TEISINGUMO TEISMO (ketvirtoji kolegija) SPRENDIMAS

2011 m. lapkričio 17 d.*

Byloje C-434/10

dėl *Administrativen sad Sofia-grad* (Bulgarija) 2010 m. rugpjūčio 24 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2010 m. rugsėjo 6 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Petar Aladzhov

prieš

Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti

TEISINGUMO TEISMAS (ketvirtoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas J.-C. Bonichot (pranešėjas), teisėjai A. Prechal, K. Schiemann, C. Toader ir E. Jarašiūnas,

* Proceso kalba: bulgarų.

generalinis advokatas P. Mengozzi,
kanclerė L. Hewlett, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— P. Aladzhov, atstovaujamo advokato M. Hristov,

— Europos Komisijos, atstovaujamos D. Maidani ir V. Savov,

susipažinęs su 2011 m. rugsėjo 6 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra pateiktas dėl 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančios direktyvas 64/221/EEB, 68/360/

EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158; p. 77; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 46), 27 straipsnio 1 ir 2 dalių išaiškinimo.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant Bulgarijos piliečio P. Aladzhov, vieno iš bendrovės *Yu.B.N. Kargo* vadovų, ir *Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti* (Sofijos vidaus reikalų direkcijos prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus pavaduotojas, toliau — direktoriaus pavaduotojas) skundą dėl pastarojo sprendimo uždrausti P. Aladzhov išvykti iš nacionalinės teritorijos, kol bus sumokėta šios bendrovės skola Bulgarijos valstybei arba kol bus garantija užtikrintas visiškas jos sumokėjimas.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisė

Direktyva 2004/38

3 Remiantis Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 1 dalimi, ši direktyva taikoma visiems Sąjungos piliečiams, kurie atvyksta į kitą valstybę narę, kurios piliečiai jie nėra, arba tokioje valstybėje narėje gyvena, ir jų šeimos nariams.

4 Šios direktyvos 4 straipsnio 1 dalyje nurodyta:

„Nepažeidžiant nuostatų dėl kelionės dokumentų, taikomų nacionaliniam pasienio patikrinimui, visi Sąjungos piliečiai, turintys galiojančią tapatybės kortelę ar pasą, ir jų šeimos nariai, kurie nėra valstybės narės piliečiai ir turi galiojantį pasą, turi teisę išvažiuoti iš valstybės narės teritorijos į kitą valstybę narę.“

5 Šios direktyvos 27 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyta:

„1. Laikydamosi šio skyriaus nuostatų valstybės narės gali apriboti Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių, neatsižvelgiant į pilietybę, judėjimo ir gyvenimo šalyje laisvę dėl valstybinės politikos [viešosios tvarkos], visuomenės saugumo ar sveikatos apsaugos priežasčių. Šiomis priežastimis nesinaudojama ekonominėms reikmėms patenkinti.

2. Priemonės, kurių imtasi dėl valstybinės politikos [viešosios tvarkos] ar visuomenės saugumo priežasčių, turi atitikti proporcingumo principą ir turi būti grindžiamos vien tik atitinkamo asmens elgesiu. Buvę kriminaliniai nusikaltimai [nuteisimai baudžiamąja tvarka] patys savaime negali būti tokių priemonių ėmimosi priežastis.

Atitinkamo asmens elgesys turi kelti tikrą [esamą] ir pakankamai rimtą pavojų, kenkiantį vienam iš pagrindinių visuomenės interesų. Pateisinimai, kurie yra nesusiję [nėra tiesiogiai susiję] su atvejo aplinkybėmis arba grindžiami bendrosios prevencijos sumetimais, nėra priimtini.“

Nacionalinė teisė

Bulgarijos konstitucija

6 Pagal Bulgarijos konstitucijos 35 straipsnio 1 dalį:

„Kiekvienas asmuo turi teisę laisvai rinktis gyvenamąją vietą, judėti šalies teritorijoje ir išvykti iš jos. Ši teisė gali būti ribojama tik įstatymu dėl nacionalinio saugumo, visuomenės sveikatos ir kitų piliečių teisių ir laisvių apsaugos.“

Bulgarijos asmens dokumentų įstatymas

7 Bulgarijos asmens dokumentų įstatymo (*Zakon za balgarskite litschni dokumenti*, DV, Nr. 93, 1998 m. rugpjūčio 11 d.), iš dalies pakeisto 2006 m. (DV, Nr. 105, toliau — ZBLD), 23 straipsnio 2 ir 3 dalyse nustatyta:

„2. Kiekvienas Bulgarijos pilietis turi teisę taip pat su asmens kortele išvykti iš šalies ir grįžti į ją per Bulgarijos Respublikos vidaus sienas su Europos Sąjungos valstybėmis narėmis, taip pat tarptautinėse sutartyse numatytais atvejais.

