РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

17 ноември 2011 година *

По дело C-434/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Административен съд София-град (България) с акт от 24 август 2010 г., постъпил в Съда на 6 септември 2010 г., в рамките на производство по дело

Петър Аладжов

срещу

Заместник-директор на Столична дирекция на вътрешните работи към Министерство на вътрешните работи,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н J.-C. Bonichot (докладчик), председател на състав, г-жа A. Prechal, г-н K. Schiemann, г-жа C. Toader и г-н E. Jarašiūnas, съдии,

* Език на производството: български.

генерален адвокат: г-н P. Mengozzi,
секретар: г-жа L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за г-н Аладжов, от г-н М. Христов, адвокат,

— за Европейската комисия, от г-жа D. Maidani и г-н В. Савов, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 6 септември 2011 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 27, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви

64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Аладжов, български гражданин, съуправител на дружество „Ю.Б.Н. Карго“, и заместник-директора на Столична дирекция на вътрешните работи (наричан по-нататък „заместник-директорът“), във връзка с решението на последния да наложи забрана на г-н Аладжов за напускане на националната територия до изплащане на данъчното вземане на българската държава към дружеството или до внасянето на пълно обезпечение на вземането.

Правна уредба

Право на Съюза

Директива 2004/38

3 Съгласно член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 тя се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства.

4 Член 4, параграф 1 от тази директива предвижда:

„Без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт и членовете на техните семейства, които не са граждани на държава членка и които притежават валиден паспорт, имат правото да напускат територията на държава членка, за да пътуват до друга държава членка“.

5 Член 27, параграфи 1 и 2 от посочената директива предвижда:

„1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция“.

Национално право

Конституция на България

6 Съгласно член 35, алинея 1 от Конституцията на България:

„Всеки има право свободно да избира своето местожителство, да се придвижва по територията на страната и да напуска нейните предели. Това право може да се ограничава само със закон, за защита на националната сигурност, народното здраве и правата и свободите на други граждани“.

Закон за българските лични документи

7 Член 23, алинеи 2 и 3 от Закона за българските лични документи (ДВ бр. 93 от 11 август 1998 г.), изменен през 2006 г. (ДВ бр. 105, наричан по-нататък „ЗБЛД“), гласи:

„2. Всеки български гражданин има право да напуска страната и с лична карта и да се завръща с нея през вътрешните граници на Република България с държавите — членки на Европейския съюз, както и в случаите, предвидени в международни договори.

3. Правото по ал[инея] 2 не подлежи на ограничения, освен ако това е предвидено в закон и има за цел защита на националната сигурност, обществения ред, здравето на гражданите или на правата и свободите на други граждани“.

8 Член 75 от ЗБЛД предвижда:

„Не се разрешава напускане на страната на:

[…]

5. лицата, за които е поискана забрана по реда на член 182, ал[инея] 2, т[очка] 2, буква а) и по член 221, ал[инея] 6, т[очка] 1, букви а) и б) от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс“.

Данъчно-осигурителен процесуален кодекс

9 Член 182 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДВ бр. 105 от 29 декември 2005 г.), изменен през 2010 г. (ДВ бр. 15 от 23 февруари 2010 г.), гласи:

„(1) Ако задължението не бъде изпълнено в законоустановения срок, преди да бъдат предприети действия за принудителното му събиране, органът, установил вземането, изпраща покана до длъжника да плати задължението си в 7-дневен срок. За връчването на поканата от органа, установил вземането, се прилагат съответно разпоредбите на глава шеста. За вземанията, установявани от Националната агенция за приходите, поканата се изпраща от публичния изпълнител.

(2) Едновременно със или след поканата по ал[инея] 1, органът по ал[инея] 1 може:

[…]

2. ако задължението е по-голямо от 5000 лв. и не е представено обезпечение в размер на главницата и лихвите, да поиска от Министерството на вътрешните работи:

   а) да не се разрешава на длъжника или на членовете на контролните и управителните му органи напускане на страната, както и да не се издават или да се отнемат издадените паспорти и заместващите ги документи за преминаване на държавната граница“.

