Sodba sodišča (četrti senat)

z dne 17. novembra 2011*

V zadevi C-434/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Administrativen sad Sofia-grad (Bolgarija) z odločbo z dne 24. avgusta 2010, ki je prispela na Sodišče 6. septembra 2010, v postopku

Petar Aladzhov

proti

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

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot (poročevalec), predsednik senata, A. Prechal, sodnica, K. Schiemann, sodnik, C. Toader, sodnica, in E. Jaraši̇ūnas sodnik,

* Jezik postopka: bolgarščina.

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za P. Aladzhova M. Hristov, odvetnik,

– za Evropsko komisijo D. Maidani in V. Savov, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 6. septembra 2011

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 27(1) in (2) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja

direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med P. Aladzhovom, bolgarskim državljanom, enim od poslovodij družbe Yu.B.N. Kargo, in Zamestnik direktor na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam Ministerstvo na vatreshnite raboti (namestnik direktorja direkcije za zadeve Sofije pri ministrstvu za notranje zadeve, v nadaljevanju: namestnik direktorja) v zvezi z odločbo zadnjenavedenega o prepovedi P. Aladzhovu, da do plačila davčne terjatve, ki jo ima država Bolgarija do te družbe, ali do predložitve zavarovanja za kritje celotnega plačila te terjatve zapusti nacionalno ozemlje.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2004/38

3 Direktiva 2004/38 se na podlagi člena 3(1) uporablja za vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici, razen v tisti državi, katere državljani so, in za njihove družinske člane.

4 Člen 4(1) te direktive določa:

„Brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, imajo vsi državljani Unije z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom in njihovi družinski člani, ki niso državljani države članice in ki imajo veljavni potni list, pravico, da zapustijo ozemlje države članice zaradi potovanja v drugo državo članico."

5 Člen 27(1) in (2) navedene direktive določa:

„1. Ob upoštevanju določb tega poglavja lahko države članice omejijo svobodo gibanja in prebivanja državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne glede na državljanstvo, in sicer zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Na te razloge se ne da sklicevati iz ekonomskih ciljev.

2. Ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, so v skladu z načelom sorazmernosti in temeljijo izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika. Predhodne kazenske obsodbe same po sebi še ne predstavljajo razlogov za sprejetje takšnih ukrepov.

Osebno obnašanje zadevnega posameznika mora predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Utemeljitve, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene."

Nacionalno pravo

Bolgarska ustava

6 Člen 35(1) bolgarske ustave določa:

„Vsakdo ima pravico, da svobodno izbere svoje prebivališče, da se giba na ozemlju države in ga zapusti. To pravico je mogoče omejiti le z zakonom zaradi varstva nacionalne varnosti, zdravja ljudi kot tudi pravic in svoboščin drugih državljanov."

Zakon o bolgarskih osebnih dokumentih

7 Člen 23(2) in (3) zakona o bolgarskih osebnih dokumentih (Zakon za balgarskite litschni dokumenti, DV št. 93 z dne 11. avgusta 1998), kakor je bil spremenjen leta 2006 (DV št. 105, v nadaljevanju: ZBLD), določa:

„2. Vsak bolgarski državljan ima pravico, da zapusti državo in se vanjo vrne tudi z osebno izkaznico prek notranjih mej Republike Bolgarije z državami članicami Evropske unije kot tudi v primerih, predvidenih z mednarodnimi pogodbami.

3. Za pravico iz odstavka 2 se lahko uporabljajo omejitve le, če je to predvideno z zakonom in če je njihov namen varstvo nacionalne varnosti, javnega reda, zdravja državljanov ali pravic in svoboščin drugih državljanov."

8 Člen 75 ZBLD določa:

„Države ne smejo zapustiti:

[…]

5. osebe, zoper katere je bila predlagana prepoved iz členov 182(2), točka 2(a), in 221(6), točka 1(a) in (b), zakonika o davčnem postopku in socialnem zavarovanju."