3. 2 dalyje numatyta teisė gali būti apribota tik įstatymu ir tik siekiant užtikrinti nacionalinį saugumą, palaikyti viešąją tvarką ar apsaugoti kitų piliečių sveikatą, teises ir laisves.“

8 ZBLD 75 straipsnyje nustatyta:

„Iš šalies draudžiama išvykti:

<...>

5) asmenims, kurių atžvilgiu buvo prašoma taikyti draudimą pagal Mokesčių ir socialinio draudimo procedūros kodekso 182 straipsnio 2 dalies 2 punkto a papunktį ir 221 straipsnio 6 dalies 1 punkto a ir b papunkčius.“

Mokesčių ir socialinio draudimo procedūros kodeksas

9 Mokesčių ir socialinio draudimo procedūros kodekso (*Danachno-osiguritelen protsesualen kodeks*, DV, Nr. 105, 2005 m. gruodžio 29 d.), iš dalies pakeisto 2010 m. (DV, Nr. 15, 2010 m. spalio 23 d.), 182 straipsnyje nustatyta:

„1. Jei per įstatymo nustatytą terminą skola nesumokama, skolinį reikalavimą nustačiusi institucija prieš imdamasi priverstinio vykdymo priemonių skolininkui nusiunčia raginimą sumokėti skolą per septynių dienų terminą. Skolinį reikalavimą nustačiusios institucijos raginimo įteikimui taikomos atitinkamos 6 skyriaus nuostatos. Skolinį reikalavimą nustačius Nacionalinei pajamų agentūrai, raginimą siunčia už vykdymą atsakingas pareigūnas.

2. a) kartu su 1 dalyje nurodytu raginimu arba vėliau, 1 dalyje minima institucija gali, jei įsiskolinimo suma viršija 5 000 BGN ir jei nepateikta pagrindinės sumos su delspinigiais garantija <...>, kreiptis į Vidaus reikalų ministerijos tarnybas, kad jos uždraustų skolininkui ar jo valdymo ar kontrolės organų nariams išvykti iš šalies ir kad neišduotų ar atimtų pasus bei juos atstojančius asmens dokumentus, reikalingus kirsti valstybės sieną.

<...>

4. Jei kompetentingos institucijos mano esant reikalinga, 2 dalyje numatytų priemonių gali būti imamasi vienu metu ar atskirai, atsižvelgiant į įsiskolinimo sumą ar skolininko elgesį iki visiško skolos sumokėjimo."

10 Šio kodekso 221 straipsnio 6 dalyje numatyta:

„Tais atvejais, kai kompetentingos institucijos netaikė 182 straipsnio 2 dalies 2 punkte ar 4 dalyje numatytų priemonių ir jei įsiskolinimo suma viršija 5 000 BGN ir nepateikta pagrindinės sumos ir delspinigių dydžio garantija, už vykdymą atsakingas pareigūnas gali:

1) kreiptis į vidaus reikalų ministerijos tarnybas, kad jos:

a) uždraustų skolininkui ar jo bendrovės valdymo organų nariams išvykti iš šalies;

b) neišduotų ar paimtų pasus ir juos atstojančius asmens dokumentus, reikalingus kirsti valstybės sieną.“

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

11 Bulgarijos pilietis P. Aladzhov yra vienas iš trijų bendrovės *Yu.B.N. Kargo* vadovų.

12 1995 m. spalio 10 d. pranešimu apie mokėtinus mokesčius, 1999 m. rugpjūčio 20 d. nurodymu dėl išieškojimo, 2000 m. balandžio 10 d. raginimu ir 2001 m. rugsėjo 26 d. pranešimu Bulgarijos valstybė nesėkmingai bandė išsireikalauti iš šios bendrovės bendrą 44 449 BGN (apie 22 000 eurų) dydžio mokestinę skolą, susidariusią dėl jos nesumokėtų pridėtinės vertės mokesčio ir muitų bei nuo jų paskaičiuotų palūkanų.

13 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad nėra suėjusi reikalavimo teisės senatis ir kad 2009 m. birželio 19 d. areštavus bendrovės banko sąskaitas ir jai priklausančias transporto priemones nepavyko atgauti reikalautos sumos, nes sąskaitos buvo tuščios, o transporto priemonių nebuvo galima rasti.

