WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 17 listopada 2011 r.*

W sprawie C-434/10

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Administratiwen syd Sofija-grad (Bułgaria) postanowieniem z dnia 24 sierpnia 2010 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 6 września 2010 r., w postępowaniu:

**Petr Aładżow**

przeciwko

**Zamestnik-direktor na Stoliczna direkcija na wyatresznite raboti kym Ministerstwo na wytresznite raboti,**

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: J.C. Bonichot (sprawozdawca), prezes izby, A. Prechal, K. Schiemann, C. Toader i E. Jarašiūnas, sędziowie,

* Język postępowania: bułgarski.

rzecznik generalny: P. Mengozzi,
sekretarz: L. Hewlett, główny admistrator,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu P. Aładżowa przez M. Christowa, adwokat,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Maidani oraz W. Sawowa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 września 2011 r.,

wydaje następujący

**Wyrok**

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 27 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG,

72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77, oraz sprostowania Dz.U. L 229, s. 35 i Dz.U. 2005, L 197, s. 34)).

2 Wniosek ten został przedłożony na kanwie sporu między P. Aładżowem, obywatelem bułgarskim, członkiem zarządu spółki Ju.B.N. Kargo, a Zamestnik-direktor na Stoliczna direkcija na wytresznite raboti kym Ministerstwo na wytresznite raboti (zastępcą dyrektora stołecznej dyrekcji spraw wewnętrznych ministerstwa spraw wewnętrznych, zwanym dalej „zastępcą dyrektora"), dotyczącego decyzji tego ostatniego o zakazie opuszczania kraju przez P. Aładżowa do czasu uregulowania wierzytelności podatkowej przysługującej państwu bułgarskiemu od tej spółki lub dania zabezpieczenia pokrywającego całkowitą spłatę tej wierzytelności.

## Ramy prawne

*Prawo Unii*

Dyrektywa 2004/38

3 Na podstawie art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38 ma ona zastosowanie do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego przynależność państwową posiadają, oraz do członków ich rodziny.

4 Artykuł 4 ust. 1 rzeczonej dyrektywy stanowi:

„Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych, wszyscy obywatele Unii posiadający ważny dowód tożsamości lub paszport oraz członkowie ich rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, lecz posiadają ważny paszport, mają prawo do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego".

5 Artykuł 27 ust. 1 i 2 omawianej dyrektywy stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem przepisów niniejszego rozdziału państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodziny, bez względu na przynależność państwową, kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Na względy te nie można się powoływać do celów gospodarczych.

2. Środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby. Wcześniejsza karalność nie może sama w sobie stanowić podstaw do podjęcia takich środków.

Indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Nie są dopuszczalne uzasadnienia, które nie są bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem lub opierają się na względach ogólnej prewencji".

*Prawo krajowe*

Konstytucja bułgarska

6 Zgodnie z art. 35 ust. 1 konstytucji bułgarskiej:

„Każdy ma prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania, przemieszczania się na terytorium kraju i opuszczania jego granic. Prawo to może być ograniczone wyłącznie przez ustawę o ochronie bezpieczeństwa narodowego, zdrowia społecznego oraz praw i wolności innych obywateli".

Ustawa o bułgarskich dokumentach osobistych

7 Artykuł 23 ust. 2 i 3 Zakon za byłgarskite liczni dokumenti (ustawy o bułgarskich dokumentach osobistych, DW nr 93 z dnia 11 sierpnia 1998 r.) w brzmieniu zmienionym w 2006 r. (DW nr 105) (zwana dalej „ZBLD") stanowi:

„2. Każdy obywatel bułgarski ma prawo do opuszczenia kraju z dowodem osobistym i powrotu na podstawie tego samego dokumentu przez granice wewnętrzne Republiki Bułgarii z państwami członkowskimi Unii Europejskiej oraz w przypadkach przewidzianych w umowach międzynarodowych.

3. Prawo określone w ust. 2 może być poddane tylko ograniczeniom, które są przewidziane ustawowo i służą ochronie bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, zdrowia obywateli lub praw i wolności innych obywateli".