Zakonik o davčnem postopku in socialnem zavarovanju

9 Člen 182 zakonika o davčnem postopku in socialnem zavarovanju (Danachno-osiguritelen protsesualen kodeks, DV št. 105 z dne 29. decembra 2005), kakor je bil spremenjen leta 2010 (DV št. 15 z dne 23. februarja 2010), določa:

„1. Če dolg ni plačan v zakonskem roku, organ, ki je ugotovil terjatev, pred sprejetjem ukrepov prisilne izterjave omogoči dolžniku, da plača svoj dolg v roku sedmih dni. Za vročitev pisnega opomina s strani organa, ki je ugotovil terjatev, se uporabljajo upoštevne določbe poglavja 6. Pisni opomin glede terjatev, ki jih je ugotovila nacionalna agencija za davčne prihodke, pošlje izvršitelj.

2. (a) Organ iz odstavka 1 lahko, kadar dolg presega 5000 BGN in ni zavarovanja, ki bi ustrezalo znesku glavnice z obrestmi […], ob izdaji pisnega opomina iz odstavka 1 ali pozneje predlaga organom ministrstva za notranje zadeve, naj dolžniku ali članom nadzornih ali upravnih teles družbe dolžnice ne dovolijo zapustiti države in naj jim poleg tega odvzamejo potne liste ali druge podobne dokumente, ki omogočajo prečkanje nacionalnih meja, oziroma jim teh dokumentov ne izdajo.

[…]

4. Ukrepi iz odstavka 2 se lahko glede na presojo pristojnega organa sprejmejo hkrati ali posamično ob upoštevanju višine dolga ali obnašanja dolžnika, in sicer dokler niso obveznosti v celoti poravnane."

10 Člen 221(6) tega zakonika določa:

„Če pristojni organ ne sprejme ukrepov iz členov 182(2), točka 2, ali 182(4), lahko izvršitelj, kadar dolg presega 5000 BGN in ni zavarovanja, ki bi ustrezalo znesku glavnice z obrestmi ali presegalo ta znesek:

1. predlaga organom ministrstva za notranje zadeve, naj:

(a) dolžniku ali članom nadzornih ali upravnih teles družbe dolžnice prepovejo zapustiti državo;

(b) zadevnim osebam odvzamejo potne liste ali druge podobne dokumente, ki omogočajo prečkanje nacionalnih meja, oziroma jim teh dokumentov ne izdajo."

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

11 P. Aladzhov, bolgarski državljan, je eden od treh poslovodij družbe Yu.B.N. Kargo.

12 Država Bolgarija je z odločbo o odmeri davka z dne 10. oktobra 1995, odredbo o izterjavi z dne 20. avgusta 1999, opominom z dne 10. aprila 2000 in dopisom z dne 26. septembra 2001 neuspešno poskusila pridobiti plačilo davčne terjatve zoper to družbo v skupnem znesku 44.449 BGN (približno 22.000 EUR), ki ustreza davku na dodano vrednost in carinam, ki jih ta družba dolguje, ter pripadajočim obrestim.

13 Predložitveno sodišče pojasnjuje, da ta terjatev ni zastarala in da rubež sredstev na bančnih računih družbe in motornih vozil, ki so v njeni lasti, opravljen 19. junija 2009, ni omogočil plačila zahtevanega zneska, ker na računih ni bilo sredstev in vozil ni bilo mogoče najti.

14 Zato je namestnik direktorja na predlog nacionalne agencije za javne prihodke z dne 30. julija 2009 v skladu s členom 221(6), točka 1(a) in (b), zakonika o davčnem postopku in socialnem zavarovanju 25. novembra 2009 zoper P. Aladzhova na podlagi člena 75, točka 5, ZBLD sprejel ukrep prepovedi zapustitve države do plačila terjatve države ali do predložitve zavarovanja za kritje njenega celotnega plačila. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da je bil namestnik direktorja pristojen za sprejetje tega ukrepa.