14 2009 m. liepos 30 d. Nacionalinės pajamų agentūros prašymu, pateiktu vadovaujantis Mokesčių ir socialinio draudimo procedūros kodekso 221 straipsnio 6 dalies 1 punkto a ir b papunkčiais, 2009 m. lapkričio 25 d. direktoriaus pavaduotojas ZBLD 75 straipsnio 5 punkto pagrindu P. Aladzhov nustatė draudimą išvykti iš šalies, kol bus sumokėta skola Bulgarijos valstybei arba kol bus garantija užtikrintas visiškas jos sumokėjimas. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad direktoriaus pavaduotojas privalėjo priimti šią priemonę.

15 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme P. Aladzhov paprašė panaikinti šį sprendimą ir teigė, kad jam, kaip kitos bendrovės — *Bultrako AD*, kuri yra oficiali *Honda* markės automobilių importuotoja Bulgarijoje, — pardavimo vadovui, draudimas išvykti iš šalies labai trukdo vykdyti profesinę veiklą, nes jis turi dažnai vykti į užsienį.

16 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymėjo, kad pagal SESV 20 ir 21 straipsnius ir Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 45 straipsnio 1 dalį P. Aladzhov, kaip Sąjungos pilietis, gali remtis, įskaitant ir valstybės, kurios pilietis jis yra, atžvilgiu iš šio statuso kylančiomis teisėmis, be kita ko, teise į judėjimo laisvę. Teismas atkreipė dėmesį į tai, kad ši teisė nėra besąlygiška ir jai gali būti taikomi ESV sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatyti apribojimai bei sąlygos.

17 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat pažymėjo, kad nors Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog Sąjungos piliečių judėjimo laisvę galima apriboti dėl viešosios tvarkos priežasčių, Bulgarijos konstitucijoje nėra numatytas toks jos piliečių judėjimo laisvės apribojimo pagrindas. Tačiau Konstitucijoje yra įtvirtintas Direktyvoje 2004/38 nenumatytas pagrindas, kuris grindžiamas kitų piliečių teisių ir laisvių apsauga.

18 Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymėjo, kad ginčijamas sprendimas buvo priimtas ne įstatymo, kuriuo į Bulgarijos teisę perkelta Direktyva 2004/38, bet kito teisės akto pagrindu.

19 Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konstatavo, kad, remiantis Teisingumo Teismo praktika, Sąjungos piliečių judėjimo laisvę ribojančios priemonės turi būti pateisinamos realiu, esamu ir pakankamai rimtu pavojumi pagrindiniam visuomenės interesui ir jos turi būti būtinos ir proporcingos. Šiuo atžvilgiu jis

taip pat pažymėjo, kad Europos Žmogaus Teisių Teismas yra nusprendęs, jog realaus mokestinių skolų grąžinimo tikslas gali būti teisėtas pagrindas apriboti 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 4 protokolo 2 straipsniu garantuojamą judėjimo laisvę (žr. 2006 m. gegužės 23 d. EŽTT sprendimo *Riener prieš Bulgariją*).

20 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat konstatavo, kad nors 2008 m. gegužės 26 d. Tarybos direktyvoje 2008/55/EB dėl tarpusavio pagalbos vykdant reikalavimus, susijusius su tam tikromis rinkliavomis, muitais, mokesčiais ir kitomis priemonėmis (OL L 150, p. 28), ir 2008 m. lapkričio 28 d. Komisijos reglamente (EB) Nr. 1179/2008, nustatančiame išsamias tam tikrų Tarybos direktyvos 2008/55/EB nuostatų įgyvendinimo taisykles (OL L 319, p. 21), numatomas valstybių tarpusavio pagalbos išieškant skolas mechanizmas, iš bylos medžiagos nematyti, kad buvo imtasi priemonių išieškoti skolas pasinaudojant šiuo mechanizmu.

21 Galiausiai jis pažymėjo, kad nacionalinės teisės nuostatose dėl draudimo išvykti iš šalies teritorijos nebuvo numatyta administracinės valdžios institucijos pareiga išnagrinėti, kokį poveikį tokia priemonė gali turėti suinteresuotojo asmens profesinei situacijai ar bendrovės skolininkės komercinei veiklai, o kartu ir jos galėjimui grąžinti skolą.

