



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 21 czerwca 2012 r.¹

Sprawa C-249/11

Christo Bjankow
przeciwko

Główny sekretarz na Ministerstwo na wytresznite raboti

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Administratiwen syd Sofija-grad (Bułgaria)]

Prawo obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich — Administracyjny zakaz opuszczania kraju z powodu nieściągnięcia wierzytelności powstałej wobec osoby prawnej prawa prywatnego — Zasada pewności prawa w odniesieniu do aktów administracyjnych, które stały się ostateczne — Zasady równoważności i skuteczności

1. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł już w sprawie zgodności z prawem unijnym środków polegających na zakazie opuszczania terytorium kraju, nałożonych przez państwo członkowskie na swojego obywatela będącego dłużnikiem z tytułu zaległości podatkowej określonej zgodnie z przepisami prawa tego państwa jako zobowiązanie w znacznej wysokości². W ramach niniejszego odesłania prejudycjalnego Trybunał został poproszony o zajęcie stanowiska, w sytuacji gdy zadłużenie powstało nie wobec skarbu państwa, ale wobec osoby prawnej prawa prywatnego. Trybunał ma również zająć stanowisko w kwestii warunków, w których prawo wspólnotowe zobowiązuje sądy krajowe do ponownego rozpatrzenia zgodności z prawem ostatecznego aktu administracyjnego, w odniesieniu do którego nie skorzystano ze skargi sądowej, z uwagi na jego niezgodność z prawem Unii.

I – Ramy prawne

A – *Dyrektywa 2004/38/WE*

2. W motywie 31 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG³ stwierdza się, że „[n]iniejsza dyrektywa przestrzega podstawowych praw i wolności oraz stosuje się do zasad uznanych w szczególności przez Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej”.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Wyrok z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie C-434/10 Aładżow, Zb.Orz. s. I-11659.

3 — Dz.U. L 158, s. 77.

3. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2004/38 stanowi, że „[b]ez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych, wszyscy obywatele Unii posiadający ważny dowód tożsamości lub paszport [...] mają prawo do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego, w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego”.

4. Ustępy 1 i 2 art. 27 dyrektywy 2004/38, który to znajduje się w rozdziale VI dotyczącym ograniczeń w prawie wjazdu i prawie pobytu uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, brzmią następująco:

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

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

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

5. Artykuł 31 dyrektywy 2004/38 poświęcony jest gwarancjom procesowym, które należy zapewnić obywatelom Unii. Dokładniej rzecz ujmując, art. 31 ust. 1 omawianej dyrektywy stanowi, że „[o]soby zainteresowane posiadają możliwość odwołania się na drodze sądowej i, w określonym przypadku, administracyjnej w przyjmującym państwie członkowskim, lub domagać się dokonania rewizji każdej decyzji podjętej wobec nich ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”.

6. Artykuł 31 ust. 3 dyrektywy 2004/38 przewiduje, że „[p]rocedury odwoławcze umożliwiają zbadanie zgodności z prawem decyzji oraz faktów i okoliczności, na których opierały się proponowane środki. Zapewniają one, że decyzja nie jest nieproporcjonalna, w szczególności w świetle wymagań ustanowionych w art. 28”.

7. Artykuł 32 dyrektywy 2004/38 określa skutki czasowe zarządzeń o wydaleniu. Jego ust. 1 stanowi:

„Osoby wydalone ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego mogą złożyć wniosek o uchylenie zarządzenia o wydaleniu po upływie odpowiedniego okresu, w zależności od okoliczności, oraz w każdym przypadku po upływie trzech lat od wykonania ostatecznego zarządzenia o wydaleniu, które zostało prawomocnie podjęte zgodnie z prawem wspólnotowym, powołując się na argumenty pozwalające stwierdzić zasadniczą zmianę okoliczności, które uzasadniały decyzję zarządzającą ich wydalenie.

Przedmiotowe państwo członkowskie podejmuje decyzję w ciągu sześciu miesięcy od dostarczenia wniosku”.

B – Prawo bułgarskie

1. Ustawa o bułgarskich dokumentach tożsamości

8. Artykuł 23 ust. 2 Zakon za bylgarskite licni dokumenti (ustawy o bułgarskich dokumentach tożsamości, zwanej dalej „ZBLD”)⁴ przewiduje, że „[k]ażdy obywatel bułgarski ma prawo do opuszczenia kraju z dowodem osobistym i powrotu na podstawie tego samego dokumentu przez granice wewnętrzne Republiki Bułgarii z państwami członkowskimi Unii Europejskiej oraz w przypadkach przewidzianych w umowach międzynarodowych”.

9. Ustęp 3 tego samego artykułu wyjaśnia dalej, że „[p]rawo określone w ust. 2 może być poddane tylko ograniczeniom przewidzianym ustawowo i służącym ochronie bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, zdrowia obywateli lub praw i wolności innych obywateli”.

10. Artykuł 76 pkt 3 ZBLD w brzmieniu obowiązującym w chwili wydania spornego aktu przewidywał „[z]akaz opuszczania terytorium państwa oraz wydania paszportów lub dokumentów zastępczych względem osób mających stwierdzone orzeczeniem sądu zobowiązania finansowe w znacznej kwocie względem bułgarskich lub zagranicznych osób fizycznych i prawnych, chyba że ich osobisty majątek pokrywa kwotę zobowiązania albo że przedstawią odpowiednią gwarancję”.

