ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

zo 17. novembra 2011 *

Vo veci C-434/10,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Administrativen săd Sofia-grad (Bulharsko) z 24. augusta 2010 a doručený Súdnemu dvoru 6. septembra 2010, ktorý súvisí s konaním:

Petar Aladžov

proti

Zamestnik direktor na Stolična direkcija na vătrešnite raboti kam Ministerstvo na vătrešnite raboti,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory J.-C. Bonichot (spravodajca), sudcovia A. Prechal, K. Schiemann, C. Toader a E. Jarašiūnas,

* Jazyk konania: bulharčina.

generálny advokát: P. Mengozzi,
tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— P. Aladžov, v zastúpení: M. Christov, avocat,

— Európska komisia, v zastúpení: D. Maidani a V. Savov, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 6. septembra 2011,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 27 ods. 1 a 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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 (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

2 Tento návrh bol predložený v rámci konania, ktorého účastníkmi sú pán Aladžov, bulharský štátny príslušník, jeden z konateľov obchodnej spoločnosti Ju.B.N. Kargo, a zamestnik direktor na Stolična direkcija na vătrešnite raboti kam Ministerstvo na vătrešnite raboti (zástupca riaditeľa Riaditeľstva vnútorných vecí hlavného mesta na Ministerstve vnútra, ďalej len „zástupca riaditeľa“) a ktoré sa týka rozhodnutia zástupcu riaditeľa uložiť pánovi Aladžovovi zákaz opustiť územie štátu až do zaplatenia daňového dlhu, ktorý má táto spoločnosť voči Bulharskej republike, alebo až do poskytnutia záruky pokrývajúcej úplné zaplatenie tejto pohľadávky.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2004/38

3 Podľa svojho článku 3 ods. 1 sa smernica 2004/38 uplatňuje na všetkých občanov Únie, ktorí sa pohybujú alebo zdržiavajú v členskom štáte inom, ako je členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, a na ich rodinných príslušníkov.

4 Článok 4 ods. 1 tejto smernice stanovuje:

„Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na vnútroštátne pohraničné kontroly, všetci občania Únie s platným preukazom totožnosti alebo pasom a ich rodinní príslušníci, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí majú platný pas, majú právo opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu."

5 Článok 27 ods. 1 a 2 uvedenej smernice stanovuje:

„1. S výhradou ustanovení tejto kapitoly členské štáty môžu obmedziť slobodu pohybu a pobytu občanov Únie a ich rodinných príslušníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť na základe dôvodov verejnej politiky [verejného poriadku – *neoficiálny preklad*], verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Tieto dôvody sa nesmú využívať pre ekonomické účely.

2. Opatrenia prijaté z dôvodov verejnej politiky [verejného poriadku – *neoficiálny preklad*] alebo verejnej bezpečnosti musia byť v súlade so zásadou úmernosti [zásadou proporcionality – *neoficiálny preklad*] a musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca. Trestné činy, ku ktorým došlo v minulosti, [Skoršie odsúdenia za trestné činy – *neoficiálny preklad*] sa samé osebe nepovažujú za dôvody na prijatie takýchto opatrení.

Osobné správanie daného jednotlivca musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Zdôvodnenia, ktoré sú oddelené od podrobností prípadu, alebo ktoré sa spoliehajú na aspekty všeobecnej prevencie, sú neprijateľné [Odôvodnenia, ktoré priamo nesúvisia s konkrétnym jednotlivým prípadom alebo súvisia so všeobecnou prevenciou, sú neprípustné – *neoficiálny preklad*]."

Vnútroštátne právo

Bulharská ústava

6 Podľa článku 35 ods. 1 bulharskej ústavy:

„Každý má právo slobodne si zvoliť svoje bydlisko, pohybovať sa na území krajiny a opustiť jej hranice. Toto právo môže byť obmedzené len zákonom na ochranu národnej bezpečnosti, verejného zdravia, ako aj práv a slobôd iných občanov."

Zákon o bulharských osobných dokladoch

7 Článok 23 ods. 2 a 3 zákona o bulharských osobných dokladoch (Zakon za balgarskite lični dokumenti, DV č. 93 z 11. augusta 1998), zmenený a doplnený v roku 2006 (DV č. 105, ďalej len „ZBLD"), uvádza:

„2. Každý bulharský štátny občan má právo opustiť územie vnútornými hranicami Bulharskej republiky s členskými štátmi Európskej únie, ako aj v prípadoch stanovených medzinárodnými zmluvami s preukazom totožnosti a vrátiť sa na územie Bulharskej republiky.