22 Tokiomis aplinkybėmis *Administrativen sad Sofia-grad* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar pagrindinės bylos aplinkybėmis draudimas išvykti iš Europos Sąjungos valstybės narės teritorijos, kuris buvo paskirtas šios valstybės piliečiui kaip komercinės bendrovės, įregistruotos pagal atitinkamos valstybės teisės aktus, vadovui dėl to,

kad ši bendrovė nesumokėjo įsiskolinimų valstybei, turi atitikti pagrindą apsaugoti „viešąją tvarką“, kuris nustatytas Direktyvos 2004/38 <...> 27 straipsnio 1 dalyje, esant šioms aplinkybėms:

— šios valstybės narės Konstitucijoje nėra numatytas fizinių asmenų judėjimo laisvės apribojimas, siekiant apsaugoti viešąją tvarką,

— „viešosios tvarkos“ pagrindas kaip pagrindas taikyti minėtą draudimą yra nustatytas nacionaliniame įstatyme, kuris buvo priimtas siekiant įgyvendinti kitą Europos Sąjungos teisės aktą <…>,

— minėtoje direktyvos nuostatoje numatytas „viešosios tvarkos“ pagrindas apima ir „kitų piliečių teisių apsaugos“ pagrindą, jei priemonė priimta siekiant užtikrinti valstybės narės biudžeto pajamas išieškant įsiskolinimus valstybei?

2. Ar atsižvelgiant į pagrindinės bylos aplinkybes iš nustatytų Europos Sąjungos piliečių judėjimo laisvės įgyvendinimo apribojimų ir sąlygų, taip pat iš priemonių, priimtų pagal <…> Sąjungos teisės aktus šiai judėjimo laisvei įgyvendinti, matyti, kad yra leistina nacionalinė teisės norma, pagal kurią valstybė narė vienam iš savo piliečių, kuris yra komercinės bendrovės, įregistruotos pagal šios valstybės teisės aktus, vadovas, taiko administracinę prievartos priemonę „draudimą išvykti iš šalies“ dėl šios bendrovės nesumokėtų įsiskolinimų šiai valstybei, kurie pagal

šios valstybės teisę kvalifikuojami kaip „dideli“ įsiskolinimai, jei siekiant sumokėti įsiskolinimą leidžiama taikyti valstybių narių bendradarbiavimo procedūrą pagal Direktyvą 2008/55 ir Reglamentą Nr. 1179/2008?

3. Ar pagrindinės bylos aplinkybėmis proporcingumo principas ir <...> Sąjungos piliečių judėjimo laisvės įgyvendinimo apribojimai ir sąlygos, taip pat remiantis <…> Europos Sąjungos teise joms įgyvendinti priimtos priemonės ir <…> Direktyvos 2004/38 <…> 27 straipsnio 1 ir 2 dalyse nustatyti kriterijai turi būti aiškinami taip, kad komercinės bendrovės, įregistruotos pagal šios valstybės teisės aktus, įsiskolinimo valstybei, kuris pagal šios valstybės teisę kvalifikuojamas kaip „didelis“ įsiskolinimas, atveju leidžiama uždrausti fiziniam asmeniui, šios bendrovės vadovui, išvykti iš šalies, esant šioms aplinkybėms:

— „didelio“ įsiskolinimo valstybei egzistavimas laikomas keliančiu tikrą, esamą ir pakankamai rimtą pavojų pagrindiniam visuomenės interesui, kurį įvertino teisės aktų leidėjas, nustatęs konkrečią administracinę priemonę „draudimą išvykti iš šalies“,

— nėra įvertintos aplinkybės, susijusios su asmeniniu vadovo elgesiu arba jo pagrindinių teisių pažeidimu, kaip antai jo teisės vykdyti su kelionėmis į užsienį susijusią profesinę veiklą esant kitokiems teisiniams darbo santykiams,

— paskyrus draudimą nėra įvertintos pasekmės bendrovės skolininkės komercinei veiklai ir galimybės sumokėti įsiskolinimą valstybei,

— draudimas nustatomas remiantis prašymu, kuris yra privalomas, jeigu jame patvirtinama, kad egzistuoja „didelis“ konkrečios komercinės bendrovės įsiskolinimas valstybei, kad įsiskolinimas nėra užtikrintas pagrindinės sumos ir delspinigių dydžiu ir kad asmuo, kurio atžvilgiu prašoma taikyti draudimą, yra šios komercinės bendrovės vadovas,

— draudimas trunka tol, kol bus sumokėtas ar užtikrintas visas įsiskolinimas valstybei, nenumatant institucijai, kuri skyrė šį draudimą, galimybių peržiūrėti šį draudimą pagal adresato prašymą ir atsižvelgti į įsiskolinimo senaties terminus?“

Dėl prejudicinių klausimų

Dėl pirmojo klausimo

23 Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar Europos Sąjungos teisė draudžia valstybės narės teisės nuostatą, kuri leidžia administracinės valdžios institucijai uždrausti tos valstybės piliečiui išvykti iš jos dėl to, kad bendrovė, kurios vienas iš vadovų jis yra, nesumokėjo mokestinės skolos.