8 Zgodnie z art. 75 ZBLD:

„Zakazuje się opuszczania kraju:

[…]

5) osobom, przeciwko którym złożono wniosek o nałożenie zakazu na podstawie art. 182 ust. 2 pkt 2 lit. a) i art. 221 ust. 6 pkt 1 lit. a) i b) kodeksu postępowania skarbowego i ubezpieczeniowego".

Kodeks postępowania skarbowego i ubezpieczeniowego

9 Artykuł 182 Danyczno-osiguritelnija procesualen kodeks (kodeksu postępowania skarbowego i ubezpieczeniowego, DW nr 105 z dnia 29 grudnia 2005 r.), w brzmieniu zmienionym w 2010 r. (DW nr 15 z dnia 23 lutego 2010 r.), stanowi:

„1. Jeżeli zaległość nie została uregulowana w ustawowym terminie, organ, który stwierdził istnienie wierzytelności, przed przystąpieniem do egzekucji, wzywa dłużnika do zapłaty zaległości w terminie 7 dni. Do celów doręczenia wezwania przez organ, który stwierdził istnienie wierzytelności, stosują się odnośne przepisy rozdziału 6. W wypadku wierzytelności stwierdzonych przez narodową agencję przychodów wezwanie do zapłaty wysyła poborca skarbowy.

2. a) Równolegle z wezwaniem do zapłaty określonym w ust. 1 lub w późniejszym czasie organ, o którym mowa w ust. 1, w przypadku gdy wartość zobowiązania przekracza 5000 BGN, przy braku zabezpieczenia w wysokości kwoty głównej zaległości powiększonej o odsetki […], może wystąpić z wnioskiem do jednostek ministerstwa spraw wewnętrznych o zakaz opuszczania kraju przez zobowiązanego lub członków jego organu zarządzającego lub organu nadzoru, a także odebrania im lub odmowy wydania paszportu albo innego dokumentu o analogicznym charakterze, umożliwiającego przekroczenie granic państwa.

[…]

4. Środki, o których mowa w ust. 2, mogą – według uznania właściwego organu – być stosowane równocześnie lub oddzielnie w zależności od wysokości zobowiązania lub zachowania zobowiązanego do czasu ostatecznego wygaśnięcia zobowiązania".

10 Artykuł 221 ust. 6 rzeczonego kodeksu stanowi:

„W przypadkach, gdy środki, o których mowa w ust. 2 pkt 2 lub w art. 182 ust. 4, nie zostały zarządzone przez właściwy organ, jeśli wartość zobowiązania przekracza 5000 BGN, przy braku zabezpieczenia w wysokości kwoty głównej zaległości powiększonej o odsetki poborca skarbowy może:

1) wystąpić do organów ministerstwa spraw wewnętrznych o:

a) zakaz opuszczania kraju przez dłużnika lub członków jego organu zarządzającego;

b) zatrzymanie lub odmowę wydania paszportu albo innego dokumentu o analogicznym charakterze, umożliwiającego przekroczenie granic państwa".

**Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne**

11 Obywatel bułgarski P. Ałądżow jest jednym z trzech członków zarządu spółki Ju.B.N. Kargo.

12 W drodze decyzji podatkowej z dnia 10 października 1995 r., nakazu ściągnięcia należności z dnia 20 sierpnia 1999 r., wezwania do zapłaty z dnia 10 kwietnia 2000 r. oraz doręczenia z dnia 26 września 2001 r. państwo bułgarskie usiłowało bezskutecznie odzyskać od tej spółki wierzytelność podatkową w łącznej wysokości 44 449 BGN (około 22 tys. EUR), wynikającej z podatku od wartości dodanej oraz opłat celnych należnych od tej spółki, jak również z wiążących się z nimi odsetek.

13 Sąd odsyłający uściśla, że wierzytelność ta nie uległa przedawnieniu oraz że zajęcia rachunków bankowych spółki oraz należących do niej pojazdów samochodowych, dokonane w dniu 19 czerwca 2009 r., nie doprowadziły do ściągnięcia żądanej kwoty, gdyż na rachunki bankowe nie były dokonywane wpłaty, a samochodów nie udało się zlokalizować.