3. Právo stanovené v odseku 2 môže byť obmedzené len zo zákonom stanovených dôvodov, ktorých cieľom je ochrana národnej bezpečnosti, verejného poriadku, zdravia občanov alebo práv a slobôd iných občanov."

8 Článok 75 ZBLD uvádza:

„Opustenie krajiny nie je povolené:

…

5. osobám, voči ktorým bol navrhnutý zákaz podľa článku 182 ods. 2 bodu 2 písm. a) a článku 221 ods. 6 bodu 1 písm. a) a b) Zákonníka o daňovom konaní a konaní vo veciach sociálneho zabezpečenia."

Zákonník o daňovom konaní a konaní vo veciach sociálneho zabezpečenia

9 Článok 182 Zákonníka o daňovom konaní a konaní vo veciach sociálneho zabezpečenia (Danačno-osiguritelen procesualen kodeks, DV č. 105 z 29. decembra 2005), zmenený a doplnený v roku 2010 (DV č. 15 z 23. februára 2010), uvádza:

„1. Pokiaľ nebol dlh zaplatený v zákonnej lehote, orgán, ktorý zistil vznik pohľadávky, predtým, než pristúpi k nútenému vymáhaniu, vyzve dlžníka na zaplatenie jeho dlhu v lehote siedmich dní. Na doručenie výzvy zo strany orgánu, ktorý zistil vznik pohľadávky, sa uplatnia príslušné ustanovenia kapitoly 6. V prípade pohľadávok zistených Štátnou agentúrou pre verejné príjmy zasiela výzvu verejný vykonávateľ.

2. a) Spolu s výzvou uvedenou v odseku 1 alebo v nadväznosti na uvedenú výzvu môže orgán uvedený v odseku 1, pokiaľ výška dlhu presahuje 5 000 BGN a ak neexistuje záruka vo výške zodpovedajúcej istine navýšenej o úroky…, požiadať orgány ministerstva vnútra, aby dlžníkovi alebo členom jeho dozorných alebo riadiacich orgánov nepovolili opustenie krajiny, ako aj aby im odobrali alebo nevydávali pas alebo iný podobný dokument umožňujúci prekročenie štátnych hraníc.

…

4. Opatrenia uvedené v odseku 2 môžu byť podľa úvahy príslušného orgánu prijaté súbežne alebo samostatne, s prihliadnutím na výšku dlhu alebo na dlžníkovo konanie, a to až do úplného zániku dlhu."

10 Článok 221 ods. 6 uvedeného zákonníka uvádza:

„V prípadoch, keď príslušný orgán neprijme opatrenia uvedené v článku 182 ods. 2 bode 2 alebo v odseku 4, verejný vykonávateľ môže, pokiaľ výška dlhu presahuje 5 000 BGN a neexistuje záruka vo výške zodpovedajúcej alebo presahujúcej istinu navýšenú o úroky:

1. žiadať, aby orgány ministerstva vnútra:

a) zakázali dlžníkovi alebo členom jeho dozorných alebo riadiacich orgánov opustenie štátu,

b) odobrali alebo nevydali pas alebo iný podobný dokument umožňujúci prekročiť štátne hranice.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

11 Pán Aladžov, ktorý má bulharskú štátnu príslušnosť, je jedným z troch konateľov obchodnej spoločnosti Ju.B.N. Kargo.

12 Daňovým výmerom z 10. októbra 1995, príkazom na vymáhanie z 20. augusta 1999, výzvou z 10. apríla 2000 a oznámením z 26. septembra 2001 sa Bulharská republika neúspešne usilovala o vymoženie daňovej pohľadávky voči tejto obchodnej spoločnosti v celkovej výške 44 449 BGN (približne 22 000 eur), ktorá predstavuje daň z pridanej hodnoty a clo, ktoré dlhuje uvedená spoločnosť, ako aj s nimi súvisiace úroky z omeškania.

13 Vnútroštátny súd spresňuje, že táto pohľadávka nie je premlčaná a že zablokovanie bankových účtov spoločnosti a motorových vozidiel, ktoré jej patria, vykonané 19. júna 2009, neumožnili zaplatenie požadovanej sumy, keďže na účtoch neboli finančné prostriedky a vozidlá sa nepodarilo nájsť.