11. Z akt sprawy wynika, że art. 76 pkt 3 ZBLD został uchylony⁵ wskutek dwóch interwencji ustawodawczych podejmowanych kolejno przez bułgarskiego prawodawcę, przy czym jednak prawodawca ten nie wyjaśnił, w jakich warunkach środki wydane na jego podstawie przestają wywoływać skutki⁶. Środki przymusu administracyjnego przyjęte na podstawie art. 76 pkt 3 ZBLD przed jego uchyceniem, należy zatem uznać za nadal obowiązujące w rozumieniu przepisów krajowych o dokumentach tożsamości.

2. Kodeks postępowania administracyjnego

12. Artykuł 99 Administratiwnoprosesualnija kodeks (kodeks postępowania administracyjnego, zwany dalej „APK”) znajduje się w rozdziale 7 poświęconym przesłankom wznowienia postępowania w sprawie wydania aktów administracyjnych. Artykuł ten stanowi:

„Ostateczny akt administracyjny o charakterze ogólnym albo indywidualnym, który nie został zaskarżony do sądu, może zostać uchylony lub zmieniony przez organ wyższego stopnia lub, w przypadku gdy akt ten nie podlegał zaskarżeniu w drodze administracyjnej, przez organ, który go wydał, jeżeli:

1) zachodzi istotne naruszenie jednej z przesłanek zgodności z prawem tego aktu;

[...]

7) stwierdzono naruszenie europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w drodze orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”.

4 — DW nr 93 z dnia 11 sierpnia 1998 r., tekst ze zmianami w DW nr 105 z dnia 22 grudnia 2006 r.

5 — Zobacz DW nr 82 z dnia 16 października 2009 r.

6 — Wbrew temu, co wyraźnie przewidział bułgarski prawodawca w zakresie środków przyjętych na podstawie uchylonych ustępów art. 76 ZBLD: zob. ustawę o zmianie i uzupełnieniu ustawy o bułgarskich dokumentach tożsamości (DW nr 26 z dnia 6 kwietnia 2010 r.).

II – Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

13. Skarżący w sprawie przed sądem krajowym Ch. Bjankow jest obywatelem bułgarskim. W dniu 17 kwietnia 2007 r. na podstawie obowiązującego wówczas art. 76 ust. 3 ZBLD zostało wydane względem niego zarządzenie w przedmiocie zakazu opuszczania terytorium kraju i wydania paszportów lub dokumentów zastępczych (zwane dalej „zarządzeniem z 2007 r.”). Zarządzenie to zostało wydane na wniosek prywatnego komornika sądowego przez okręgową dyrekcję ministerstwa spraw wewnętrznych w związku z zadłużeniem skarżącego, uznanym za zobowiązanie w znacznej wysokości⁷, wobec osoby prawnej bułgarskiego prawa prywatnego oraz niemożnością przedstawienia przez Ch. Bjankowa odpowiedniego zabezpieczenia. Zarządzenie to nie zostało zaskarżone do sądu przez Ch. Bjankowa i w konsekwencji stało się ostateczne.

14. Wnioskiem z dnia 6 lipca 2010 r., czyli ponad trzy lata po wydaniu spornego aktu administracyjnego, Ch. Bjankow wystąpił do organu, który wydał zarządzenie w sprawie nałożenia sankcji administracyjnej, o wznowienie postępowania administracyjnego i uchylenie tego zarządzenia. Przy tej okazji Ch. Bjankow podniósł, że swoboda przemieszczania się, z której korzysta jako obywatel Unii Europejskiej, może być ograniczona wyłącznie w warunkach przewidzianych w prawie Unii. Według skarżącego sankcja nałożona na niego zarządzeniem z 2007 r. nie uzasadnia zastosowania przesłanki dotyczącej porządku publicznego w rozumieniu dyrektywy 2004/38, co wynika w szczególności z wyroku Trybunału w sprawie Jipa⁸ wydanego w następstwie spornego aktu.

15. Główny sekretarz na Ministerstwoto na wytresznite raboti (główny sekretarz bułgarskiego ministerstwa spraw wewnętrznych), do którego skierowano wniosek Ch. Bjankowa, rozpoznał go jako wniosek o uchylenie ostatecznego aktu administracyjnego w postępowaniu w trybie art. 99 APK. W zarządzeniu z dnia 20 lipca 2010 r. właściwe władze administracyjne oddaliły ten wniosek.

16. Skarżący w sprawie przed sądem krajowym postanowił zatem skierować skargę do sądu odsyłającego o uchylenie tego zarządzenia oraz o uwzględnienie jego wniosku o uchylenie zarządzenia z 2007 r.

17. W tych okolicznościach Administratiwen syd Sofija-grad postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE, w drodze postanowienia odsyłającego, które zostało złożone w sekretariacie Trybunału w dniu 19 maja 2011 r., następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy zasada lojalnej współpracy na podstawie art. 4 ust. 3 TUE w związku z art. 20 [TFUE] i 21 TFUE wymaga, mając na uwadze stan faktyczny postępowania przed sądem krajowym, aby przepis krajowy państwa członkowskiego, taki jak ten w postępowaniu przed sądem krajowym – zgodnie z którym uchylenie prawomocnego aktu administracyjnego jest dopuszczalne w celu usunięcia stwierdzonego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka naruszenia prawa podstawowego, które jest równocześnie uznane w prawie Unii Europejskiej, jak prawo do swobodnego przemieszczania się obywateli państw członkowskich – także ze względu na dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wykładnię odpowiednich przepisów dla ograniczenia wykonywania przywołanego prawa, podlegał stosowaniu, jeżeli dla usunięcia naruszenia prawa jest konieczne uchylenie aktu administracyjnego?