15 P. Aladzhov je pri predložitvenem sodišču zahteval razveljavitev te odločbe in trdil, da ker je tudi direktor prodaje v drugi družbi, Bultrako AD, ki je uradna uvoznica znamke Honda v Bolgariji, ta prepoved zapustiti državo resno ovira opravljanje njegove poklicne dejavnosti, ki zahteva številna potovanja v tujino.

16 Predložitveno sodišče je poudarilo, da se je lahko P. Aladzhov kot državljan Unije skliceval, tudi nasproti organom države, katere državljan je, na pravice, povezane s tem statusom in zlasti na pravico do prostega gibanja na podlagi členov 20 PDEU in 21 PDEU ter člena 45(1) Listine Unije o temeljnih pravicah. Pripomnilo je, da pa ta pravica ni brezpogojna in je lahko podrejena omejitvam ali pogojem, določenim s Pogodbo DEU ali z določbami, ki so bile sprejete za njeno uporabo.

17 Predložitveno sodišče je tudi poudarilo, da čeprav člen 27(1) Direktive 2004/38 določa, da je mogoče prosto gibanje državljanov Unije omejiti zaradi javnega reda, bolgarska ustava takega razloga za omejitev prostega gibanja bolgarskih državljanov ne določa. Nasprotno pa ta ustava vsebuje razlog, ki temelji na varstvu pravic in svoboščin drugih državljanov, ki ga Direktiva 2004/38 ne vsebuje.

18 Predložitveno sodišče je poleg tega navedlo, da sporna odločba ni bila sprejeta na podlagi zakona, ki je v bolgarsko pravo prenesel Direktivo 2004/38, temveč na podlagi druge zakonodaje.

19 Poleg tega je predložitveno sodišče ugotovilo, da morajo biti v skladu s sodno prakso Sodišča ukrepi, ki omejujejo prosto gibanje državljanov Unije, upravičeni z resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe, ter morajo biti potrebni in sorazmerni. V zvezi s tem je tudi pripomnilo, da je Evropsko sodišče

za človekove pravice že odločilo, da je lahko cilj učinkovite izterjave davčnih terjatev upravičen razlog za omejitev prostega gibanja, ki je zagotovljeno v členu 2 Protokola št. 4 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisani v Rimu 4. novembra 1950 (glej sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 23. maja 2006 v zadevi Riener proti Bolgariji).

20 Predložitveno sodišče je tudi ugotovilo, da čeprav Direktiva Sveta 2008/55/ES z dne 26. maja 2008 o vzajemni pomoči pri izterjavi terjatev za določene prelevmane, carine, davke in druge ukrepe (UL L 150, str. 28) in Uredba Komisije (ES) št. 1179/2008 z dne 28. novembra 2008 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje nekaterih določb Direktive 2008/55 (UL L 319, str. 21) določata mehanizem medsebojne pomoči med državami članicami na področju izterjave terjatev, iz spisa naj ne bi bilo razvidno, da so bili ukrepi za izterjavo zadevne terjatve sprejeti v okviru tega mehanizma.

21 Nazadnje je poudarilo, da nacionalne določbe v zvezi s sprejetjem takega ukrepa prepovedi zapustitve ozemlja ne zahtevajo, da upravni organ preizkusi učinek ukrepa niti na poklicni položaj zadevne osebe niti na poslovno dejavnost družbe dolžnice in torej na njeno sposobnost plačila dolga.