14 W konsekwencji, na wniosek narodowej agencji przychodów publicznych z dnia 30 lipca 2009 r., zgodnie z art. 221 ust. 6 pkt 1 lit. a) i b) kodeksu postępowania skarbowego i ubezpieczeniowego, zastępca dyrektora wydał w dniu 25 listopada 2009 r. wobec P. Ałądżowa, decyzję na podstawie art. 75 pkt 5 ZBLD o zakazie opuszczania kraju aż do czasu zapłaty wierzytelności skarbu państwa lub do czasu dania zabezpieczenia pokrywającego całkowitą jej spłatę. Sąd odsyłający dodaje, że zastępca dyrektora posiadał kompetencje do zastosowania takiego środka.

15 Przed sądem odsyłającym P. Aładżow wnosił o stwierdzenie nieważności tej decyzji i podnosił, że ponieważ jest również dyrektorem do spraw sprzedaży w innej spółce, Bułtrako AD, będącej oficjalnym importerem marki Honda w Bułgarii, zakaz opuszczania kraju poważnie utrudnia prowadzenie działalności gospodarczej, które wymaga częstych wyjazdów za granicę.

16 Sąd odsyłający wskazał, że P. Aładżow, jako obywatel Unii, może powoływać się na związane z tym statusem prawa, w szczególności na prawo do swobodnego przemieszczania się na podstawie art. 20 TFUE i 21 TFUE oraz art. 45 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i to również w stosunku do państwa członkowskiego, którego jest obywatelem. Sąd ten zauważył, że to prawo nie jest jednak bezwarunkowe i może zostać obwarowane zastrzeżeniami lub warunkami przewidzianymi w traktacie FUE lub przepisach ustanowionych w celu jego wykonania.

17 Sąd odsyłający wskazał również, że o ile art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38 stanowi, że ograniczenia swobody przemieszczania się obywateli Unii mogą zostać wprowadzone ze względów porządku publicznego, to konstytucja bułgarska nie przewiduje takiego powodu ograniczenia swobody przemieszczania się obywateli bułgarskich. Konstytucja ta przewiduje natomiast ograniczenie ze względu na ochronę praw i wolności obywateli, o czym nie wspomina dyrektywa 2004/38.

18 Sąd odsyłający wskazał ponadto, że sporna decyzja nie została wydana na podstawie ustawy transponującej do prawa bułgarskiego dyrektywę 2004/38, lecz na podstawie innych przepisów.

19 Ponadto sąd odsyłający zauważył, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału środki ograniczające swobodne przemieszczanie się obywateli Unii powinny być uzasadnione rzeczywistym, aktualnym i dostatecznie poważnym zagrożeniem dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa, a także powinny być konieczne i proporcjonalne. W tej kwestii wskazał też, że Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł,

że cel polegający na skutecznym ściągnięciu wierzytelności podatkowych może stanowić prawnie uzasadniony powód ograniczenia swobody przemieszczania się gwarantowanej przez art. 2 protokołu nr 4 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 maja 2006 r. w sprawie Riener przeciwko Bułgarii).

20 Sąd odsyłający stwierdził również, że o ile dyrektywa Rady 2008/55/WE z dnia 26 maja 2008 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących niektórych opłat, ceł, podatków i innych obciążeń (Dz.U. L 150, s. 28) oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 1179/2008 z dnia 28 listopada 2008 r. ustalające szczegółowe zasady wdrożenia niektórych przepisów dyrektywy 2008/55/WE (Dz.U. L. 319, s. 21) ustanawiają system wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi przy odzyskiwaniu wierzytelności, to z akt sprawy nie wynika, by zarządzenie środków nastąpiło w ramach tego systemu w celu odzyskania przedmiotowej wierzytelności.

21 Wreszcie sąd ten zauważył, że przepisy krajowe dotyczące zastosowania tego rodzaju zakazu opuszczania kraju nie nakładają na organ administracyjny obowiązku zbadania wpływu tego środka na sytuację zawodową zainteresowanego lub na działalność handlową dłużnika, a tym samym na zdolność spłaty zaległości.

