otázce

41 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, kterými je třeba se zabývat společně, je, za jakých podmínek lze mít za to, že právní předpisy takového druhu, jako jsou právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení, jsou přiměřené a dodržují pravidlo, podle něhož omezení svobody pohybu musejí být založena na osobním chování dotyčné osoby, jestliže jednak existují nástroje Společenství týkající se pomoci v daňové oblasti a jednak se dotčené právní předpisy vyznačují svou přísností a svým automatickým použitím.

42 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38 opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Jak vyplývá z judikatury uvedené v bodě 35 tohoto rozsudku, chování dotyčné osoby musí kromě toho představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého základního zájmu společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.

43 Za těchto podmínek by vnitrostátní zákonné či podzákonné ustanovení, které by rozhodnutí o zákazu opuštění území přiznávalo automatický charakter pouze z důvodu existence daňového dluhu, aniž by bylo zohledněno osobní chování dotyčné

osoby, neodpovídalo požadavkům unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. ledna 1999, Calfa, C-348/96, Recueil, s. I-11, body 27 a 28).

44 Ve věci v původním řízení se s ohledem na předkládací rozhodnutí jeví, že z ustanovení zákoníku o řízení ve věcech daní a sociálních pojištění ani z ustanovení ZBLD, na základě nichž bylo přijato rozhodnutí správy zakázat P. Aladžovi opustit bulharské území, nevyplývá povinnost pro příslušné správní orgány, aby zohlednily osobní chování dotyčné osoby. Je sice pravda, že se jeví, že ustanovení zákoníku o řízení ve věcech daní a sociálních pojištění takové zohlednění nevylučují, neboť ponechávají orgánům, kterých se týkají, určitý rozhodovací prostor, když stanoví, že „mohou" požádat, aby byl takový zákaz uložen podle ZBLD. V tomto kontextu, ačkoli uvedené orgány nejsou zbaveny možnosti zohlednit toto chování, je třeba konstatovat, že se jeví, že taková legislativní ustanovení, jako jsou ustanovení dotčená ve věci v původním řízení, neobsahují žádnou takovou povinnost, jako je povinnost uvedená výše, která je jediná v souladu s požadavky unijního práva.

45 Kromě toho ze spisu, který předkládající soud předal Soudnímu dvoru, vyplývá, že se jeví, že opatření přijaté vůči žalobci je založeno pouze na existenci daňového dluhu společnosti, jejíž je jedním z jednatelů, a pouze z důvodu tohoto postavení s vyloučením jakéhokoli specifického posouzení osobního chování dotyčné osoby a bez odkazu na jakoukoli hrozbu, kterou by dotyčná osoba představovala pro veřejný pořádek.

46 Soudnímu dvoru však nepřísluší vyjadřovat se ke slučitelnosti vnitrostátních opatření s unijním právem a přísluší předkládajícímu soudu, aby provedl zjištění nezbytná k posouzení této slučitelnosti (výše uvedený rozsudek Jipa, bod 28).

47 Z titulu kontroly dodržování zásady přiměřenosti mu rovněž přísluší, aby určil, zda zákaz opuštění území je způsobilý zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a zda

nepřekračuje meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Jipa, bod 29). Z tohoto důvodu i za předpokladu, že by nemožnost vymožení dotčeného dluhu představovala skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti, přísluší předkládajícímu soudu, aby ověřil zejména to, zda je dotčené opatření spočívající v zákazu tím, že P. Aladžova zbavuje možnosti vykonávat část jeho výdělečné činnosti v zahraničí a že ho tak zbavuje části jeho příjmů, způsobilé zaručit vymožení daně, které sleduje, a že je za tímto účelem nezbytné. Přísluší mu rovněž, aby ověřil, zda neexistují jiná alternativní opatření, než je zákaz opuštění území, která by byla stejně účinná pro získání tohoto vymožení, aniž by narušila svobodu pohybu.

48 Mezi tato alternativní opatření by mohla případně patřit opatření, která vnitrostátní orgány mohou přijmout zejména podle směrnice 2008/55, na kterou poukazuje vnitrostátní soud. V každém případě však vnitrostátnímu soudu přísluší, aby ověřil, že pohledávka dotyčného členského státu spadá do oblasti působnosti uvedené směrnice.

49 S ohledem na předcházející úvahy je na druhou a třetí otázku třeba odpovědět tak, že i za předpokladu, že by takové opatření spočívající v zákazu opuštění území, jako je opatření týkající se P. Aladžova ve věci v původním řízení, bylo přijato za podmínek stanovených v čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38, podmínky, které jsou stanoveny v odst. 2 téhož článku, takovému opatření brání,

– jestliže je založeno pouze na existenci daňového dluhu společnosti, jejíž je tento žalobce jedním z jednatelů, a pouze z důvodu tohoto postavení s vyloučením jakéhokoli specifického posouzení osobního chování dotyčné osoby a bez odkazu na jakoukoli hrozbu, kterou by dotyčná osoba představovala pro veřejný pořádek, a

– jestliže zákaz opuštění území není způsobilý zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a překračuje meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné.

Přísluší předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda ve věci, která mu byla předložena, tomu tak je.

K nákladům řízení

50 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

1) Unijní právo nebrání legislativnímu ustanovení členského státu, které správnímu orgánu umožňuje, aby státnímu příslušníku tohoto státu zakázal opustit jeho území z důvodu, že nebyl uhrazen daňový dluh společnosti, jejíž je jedním z jednatelů, avšak za dvojí podmínky, že cílem dotčeného opatření je za určitých výjimečných okolností, které mohou vyplývat zejména z povahy nebo z významu tohoto dluhu, odpovědět na skutečné, aktuální a dostatečně vážné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti a že takto sledovaný cíl neodpovídá pouze hospodářským účelům. Přísluší vnitrostátnímu soudu, aby ověřil, že je tato dvojí podmínka splněna.

2) I za předpokladu, že by takové opatření spočívající v zákazu opuštění území, jako je opatření týkající se P. Aladžova ve věci v původním řízení, bylo přijato za podmínek stanovených v čl. 27 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, podmínky, které jsou stanoveny v odstavci 2 téhož článku, takovému opatření brání,

– **jestliže je založeno pouze na existenci daňového dluhu společnosti, jejíž je tento žalobce jedním z jednatelů, a pouze z důvodu tohoto postavení s vyloučením jakéhokoli specifického posouzení osobního chování dotyčné osoby a bez odkazu na jakoukoli hrozbu, kterou by dotyčná osoba představovala pro veřejný pořádek, a**

– **jestliže zákaz opuštění území není způsobilý zaručit uskutečnění cíle, který sleduje, a překračuje meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné.**

Přísluší předkládajícímu soudu, aby ověřil, zda ve věci, která mu byla předložena, tomu tak je.

Podpisy.