22 V takih okoliščinah je Administrativen sad Sofia-grad prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali mora prepoved zapustitve ozemlja države članice Evropske unije, ki je bila izrečena državljanu te države kot poslovodji gospodarske družbe, ki je registrirana v skladu s pravom te države, zaradi neplačanih javnopravnih dolgov te družbe,

ustrezati razlogu varstva ‚javnega reda' ki je določen v členu 27(1) Direktive 2004/38 […], če je v postopku v glavni stvari tako dejansko stanje in sočasno obstajajo te okoliščine:

– v ustavi te države članice ni določena omejitev prostega gibanja fizičnih oseb zaradi varstva ‚javnega reda';

– razlog „javni red' kot podlaga sprejetja navedene prepovedi je vsebovan v nacionalnem zakonu, ki je bil sprejet za prenos drugega akta Evropske unije;

– razlog „javni red" v smislu navedene določbe Direktive zajema tudi razlog ‚varstvo pravic drugih državljanov', če je ukrep sprejet za zavarovanje proračunskih prejemkov države članice na podlagi plačila javnopravnih dolgov?

2. Ali v okoliščinah postopka v glavni stvari iz omejitev in pogojev, ki so predvideni za izvrševanje prostega gibanja državljanov Unije, kot tudi iz ukrepov, ki so bili v skladu s pravom Unije sprejeti za njihovo izvajanje, izhaja, da je dopustna nacionalna pravna ureditev, ki določa, da država članica zaradi neplačanih javnopravnih dolgov v razmerju do te države, ki so v skladu z njenim pravom opredeljeni kot ‚znatni' dolgovi, sprejme prisilni upravni ukrep ‚prepoved zapustiti državo'

zoper svojega državljana kot poslovodjo gospodarske družbe, ki je registrirana v skladu s pravom zadevne države, če je za plačilo tega dolga dopustna uporaba postopka vzajemne pomoči med državami članicami v skladu z Direktivo 2008/55 […] ter Uredbo […] št. 1179/2008 […]?

3. Ali je treba načelo sorazmernosti, omejitve in pogoje, ki so predvideni za izvrševanje prostega gibanja državljanov Unije, kot tudi ukrepe, ki so bili v skladu s pravom Unije sprejeti za njihovo izvajanje, oziroma merila iz člena 27(1) in (2) Direktive 2004/38 […] v okoliščinah postopka v glavni stvari razlagati tako, da dovoljujejo – če obstaja javnopravni dolg gospodarske družbe, ki je registrirana v skladu s pravom države članice, in je v skladu s pravom te države opredeljen kot ‚znaten dolg' – da se fizični osebi, ki je poslovodja zadevne družbe, prepove zapustiti to državo članico, če so sočasno izpolnjene te okoliščine:

– obstoj ‚znatnega' javnopravnega dolga se obravnava kot resnična, sedanja in dovolj resna grožnja, ki prizadene osnovni interes družbe; gre za presojo, ki jo je zakonodajalec opravil z uvedbo konkretnega upravnega ukrepa ‚prepoved zapustiti državo';

– ni predvidena presoja okoliščin, ki so povezane z osebnim obnašanjem poslovodje in s posegom v njegove temeljne pravice, kot je njegova pravica do opravljanja poklicne dejavnosti, ki je povezana s potovanji v tujino v drugem delovnem razmerju;

– po sprejetju prepovedi se ne presojajo posledice za poslovno dejavnost družbe dolžnice in možnosti plačila javnopravnega dolga;

– prepoved je izrečena na podlagi predloga, ki je zavezujoč, če je v njem potrjeno, da obstaja ‚znaten' javnopravni dolg konkretne gospodarske družbe, ki ni zavarovala dolga v obsegu glavnice in obresti, in da je oseba, zoper katero se predlaga naložitev prepovedi, poslovodni organ te gospodarske družbe;

– prepoved je izrečena do popolnega plačila ali zavarovanja javnopravnega dolga, ne da bi bil predviden preizkus prepovedi na predlog naslovnika pred organom, ki je naložil prepoved, in ne da bi se upošteval rok za zastaranje dolga?"

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

23 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali pravo Unije nasprotuje zakonski določbi države članice, ki omogoča upravnemu organu, da prepove državljanu te države, da jo zapusti, ker davčni dolg družbe, katere poslovodja je, ni bil plačan.