[…]

(4) По преценка на съответния орган действията по ал[инея] 2 могат да се предприемат едновременно или поотделно с оглед размера на задължението или поведението на длъжника до окончателното му погасяване“.

10 Член 221, алинея 6 от същия кодекс предвижда:

„В случаите, когато мерките по член 182, ал[инея] 2, т[очка] 2 и ал[инея] 4 не са предприети от съответния орган, публичният изпълнител може, ако задължението е по-голямо от 5000 лв. и не е представено обезпечение в размера на главницата и лихвите:

1. да поиска органите на Министерството на вътрешните работи:

а) да забранят на длъжника или на членовете на контролните или управителните му органи да напускат страната;

б) да не издават или да отнемат издадените паспорти и заместващите ги документи за преминаване на държавната граница;

[…]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

11 Българският гражданин г-н Аладжов е един от тримата управители на дружеството „Ю.Б.Н. Карго“.

12 С данъчно облагателен акт от 10 октомври 1995 г., с постановление за принудително събиране на митни сборове от 20 август 1999 г., с покана от 10 април 2000 г. и със съобщение от 26 септември 2001 г. българската държава се опитва напразно да събере от дружеството дължимото от него данъчно вземане в размер общо на 44 449 лв. (около 22 000 EUR), представляващо ДДС, митни сборове и лихви върху тях.

13 Запитващата юрисдикция уточнява, че това вземане не е погасено по давност, както и че наложените на 19 юни 2009 г. запори върху банкови сметки и моторни превозни средства на дружеството не са довели до погасяване на претендираната сума, тъй като по сметките са липсвали авоари, а превозните средства са били с неизвестно местонахождение.

14 Поради това съгласно член 221, алинея 6, точка 1, букви а) и б) от Данъчно-осигурителния кодекс, въз основа на писмо от 30 юли 2009 г. на Националната агенция за приходите, заместник-директорът на Столична дирекция на вътрешните работи издава по отношение на г-н Аладжов, на основание член 75, точка 5 от ЗБЛД, заповед от 25 ноември 2009 г. за забрана на напускането на страната до погасяването или пълното обезпечаване на вземането на държавата. Запитващата юрисдикция уточнява, че заместник-директорът е приел тази мярка при условията на обвързана компетентност.

15 Г-н Аладжов отправя искане до запитващата юрисдикция за отмяна на това решение, като посочва, че е също така мениджър по продажбите на друго дружество — „Бултрако“ АД, официален вносител на марката „Хонда“ за България — и забраната за напускане на страната сериозно затруднявала изпълнението на служебните му задължения, които са свързани с множество пътувания в чужбина.

16 Запитващата юрисдикция посочва, че като гражданин на Съюза г-н Аладжов може да се позове, включително пред органите на своята държава, на свързаните с този статут права, и по-специално на правото на свободно движение съгласно членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС и член 45, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Тя отбелязва обаче, че това право не е безусловно, а може да бъде придружено от ограничения или условия, предвидени в ДФЕС или в мерките, приети за неговото осъществяване.

17 Запитващата юрисдикция посочва също така, че макар член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 да предвижда възможността ограничения на свободата на движение на гражданите на Съюза да се приемат по съображения, свързани с обществения ред, българската конституция не предвижда подобно съображение за ограничаване на свободата на движението на българските граждани. От друга страна, Конституцията предвижда друго основание, което е свързано със защитата на правата и свободите на други граждани, но което не се съдържа в Директива 2004/38.

18 Освен това запитващата юрисдикция посочва, че оспореното решение не е прието въз основа на закона, транспониращ Директива 2004/38 в българското право, а въз основа на друг законодателен акт.