14 V dôsledku toho na žiadosť Štátnej agentúry pre verejné príjmy z 30. júla 2009, podľa článku 221 ods. 6 bodu 1 písm. a) a b) Zákonníka o daňovom konaní a konaní vo veciach sociálneho zabezpečenia, zástupca riaditeľa uložil 25. novembra 2009 na základe článku 75 ods. 5 ZBLD pánovi Aladžovovi opatrenie zákazu opustenia krajiny až do zaplatenia pohľadávky štátu alebo až do poskytnutia záruky pokrývajúcej jej úplné zaplatenie. Vnútroštátny súd spresňuje, že právomoc zástupcu riaditeľa na prijatie tohto opatrenia bola obmedzená v tom zmysle, že zástupca riaditeľa bol viazaný návrhom, ktorý mu bol predložený.

15 Pred vnútroštátnym súdom pán Aladžov žiadal o zrušenie tohto rozhodnutia a uvádzal, že keďže je aj vedúcim predaja inej spoločnosti, Bultrako AD, ktorá je oficiálnym dovozcom značky Honda pre Bulharsko, zákaz opustiť krajinu mu podstatne sťažuje výkon jeho pracovnej činnosti, ktorá si vyžaduje početné zahraničné cesty.

16 Vnútroštátny súd zdôraznil, že pán Aladžov, ako občan Únie mohol aj voči orgánom štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, uplatňovať práva spojené s týmto postavením, najmä právo na slobodný pohyb podľa článku 20 ZFEÚ, článku 21 ZFEÚ a článku 45 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie. Poznamenal, že toto právo však nie je nepodmienečné a môže podliehať obmedzeniam alebo podmienkam stanoveným v Zmluve o FEÚ, ako aj v predpisoch, ktoré boli prijaté na jej vykonanie.

17 Vnútroštátny súd tiež zdôraznil, že hoci článok 27 ods. 1 smernice 2004/38 stanovuje, že z dôvodov verejného poriadku možno prijať obmedzenia voľného pohybu občanov Únie, bulharská ústava neuvádza takýto dôvod obmedzenia slobody pohybu bulharských občanov. Naopak, ústava uvádza dôvod založený na ochrane práv a slobôd iných občanov, ktorý neuvádza smernica 2004/38.

18 Vnútroštátny súd okrem toho uviedol, že sporné rozhodnutie nebolo prijaté na základe zákona preberajúceho do bulharského práva smernicu 2004/38, ale na základe inej právnej úpravy.

19 Vnútroštátny súd okrem toho konštatoval, že podľa judikatúry Súdneho dvora opatrenia obmedzujúce slobodu pohybu občanov Únie musia byť odôvodnené skutočnou, existujúcou a dostatočne vážnou hrozbou pre základný záujem spoločnosti a že musia byť nevyhnutné a primerané. V tejto súvislosti tiež poznamenal, že Európsky súd

pre ľudské práva už rozhodol, že cieľ skutočného vymoženia daňových pohľadávok môže byť legitímnym dôvodom obmedzenia slobody pohybu zaručenej článkom 2 protokolu č. 4 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 (pozri rozsudok ESĽP z 23. mája 2006, Riener v. Bulharsko).

20 Vnútroštátny súd rovnako konštatoval, že hoci smernica Rady 2008/55/ES z 26. mája 2008 o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok týkajúcich sa určitých poplatkov, odvodov, daní a ďalších opatrení (Ú. v. EÚ L 150, s. 28) a nariadenie Komisie (ES) č. 1179/2008 z 28. novembra 2008, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá vykonávania určitých ustanovení smernice Rady 2008/55/ES o vzájomnej pomoci pri vymáhaní pohľadávok týkajúcich sa určitých poplatkov, odvodov, daní a ďalších opatrení (Ú. v. EÚ L 319, s. 21), stanovujú mechanizmus vzájomnej pomoci medzi členskými štátmi v oblasti vymáhania pohľadávok, zo spisu nevyplýva, že by boli prijaté opatrenia podľa tohto mechanizmu s cieľom vymoženia predmetnej pohľadávky.

21 Nakoniec vnútroštátny súd poznamenal, že vnútroštátne predpisy týkajúce sa prijatia takéhoto opatrenia zákazu opustiť územie štátu neukladajú preskúmanie následkov opatrenia na pracovnú činnosť dotknutej osoby ani na obchodnú činnosť spoločnosti – dlžníka, a teda na jej schopnosť splatenia dlhu, zo strany správneho orgánu.