24 Da bi se koristno odgovorilo na to vprašanje, je treba poudariti, da ima P. Aladzhov kot bolgarski državljan v skladu s členom 20 PDEU status državljana Unije in torej lahko, tudi proti svoji državi članici izvora, uveljavlja pravice, ki so povezane s tem statusom, predvsem pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, kot je podeljena s členom 21 PDEU (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 10. julija 2008 v zadevi Jipa, C-33/07, ZOdl., str. I-5157, točka 17, in z dne 5. maja 2011 v zadevi McCarthy, C-434/09, ZOdl., str. I-3375, točka 48).

25 Pravica do prostega gibanja vključuje tako pravico, da državljani Evropske unije vstopajo v drugo državo članico, kot je njihova država članica izvora, kot tudi soodnosno pravico slednjo zapustiti. Kot je imelo Sodišče že priložnost opozoriti, bi bila temeljnim svoboščinam, zagotovljenim s Pogodbo, odvzeta vsebina, če bi država članica izvora lahko brez tehtne utemeljitve prepovedala svojim državljanom zapustiti svoje ozemlje zaradi vstopa na ozemlje druge države članice (glej zgoraj navedeno sodbo Jipa, točka 18).

26 Sicer pa člen 4(1) Direktive 2004/38 izrecno določa, da imajo vsi državljani Unije z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom pravico, da zapustijo ozemlje države članice zaradi potovanja v drugo državo članico.

27 Iz tega je razvidno, da se položaj, kakršen je položaj P. Aladzhova, ki namerava potovati z ozemlja države, katere državljan je, na ozemlje druge države članice, navezuje na pravico do prostega gibanja in prebivanja državljanov Unije v državah članicah.

28 Vendar pravica do prostega gibanja državljanov Unije ni brezpogojna, temveč je lahko podrejena omejitvam in pogojem, določenim s Pogodbo in določbami, ki so bile sprejete za njeno uporabo (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Jipa, točka 21 in navedena sodna praksa).

29 Te omejitve in pogoji izhajajo predvsem iz člena 27(1) Direktive 2004/38, ki državam članicam dopušča, da svobodo gibanja državljanov Unije ali njihovih družinskih članov omejijo le zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Na podlagi istega člena pa se na te razloge ni mogoče sklicevati iz „ekonomskih ciljev".

30 Torej, da pravo Unije ne bi nasprotovalo nacionalnemu ukrepu, kot je ukrep, ki je P. Aladzhovu onemogočil zapustitev nacionalnega ozemlja, pri katerem ni sporno, da ni bil sprejet iz razlogov javne varnosti ali javnega zdravja, je treba dokazati, da je bil ta ukrep sprejet iz razlogov javnega reda in da se poleg tega na te razloge ni sklicevalo zaradi ekonomskih ciljev.

31 V zvezi s tem predložitveno sodišče poudarja, da se nacionalni zakon, s katerim se prenaša Direktiva 2004/38, ne uporablja za državljane Republike Bolgarije.

32 Ta okoliščina pa vseeno ne sme ovirati nacionalnega sodišča pri zagotavljanju polnega učinka določb prava Unije, ki se uporabljajo v zadevi v postopku v glavni stvari, kot je navedeno v točki 27 te sodbe, in natančneje člena 27 Direktive 2004/38. Zato mora sodišče, ki mu je zadeva predložena v odločanje, po potrebi odločiti, da ne bo uporabilo določbe nacionalne zakonodaje, ki ni skladna s pravom Unije, in tako zlasti razveljaviti posamično upravno odločbo, sprejeto na podlagi take določbe (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 5. oktobra 2010 v zadevi Elchinov, C-173/09, ZOdl., str. I-8889, točka 31 in navedena sodna praksa). Poleg tega se lahko posameznik sklicuje na določbe tega člena, ki so brezpogojne in dovolj natančne, proti državi članici, katere državljan je (glej po analogiji sodbo z dne 4. decembra 1974 v zadevi van Duyn, 41/74, Recueil, str. 1337, točke od 9 do 15).