22 W tych okolicznościach Administratiwen syd Sofija-grad postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy zakaz opuszczania terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, wydany w stosunku do obywatela tego państwa z tytułu pełnionej przez niego funkcji członka zarządu spółki handlowej zarejestrowanej zgodnie z prawem tego

państwa, z powodu nieuregulowanego zobowiązania tej spółki wobec administracji publicznej, stanowi środek uzasadniony ochroną »porządku publicznego« – w rozumieniu art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38 […] – w okolicznościach występujących w sprawie rozpoznawanej w postępowaniu głównym w sytuacji, gdy jednocześnie zachodzą następujące okoliczności:

— w konstytucji tego państwa członkowskiego nie przewidziano ograniczenia swobody przemieszczania się osób fizycznych w celu ochrony »porządku publicznego«;

— uzasadnienie względami »porządku publicznego«, jako podstawa wspomnianego zakazu, jest przewidziane w ustawie krajowej wydanej w celu transponowania innego przepisu prawa Unii Europejskiej;

— uzasadnienie względami »porządku publicznego«, w rozumieniu wspomnianego przepisu dyrektywy, obejmuje również względy związane z »ochroną praw innych obywateli«, jeżeli środek jest wydawany w celu zapewnienia dochodów budżetowych państwa członkowskiego poprzez ściąganie należności publicznoprawnych?

2) Czy z ograniczeń i warunków wykonywania swobody przemieszczania się obywateli Unii Europejskiej oraz ze środków podjętych w celu ich wprowadzenia w życie zgodnie z prawem Unii Europejskiej wynika – w okolicznościach sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym – że dopuszczalne jest uregulowanie krajowe przewidujące wydanie przez państwo członkowskie środka przymusu administracyjnego w postaci »zakazu opuszczania kraju« w stosunku do jednego z jego obywateli, z tytułu pełnionej przez niego funkcji członka zarządu spółki handlowej zarejestrowanej zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego, z powodu nieuregulowanego zobowiązania spółki wobec administracji publicznej

tego państwa, określonego zgodnie z przepisami prawa krajowego jako »znacznej wysokości«, jeżeli tę wierzytelność publicznoprawną można ściągnąć przy zastosowaniu procedury wzajemnej pomocy państw członkowskich określonej w dyrektywie 2008/55 […] oraz w rozporządzeniu nr 1179/2008 […]?

3) Czy zasadę proporcjonalności oraz warunki ograniczania wykonywania swobody przemieszczania się obywateli Unii […], a także środki podjęte w celu ich wprowadzenia w życie zgodnie z prawem Unii […], a w szczególności kryteria, o których mowa w art. 27 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38 […], w okolicznościach sprawy rozpoznawanej w postępowaniu głównym należy interpretować w ten sposób, że w przypadku istnienia zobowiązania wobec administracji publicznej po stronie spółki handlowej zarejestrowanej zgodnie z prawem państwa członkowskiego, określonego zgodnie z przepisami prawa tego państwa jako »zobowiązanie znacznej wysokości«, dopuszczają one możliwość wydania w stosunku do osoby fizycznej, będącej członkiem zarządu spółki zobowiązanej, zakazu opuszczania tego państwa członkowskiego, o ile jednocześnie występują następujące okoliczności:

— istnienie »zobowiązania znacznej wysokości« wobec państwa jest postrzegane jako prawdziwe, rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie narażające nadrzędny interes społeczny – zagrożenie, które w ocenie ustawodawcy wymagało wprowadzenia specjalnego środka w postaci »zakazu opuszczania kraju«;

— nie przewidziano oceny okoliczności związanych z indywidualnym zachowaniem członka zarządu ani naruszeniem jego praw podstawowych, jak prawo do wykonywania działalności zawodowej wiążącej się z wyjazdami zagranicznymi w ramach innego stosunku pracy;

— nie bierze się pod uwagę skutków dla działalności gospodarczej spółki zobowiązanej ani możliwości uregulowania zobowiązania wobec państwa po wydaniu zakazu;

— zakaz jest wydawany na wniosek, który ma charakter wiążący, jeżeli poświadczono w nim istnienie zobowiązania wobec państwa w »znacznej wysokości« po stronie konkretnej spółki handlowej, niezabezpieczonego w zakresie kwoty głównej należności ani odsetek, a ponadto status członka organu zarządzającego spółki handlowej osoby, dla której występuje się o zakaz;

— wydany zakaz obowiązuje do czasu pełnego uregulowania lub zabezpieczenia należności państwa, przy czym nie przewidziano możliwości wystąpienia przez adresata zakazu o ponowne rozpatrzenie sprawy przez organ, który go wydał, ani uwzględnienia okresu przedawnienia zobowiązań?".