19 Също така запитващата юрисдикция посочва съдебната практика на Съда, съгласно която мерките, ограничаващи свободата на движение на гражданите на Съюза, трябва да са обосновани от истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща някой от основните интереси на обществото, и трябва да са

необходими и пропорционални. В това отношение тя посочва също, че Европейският съд по правата на човека приема ефективното събиране на данъчните вземания като цел, която може да обоснове ограничаване на свободата на движение, гарантирана от член 2 от Протокол № 4 към подписаната в Рим на 4 ноември 1950 г. Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (вж. ЕСПЧ, Решение по дело *Ринер с/у България* от 23 май 2006 г.).

20 Запитващата юрисдикция приема още, че макар Директива 2008/55/ЕО на Съвета от 26 май 2008 година относно взаимопомощта при събиране на вземания, свързани с някои видове налози, мита, данъци и други мерки (ОВ L 150, стр. 28), и Регламент (ЕО) № 1179/2008 на Комисията от 28 ноември 2008 година за установяване на подробни правила за прилагане на някои разпоредби на Директива 2008/55 (ОВ L 319, стр. 21) да предвиждат механизъм за взаимопомощ между държавите членки при събирането на вземания, от материалите по делото не можело да се приеме, че са били предприети мерки въз основа на този механизъм с оглед на събирането на разглежданото вземане.

21 Накрая тя посочва, че националните разпоредби относно приемането на подобна забрана за напускане на територията на страната не задължават административния орган да преценява въздействието на мярката върху професионалното положение на засегнатото лице или търговската дейност на дружеството длъжник, а следователно и върху неговата способност да погаси задължението.

22 При тези обстоятелства Административен съд София-град решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли забрана за напускане на територията на държава — членка на Европейския съюз, наложена на гражданин на същата, в качеството му на управител на търговско дружество, регистрирано по правото ѝ, за непогасени

публични задължения на това дружество, да съответства на предвиденото съображение за защита на „обществения ред“ по член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 […] при условията на главното производство и когато едновременно са налице следните условия:

— в конституцията на тази държава членка не е предвидено ограничаване на свободата на движение на физическите лица с цел защита на „обществения ред“,

— съображението „обществен ред“ като основание за налагане на посочената забрана се съдържа в национален закон, приет при транспониране на друг акт на правото на Европейския съюз,

— предвиденото съображение „обществен ред“ по смисъла на посочената норма на Директивата съдържа и съображението „за защита на правата на други граждани“, когато се предприема мярка за осигуряване на постъпления в бюджета на държавата членка чрез погасяването на публични задължения?

2) Следва ли от предвидените ограничения и условия за упражняване на свободата на движение на граждани на Европейския съюз и от мерките, приети за тяхното осъществяване по правото на Европейския съюз, при условията на главното производство, че допускат национална правна уредба, която предвижда налагането на административна мярка „забрана за напускане на страната“ от държава членка на гражданин на същата държава, в качеството му на управител на търговско дружество, регистрирано по правото на

същата държава членка, квалифицирани по правото ѝ като задължения в „големи размери“, когато за това задължение е допустимо прилагането на процедурата за сътрудничество между държавите членки, предвидена по Директива 2008/55 […], както и по Регламент […] № 1179/2008 […]?

3) Следва ли от принципа за пропорционалност и предвидените ограничения и условия за упражняване на свободата на движение на граждани на Съюза и от мерките, приети за тяхното осъществяване по правото на Европейския съюз, респективно на критериите по член 27, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/38 […], при условията на главното производство, да се тълкуват в смисъл, че допускат при наличието на публично задължение на търговско дружество, регистрирано по правото на държавата членка, квалифицирано като „задължение в големи размери“ по правото на същата държава, да се въведе забрана за напускане на тази държава членка на физическо лице, управител на това дружество, при едновременно наличие на следните условия:

— наличието на публично задължение в „големи размери“ се счита за истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен интерес на обществото, преценката за което е извършена от законодателя чрез въвеждането на конкретната административна мярка „забрана за напускане на страната“,

— не се предвижда преценка на обстоятелствата, свързани с личното поведение на управителя и засягане на основни негови права, като правото му да упражнява трудова заетост по друго правоотношение, свързана с пътуване в чужбина,

— не се преценяват последиците за търговската дейност на дружеството длъжник и възможностите за плащане на публичното задължение след налагането на забраната,

— забраната се налага по искане, което има обвързващ характер, в случай че с него се удостоверява съществуването на публично задължение на конкретно търговско дружество в „големи размери“, необезпечаването му до размера на главницата и лихвите, както и качеството на орган на управление на същото търговско дружество на лицето, спрямо което се иска налагане на забраната,

— забраната се налага за срок до пълното погасяване или обезпечаване на публичното задължение, без да се предвижда преразглеждането на забраната по искане на адресата до органа, който е наложил забраната и съобразяване с давностните срокове за погасяване на задължението?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

23 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали правото на Съюза допуска национална разпоредба на държава членка, която позволява административен орган да наложи на гражданин на тази държава забрана за напускане на държавата поради непогасяване на публично вземане от страна на дружеството, на което той е един от управителите.

24 За да се даде полезен отговор на този въпрос, следва да се посочи, че като български гражданин г-н Аладжов се ползва по силата на член 20 ДФЕС от статута на гражданин на Съюза и следователно може да се позовава, включително по отношение на своята държава членка на произход, на произтичащите от този статут права, и по-конкретно на правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, предоставено от член 21 ДФЕС (вж. по-специално Решение от 10 юли 2008 г. по дело Jipa, C-33/07, Сборник, стр. I-5157, точка 17 и Решение от 5 май 2011 г. по дело McCarthy, C-434/09, Сборник, стр. I-3375, точка 48).

25 Правото на свободно движение обхваща както правото на гражданите на Европейския съюз да влизат в държава членка, различна от тяхната държава членка по произход, така и съответното право да я напускат. Всъщност, както Съдът вече е подчертавал, основните свободи, гарантирани от Договора, биха останали без съдържание, ако държавата членка по произход може без действително основание да забрани на собствените си граждани да напускат нейната територия, за да влязат на територията на друга държава членка (вж. Решение по дело Jipa, посочено по-горе, точка 18).

26 Впрочем член 4, параграф 1 от Директива 2004/38 предвижда изрично, че всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт имат право да напускат територията на държава членка, за да пътуват до друга държава членка.

27 Следователно правото на свободно движение и престой на гражданите на Съюза в държавите членки е приложимо в случай като този на г-н Аладжов, който иска да пътува от територията на държавата, на която е гражданин, до територията на друга държава членка.

28 При все това правото на свободно движение на гражданите на Съюза не е безусловно, а може да се придружава от ограниченията и условията, предвидени в Договора и в приетите във връзка с неговото прилагане разпоредби (вж. по-специално Решение по дело Jipa, посочено по-горе, точка 21 и цитираната съдебна практика).

29 Тези ограничения и условия произтичат в частност от член 27, параграф 1 от Директива 2004/38, която допуска държавите членки да ограничават свободата на движение на гражданите на Съюза или на членовете на техните семейства от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Съгласно текста на същия член обаче не може да се прави позоваване на тези съображения „за икономически цели".

30 Поради това, за да бъде допустима по правото на Съюза национална забрана като възпрепятствалата г-н Аладжов да напусне националната територия, за която е безспорно, че не е наложена от съображения, свързани с обществената сигурност или общественото здраве, необходимо е да се установи, че тя е наложена от съображения, свързани с обществения ред, и освен това при условие че тези съображения не са обосновани от икономически цели.

31 Във връзка с това запитващата юрисдикция посочва, че националният закон за транспониране на Директива 2004/38 не е приложим спрямо граждани на Република България.