24 Norint pateikti naudingą atsakymą į šį klausimą, reikia pažymėti, kad P. Aladzhov, kaip Bulgarijos pilietis, pagal SESV 20 straipsnį turi Sąjungos piliečio statusą, todėl gali remtis tokį statusą turintiems asmenims suteiktomis teisėmis, taip pat prieš savo kilmės valstybę narę, ir visų pirma SESV 21 straipsniu suteikta teise laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje (šiuo klausimu, be kita ko, žr. 2008 m. liepos 10 d. Sprendimo *Jipa*, C-33/07, Rink. p. I-5157, 17 punktą ir 2011 m. gegužės 5 d. Sprendimo *McCarthy*, C-434/09, Rink. p. I-3375, 48 punktą).

25 Teisė laisvai judėti apima tiek Europos Sąjungos piliečių teisę atvykti į valstybę narę, kuri nėra jų kilmės valstybė narė, tiek ją atitinkančią teisę išvykti iš jų kilmės valstybės. Iš tikrųjų, kaip Teisingumo Teismas jau yra pažymėjęs, Sutarties garantuojamos pagrindinės laisvės netektų prasmės, jei kilmės valstybė narė galėtų be pateisinamos priežasties uždrausti savo piliečiams išvykti iš jos teritorijos į kitos valstybės narės teritoriją (žr. minėto Sprendimo *Jipa* 18 punktą).

26 Beje, Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalyje aiškiai numatyta, kad visi Sąjungos piliečiai, turintys galiojančią tapatybės kortelę ar pasą, turi teisę išvažiuoti iš valstybės narės teritorijos į kitą valstybę narę.

27 Iš to išplaukia, kad tokiai situacijai, kokioje atsidūrė P. Aladzhov, kuris nori iš valstybės, kurios pilietis yra, teritorijos išvykti į kitos valstybės narės teritoriją, taikytina Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybėse narėse.

28 Tačiau Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti nėra besąlygiška ir jai gali būti taikomi Sutartyje ir jai įgyvendinti priimtose nuostatose nustatyti apribojimai ir sąlygos (žr., be kita ko, minėto Sprendimo *Jipa* 21 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

29 Šie apribojimai ir sąlygos išplaukia pirmiausia iš Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 1 dalies, kuri leidžia valstybėms narėms riboti Sąjungos piliečių ar jų šeimos narių judėjimo laisvę tik dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar sveikatos apsaugos priežasčių. Tačiau vadovaujantis šio straipsnio tekstu šiomis priežastimis negalima remtis „ekonominėms reikmėms patenkinti“.

30 Vadinasi, Sąjungos teisė gali nedrausti tokios nacionalinės priemonės, kuri neleido P. Aladzhov išvykti iš nacionalinės teritorijos ir kuri, kaip matyti, nebuvo priimta dėl visuomenės saugumo ar sveikatos apsaugos priežasčių, tik tada, jei įrodoma, kad ji priimta dėl viešosios tvarkos priežasčių ir, be to, su sąlyga, jeigu jomis nesiremta „ekonominėms reikmėms patenkinti“.

31 Šiuo atžvilgiu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad nacionalinis įstatymas, kuriuo perkeliama Direktyva 2004/38, netaikomas Bulgarijos Respublikos piliečiams.

32 Vis dėlto ši aplinkybė bet kuriuo atveju negali trukdyti nacionaliniam teismui užtikrinti visišką Sąjungos teisės normų, kurios, kaip pažymėta šio sprendimo 27 punkte, yra taikytinos pagrindinėje byloje, ypač Direktyvos 2004/38 27 straipsnio, veiksmingumą. Todėl prireikus bylą nagrinėjantis teismas turi netaikyti Sąjungos teisei prieštaraujančios nacionalinės teisės nuostatos ir, pavyzdžiui, panaikinti tokios nuostatos pagrindu priimtą individualų administracinį sprendimą (šiuo klausimu, be kita ko, žr. 2010 m. spalio 5 d. Sprendimo *Elchinov*, C-173/09, Rink. p. I-8889, 31 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką). Be to, besąlygiškomis ir pakankamai aiškiomis šio straipsnio nuostatomis privatus asmuo gali remtis prieš valstybę narę, kurios pilietis jis yra (pagal analogiją žr. 1974 m. gruodžio 4 d. Sprendimo *van Duyn*, 41/74, Rink. p. 1337, 9–15 punktus).