**W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

*W przedmiocie pytania pierwszego*

23 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisowi ustawowemu państwa członkowskiego, który pozwala organowi administracji na zastosowanie wobec obywatela tego państwa zakazu opuszczania kraju z tego powodu, że spółka, w której jest jednym z członków zarządu, nie uregulowała zaległości podatkowej.

24 W celu udzielenia użytecznej odpowiedzi na to pytanie należy wskazać, że P. Ałądżow, jako obywatel bułgarski, korzysta ze statusu obywatela Unii zgodnie z art. 20 TFUE i w związku z tym może powoływać się, również w stosunku do swego państwa członkowskiego pochodzenia, na prawa wynikające z posiadania tego statusu, a w szczególności na prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przyznane na mocy art. 21 TFUE (zob. podobnie między innymi wyroki: z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-33/07 Jipa, Zb.Orz. s I-5157, pkt 17; z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie C-434/09 McCarthy, Zb.Orz. s. I-3375, pkt 48).

25 Prawo do swobodnego przemieszczania się obejmuje zarówno prawo obywateli Unii Europejskiej do wjazdu na terytorium państwa członkowskiego innego niż to, którego są obywatelami, jak i prawo do opuszczenia państwa członkowskiego pochodzenia. Jak bowiem Trybunał miał już sposobność orzec, podstawowe swobody gwarantowane traktatem zostałyby pozbawione znaczenia, gdyby państwo członkowskie pochodzenia mogło, bez dostatecznego uzasadnienia, zabronić swoim obywatelom opuszczania swego terytorium celem wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego (zob. ww. wyrok w sprawie Jipa, pkt 18).

26 Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2004/38 przewiduje zresztą wyraźnie, że wszyscy obywatele Unii posiadający ważny dowód tożsamości lub paszport mają prawo do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego.

27 Wynika stąd, że sytuacja taka, w jakiej znajduje się P. Ałądżow, który zamierza wyjechać z państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, i udać się na terytorium innego państwa członkowskiego, wchodzi w zakres swobody przemieszczania się i pobytu obywateli Unii w państwach członkowskich.

28 Jednak prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się nie jest bezwarunkowe, lecz może być obwarowane ograniczeniami i warunkami przewidzianymi w traktacie oraz przepisach przyjętych w celu jego wykonania (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Jipa, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 Te ograniczenia i warunki wynikają w szczególności z art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38, który zezwala państwom członkowskim na ograniczenie swobody przemieszczania się obywateli Unii lub członków ich rodzin ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Zgodnie z brzmieniem tego właśnie przepisu na względy te nie można powoływać się „do celów gospodarczych".

30 W związku z tym, by prawo Unii nie stało na przeszkodzie środkowi krajowemu takiemu, jaki uniemożliwił P. Ałądżowowi opuszczenie terytorium kraju, a który bezspornie nie został zastosowany ze względów bezpieczeństwa publicznego, należy uzasadnić, że został on zastosowany ze względów porządku publicznego i to pod warunkiem, że na względy te nie powołano się dla celów gospodarczych.

31 W tej kwestii sąd odsyłający wskazuje, że krajowa ustawa transponująca dyrektywę 2004/38 nie ma zastosowania do obywateli Republiki Bułgarii.

32 W każdym razie okoliczność ta nie może jednak stanowić dla sądu krajowego przeszkody w zapewnieniu pełnej skuteczności norm prawa Unii mających zastosowanie w sprawie głównej, jak wskazano w pkt 27 niniejszego wyroku, a w szczególności z art. 27 dyrektywy 2004/38. W związku z tym sąd krajowy powinien w razie potrzeby nie dopuścić do stosowania przepisu krajowego, który jest sprzeczny z prawem Unii, na przykład poprzez stwierdzenie nieważności indywidualnej decyzji administracyjnej wydanej na podstawie takiego przepisu (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-173/09 Elchinov, Zb.Orz. s. I-8889, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo). Na przepisy tego artykułu, wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe, jednostka może się zresztą powołać wobec państwa członkowskiego, którego jest obywatelem (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 van Duyn, Rec. s. 1337, pkt 9–15).