2) Czy z art. 31 ust. 1 i 3 dyrektywy 2004/38/WE wynika, że jeżeli państwo członkowskie w swoim prawie krajowym przewidziało postępowanie w przedmiocie kontroli ograniczającego prawo wynikające z art. 4 ust. 1 dyrektywy aktu administracyjnego, organ administracji jest zobowiązany na wniosek adresata do kontroli tego aktu oraz do oceny jego zgodności z prawem również poprzez uwzględnienie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego wykładni

7 — To znaczy, według prawa bułgarskiego, w wysokości ponad 5000 BGN.

8 — Wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-33/07, Zb.Orz. s. I-5157.

odpowiednich przepisów prawa Unii, w których uregulowane zostały warunki i ograniczenia wykonywania tego prawa w celu zagwarantowania, że nałożone ograniczenie prawa w dniu wydania decyzji w przedmiocie kontroli aktu nie jest nieproporcjonalne, jeżeli akt administracyjny dotyczący nałożenia ograniczenia jest już w tym dniu prawomocny?

3) Czy przepisy art. 52 ust. 1 zdanie drugie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, względnie art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38 [...] zezwalają na stosowanie przepisu krajowego, który przewiduje nałożenie ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej z samego powodu istnienia niezabezpieczonego zobowiązania w wysokości przekraczającej kwotę określoną w ustawie, względem osoby prywatnej, spółki prawa handlowego, w związku z toczącym się postępowaniem egzekucyjnym mającym na celu ściąganie wierzytelności i to bez uwzględnienia przewidzianej w prawie Unii możliwości ściągania wierzytelności przez organy innego państwa członkowskiego?”

III – Postępowanie przed Trybunałem

18. Komisja Europejska jest jedyną zainteresowaną stroną, która przekazała Trybunałowi swoje uwagi na piśmie.

IV – Analiza prawna

19. Dla lepszego zrozumienia niniejszej sprawy wydaje mi się bardzo istotne wyjaśnienie, w możliwie największym stopniu, stanowiska sądu odsyłającego oraz uporządkowanie skierowanych do Trybunału pytań prejudycjalnych. Dlatego też najpierw zbadam trzecie pytanie prejudycjalne, proponując Trybunałowi stosunkowo pobieżną analizę tej kwestii z tego względu, że najnowsze orzecznictwo objaśnia już to zagadnienie w sposób, moim zdaniem, wystarczający. Następnie wyjaśnię, dlaczego nie trzeba zajmować się drugim postawionym pytaniem. Wreszcie zajmę się pierwszym pytaniem prejudycjalnym po jego uprzednim przeformułowaniu.

A – W przedmiocie zgodności z prawem Unii środka polegającego na zakazie opuszczania terytorium kraju

20. Sąd krajowy ma wątpliwość, czy środek zastosowany wobec skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym jest zgodny z prawem Unii i przedstawia w tym zakresie kilka argumentów. I tak w pierwszej kolejności sąd krajowy wskazał Trybunałowi, że art. 76 pkt 3 ZBLD, na podstawie którego wobec Ch. Bjankowa został wydany środek polegający na zakazie opuszczania terytorium kraju, wszedł w życie przed przystąpieniem Republiki Bułgarii do Unii, a jego celem nie była transpozycja jakiegokolwiek przepisu prawa unijnego. Ponadto sąd krajowy wyjaśnił w tym miejscu, że art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38 nie został transponowany do prawa krajowego względem obywateli bułgarskich⁹. Następnie uściślił, że środek nałożony na Ch. Bjankowa nie zawiera żadnego odniesienia do jego indywidualnego zachowania, w żaden sposób nie wskazuje względów mogących stanowić dowód, że nałożenie takiego środka przyczyni się do uregulowania wierzytelności przez zobowiązanego do zapłaty Ch. Bjankowa ani też nie opiera się na jakimkolwiek względzie porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Osobiście zwracam szczególnie uwagę na następującą cechę charakterystyczną: zobowiązanie H. Bjankowa powstało wobec osoby prywatnej prawa prywatnego.

9 – Zobacz pkt 17 postanowienia odsyłającego.

21. Mając na uwadze te wstępne dane, najpierw rozpatrzę kwestię wpływu na naszą sprawę braku transpozycji wobec obywateli bułgarskich dyrektywy 2004/38, zanim sprawdzę, czy sytuacja Ch. Bjankowa rzeczywiście podlega zakresowi prawa Unii. Wreszcie trzeba będzie określić warunki, w jakich środek dotyczący zakazu opuszczania terytorium kraju, taki jak zarządzenie z 2007 r., można uznać za zgodny z wymogami określonymi w art. 27 dyrektywy 2004/38.