33 Be to, tai, kad, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo teigimu, Bulgarijos konstitucijoje pateisinant Bulgarijos piliečių judėjimo laisvės apribojimą

nesiremiama viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar sveikatos apsaugos priežastimis, bet atsižvelgiama, be kita ko, į kitų piliečių teisių ir laisvių apsaugos priežastį, kurios pagrindu buvo priimtas ZBLD, taip pat neturi reikšmės. Iš tikrųjų reikia tik išsiaiškinti, ar valstybės piliečio laisvo judėjimo apribojimas, kuris taikomas, kaip antai pagrindinėje byloje, siekiant susigrąžinti finansinę skolą ir kurį pagal nacionalinę teisę pateisina siekis apsaugoti kitų asmenų teises, remiasi pagrindu, kuris galėtų būti laikomas patenkančiu į viešosios tvarkos priežasties, kaip ji suprantama pagal Sąjungos teisę, taikymo sritį.

34 Teisingumo Teismas visada pabrėžė, kad nors valstybės narės, atsižvelgdamos į savo nacionalinius poreikius, kurie gali skirtis, nelygu valstybė narė ir laikotarpis, iš esmės gali laisvai apibrėžti viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo reikalavimus, vis dėlto Sąjungoje šie reikalavimai, visų pirma kaip pagrindinio laisvo asmenų judėjimo principo išimties pateisinimas, turi būti suprantami siaurai, taip, kad kiekviena valstybė narė be Sąjungos institucijų kontrolės negalėtų vienašališkai nustatyti jų aprėpties (žr., be kita ko, minėto Sprendimo *Jipa* 23 punktą).

35 Šiuo klausimu Teisingumo Teismas patikslino, kad viešosios tvarkos sąvoka bet kuriuo atveju reiškia, kad, be socialinės tvarkos sutrikdymo, kurį sukelia bet koks įstatymo pažeidimas, kyla realus, esamas ir pakankamai rimtas pavojus pagrindiniam visuomenės interesui (žr., be kita ko, minėto Sprendimo *Jipa* 23 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

36 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas šiuo atžvilgiu remiasi viešojo administravimo institucijos bendrojo intereso pobūdžio užduotimi, kuria siekiama užtikrinti biudžeto pajamas, ir tuo, kad susigrąžinant skolas siekiama užtikrinti kitų piliečių teises. Be to, tai, kad bendrovė skolininkė pagrindinėje byloje negrąžino mokestinės skolos, nacionalinis teismas laiko grėsme svarbiam visuomenės interesui.

37 Žinoma, iš principo negalima atmesti to, kad, kaip, beje, pažymėjo Europos Žmogaus Teisių Teismas (žr. minėto Sprendimo *Riener* 114–117 punktus), mokestinių skolų negrąžinimas gali būti susijęs su viešosios tvarkos reikalavimais. Tačiau atsižvelgiant į Sąjungos teisės normas, susijusias su jos piliečių laisvu judėjimu, taip gali būti tik tada, kai kyla realus, esamas ir pakankamai rimtas pavojus pagrindiniam visuomenės interesui ir jis priklauso, pavyzdžiui, nuo grąžintinų sumų dydžio ar būtinybės kovoti su sukčiavimu mokesčių srityje.

38 Be to, kadangi susigrąžinant valstybės skolas, ypač mokestines, siekiama užtikrinti valstybės narės veiksmų, kuriuos ji pasirenka savo nuožiūra, ir toks pasirinkimas atspindi jos bendrą ekonominę ir socialinę politiką (šiuo klausimu žr. 2011 m. rugsėjo 6 d. Sprendimo *Lady & Kid A/S*, C-398/09, Rink. p. I-7375, 24 punktą), finansavimą, priemonės, kurių imasi valdžios institucijos siekdamos užtikrinti skolų grąžinimą, iš principo negali būti laikomos priimtomis vien dėl ekonominių tikslų, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 1 dalį.

39 Vis dėlto vien prašyme priimti prejudicinį sprendimą nurodyta ir šio sprendimo 36 punkte priminta informacija neleidžia patikrinti, ar priemonės, kaip antai nagrinėjamos pagrindinėje byloje, buvo priimtos remiantis tokiais sumetimais, ir ypač neleidžia daryti išvados, kad jos buvo priimtos tik dėl ekonominių tikslų. Nacionalinis teismas turi pats išsiaiškinti šį klausimą.