33 Ponadto bez znaczenia jest też okoliczność, że – jak podkreśla sąd odsyłający – uzasadniając ograniczenia swobody przemieszczania się obywateli bułgarskich,

konstytucja bułgarska nie opiera się na względach porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, lecz dopuszcza uzasadnienie takiego ograniczenia względami ochrony praw i wolności innych obywateli, które to względy uzasadniały przyjęcie ZBLD. Tym, co istotne, jest bowiem jedynie ustalenie, czy możliwe jest uznanie, że powód ograniczenia swobody przemieszczania się jednego z obywateli kraju, zarządzonego – jak w sprawie przed sądem krajowym – w celu odzyskania wierzytelności podatkowej i uzasadnionego, zgodnie z prawem krajowym, troską o ochronę praw innych obywateli, należy do względów porządku publicznego w rozumieniu prawa Unii.

34 Trybunał stale podkreślał, że o ile zasadniczo państwa członkowskie posiadają swobodę w określaniu – zgodnie z krajowymi potrzebami, które mogą być odmienne w różnych państwach i okresach – wymogów porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, niemniej jednak w kontekście Unii, a w szczególności jeżeli chodzi o uzasadnienie odstępstwa od zasady podstawowej swobodnego przemieszczania się osób, wymogi te powinny być rozumiane w sposób wąski, aby ich zasięg nie był określany jednostronnie przez każde państwo członkowskie bez możliwości kontroli przez instytucje Unii (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Jipa, pkt 23).

35 Trybunał sprecyzował, że pojęcie porządku publicznego wymaga w każdym wypadku istnienia – oprócz zakłócenia porządku społecznego, jakim jest każde naruszenie prawa – rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Jipa, pkt 23).

36 Sąd odsyłający powołuje się w tej kwestii na okoliczność, że zadania administracji publicznej polegające na zapewnieniu wpływów podatkowych, oraz powołuje się na cel dotyczący ochrony praw innych obywateli, jakiemu służy odzyskanie wierzytelności publicznych. Sąd ten przedstawia również nieuregulowanie przez spółkę będącą dłużnikiem zaległości podatkowej w postępowaniu głównym jako zagrożenie dla jednego z nadrzędnych interesów społeczeństwa.

37 Oczywiście nie sposób z założenia wykluczyć, co zresztą przyznał Europejski Trybunał Praw Człowieka (zob. ww. wyrok w sprawie Riener przeciwko Bułgarii, §§ 114–117), że nieodzyskanie wierzytelności podatkowych może mieścić się wśród wymogów porządku publicznego. Jednak w świetle norm prawa Unii dotyczących swobody przemieszczania się obywateli Unii może być tak jedynie w wypadku rzeczywistego, aktualnego i wystarczająco poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa, wiążącego się na przykład z wysokością kwot, o które chodzi, lub z potrzebą walki z oszustwem podatkowym.

38 Ponadto, skoro ściąganie wierzytelności publicznych, w szczególności podatków, ma na celu zagwarantowanie finansowania działań danego państwa członkowskiego stosownie do wyborów będących w szczególności wyrazem jego ogólnej polityki gospodarczej i społecznej (zob. podobnie wyrok z dnia 6 września 2011 r. w sprawie C-398/09 Lady & Kid i in., Zb.Orz. s. I-7375, pkt 24), środków podjętych przez organy publiczne w celu tego ściągania również nie należy uważać co do zasady za środki podjęte wyłącznie w celach gospodarczych w rozumieniu art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

39 Jednak same tylko elementy wynikające z postanowienia odsyłającego, przypomniane w pkt 36 niniejszego wyroku, nie pozwalają na sprawdzenie, czy środki takie jak te, których dotyczy sprawa przed sądem krajowym, zostały zarządzone na podstawie takich ustaleń, a w szczególności nie pozwalają na stwierdzenie, czy zostały podjęte wyłącznie w celach gospodarczych. Do sądu krajowego należy dokonanie niezbędnych ustaleń w tym zakresie.