22 Za týchto okolností Administrativen săd Sofia-grad rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Patrí zákaz opustiť územie členského štátu Európskej únie, ktorý bol uložený štátnemu príslušníkovi uvedeného štátu ako konateľovi obchodnej spoločnosti zapísanej podľa práva dotknutého štátu z dôvodu nezaplateného dlhu tejto

spoločnosti voči verejnej správe, pod dôvod ochrany ‚verejného poriadku' stanovený v článku 27 ods. 1 smernice 2004/38…, za takých okolností, o aké ide vo veci samej a zároveň za týchto okolností:

— v ústave tohto členského štátu nie je stanovené nijaké obmedzenie slobody pohybu fyzických osôb na ochranu ‚verejného poriadku',

— dôvod ‚verejného poriadku' ako odôvodnenie vyššie citovaného zákazu je stanovený vnútroštátnym zákonom, ktorý bol prijatý na vykonanie iného ustanovenia práva Európskej únie…,

— dôvod ‚verejného poriadku' v zmysle uvedeného ustanovenia smernice zahŕňa aj dôvod ‚ochrany práv iných občanov', pokiaľ je prijaté opatrenie na zaistenie rozpočtových príjmov členského štátu prostredníctvom vymáhania verejnoprávnej pohľadávky?

2. Vyplýva z obmedzení a podmienok stanovených na výkon slobody pohybu občanov Európskej únie, ako aj z opatrení prijatých na ich vykonanie podľa práva Únie, za okolností existujúcich vo veci samej, že je prípustná vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje, že členský štát uloží svojmu štátnemu príslušníkovi ako konateľovi obchodnej spoločnosti zapísanej podľa práva dotknutého členského štátu z dôvodu nezaplateného dlhu tejto spoločnosti voči verejnej správe tohto štátu,

ktorý je podľa práva tohto štátu kvalifikovaný ako ‚značný', donucovacie správne opatrenie ‚zákaz opustiť krajinu', napriek tomu, že vymáhanie tejto verejnej pohľadávky možno vykonať použitím konania o vzájomnej pomoci medzi členskými štátmi podľa smernice 2008/55…, ako aj podľa nariadenia… č. 1179/2008?

3. Majú sa zásada proporcionality a podmienky a obmedzenia výkonu slobody pohybu občanov Európskej únie, ako aj opatrenia prijaté na ich vykonanie podľa práva Únie, a najmä kritériá stanovené v článku 27 ods. 1 a 2 smernice 2004/38… za okolností existujúcich v konaní vo veci samej vykladať v tom zmysle, že pripúšťajú, aby v prípade existencie dlhu obchodnej spoločnosti zapísanej podľa práva členského štátu voči verejnej správe, ktorý je podľa práva tohto štátu kvalifikovaný ako ‚značný', bolo fyzickej osobe, ktorá je konateľom spoločnosti – dlžníka, zakázané opustiť tento členský štát, pokiaľ zároveň existujú nasledujúce okolnosti:

— existencia ‚značného' dlhu voči štátu je považovaná za skutočné, aktuálne a dostatočne závažné ohrozenie, ktoré sa dotýka základného záujmu spoločnosti, vo vzťahu ku ktorému zákonodarca považoval za potrebné zaviesť konkrétne opatrenie ‚zákaz opustiť krajinu'

— neexistuje povinnosť posúdenia okolností súvisiacich s osobným správaním konateľa a so zásahom do jeho základných práv, ako je právo na výkon zárobkovej činnosti v inom pracovnoprávnom vzťahu spojenom s cestami do zahraničia,

— nie sú posudzované následky na obchodnú činnosť spoločnosti – dlžníka a možnosti splatenia dlhu voči štátu po uložení zákazu,

— zákaz sa uloží na základe návrhu, ktorý má záväznú povahu, pokiaľ je v ňom potvrdené, že existuje dlh určitej obchodnej spoločnosti voči štátu v ‚značnej výške', že dlh nie je zaistený v rozsahu istiny a úrokov a že osoba, voči ktorej sa navrhuje prijatie opatrenia zákazu, je konateľom uvedenej obchodnej spoločnosti,

— zákaz je platný do úplného splatenia alebo zaistenia pohľadávky štátu, bez toho, aby bolo stanovené, že adresát opatrenia zákazu môže požiadať o preskúmanie tohto zákazu orgán, ktorý zákaz uložil, a zohľadnenie lehôt premlčania dlhu sa nezohľadňuje?"