40 Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta, į pirmąjį klausimą reikia atsakyti, kad Europos Sąjungos teisė nedraudžia valstybės narės teisės nuostatos, kuria administracinės valdžios institucijai leidžiama uždrausti tos valstybės piliečiui išvykti iš jos dėl to, kad bendrovė, kurios vadovas jis yra, nesumokėjo mokestinės skolos, tačiau tik su dviem sąlygomis:

priemone turi būti siekiama tam tikromis ypatingomis aplinkybėmis, kurias gali lemti, pavyzdžiui, skolos pobūdis ar dydis, pašalinti realų, esamą ir pakankamai rimtą pavojų pagrindiniam visuomenės interesui ir ja turi būti siekiama ne tik ekonominių tikslų. Nacionalinis teismas turi išsiaiškinti, ar abi šios sąlygos yra tenkinamos.

Dėl antrojo ir trečiojo klausimų

41 Antruoju ir trečiuoju klausimais, kuriuos reikia nagrinėti kartu, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas siekia išsiaiškinti, kokiomis sąlygomis tokie teisės aktai, kaip nagrinėjamieji pagrindinėje byloje, gali būti laikomi proporcingais ir atitinkančiais principą, kad laisvo judėjimo apribojimai turi būti pagrįsti asmeniniu suinteresuotojo asmens elgesiu, nes, pirma, egzistuoja Bendrijos tarpusavio pagalbos mokesčių srityje instrumentai ir, antra, nagrinėjami teisės aktai yra griežti ir taikomi automatiškai.

42 Šiuo atžvilgiu reikia priminti, kad pagal Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 2 dalį priemonės, kurių imtasi dėl viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo priežasčių, turi atitikti proporcingumo principą ir būti grindžiamos vien asmeniniu suinteresuotojo asmens elgesiu. Be to, kaip matyti iš šio sprendimo 35 punkte nurodytos teismo praktikos, asmeninis suinteresuotojo asmens elgesys turi kelti realų, esamą ir pakankamai rimtą pavojų pagrindiniam visuomenės interesui. Pateisinimai, kurie nėra tiesiogiai susiję su konkretaus atvejo aplinkybėmis arba grindžiami bendrosios prevencijos sumetimais, nėra priimtini.

43 Tokiomis aplinkybėmis nacionalinio įstatymo ar kito teisės akto nuostata, kuria sprendimui uždrausti išvykti iš šalies teritorijos vien dėl mokestinės skolos, neatsižvelgiant į asmeninį suinteresuotojo asmens elgesį, suteikiamas automatinis pobūdis,

neatitinka Sąjungos teisės reikalavimų (šiuo klausimu žr. 1999 m. sausio 19 d. Sprendimo *Calfa*, C-348/96, Rink. p. I-11, 27 ir 28 punktus).

44 Panašu, kad remiantis prašymu priimti prejudicinį sprendimą pagrindinėje byloje nei Mokesčių ir socialinio draudimo procedūros kodekso, nei ZBLD nuostatose, kurių pagrindu buvo priimtas administracinis sprendimas uždrausti P. Aladzhov išvykti iš Bulgarijos teritorijos, nėra numatyta, jog kompetentingos administracinės institucijos privalo atsižvelgti į asmeninį suinteresuotojo asmens elgesį. Tiesa, atrodo, kad Mokesčių ir socialinio draudimo procedūros kodekso nuostatomis neatmetama galimybė į jį atsižvelgti, nes jomis jose minimoms valdžios institucijoms paliekama diskrecija, nurodant, kad jos pagal ZBLD „gali“ prašyti taikyti tokį draudimą. Tokiomis aplinkybėmis, nors valdžios institucijoms paliekama galimybė atsižvelgti į elgesį, vis dėlto reikia konstatuoti, kad teisės aktų nuostatose, kaip antai nagrinėjamos pagrindinėje byloje, nėra numatyta tokia pareiga, kuri vienintelė atitiktų Sąjungos teisės reikalavimus.

45 Be to, iš Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo perduotos bylos medžiagos matyti, kad ieškovo atžvilgiu priimta priemonė vis dėlto yra grindžiama tik viena aplinkybe — bendrovės, kurios vienas iš vadovų jis yra, mokestine skola, — visiškai nevertinant asmeninio suinteresuotojo asmens elgesio ir neužsimenant apie kokį nors pavojų, kurį jis keltų viešajai tvarkai.