40 W świetle powyższych ustaleń na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć w ten sposób, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie istnieniu przepisu ustawowego państwa członkowskiego, który pozwala organowi administracyjnemu na wydanie wobec obywatela tego państwa zakazu opuszczania go z tego powodu, że zaległość podatkowa spółki, której jest jednym z członków zarządu, nie została uregulowana, jednak zależy to od spełnienia dwóch warunków polegających na tym, że celem omawianego środka powinna być odpowiedź – w określonych, wyjątkowych okolicznościach, które mogą w szczególności wynikać z charakteru lub wysokości tej zaległości – na rzeczywiste,

aktualne i wystarczająco poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa oraz że zamierzonym celem nie będzie jedynie osiągnięcie rezultatów gospodarczych. Do sądu krajowego należy zbadanie, czy obydwa te warunki są spełnione.

*W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego*

41 Poprzez pytania drugie i trzecie, którymi należy zająć się łącznie, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, jakie warunki powinny spełniać przepisy takie jak te, których dotyczy sprawa przed sądem krajowym, by można było uznać, że są one proporcjonalne oraz że zostały wydane z poszanowaniem normy, zgodnie z którą ograniczenia swobody przemieszczania się powinny opierać się na indywidualnym zachowaniu zainteresowanego w sytuacji gdy, z jednej strony, istnieją wspólnotowe instrumenty pomocy w dziedzinie podatkowej, a z drugiej strony sporne przepisy cechują się surowością i automatyzmem.

42 W tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38 środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu osoby, względem której wydana została decyzja o wydaleniu z terytorium. Ponadto, jak wynika z orzecznictwa przytoczonego w pkt 35 niniejszego wyroku, zachowanie danej osoby powinno stanowić rzeczywiste, aktualne i wystarczająco poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa. Nie są dopuszczalne uzasadnienia, które nie są bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem lub opierają się na względach ogólnej prewencji.

43 W tych okolicznościach krajowy przepis ustawowy lub wykonawczy, który nadawałby charakter automatyczny decyzji o zakazie opuszczania kraju wydanej wyłącznie z powodu istnienia zaległości podatkowej bez uwzględnienia indywidualnego zachowania

danej osoby, nie będzie spełniał wymogów prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 19 stycznia 1999 r. w sprawie C-348/96 Calfa, Rec. s. I-11, pkt 27, 28).

44 W sprawie przed sądem krajowym, jak można sądzić na podstawie postanowienia odsyłającego, ani przepisy kodeksu postępowania skarbowego i ubezpieczeniowego, ani przepisy ZBLD, na podstawie których wydano decyzję o zakazie wyjazdu przez P. Ałądżowa z terytorium bułgarskiego, nie wskazują na istnienie po stronie właściwych organów administracyjnych obowiązku uwzględnienia indywidualnego zachowania zainteresowanego. Prawdą jest, że przepisy kodeksu postępowania skarbowego i ubezpieczeniowego nie wydają się takiego uwzględnienia wykluczać, gdyż pozostawią one organom, do których są adresowane, pewien zakres swobody uznania, stanowią, że organy te „mogą" zażądać wydania takiego zakazu na podstawie ZBLD. W tych okolicznościach, o ile wskazane organy nie są pozbawione możliwości uwzględnienia tego zachowania, należy jednak stwierdzić, że przepisy ustawowe takie jak w sprawie przed sądem krajowym wydają się nie ustanawiać żadnego obowiązku takiego jak omówiony powyżej, a który jako jedyny jest zgodny z prawem.

45 Ponadto z akt sprawy przekazanych Trybunałowi przez sąd odsyłający wydaje się wynikać, że środek zastosowany wobec skarżącego opiera się jedynie na istnieniu zaległości podatkowej spółki, której jest jednym z członków zarządu i jest stosowany jedynie z uwagi na ten status, z wyłączeniem jakiejkolwiek oceny konkretnie indywidualnego zachowania zainteresowanego i bez żadnego odniesienia się do jakiegokolwiek zagrożenia, jakie miałby on stanowić dla porządku publicznego.

46 Jednak nie należy do Trybunału orzekanie w kwestii zgodności środków krajowych z prawem Unii, lecz to sąd krajowy powinien dokonać ustaleń koniecznych dla oceny tej zgodności (ww. wyrok w sprawie Jipa, pkt 28).