22. Po pierwsze, w odniesieniu do wpływu braku transpozycji dyrektywy 2004/38 wobec obywateli bułgarskich, Trybunał orzekł, że nie ma to znaczenia, biorąc pod uwagę obowiązek sądu krajowego zapewnienia pełnej skuteczności norm prawa Unii i niestosowania w razie potrzeby przepisu krajowego, który jest sprzeczny z tym prawem, jako że art. 27 dyrektywy 2004/38 posiada w każdym razie skutek bezpośredni¹⁰.

23. Po drugie, sytuacja Ch. Bjankowa, który zamierza wyjechać z państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, i udać się na terytorium innego państwa członkowskiego, niezaprzeczalnie wchodzi w zakres swobody przemieszczania się i pobytu obywateli Unii w państwach członkowskich¹¹. W związku z powyższym prawo do swobodnego przemieszczania nie jest bezwarunkowe i może być ograniczone w szczególności w warunkach przewidzianych przez dyrektywę 2004/38. Zgodnie z art. 27 ust. 1 wspomnianej dyrektywy przysługująca obywatelom Unii swoboda przemieszczania się może być ograniczana względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, jednak na względy te nie można się nigdy powoływać do celów gospodarczych. W związku z tym, by prawo Unii nie stało na przeszkodzie środkowi krajowemu, takiemu jaki został nałożony na Ch. Bjankowa, należy wykazać, że został on zastosowany ze względów przywołanych powyżej i to pod warunkiem, że na względy te nie powołano się dla celów gospodarczych.

24. Wreszcie należy określić wymogi, jakie musi spełnić środek ograniczający swobodę przemieszczania się obywatela Unii, aby pozostał zgodny z prawem Unii. Dokonując powyższego, przypomnę, że zarządzenie z 2007 r. rozpatrywane przed sądem krajowym nie wskazuje – w opinii sądu krajowego – żadnego chociażby względu związanego z porządkiem publicznym, bezpieczeństwem publicznym lub, w sposób jeszcze mniej prawdopodobny, ze zdrowiem publicznym. Jedyna podstawa środka administracyjnego dotyczącego Ch. Bjankowa opiera się na podwójnym stwierdzeniu istnienia wiarygodności wobec osoby prywatnej oraz niemożności dłużnika do przedstawienia zabezpieczenia.

25. Niewątpliwie brakuje tu pierwszego względu uzasadniającego, istotnego do celów oceny zgodności z prawem Unii środka ograniczającego swobodę poruszania się obywatela Unii. Wprawdzie niniejsze postępowanie o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w którym rząd bułgarski nie zamierzał uczestniczyć w charakterze interwenienta, jest pozbawione szczególnego rodzaju wyjaśnień, jakie ten rząd mógłby skutecznie przedstawić Trybunałowi na temat celów zakładanych przez ustawodawcę krajowego w chwili przyjęcia, a następnie zmiany¹² ustawy, która stanowi podstawę uprawnień krajowych organów administracyjnych do przyjmowania środków tego rodzaju, jak w sprawie przed sądem krajowym. Kończącą ocenę tej kwestii należy zatem pozostawić w bardzo szerokim zakresie sądowi krajowemu. Bez zbytej pewności ów sąd powołał się na założenie, że te przepisy – i, pośrednio, środek nałożony na Ch. Bjankowa – dążą do realizacji celu ochrony wierzycieli¹³. Przedstawiony w ten sposób związek między takim celem i porządkiem publicznym nie jest oczywisty. W każdym razie zakładając nawet, że w pewnym sensie ochrona porządku publicznego zakłada taki cel, okoliczność, że realizacja tego celu nie obejmuje wyłącznie wymogu gospodarczego, nie wynika z postanowienia odsyłającego. Tymczasem Prawo Unii, a dokładniej art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38, wyraźnie wyklucza możliwość powołania się przez państwo członkowskie na względy porządku publicznego do celów gospodarczych.

10 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Ałdżow, pkt 31, 32.

11 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Ałdżow, pkt 24–27.

12 — Przypominam, że ustawa uchyliła art. 76 pkt. 3 ZBLD, pozostawiając jednocześnie w mocy środki, które zostały wcześniej przyjęte na tej podstawie, w odróżnieniu od środków przyjętych na podstawie pozostałych, również uchylonych, ustępów tego samego art. 76.

13 — Zobacz pkt 60 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

26. W tym miejscu sąd krajowy wyraża zaniepokojenie ewentualną różnicą między poziomami ochrony wierzycieli oferowanymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka i prawo Unii, dając w ten sposób do zrozumienia, że zawarte w art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38 wykluczenie możliwości powołania względów porządku publicznego do celów gospodarczych nie pozwala na zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony interesów wierzycieli, podczas gdy Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł już, że taki cel jest zgodnym z prawem celem ochrony praw osób trzecich mogącym uzasadniać ograniczenie swobody przemieszczania się przewidzianej w art. 2 protokołu nr 4 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁴ (zwanej dalej „EKPC”) oraz że Karta praw podstawowych Unii Europejskiej ustanawia zasadę równoważnej ochrony praw i wolności ustanowionych w EKPC. Sąd krajowy dodał, że można uznać, iż wystąpiła tu sytuacja, w której podstawowa wolność jest ograniczona w celu ochrony praw i wolności innych osób, zgodnie z tym, co przewiduje art. 52 ust. 1 karty.