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

23 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či právu Únie odporuje vnútroštátna právna úprava členského štátu, ktorá správnemu orgánu umožňuje zakázať štátnemu príslušníkovi tohto členského štátu opustiť tento štát z dôvodu, že nebol zaplatený daňový dlh spoločnosti, ktorej je jedným z konateľov.

24 S cieľom dať užitočnú odpoveď na túto otázku treba poznamenať, že pán Aladžov má ako bulharský štátny príslušník v zmysle článku 20 ZFEÚ postavenie občana Únie, a teda sa môže aj voči členskému štátu svojho pôvodu domáhať práv, ktoré patria k tomuto postaveniu, najmä práva voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov, ktoré priznáva článok 21 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 10. júla 2008, Jipa, C-33/07, Zb. s. I-5157, bod 17, a z 5. mája 2011, McCarthy, C-434/09, Zb. s. I-3375, bod 48).

25 Právo na slobodný pohyb zahŕňa tak právo občanov Európskej únie vstúpiť na územie iného členského štátu, ako je členský štát ich pôvodu, ako aj tomu zodpovedajúce právo opustiť územie svojho štátu pôvodu. Ako totiž Súdny dvor už mal príležitosť zdôrazniť, základné slobody zaručené Zmluvou o ES by boli zbavené svojej podstaty, keby členský štát pôvodu mohol bez platného odôvodnenia zakázať svojim vlastným štátnym príslušníkom opustiť územie tohto štátu s cieľom usadiť sa v inom členskom štáte (pozri rozsudok Jipa, už citovaný, bod 18).

26 Článok 4 ods. 1 smernice 2004/38 okrem toho výslovne stanovuje, že všetci občania Únie s platným preukazom totožnosti alebo pasom majú právo opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu.

27 Z toho vyplýva, že na situáciu, akou je situácia, v ktorej sa nachádza pán Aladžov, ktorý chce cestovať z územia štátu, ktorého je príslušníkom, na územie iného členského štátu, sa vzťahuje právo občanov Únie slobodne sa pohybovať a slobodne sa zdržiavať v členských štátoch.

28 Právo voľného pohybu občanov Únie však nie je nepodmienečné, ale môže podliehať obmedzeniam a podmienkam stanoveným v Zmluve, ako aj v predpisoch, ktoré boli prijaté na jej vykonanie (pozri najmä rozsudok Jipa, už citovaný, bod 21 a citovanú judikatúru).

29 Tieto obmedzenia a podmienky vyplývajú najmä z článku 27 ods. 1 smernice 2004/38, ktorý členským štátom umožňuje obmedziť slobodu pohybu občanov Únie alebo ich rodinných príslušníkov z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Podľa znenia toho istého článku sa však tieto dôvody nesmú využívať na „ekonomické účely".

30 Preto na to, aby právu Únie neodporovalo vnútroštátne opatrenie, ako je opatrenie, ktoré pánovi Aladžovovi bráni opustiť územie štátu, o ktorom je nesporné, že nebolo prijaté z dôvodov verejnej bezpečnosti ani verejného zdravia, musí byť preukázané, že toto opatrenie bolo prijaté z dôvodov verejného poriadku a okrem toho za podmienky, že dôvody verejného poriadku sa nevyužívajú na ekonomické účely.

31 V tejto súvislosti vnútroštátny súd poznamenáva, že vnútroštátny zákon preberajúci smernicu 2004/38 sa neuplatňuje na štátnych príslušníkov Bulharskej republiky.

32 Napriek tomu táto okolnosť v nijakom prípade nemôže mať za dôsledok, aby bolo vnútroštátnemu súdu zabránené zabezpečiť plný účinok právnych predpisov Únie uplatniteľných v konaní vo veci samej, ako bolo uvedené v bode 27 tohto rozsudku, a konkrétnejšie článku 27 smernice 2004/38. Vnútroštátnemu súdu, ktorý koná vo veci samej, preto prislúcha, aby ponechal neuplatnené ustanovenie vnútroštátneho práva, ktoré odporuje právu Únie, najmä zrušiac individuálne správne rozhodnutie, ktoré bolo prijaté na základe takého ustanovenia (pozri v tomto zmysle najmä rozsudok z 5. októbra 2010, Elchinov, C-173/09, Zb. s. I-8889, bod 31 a citovanú judikatúru). Okrem toho ustanovení uvedeného článku, nepodmienečných a dostatočne jasných, sa môže jednotlivec dovolávať voči členskému štátu, ktorého je štátnym príslušníkom (pozri analogicky rozsudok zo 4. decembra 1974, van Duyn, 41/74, Zb. s. 1337, body 9 až 15).