47 Do tego sądu należeć też będzie, w ramach kontroli przestrzegania zasady proporcjonalności, ustalenie, czy zakaz opuszczania kraju jest właściwy dla osiągnięcia

zamierzonego celu oraz czy zakaz ten nie wykracza poza to, co niezbędne, by ten cel osiągnąć (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Jipa, pkt 29). W ramach tej kontroli, nawet przy założeniu, iż niemożność odzyskania przedmiotowej zaległości stanowi rzeczywiste, aktualne i wystarczająco poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa, sąd odsyłający ustali w szczególności, czy rozpatrywany środek – który pozbawia P. Ałądżowa możliwości wykonywania części jego działalności za granicą i w ten sposób pozbawia go części jego dochodów – jest z jednej strony właściwy i konieczny dla zapewnienia odzyskania podatku, czemu środek ten ma służyć, a z drugiej strony, czy jest niezbędny, by ten cel osiągnąć. Sąd ten ustali także, czy istnieją inne środki służące temu odzyskaniu, stanowiące alternatywę dla zakazu opuszczania kraju, które również mogłyby być skuteczne, a nie stanowiłyby naruszenia swobody przemieszczania się.

48 Wśród takich alternatywnych środków mogą ewentualnie znaleźć się te, które organy krajowe mogą stosować w szczególności na podstawie dyrektywy 2008/55, o której wspomina sąd krajowy. Sąd ten jednak w każdym razie powinien ustalić, czy wierzytelność danego państwa członkowskiego wchodzi w zakres zastosowania tej dyrektywy.

49 W świetle powyższych rozważań na pytania drugie i trzecie należy udzielić następującej odpowiedzi: nawet przy założeniu, że zakaz opuszczania kraju taki jak ten, który objął P. Ałądżowa w sprawie przed sądem krajowym, został zastosowany w warunkach przewidzianych w art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38, warunki z art. 27 ust. 2 stoją na przeszkodzie zastosowaniu takiego środka:

— jeżeli opiera się on jedynie na istnieniu zaległości podatkowej spółki, której skarżący jest jednym z członków zarządu i jest stosowany jedynie z uwagi na ten status, z wyłączeniem jakiejkolwiek konkretnej oceny indywidualnego zachowania zainteresowanego i bez żadnego odniesienia się do jakiegokolwiek zagrożenia, jakie miałby on stanowić dla porządku publicznego oraz

— jeżeli zakaz opuszczania kraju nie jest właściwy do realizacji celu, któremu służy, i wykracza poza zakres niezbędny do jego osiągnięcia.

Do sądu krajowego należy ustalenie, czy jest tak w sprawie toczącej się przed nim.

**W przedmiocie kosztów**

50 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

**1) Prawo Unii nie stoi na przeszkodzie istnieniu przepisu ustawowego państwa członkowskiego, który pozwala organowi administracyjnemu na wydanie wobec obywatela tego państwa zakazu opuszczania go z tego powodu, że zaległość podatkowa spółki, której jest jednym z członków zarządu, nie została uregulowana, jednak zależy to od spełnienia dwóch warunków polegających na tym, że celem omawianego środka powinna być odpowiedź – w określonych, wyjątkowych okolicznościach, które mogą wynikać z charakteru lub wysokości tej zaległości – na rzeczywiste, aktualne i wystarczająco poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa oraz że zamierzonym celem nie będzie jedynie osiągnięcie rezultatów gospodarczych. Do sądu krajowego należy ustalenie, czy obydwa te warunki są spełnione.**

2) **Nawet przy założeniu, że zakaz opuszczania kraju taki jak ten, który objął P. Ałądżowa w sprawie przed sądem krajowym, został zastosowany w warunkach przewidzianych w art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, warunki z art. 27 ust. 2 stoją na przeszkodzie zastosowaniu takiego środka:**

— **jeżeli opiera się on jedynie na istnieniu zaległości podatkowej spółki, której skarżący jest jednym z członków zarządu, i jest stosowany jedynie z uwagi na ten status, z wyłączeniem jakiejkolwiek oceny konkretnie indywidualnego zachowania zainteresowanego i bez żadnego odniesienia się do jakiegokolwiek zagrożenia, jakie miałby on stanowić dla porządku publicznego oraz,**

— **jeżeli zakaz opuszczania kraju nie jest właściwy do realizacji celu, któremu służy, i wykracza poza zakres niezbędny do jego osiągnięcia.**

**Do sądu krajowego należy ustalenie, czy jest tak w sprawie toczącej się przed nim.**

Podpisy