27. Wobec powyższego wydaje się pożytecznym przypomnienie sądowi krajowemu – temu samemu, który zwrócił się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi przedstawionymi w ramach ww. sprawy Aładżow – o konieczności dokonania rozróżnienia między prawem wynikającym z EKPC i prawem Unii. W tym względzie już miałem okazję podkreślić, że Europejski Trybunał Praw Człowieka mógł uznać, iż w grę wchodzi uzasadniony cel, który może usprawiedliwiać ograniczenie swobodnego przemieszczania się również z tego względu, że postanowienia EKPC i jej protokołów dopuszczają powoływanie się na porządek publiczny także do celów gospodarczych, wobec czego nie przewidują ograniczeń podobnych do tych, jakie zawiera art. 27 ust. 1 in fine dyrektywy 2004/38. Zatem porządek prawny Unii znacznie rzadziej toleruje naruszanie swobody przemieszczania się obywateli Unii i zapewnia wyższy poziom ochrony niż ten, który oferuje system EKPC¹⁵. Prawo Unii natomiast nie ogranicza się do gloryfikowania interesów dłużników kosztem wierzycieli i jest dalekie od nieznamość ich sytuacji. Skoro, moim zdaniem, art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38 sprzeciwia się nałożeniu środka dotyczącego zakazu opuszczania terytorium kraju jedynie ze względu na istnienie zadłużenia między osobami prywatnymi, płynące stąd wnioski wskazują nam, że instrumenty służące ochronie interesów wierzycieli zasadniczo powinny przybierać inne formy niż ograniczenie swobody przemieszczania się dłużnika. W prawie Unii istnieje bowiem zestaw środków prawnych mogących zagwarantować prawa wierzycieli, bez konieczności naruszenia prawa do swobodnego przemieszczania się dłużnika¹⁶. W związku z tym nie podzielam zaniepokojenia sądu krajowego co do istnienia odmiennego poziomu ochrony oferowanej przez system EKPC i porządek prawny Unii.

28. Dodam, iż zakładając nawet, że środek będący przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym opiera się wyraźnie na względach porządku publicznego, o czym nie jestem przekonany z powodów wymienionych powyżej, powołanie się na tę podstawę jest samo w sobie niewystarczające, by środek stał się automatycznie zgodny z wymogami prawa Unii. Trybunał wielokrotnie orzekał, iż „pojęcie porządku publicznego wymaga w każdym wypadku istnienia, oprócz zakłócenia porządku społecznego, jakim jest każde naruszenie prawa, rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia podstawowego interesu społeczeństwa”¹⁷. Również w tym przypadku zarządzenie z 2007 r. zostało przedstawione przez sąd krajowy jako pozbawione jakiegokolwiek konkretnej oceny pozostającej w związku z zachowaniem Ch. Bjankowa lub z rzeczywistym, aktualnym i wystarczająco poważnym zagrożeniem, jakie to zachowanie stanowiłoby dla podstawowego interesu społeczeństwa bułgarskiego, o czym nie ma żadnej wzmianki w aktach sprawy.

14 — Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 23 maja 2006 r. w sprawie Riener przeciwko Bułgarii, skarga nr 46343/99 (§§ 116, 117); z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie Ignatow przeciwko Bułgarii, skarga nr 50/02 (§§ 35, 37); z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie Goczew przeciwko Bułgarii, skarga nr 34383/03 (§§ 48, 49).

15 — Zobacz pkt 30 mojej opinii w postępowaniu, w którym zapadł ww. wyrok w sprawie Aładżow.

16 — Ograniczę się tutaj do przywołania rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. L 12, s. 1).

17 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Aładżow, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo.

29. A zatem całkowity brak rozważań dotyczących indywidualnego przypadku skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym potwierdza tezę o automatycznym zastosowaniu środków takiego rodzaju, jak środek dotyczący Ch. Bjankowa od momentu, gdy stwierdza się istnienie zadłużenia w kwocie wyższej niż 5000 BGN, dla którego dłużnik nie może przedstawić wystarczającego zabezpieczenia. Ponieważ Trybunał orzekł już, iż „krajowy przepis ustawowy lub wykonawczy, który nadawałby charakter automatyczny decyzji o zakazie opuszczania kraju wydanej wyłącznie z powodu istnienia zaległości podatkowej bez uwzględnienia indywidualnego zachowania danej osoby, nie będzie spełniał wymogów prawa Unii”¹⁸, takie stwierdzenie należy również przyjąć w przypadku, gdy zakaz opuszczania terytorium został wydany na czas nieokreślony z powodu samego istnienia długu o charakterze prywatnym.

30. Z powyższych względów sugeruję Trybunałowi, aby na trzecie pytanie prejudycjalne udzielił odpowiedzi, że prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisowi ustawowemu państwa członkowskiego, który pozwala organowi administracji na zastosowanie wobec obywatela tego państwa zakazu opuszczania kraju z powodu samego tylko zobowiązania, uważanego zgodnie z przepisami prawa krajowego za zobowiązanie opiewające na znaczną kwotę, zaciągniętego wobec osoby prawnej prawa prywatnego, o ile celem danego środka nie jest reakcja na rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych i o ile zamierzonym celem nie będzie jedynie osiągnięcie rezultatów gospodarczych. W każdym razie nawet przy założeniu, że zakaz opuszczania kraju, taki jak ten, który dotyczy Ch. Bjankowa w sprawie przed sądem krajowym, został wydany w warunkach przewidzianych w art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38, przepisy art. 27 ust. 2 stoją na przeszkodzie zastosowaniu takiego środka, jeżeli opiera się on jedynie na istnieniu zadłużenia, z wyłączeniem jakiegokolwiek konkretnej oceny indywidualnego zachowania zainteresowanego i bez żadnego odniesienia się do jakiegokolwiek zagrożenia, jakie miałby on stanowić dla porządku publicznego. Do sądu krajowego należy sprawdzenie, czy taka sytuacja nie zachodzi w niniejszej sprawie.