32 Това обстоятелство обаче при всички случаи не може да има за последица препятстването на осигуряването от националния съд на пълното действие на разпоредбите от правото на Съюза, които са приложими към главното производство, както това бе посочено в точка 27 от настоящото решение, и по-специално на действието на член 27 от Директива 2004/38. Поради това при необходимост сезираният национален съд следва да не приложи разпоредба от националното право, която противоречи на правото на Съюза, по-конкретно посредством отмяната на прието въз основа на такава разпоредба индивидуално административно решение (в този смисъл вж. по-специално Решение от 5 октомври 2010 г. по дело Елчинов, C-173/09, Сборник, стр. I-1889, точка 31 и цитираната съдебна практика). Освен това на разпоредбите от посочения член, които са безусловни и достатъчно точни, може да се позовава физическо лице спрямо държавата членка, на която той е гражданин (вж. по аналогия Решение от 4 декември 1974 г. по дело Van Duyn, 41/74, Recueil, стр. 1337, точки 9—15).

33 Също така без значение е обстоятелството, че както това се подчертава от запитващата юрисдикция, българската конституция, за да обоснове ограничаването

на свободата на движение на българските граждани, не се основава на съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, а по-специално използва съображение, изведено от защитата на правата и свободите на други граждани, на което се основава и приетият ЗБЛД. Всъщност достатъчно е да се установи дали ограничаването на свободата на движение на гражданин на държава членка, което е наложено с оглед на погасяването на данъчно задължение, какъвто е случаят в главното производство, и е оправдано съгласно националното право предвид грижата да се защитят правата на другите граждани, се основава на съображение, което може да се приеме като отнасящо се до обществения ред по смисъла на правото на Съюза.

34 Съдът винаги е подчертавал, че макар държавите членки да имат като цяло свобода да ги определят съгласно своите национални нужди, които е възможно да се различават в отделните държави членки и през различните периоди от време, то все пак съображенията за обществен ред и обществена сигурност в рамките на Съюза, и по-точно тяхното качество на довод за дерогирането на основния принцип на свободно движение на хора, следва да се разбират стеснително, така че обхватът им да не бъде определян едностранно от всяка държава членка, без да се осъществява контрол от институциите на Съюза (вж. по-специално Решение по дело Jipa, посочено по-горе, точка 23).

35 Поради това Съдът уточнява, че във всеки случай, извън смущението на обществения ред, каквото е всяко нарушение на закона, понятието за обществен ред предполага съществуването и на истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен интерес на обществото (вж. по-специално Решение по дело Jipa, посочено по-горе, точка 23 и цитираната съдебна практика).

36 В това отношение запитващата юрисдикция се позовава на общия интерес като характеристика, присъща на задължението на публичната администрация да осигурява бюджетните постъпления, както и на целта, която преследва събирането на публичните вземания, да се защитят правата на други граждани. Също така запитващата юрисдикция посочва като заплаха за основния интерес на обществото и непогасяването на данъчното задължение от дружеството длъжник в главното производство.

37 Действително, поначало не би могло да се изключи, както впрочем посочва Европейския съд по правата на човека (вж. Решение по дело *Riener c/у България*, посочено по-горе, § 114—117), несъбирането на данъчни вземания да се разглежда като съображение, свързано с обществения ред. При все това, с оглед на нормите на правото на Съюза, които се отнасят до свободното движение на гражданите на Съюза, това би могло да се приеме само в случай на истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен интерес на обществото, която е свързана например със значимостта на съответните суми или с необходимостта от борба срещу данъчните измами.

38 Освен това, тъй като събирането на публичните вземания, и в частност на данъците, цели да осигури финансирането на осъществяваната от държавата членка намеса в зависимост от избора, който по-специално е израз на нейната обща политика в икономическата и социалната сфера (вж. в този смисъл Решение от 6 септември 2011 г. по дело Lady & Kid и др., C-398/09, Сборник, стр. I-7375, точка 24), то поради това поначало не може да се счита, че мерките за осигуряване на това събиране са приети от публичните органи изключително с икономически цели по смисъла на разпоредбите на член 27, параграф 1 от Директива 2004/38.