33 Bez akéhokoľvek vplyvu je tiež okolnosť, že bulharská ústava, ako zdôrazňuje vnútroštátny súd, pri odôvodnení obmedzenia slobody pohybu bulharských občanov

nevychádza z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti ani verejného zdravia, ale uvádza najmä dôvod založený na ochrane práv a slobôd iných občanov, na základe ktorého bol prijatý ZBLD. Treba iba vedieť, či obmedzenie voľného pohybu štátneho príslušníka, ktoré je uložené kvôli vymoženiu daňovej pohľadávky, ako v konaní vo veci samej, a ktoré je podľa vnútroštátneho práva odôvodnené snahou o ochranu práv iných občanov, vychádza z dôvodu, ktorý možno považovať za patriaci pod dôvod verejného poriadku v zmysle práva Únie.

34 Súdny dvor vždy zdôrazňoval, že hoci členské štáty môžu v súlade s ich vnútroštátnymi potrebami, ktoré môžu byť v jednotlivých členských štátoch a obdobiach rôzne, v podstate voľne stanoviť požiadavky verejného poriadku a verejnej bezpečnosti, stále platí, že v kontexte Únie a najmä na účely odôvodnenia odchýlky zo základnej zásady voľného pohybu osôb treba tieto požiadavky chápať striktne v tom zmysle, že ich rozsah nemožno určiť jednostranne každým členským štátom bez kontroly zo strany orgánov Spoločenstva (pozri najmä rozsudok Jipa, už citovaný, bod 23).

35 Súdny dvor tak spresnil, že pojem verejný poriadok v každom prípade predpokladá, že popri porušení sociálneho poriadku, ktorým je každé porušenie zákona, je prítomné aj skutočné, existujúce a dostatočne závažné ohrozenie jedného zo základných záujmov spoločnosti (pozri najmä rozsudok Jipa, už citovaný, bod 23 a citovanú judikatúru).

36 Vnútroštátny súd v tejto súvislosti odkazuje na povahu všeobecného záujmu, ktorý je podkladom úsilia verejnej správy smerujúceho k zabezpečeniu rozpočtových príjmov, a na cieľ ochrany práv iných občanov, ktorý sleduje vymáhanie verejných pohľadávok. Uvedený súd tiež prezentuje nezaplatenie daňového dlhu zo strany obchodnej spoločnosti, ktorá je dlžníkom v konaní vo veci samej, ako hrozbu pre vyšší záujem spoločnosti.

37 Samozrejme, v zásade nemožno vylúčiť, ako to uznal Európsky súd pre ľudské práva (pozri rozsudok Riener v Bulharsko, už citovaný, § 114 až 117), aby nevymoženie daňových pohľadávok mohlo patriť pod požiadavky verejného poriadku. Vzhľadom na predpisy práva Únie týkajúce sa voľného pohybu občanov Únie môže to však tak byť iba v prípade skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti, vzhľadom napríklad na výšku súm, o ktoré ide, alebo na potrebu bojovať proti daňovým únikom.

38 Okrem toho, keďže vymáhanie verejných pohľadávok, najmä daní, smeruje k zabezpečeniu financovania funkcií dotknutého členského štátu, v závislosti na rozhodnutiach, ktoré sú prejavom jeho všeobecnej politiky v hospodárskej a sociálnej oblasti (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. septembra 2011, Lady & Kid a i., C-398/09, Zb. s. I-7375, bod 24), opatrenia prijaté verejnými orgánmi s cieľom zabezpečiť toto vymáhanie nemôžu byť zo zásady považované za prijaté výlučne na ekonomické účely v zmysle ustanovení článku 27 ods. 1 smernice 2004/38.

39 Informácie vyplývajúce z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktoré sú pripomenuté v bode 36 tohto rozsudku, však neumožňujú overiť, či opatrenia, ako sú opatrenia v konaní vo veci samej, boli prijaté na základe takýchto úvah, a najmä neumožňujú prijať záver, že boli prijaté iba na ekonomické účely. Vnútroštátnemu súdu prislúcha vykonať v tejto súvislosti potrebné zisťovanie.