B – W przedmiocie nieskuteczności art. 31 i 32 dyrektywy 2004/38 dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym

31. W ramach drugiego pytania prejudycjalnego przedłożonego Trybunałowi sąd krajowy dąży w istocie do ustalenia, czy dyrektywa 2004/38 nakłada obowiązek przeprowadzenia postępowania w przedmiocie kontroli, nawet w sytuacji gdy środek dotyczący ograniczenia swobodnego przepływu obywatela Unii stał się ostateczny.

32. W tym względzie należy stwierdzić, że sąd krajowy nieprawidłowo ustalił właściwy przepis dyrektywy 2004/38. Artykuł 31 tej dyrektywy określa bowiem zabezpieczenia proceduralne, które należy zapewnić osobom objętym środkami naruszającymi ich swobodę przemieszczania się w momencie ich przyjęcia. Ma on w szczególności na celu zapewnienie wspomnianym wyżej osobom prawa do skutecznego sądowego środka zaskarżenia. W niniejszym stanie faktycznym nie ma wątpliwości, że w momencie wydania zarządzenia z 2007 r. Ch. Bjankow dysponował środkami prawnymi pozwalającymi mu zakwestionować ten zakaz, w tym przypadku przed sądem. Bezsporne jest również, że Ch. Bjankow postanowił wówczas nie skorzystać ze swego prawa do skutecznego sądowego środka zaskarżenia, w wyniku czego, zgodnie z prawem bułgarskim, zarządzenie stało się ostateczne.

33. Sytuacja prawna w postępowaniu głównym opisana przez sąd krajowy w ramach drugiego pytania prejudycjalnego¹⁹ nie może być zatem zbadana w świetle art. 31 dyrektywy 2004/38. Skutki czasowe zarządzeń o wydaleniu reguluje art. 32 tej dyrektywy. Pozostaje ustalić, czy ma on znaczenie dla niniejszej sprawy.

18 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Aładzow, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo.

19 — Gwoli przypomnienia, sformułowania pytania prejudycjalnego odwołują się do „postępowania w przedmiocie kontroli”, do „w dniu wydania decyzji w przedmiocie kontroli aktu” a przede wszystkim do okoliczności, że akt administracyjny jest już prawomocny.

34. Moim zdaniem nie ma żadnej wątpliwości, że gwarancje ustanowione przez prawodawcę Unii w art. 31 i 32 dyrektywy 2004/38 powinny być zapewnione w taki sam sposób, bez względu na to, czy chodzi o decyzję o wydaleniu, czy o zakaz opuszczania kraju. W związku z tym wykładni art. 32 należy dokonać, odbiegając od jego brzmienia i uznać co do zasady jego zastosowanie, w przypadku gdy obywatel Unii zostaje objęty zakazem opuszczania kraju.

35. Artykuł 32 dyrektywy 2004/38 wyraźnie zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia postępowania w przedmiocie kontroli przyjętych na podstawie dyrektywy 2004/38 środków ograniczających swobodę przemieszczania się obywateli Unii. To postępowanie powinno być możliwe do zastosowania względem środka ostatecznego ograniczającego swobodę przemieszczania się osoby zainteresowanej przynajmniej co trzy lata ze względu na zasadnicze zmiany okoliczności. Zarówno brzmienie, jak i cel art. 32 dyrektywy 2004/38 nakazują uznać, wbrew temu, co stwierdził sąd krajowy, że ostateczny charakter aktu nie stanowi przeszkody w przeprowadzeniu jego kontroli. Ponadto pozbawiony sensu byłby wymóg przeprowadzania kontroli tylko tych aktów, które ciągle podlegają zaskarżeniu.

36. Ponieważ zarządzenie z 2007 r. wydane wobec Ch. Bjankowa jest starsze niż trzy lata i stało się ostateczne, można sądzić, iż powinno stanowić przedmiot postępowania w sprawie kontroli na podstawie art. 32 dyrektywy 2004/38. Jednak brakuje tu dwóch przesłanek niezbędnych dla uznania, że wspomniany przepis jest właściwy dla naszej sprawy przed sądem krajowym. Po pierwsze, aby otworzyć drogę dla postępowania w przedmiocie kontroli, omawiany środek musi „zostać prawomocnie podjęty zgodnie z prawem [Unii]”. Tymczasem z analizy dotyczącej trzeciego przedstawionego pytania prejudycjalnego moim zdaniem wynika, że tak nie jest. Po drugie, w celu ochrony pewnej stabilności prawnej kontrola w rozumieniu dyrektywy 2004/38 jest ograniczona do przypadków, w których nastąpiła „zasadnicza zmiana okoliczności, które uzasadniały decyzję” o wydaleniu. Owa zasadnicza zmiana może polegać na braku aktualnego charakteru zagrożenia, jakie dana osoba mogła zgodnie z prawem stanowić dla porządku publicznego, lub też być związana z wygaśnięciem zobowiązania. Stwierdzić należy, że w przypadku Ch. Bjankowa nie wystąpiła żadna tego rodzaju zmiana.