46 Vis dėlto Teisingumo Teismui nepriklauso priimti sprendimo dėl nacionalinių priemonių atitikties Sąjungos teisei. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi padaryti išvadas, būtinas vertinant tokią atitiktį (minėto Sprendimo *Jipa* 28 punktą).

47 Jis taip pat turės įvertinti, ar laikytasi proporcingumo principo, ir nuspręsti, ar draudimas išvykti iš šalies teritorijos yra tinkamas užtikrinti juo siekiamo tikslo

įgyvendinimą ir neviršija to, kas būtina jį pasiekti (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Jipa* 29 punktą). Net jei negalėjimas susigrąžinti skolą kelia realų, esamą ir pakankamai rimtą pavojų pagrindiniam visuomenės interesui, atlikdamas tokį vertinimą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės, be kitų dalykų, patikrinti, ar atimant iš P. Aladzhov galimybę dalį savo profesinės veiklos vykdyti užsienyje, o kartu ir dalį pajamų, pirma, nagrinėjamas draudimas yra tinkamas siekiant užtikrinti mokesčio grąžinimą, kurio juo siekiama, ir, antra, jis yra būtinas siekiant šio tikslo. Jis taip pat turės išsiaiškinti, ar nėra kitų draudimui išvykti iš šalies teritorijos alternatyvių priemonių, kurios būtų tokios pat veiksmingos siekiant susigrąžinti skolą ir nepažeistų judėjimo laisvės.

48 Viena iš tokių alternatyvių priemonių tam tikrais atvejais galėtų būti priemonė, kurią nacionalinės valdžios institucijos gali priimti, pavyzdžiui, taikydamos nacionalinio teismo minėtą Direktyvą 2008/55. Vis dėlto bet kuriuo atveju jis turi patikrinti, ar nagrinėjamas valstybės narės skolinis reikalavimas patenka į šios direktyvos taikymo sritį.

49 Atsižvelgiant į šiuos svarstymus, į antrąjį ir trečiąjį klausimus reikia atsakyti, kad net jei draudimas išvykti iš šalies teritorijos, kaip antai taikytas pagrindinėje byloje P. Aladzhov, buvo priimtas laikantis Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 1 dalyje numatytų sąlygų, šio straipsnio 2 dalyje nustatytos sąlygos draudžia tokią priemonę,

— jeigu ji yra grindžiama tik viena aplinkybe — bendrovės, kurios vienas iš vadovų jis yra, mokestine skola, — visiškai nevertinant asmeninio suinteresuotojo asmens elgesio ir neužsimenant apie kokį nors pavojų, kurį jis keltų viešajai tvarkai, ir

— jei draudimas išvykti iš šalies teritorijos nėra tinkamas užtikrinti juo siekiamo tikslo įgyvendinimą ir viršija tai, kas būtina jį pasiekti.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi įvertinti, ar taip yra jo nagrinėjamoje byloje.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

50 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (ketvirtoji kolegija) nusprendžia:

1. Europos Sąjungos teisė nedraudžia valstybės narės teisės nuostatos, kuria administracinės valdžios institucijai leidžiama uždrausti tos valstybės piliečiui išvykti iš jos dėl to, kad bendrovė, kurios vadovas jis yra, nesumokėjo mokestinės skolos, tačiau tik su dviem sąlygomis: priemone turi būti siekiama tam tikromis ypatingomis aplinkybėmis, kurias gali lemti, pavyzdžiui, skolos pobūdis ar dydis, pašalinti realų, esamą ir pakankamai rimtą pavojų pagrindiniam visuomenės interesui ir ja turi būti siekiama ne tik ekonominių tikslų. Nacionalinis teismas turi išsiaiškinti, ar abi šios sąlygos yra tenkinamos.

2. Net jei draudimas iš vykti iš šalies teritorijos, kaip antai taikytas pagrindinėje byloje P. Aladzhov, buvo priimtas laikantis 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančios direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB, 27 straipsnio 1 dalyje numatytų sąlygų, šio straipsnio 2 dalyje nustatytos sąlygos draudžia tokią priemonę,

— jeigu ji yra grindžiama tik viena aplinkybe — bendrovės, kurios vienas iš vadovų jis yra, mokestine skola, — visiškai nevertinant asmeninio suinteresuotojo asmens elgesio ir neužsimenant apie kokį nors pavojų, kurį jis keltų viešajai tvarkai, ir

— jei draudimas išvykti iš šalies teritorijos nėra tinkamas užtikrinti juo siekiamo tikslo įgyvendinimą ir viršija tai, kas būtina jį pasiekti.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi įvertinti, ar taip yra jo nagrinėjamoje byloje.

Parašai.