33 Poleg tega nima vpliva niti to, da – kot poudarja predložitveno sodišče – bolgarska ustava pri utemeljitvi omejitve svobode gibanja bolgarskih državljanov ne izhaja iz

razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, temveč napotuje zlasti na razlog v zvezi z varstvom pravic in svoboščin drugih državljanov, na podlagi katerega je bil sprejet ZBLD. Gre namreč le za vprašanje, ali omejitev svobode gibanja domačega državljana, ki je naložena, da bi se omogočila izterjava davčne terjatve, kot v zadevi v postopku v glavni stvari, in ki je na podlagi nacionalnega prava upravičena z varstvom pravic drugih državljanov, temelji na razlogu, ki se lahko šteje za razlog javnega reda v smislu prava Unije.

34 Sodišče je vedno poudarjalo, da čeprav lahko države članice v glavnem prosto določajo zahteve javnega reda in javne varnosti v skladu s svojimi nacionalnimi potrebami, ki so lahko različne glede na državo članico in glede na obdobje, je treba te zahteve, v okviru Unije in predvsem kot utemeljitev za odstopanje od temeljnega načela prostega gibanja oseb, razlagati ozko, tako da njihovega obsega ne more enostransko določiti vsaka od držav članic brez nadzora institucij Unije (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Jipa, točka 23).

35 Sodišče je tako pojasnilo, da pojem javnega reda vsekakor predpostavlja – razen socialne motnje, ki jo pomeni vsaka pravna kršitev – resnično, sedanjo in dovolj resno nevarnost, ki ogroža temeljni interes družbe (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Jipa, točka 23 in navedena sodna praksa).

36 Predložitveno sodišče se v zvezi s tem sklicuje na to, da je opravljanje naloge javne uprave zagotoviti plačilo proračunskih prejemkov v splošnem interesu, in na cilj varstva pravic drugih državljanov, ki se uresničuje z izterjavo javnih terjatev. To sodišče je neplačilo davčnega dolga družbe dolžnice v zadevi v postopku v glavni stvari predstavilo tudi kot grožnjo, ki prizadene osnovni interes družbe.

37 Seveda načeloma ni izključeno, da lahko, kot je poleg tega priznalo Evropsko sodišče za človekove pravice (glej zgoraj navedeno sodbo Riener proti Bolgariji, točke od 114 do 117), neizterjava davčnih terjatev spada med zahteve javnega reda. Vendar se lahko glede na pravila prava Unije v zvezi s prostim gibanjem državljanov Unije to zgodi le ob resnični, sedanji in dovolj resni grožnji, ki prizadene osnovne interese družbe, in ob upoštevanju na primer pomena zadevnih zneskov ali potrebe po boju proti davčnim utajam.

38 Poleg tega ker je namen izterjave javnih terjatev, zlasti davkov, zagotovitev financiranja intervencij zadevne države članice glede na odločitve, ki so zlasti izraz njene splošne gospodarske in socialne politike (glej v tem smislu sodbo z dne 6. septembra 2011 v zadevi Lady & Kid in drugi, C-398/09, ZOdl., str. I-7375, točka 24), se za ukrepe, ki jih sprejmejo javni organi, da bi zagotovili to izterjavo, načeloma ne more šteti, da so bili sprejeti izključno iz ekonomskih ciljev v smislu določb člena 27(1) Direktive 2004/38.

39 Vendar zgolj na podlagi podatkov iz predložitvene odločbe, kot so navedeni v točki 36 te sodbe, ni mogoče preveriti, ali so bili ukrepi, kot so ukrepi v zadevi v postopku v glavni stvari, sprejeti na podlagi takih preudarkov, in zlasti v tem smislu ni mogoče ugotoviti, ali so bili sprejeti izključno iz ekonomskih ciljev. Nacionalno sodišče mora opraviti potrebne preiskave v zvezi s tem.