37. Tym samym kwestia prawna podniesiona w ramach sporu przed sądem krajowym nie może być rozwiązana w oparciu o dyrektywę 2004/38. W tych okolicznościach pytanie drugie przedstawione sąd krajowy jest zatem nieistotne dla rozstrzygnięcia tego sporu.

C – W przedmiocie warunków, w których prawo Unii nakazuje ponowne zbadanie zgodności z prawem prawomocnego aktu administracyjnego, który nie był przedmiotem skargi sądowej ze względu na jego niezgodność z prawem Unii

38. Kwestia, która się pojawia w świetle zarządzenia z 2007 r., znacząco różni się od tej stanowiącej przedmiot art. 32 dyrektywy 2004/38. Tenże artykuł dotyczy sytuacji, w której środek pierwotnie zgodny z prawem w świetle prawa Unii następnie okazał się niezgodny z przesłankami ustanowionymi przez dyrektywę 2004/38. Natomiast w sytuacji w postępowaniu przed sądem krajowym przedstawiono Trybunałowi środek, który a) według mnie należy uznać za niezgodny, od momentu jego przyjęcia, z przesłankami materialnymi ustanowionymi przez dyrektywę 2004/38, b) nie był przedmiotem kontroli sądowej i wobec czego stał się ostateczny oraz c) obecnie jest kwestionowany przez osobę zainteresowaną, chociaż zakwestionowanie to nie może być uznane za wniosek o uchylenie zarządzenia o wydaleniu w rozumieniu art. 32 dyrektywy 2004/38.

39. W tych okolicznościach proponuję przeprowadzenie analizy w trzech etapach.

40. Przede wszystkim uważna analiza prawa krajowego powinna doprowadzić Trybunał do skuteczniejszego określenia właściwego przepisu krajowego w celu zbadania trzeciego przedstawionego pytania prejudycjalnego. Następnie należy uwzględnić to, że środek dotyczący zakazu opuszczania kraju przyjęty względem skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym nie był przedmiotem kontroli sądowej. Wreszcie w związku z tym analiza zostanie przeprowadzona w świetle zasad równoważności i skuteczności.

1. Stan prawa krajowego

41. Sytuację, w której znajduje się sąd krajowy, można streścić w następujący sposób: sąd rozpatruje wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej oddalającej złożony przez skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym wniosek o wznowienie postępowania administracyjnego, które doprowadziło do wydania zarządzenia z 2007 r. ze względu na zarzucaną niezgodność tego zarządzenia z prawem Unii. Sąd krajowy dąży więc do ustalenia, czy to oddalenie wniosku jest zgodne z wymogami prawa Unii. Przed wydaniem orzeczenia w tej kwestii należy określić krajowe ramy prawne, w które wpisuje się ta decyzja o odmowie wznowienia postępowania administracyjnego, aby lepiej ją zrozumieć.

42. Z informacji przedstawionych przez sąd krajowy wynika, że postępowanie administracyjne, które doprowadziło do wydania ostatecznego indywidualnego aktu administracyjnego, który nie został zaskarżony przed sądem, wyjątkowo może być wznowione w celu uchylenia lub zmiany tego aktu w siedmiu różnych przypadkach wymienionych w sposób wyczerpujący w art. 99 APK. Pośród tych siedmiu przypadków szczególnie dwa zwróciły uwagę sądu krajowego, który uznał za przydatne przedstawienie ich Trybunałowi.

43. Z jednej strony mamy art. 99 pkt 7 APK. W moim rozumieniu umożliwia on osobie wskazanej w omawianym akcie administracyjnym złożenie w każdym momencie, w razie potrzeby do sądu, wniosku o wznowienie postępowania administracyjnego w sytuacji, w której orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wykazało, że akt ten narusza prawo podstawowe uznane przez EKPC.

44. Ów przepis jest sformułowany w taki sposób, że wyraźnie dotyczy jedynie orzecznictwa ETPC. Nie istnieje żaden równorzędny przepis odnoszący się do orzecznictwa Trybunału. Wobec tego taki przepis nie jest konieczny, ponieważ – w przeciwieństwie do przepisów EKPC – prawo Unii charakteryzuje się dwoma istotnymi cechami, którymi jest pierwszeństwo²⁰ i bezpośrednia skuteczność²¹. Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że „[w]ykładnia przepisu prawa [Unii], dokonana przez Trybunał w ramach kompetencji przyznanej mu w art. [267 TFUE], wyjaśnia i precyzuje w miarę potrzeb znaczenie oraz zakres przepisu prawa [Unii], tak jak powinien lub powinien być rozumiany i stosowany od chwili jego wejścia w życie”²². Mając na uwadze swoiste cechy charakterystyczne unijnego porządku prawnego i szczególny charakter instytucji odesłania prejudycjalnego, spoczywające na sądach krajowych obowiązki w odniesieniu do warunków, w których muszą ponownie zbadać zgodność z prawem ostatecznego aktu administracyjnego z powodu naruszenia prawa Unii, należy rozważać w sposób całkowicie autonomiczny w stosunku do przypadku, w którym zarzucana niezgodność z prawem wynika z wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

20 — Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 Costa, Rec. s. 1141.