40 Vzhľadom na vyššie uvedené treba na prvú otázku odpovedať tak, že právu Únie neodporuje vnútroštátna právna úprava členského štátu, ktorá správnemu orgánu umožňuje zakázať štátnemu príslušníkovi tohto štátu opustiť tento štát z dôvodu, že nebol zaplatený daňový dlh spoločnosti, ktorej je jedným z konateľov, ale len za splnenia dvoch podmienok, a to, že predmetné opatrenie má za cieľ za určitých výnimočných

okolností, ktoré môžu vyplývať najmä z povahy alebo výšky tohto dlhu, reagovať na skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti, a že cieľ, ktorý je takto sledovaný, nepredstavujú iba ekonomické účely. Vnútroštátnemu súdu prislúcha overiť, či sú tieto dve podmienky splnené.

O druhej a tretej otázke

41 Svojou druhou a treťou otázkou, ktoré treba posudzovať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, za akých podmienok môže byť právna úprava, ako je právna úprava v konaní vo veci samej, považovaná za primeranú a rešpektujúcu pravidlo, podľa ktorého obmedzenia slobody pohybu sa musia zakladať výlučne na osobnom správaní dotknutej osoby, keď na jednej strane existujú nástroje Spoločenstva na pomoc v daňovej oblasti a na druhej strane predmetná právna úprava je charakterizovaná svojou prísnosťou a automatickým uplatnením.

42 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa článku 27 ods. 2 smernice 2004/38 opatrenia prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti musia byť v súlade so zásadou proporcionality a musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca. Okrem toho, ako vyplýva z judikatúry citovanej v bode 35 tohto rozsudku, správanie dotknutej osoby musí predstavovať skutočné, existujúce a dostatočne závažné ohrozenie jedného zo základných záujmov spoločnosti. Odôvodnenia, ktoré priamo nesúvisia s konkrétnym jednotlivým prípadom alebo súvisia so všeobecnou prevenciou, sú neprípustné.

43 Za týchto okolností zákonné alebo iné vnútroštátne právne ustanovenie, ktoré udeľuje rozhodnutiu o zákaze opustenia územia štátu automatickú povahu iba z dôvodu samotnej existencie daňového dlhu, bez zohľadnenia osobného správania dotknutého

jednotlivca, nezodpovedá požiadavkám práva Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. januára 1999, Calfa, C-348/96, Zb. s. I-11, body 27 a 28).

44 Vzhľadom na návrh na začatie prejudiciálneho konania sa zdá, že v konaní vo veci samej ani ustanovenia Zákonníka o daňovom konaní a konaní vo veciach sociálneho zabezpečenia, ani ustanovenia ZBLD, na základe ktorých bolo prijaté rozhodnutie správnych orgánov zakázať pánovi Aladžovovi opustiť bulharské štátne územie, neuvádzajú povinnosť príslušných správnych orgánov zohľadniť osobné správanie dotknutej osoby. Je pravda, že ustanovenia Zákonníka o daňovom konaní a konaní vo veciach sociálneho zabezpečenia nenasvedčujú vylúčeniu takéhoto zohľadnenia, pretože správnym orgánom ponechávajú určitú mieru úvahy, stanovujúc, že tieto orgány „môžu" požiadať, aby bol uložený takýto zákaz podľa ZBLD. V tomto kontexte, hoci uvedené orgány nie sú zbavené možnosti prihliadať na toto správanie, treba konštatovať, že ustanovenia právnych predpisov, ako sú ustanovenia v konaní vo veci samej, zdá sa, neobsahujú žiadnu povinnosť, ako je uvedená vyššie, ktorá vyhovuje požiadavkám práva Únie.

45 Zo spisu, ktorý Súdnemu dvoru predložil vnútroštátny súd, okrem toho vyplýva, že opatrenie prijaté proti žalobcovi, zdá sa, vychádza len z existencie daňového dlhu spoločnosti, ktorej je jedným z konateľov, a iba pre toto jeho postavenie, s vylúčením akéhokoľvek špecifického posúdenia osobného správania dotknutej osoby a bez akéhokoľvek odkazu na akúkoľvek hrozbu, ktorú by toto správanie predstavovalo pre verejný poriadok.

46 Súdnemu dvoru však neprislúcha vyslovovať sa k zlučiteľnosti vnútroštátnych opatrení s právom Únie a je úlohou vnútroštátneho súdu vysloviť potrebné závery po posúdení tejto zlučiteľnosti (rozsudok Jipa, už citovaný, bod 28).