40 Glede na navedene ugotovitve je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da pravo Unije ne nasprotuje zakonski določbi države članice, ki omogoča upravnemu organu, da prepove državljanu te države, da jo zapusti, zaradi davčnega dolga družbe, katere eden od poslovodij je, vendar pod dvojnim pogojem, da je cilj zadevnega ukrepa odziv na – v nekaterih izrednih okoliščinah, ki lahko izhajajo zlasti iz vrste ali pomena

tega dolga – resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe, in da zastavljeni cilj ni zgolj ekonomski. Nacionalno sodišče mora preveriti, ali je ta dvojni pogoj izpolnjen.

Drugo in tretje vprašanje

41 Predložitveno sodišče želi z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, izvedeti, pod katerimi pogoji je mogoče za zakonodajo, kot je zakonodaja v postopku v glavni stvari, šteti, da je sorazmerna in da spoštuje pravilo, v skladu s katerim morajo omejitve prostega gibanja temeljiti na osebnem obnašanju zadevne osebe, če po eni strani obstajajo instrumenti Skupnosti za pomoč v davčnih zadevah, po drugi strani pa sta za zadevno zakonodajo značilna strogost in avtomatizem.

42 V zvezi s tem je treba spomniti, da morajo biti v skladu s členom 27(2) Direktive 2004/38 ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, v skladu z načelom sorazmernosti in morajo temeljiti izključno na osebnem obnašanju zadevnega posameznika. Poleg tega, kot je razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 35 te sodbe, mora osebno obnašanje zadevnega posameznika predstavljati resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe. Utemeljitve, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, niso dovoljene.

43 V teh okoliščinah nacionalna določba zakona ali predpisa, ki bi avtomatično vodila v odločitev o prepovedi zapustitve ozemlja, le zaradi obstoja davčnega dolga, brez upoštevanja osebnega obnašanja zadevnega posameznika, ne bi izpolnjevala zahtev

prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 19. januarja 1999 v zadevi Calfa, C-348/96, Recueil, str. I-11, točki 27 in 28).

44 V zadevi v postopku v glavni stvari se na podlagi predložitvene odločbe zdi, da niti določbe zakonika o davčnem postopku in socialnem zavarovanju niti določbe ZBLD, na podlagi katerih je bila sprejeta odločba uprave o prepovedi P. Aladzhovu, da zapusti bolgarsko ozemlje, ne nalagajo pristojnim upravnim organom obveznosti, da upoštevajo osebno obnašanje zadevne osebe. Sicer je res, da se zdi, da določbe zakonika o davčnem postopku in socialnem zavarovanju ne izključujejo takega upoštevanja, ker organom, na katere se nanašajo, puščajo prosto presojo, s tem da določajo, da „lahko“ zahtevajo, da se taka prepoved naloži na podlagi ZBLD. V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da čeprav navedenim organom ni odvzeta možnost upoštevati to obnašanje, zakonske določbe, kot so tiste v postopku v glavni stvari, ne vsebujejo nobene tovrstne obveznosti, ki je edina v skladu z zahtevami prava Unije.

45 Poleg tega je iz spisa, ki ga je Sodišču posredovalo predložitveno sodišče, razvidno, da se zdi, da ukrep, ki je bil sprejet zoper tožečo stranko, temelji le na obstoju davčnega dolga družbe, katere eden od poslovodij je tožeča stranka, in samo zaradi te lastnosti, brez posebne presoje osebnega obnašanja zadevne osebe ter brez omembe, da bi ta kakorkoli predstavljala grožnjo za javni red.

46 Vendar ni Sodišče tisto, ki mora odločiti o skladnosti nacionalnih ukrepov s pravom Unije, ampak je predložitveno sodišče tisto, ki mora priti do potrebnih ugotovitev za presojo te skladnosti (zgoraj navedena sodba Jipa, točka 28).