39 Въпреки това само посочените в акта за преюдициално запитване обстоятелства, като припомнените в точка 36 от настоящото решение, не позволяват да се установи дали принудителните мерки, каквито са разглежданите в главното производство, са били приети въз основа на подобни съображения, и в частност не позволяват да се направи извод, че са били приети само с икономически цели. В това отношение необходимата преценка следва да се осъществи от запитващата юрисдикция.

40 Предвид предходните съображения на първия въпрос следва да се отговори, че правото на Съюза допуска законова разпоредба на държава членка, която позволява на административен орган да наложи забрана на гражданин на тази държава да я напуска, с довода че не е погасено данъчно задължение на дружеството, на което той е един от управителите, при спазването все пак на двойното условие по своя предмет разглежданата мярка да представлява отговор — при някои изключителни обстоятелства, които могат да са следствие по-конкретно от естеството или от значимостта на това задължение — на дадена истинска,

реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен интерес на обществото, и преследваната по този начин цел да не е свързана само с икономически цели. Националният съд следва да провери дали това двойно условие е изпълнено.

По втория и третия въпрос

41 С втория и третия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска да установи при какви условия законодателство като това в главното производство може да се счита за пропорционално и зачитащо правилото, съгласно което ограниченията на свободата на движение трябва да бъдат основани на личното поведение на заинтересованото лице, след като, от една страна, съществуват общностни способи за съдействие в данъчната област, и от друга страна, разглежданото законодателство се характеризира със строгост и автоматизъм.

42 В това отношение следва да се припомни, че съгласно член 27, параграф 2 от Директива 2004/38 мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на съответното лице. Освен това, видно от цитираната в точка 35 от настоящото решение съдебна практика, поведението на това лице трябва да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и се опират на съображения за обща превенция.

43 При тези условия национална законова или подзаконова разпоредба, която придава автоматичен характер на дадено решение за забрана за напускането на територията на страната само поради факта на съществуване на данъчно

задължение, без да се вземе предвид личното поведение на съответното лице, не би съответствало на изискванията на правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 19 януари 1999 г. по дело Calfa, C-348/96, Recueil, стр. I-11, точки 27 и 28).

44 В главното производство, както изглежда от акта за преюдициално запитване, нито разпоредбите на Данъчно-осигурителния кодекс, нито тези на ЗБЛД, на които се основава приетото административно решение да се забрани на г-н Аладжов да напуска българската територия, не се позовават на възложено на компетентните административни органи задължение да вземат предвид личното поведение на заинтересованото лице. Разпоредбите на Данъчно-осигурителния кодекс наистина не изглежда да изключват подобен подход, тъй като оставят на съответните органи възможност за преценка, посочвайки, че те „могат“ да поискат налагането на подобна забрана в изпълнение на ЗБЛД. В този контекст, макар посочените органи да не са лишени от възможността да вземат предвид споменатото поведение, то все пак следва да се приеме, че законодателни разпоредби като разглежданите в главното производство не изглежда да съдържат никакво задължение като горепосоченото, което единствено съответства на изискванията на правото на Съюза.

45 Освен това от материалите по делото, предоставени на Съда от запитващата юрисдикция, изглежда, че предприетата спрямо жалбоподателя мярка се основава единствено на съществуването на данъчното задължение на дружеството, на което той е един от съуправителите — само поради това му качество, без каквато и да било конкретна преценка на личното поведение на заинтересованото лице и без позоваване на каквато и да било заплаха, каквато то би представлявало за обществения ред.