47 Vnútroštátny súd má v rámci preskúmania rešpektovania zásady proporcionality takisto určiť, či je zákaz opustenia územia štátu vhodný na zabezpečenie realizácie cieľa,

ktorý sleduje, a či neprekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie (pozri v tomto zmysle rozsudok Jipa, už citovaný, bod 29). Z tohto dôvodu, dokonca ak by nemožnosť vymoženia predmetného dlhu predstavovala skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti, vnútroštátnemu súdu prislúcha najmä preskúmať, či pozbavením pána Aladžova možnosti výkonu časti jeho pracovnej činnosti v zahraničí a zbaviac ho tým časti jeho príjmov, je predmetné opatrenie zákazu jednak vhodné na zabezpečenie vymoženia dane, ktoré sleduje, a jednak je na tento účel potrebné. Vnútroštátnemu súdu tiež prislúcha preskúmať, či neexistujú iné, alternatívne opatrenia namiesto zákazu opustiť územie štátu, ktoré by boli tiež účinné na dosiahnutie tohto vymoženia, bez toho, aby zasahovali do slobody pohybu.

48 Medzi tieto alternatívne opatrenia by mohli patriť opatrenia, ktoré vnútroštátne orgány môžu prijať podľa smernice 2008/55, na ktorú poukazuje vnútroštátny súd. V každom prípade však vnútroštátnemu súdu prislúcha, aby overil, či pohľadávka dotknutého členského štátu patrí do pôsobnosti uvedenej smernice.

49 Vzhľadom na vyššie uvedené treba na druhú a tretiu otázku odpovedať tak, že aj keby opatrenie zákazu opustiť územie štátu, ktorého adresátom bol pán Aladžov v konaní vo veci samej, bolo prijaté za podmienok stanovených článkom 27 ods. 1 smernice 2004/38, podmienky, ktoré sú uvedené v odseku 2 toho istého článku, takému opatreniu bránia,

— ak vychádza len z existencie daňového dlhu spoločnosti, ktorej je žalobca jedným z konateľov, a iba pre toto jeho postavenie, pričom sa nevykoná žiadne špecifické posúdenie osobného správania dotknutej osoby, a bez akéhokoľvek odkazu na akúkoľvek hrozbu, ktorú by toto správanie predstavovalo pre verejný poriadok, a

— ak zákaz opustenia územia štátu nie je vhodný na zabezpečenie realizácie cieľa, ktorý sleduje, a prekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie.

Vnútroštátnemu súdu prislúcha, aby posúdil, či vo veci, ktorú prejednáva, ide o takýto prípad.

O trovách

50 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol takto:

1. Právu Únie neodporuje vnútroštátna právna úprava členského štátu, ktorá správnemu orgánu umožňuje zakázať štátnemu príslušníkovi tohto štátu opustiť tento štát z dôvodu, že nebol zaplatený daňový dlh spoločnosti, ktorej je jedným z konateľov, ale len za splnenia dvoch podmienok, a to, že predmetné opatrenie má za cieľ za určitých výnimočných okolností, ktoré môžu vyplývať najmä z povahy alebo výšky tohto dlhu, reagovať na skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti a že cieľ, ktorý je takto sledovaný, nepredstavujú iba ekonomické účely. Vnútroštátnemu súdu prislúcha overiť, či sú tieto dve podmienky splnené.

2. Aj keby opatrenie zákazu opustiť územie štátu, ktorého adresátom bol pán Aladžov v konaní vo veci samej, bolo prijaté za podmienok stanovených článkom 27 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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, podmienky, ktoré sú uvedené v odseku 2 toho istého článku, takému opatreniu bránia,

— **ak vychádza len z existencie daňového dlhu spoločnosti, ktorej je žalobca jedným z konateľov, a iba pre toto jeho postavenie, pričom sa nevykoná žiadne špecifické posúdenie osobného správania dotknutej osoby, a bez akéhokoľvek odkazu na akúkoľvek hrozbu, ktorú by toto správanie predstavovalo pre verejný poriadok, a**

— **ak zákaz opustenia územia štátu nie je vhodný na zabezpečenie realizácie cieľa, ktorý sleduje, a prekračuje rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie.**

Vnútroštátnemu súdu prislúcha, aby posúdil, či vo veci, ktorú prejednáva, ide o takýto prípad.

Podpisy