47 Pri preverjanju spoštovanja načela sorazmernosti bo moralo prav tako ugotoviti, ali je prepoved zapustitve ozemlja primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja

in ne gre prek tega, kar je potrebno za doseženje tega cilja (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Jipa, točka 29). Glede tega mora predložitveno sodišče – čeprav nemožnost izterjave zadevnega dolga pomeni resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe – preveriti zlasti, ali je zadevni ukrep prepovedi, s tem da je P. Aladzhovu odvzel možnost opravljati del njegove poslovne dejavnosti v tujini in mu je tako odvzel del dohodkov, po eni strani primeren in potreben za zagotovitev izterjave davka ter po drugi strani, ali je nujen za to. Prav tako mora preveriti, ali obstajajo drugi alternativni ukrepi prepovedi zapustitve ozemlja, ki bi bili prav tako učinkoviti za to izterjavo, ne da bi posegali v prosto gibanje.

48 Med temi alternativnimi ukrepi bi lahko morebiti bili ukrepi, ki jih lahko nacionalni organi sprejmejo med drugim na podlagi Direktive 2008/55, ki jo je navedlo nacionalno sodišče. Vendar mora nacionalno sodišče vsekakor preveriti, ali terjatev zadevne države članice spada na področje uporabe navedene direktive.

49 Glede na navedeno je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da čeprav bi bil ukrep prepovedi zapustitve ozemlja, kot je ukrep, ki se nanaša na P. Aladzhova v zadevi v postopku v glavni stvari, sprejet pod pogoji, določenimi v členu 27(1) Direktive 2004/38, pogoji, ki so določeni v odstavku 2 tega člena, nasprotujejo takemu ukrepu,

– če temelji izključno na obstoju davčnega dolga družbe, katere eden od poslovodij je tožeča stranka, in samo zaradi te lastnosti, brez posebne presoje osebnega obnašanja zadevne osebe in brez omembe, da bi ta kakorkoli predstavljala grožnjo za javni red, in

– če prepoved zapustitve ozemlja ni primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in gre prek tega, kar je potrebno za doseženje tega cilja.

Predložitveno sodišče mora preveriti, ali gre za tak primer v zadevi, ki mu je predložena v odločanje.

Stroški

50 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. Pravo Unije ne nasprotuje zakonski določbi države članice, ki omogoča upravnemu organu, da prepove državljanu te države, da jo zapusti zaradi davčnega dolga družbe, katere eden od poslovodij je, vendar pod dvojnim pogojem, da je cilj zadevnega ukrepa odziv na – v nekaterih izrednih okoliščinah, ki lahko izhajajo zlasti iz vrste ali pomena tega dolga – resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo, ki prizadene osnovne interese družbe, in da zastavljeni cilj ni zgolj ekonomski. Nacionalno sodišče mora preveriti, ali je ta dvojni pogoj izpolnjen.

2. Čeprav bi bil ukrep prepovedi zapustitve ozemlja, kot je ukrep, ki se nanaša na P. Aladzhova v zadevi v postopku v glavni stvari, sprejet pod pogoji, določenimi v členu 27(1) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS, pogoji, ki so določeni v odstavku 2 tega člena, nasprotujejo takemu ukrepu,

– **če temelji izključno na obstoju davčnega dolga družbe, katere eden od poslovodij je tožeča stranka, in samo zaradi te lastnosti, brez posebne presoje osebnega obnašanja zadevne osebe in brez omembe, da bi ta kakorkoli predstavljala grožnjo za javni red,**

– **in če prepoved zapustitve ozemlja ni primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in gre prek tega, kar je potrebno za doseženje tega cilja.**

Predložitveno sodišče mora preveriti, ali gre za tak primer v zadevi, ki mu je predložena v odločanje.

Podpisi