46 При все това Съдът не следва да се произнася по съвместимостта на националните забрани с правото на Съюза, като запитващата юрисдикция трябва да направи необходимите констатации с оглед на преценката на тази съвместимост (Решение по дело Jipa, посочено по-горе, точка 28).

47 Също така тя е тази, която следва да определи, в рамките на контрола за спазване на принципа на пропорционалност, дали забраната за напускане на територията

на страната може да осигури осъществяването на преследваната от тази забрана цел, без да надхвърля необходимото за нейното постигане (вж. в този смисъл Решение по дело Jipa, посочено по-горе, точка 29). В това отношение, дори да се предположи, че невъзможността да се събере разглежданото задължение представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен интерес на обществото, запитващата юрисдикция следва да провери конкретно дали, от една страна, чрез лишаването на г-н Аладжов от възможността да упражнява част от своята професионална дейност в чужбина и чрез лишаването му по този начин от част от неговите доходи разглежданата забрана е подходяща, и от друга страна, дали тя е необходима за гарантирането на преследваното от нея събиране на данъка. Запитващата юрисдикция следва и да провери дали не съществуват други мерки, алтернативни на тази забрана за напускане на територията на страната, които биха били също толкова ефикасни с оглед на събирането на вземането, без да засягат свободата на движение.

48 Сред тези алтернативни мерки евентуално биха могли да бъдат мерките, които националните власти могат да приемат в изпълнение по-конкретно на Директива 2008/55, както това е посочено от запитващата юрисдикция. Въпреки това при всички случаи тя следва да провери дали съответното вземане на държавата членка попада в приложното поле на тази директива.

49 Предвид предходните съображения на втория и третия въпрос следва да се отговори, че дори да се предположи, че забраната за напускане на територията на страната, каквато е наложената на г-н Аладжов в главното производство, е приета в съответствие с условията по член 27, параграф 1 от Директива 2004/38, то посочените в параграф 2 от същия член условия не допускат подобна мярка,

— ако тя се основава единствено на съществуването на данъчното задължение на дружеството, на което жалбоподателят е един от съуправителите, и само поради това му качество, като се изключва всякаква конкретна преценка на личното поведение на заинтересованото лице и без позоваване на каквато и да било заплаха, каквато то би представлявало за обществения ред, и

— ако забраната за напускане на територията на страната не е подходяща да гарантира осъществяването на преследваната с нея цел и надхвърля необходимото за нейното постигане.

Запитващата юрисдикция следва да провери дали е такъв случаят по делото, с което е сезирана.

По съдебните разноски

50 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) Правото на Съюза допуска законова разпоредба на държава членка, която позволява на административен орган да наложи забрана на гражданин на тази държава да я напуска, с довода че не е погасено данъчно задължение на дружеството, на което той е един от управителите, при спазването все пак на двойното условие по своя предмет разглежданата мярка да представлява отговор — при някои изключителни обстоятелства, които могат да са следствие по-конкретно от естеството или от значимостта на това задължение — на дадена истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен интерес на обществото, и преследваната по този начин цел да не е свързана само с икономически цели. Националният съд следва да провери дали това двойно условие е изпълнено.

2) Дори да се предположи, че забраната за напускане на територията на страната, каквато е наложената на г-н Аладжов в главното производство, е приета в съответствие с условията по член 27, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, то посочените в параграф 2 от същия член условия не допускат подобна мярка,

— ако тя се основава единствено на съществуването на данъчното задължение на дружеството, на което жалбоподателят е един от съуправителите, и само поради това му качество, като се изключва всякаква конкретна преценка на личното поведение на заинтересованото лице и без позоваване на каквато и да било заплаха, каквато то би представлявало за обществения ред, и

— ако забраната за напускане на територията на страната не е подходяща да гарантира осъществяването на преследваната с нея цел и надхвърля необходимото за нейното постигане.

Запитващата юрисдикция следва да провери дали е такъв случаят по делото, с което е сезирана.

Подписи