21 — Wyrok z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 van Gend & Loos, Rec. s. 1.

22 — Wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-453/00 Kühne & Heitz, Rec. s. I-837, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo.

45. Tymczasem z przedstawionych przez sąd krajowy bułgarskich ram prawnych wynika wyraźnie, że prawo krajowe przewiduje inną możliwość ponownego wszczęcia odrębnego postępowania administracyjnego w stosunku do postępowania skoncentrowanego wyłącznie na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co tym samym okazuje się bardziej istotne dla naszej sprawy.

46. Artykuł 99 pkt 1 APK przewiduje bowiem, że ostateczny akt administracyjny może zostać uchylony lub zmieniony, jeżeli zachodzi istotne naruszenie jednej z przesłanek zgodności z prawem tego aktu. Właśnie ze względu na swoiste cechy charakterystyczne prawa Unii, które przypomniałem powyżej, przyjęte w prawie krajowym pojęcie „istotne naruszenie zgodności z prawem” należy rozumieć jako dotyczące również sytuacji, w których akt jest sprzeczny z prawem Unii.

47. W przeciwieństwie zatem do art. 99 pkt 7 APK, przewidziana w art. 99 pkt 1 APK podstawa wznowienia postępowania nie może zostać przywołana w dowolnej chwili przez osobę, której dotyczy wspomniany akt. Natomiast uchylenie lub zmiana aktu administracyjnego, który stał się ostateczny, zależy w takim przypadku od ściśle określonych przesłanek dotyczących inicjatywy i terminu. Jedynie organ administracyjny, który wydał akt, prokurator lub rzecznik, mogą bowiem postanowić lub wnioskować o uchylenie lub zmianę tego aktu i to w terminie jednego miesiąca od jego wydania. Z informacji przedstawionych przez sąd krajowy wynika, że określona w art. 99 pkt 1 APK podstawa wznowienia postępowania administracyjnego została przewidziana jako „uprawnienie” po stronie administracji. Celowość skorzystania z niego została pozostawiona swobodnemu uznaniu władz, którym przysługuje prawo do złożenia wniosku o uchylenie lub zmianę aktu, a które to władze korzystają przy tej okazji z uprawnień w pełni dyskrecjonalnych, tak więc zainteresowany nigdy nie może z własnej inicjatywy powoływać się na istotne naruszenie zgodności z prawem aktu, który wpływa na jego sytuację osobistą. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, iż w swojej decyzji z 2010 r. organ administracyjny rozpatrujący wniosek o wznowienie postępowania administracyjnego złożony przez skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym stwierdził, że organ, który wydał zarządzenie z 2007 r., zrezygnował z wykonywania uprawnienia przewidzianego w art. 99 pkt 1 APK.

48. Mając na względzie powyższe rozważania, należy rozważyć przeformułowanie pierwszego pytania prejudycjalnego, które wyraźnie wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jako dążące do stwierdzenia, czy warunki, a wśród nich skarga przewidziana w art. 99 pkt 1 APK, spełniają wymogi prawa Unii.

2. Bezskuteczny charakter orzecznictwa w sprawie Kühne & Heitz

49. W celu określenia obowiązków wynikających z prawa Unii w odniesieniu do postępowania w przedmiocie kontroli prawomocnego aktu administracyjnego ze względu na jego sprzeczność z prawem Unii sąd krajowy poświęca dużo uwagi dorobkowi orzecznictwa w sprawie Kühne & Heitz. W tym wyroku Trybunał orzekł, że zasada lojalnej współpracy nakłada na działający na odpowiedni wniosek organ administracji obowiązek ponownego rozpatrzenia ostatecznej decyzji administracyjnej w celu uwzględnienia dokonanej w międzyczasie przez Trybunał wykładni omawianego przepisu, jeżeli: a) posiada on zgodnie z prawem krajowym uprawnienie do zmiany tej decyzji, b) dana decyzja stała się ostateczna w następstwie wyroku sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji, c) wyrok taki został oparty na błędnej, w świetle późniejszego orzecznictwa Trybunału, wykładni prawa Unii, przyjętej bez przedłożenia Trybunałowi wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz d) zainteresowany zwrócił się do organu administracyjnego niezwłocznie po powzięciu wiedzy na temat wspomnianego orzeczenia²³.

23 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Kühne & Heitz, pkt 28 i sentencja.

50. Po pierwsze, ponieważ zaproponowałem uściślenie treści pierwszego pytania prejudycjalnego, problematyka związana z pojawieniem się wyroku Trybunału po wydaniu aktu administracyjnego, który stał się ostateczny, nie wydaje mi się już kluczowa dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym. Po drugie, w każdym razie wymogi określone w tym wyroku mogą obowiązywać tylko w przypadku, gdy należy dokonać wyważenia między bezpieczeństwem prawnym w związku z powagą rzeczy osądzonej i obowiązkami państw członkowskich wdrożenia i ochrony praw, które prawo Unii gwarantuje jednostkom. Tymczasem jednym z charakterystycznych elementów niniejszego postępowania prejudycjalnego jest właśnie to, że zarządzenie z 2007 r. stało się ostateczne bez poddania go uprzedniej sądowej kontroli.

51. Cztery kumulatywne przesłanki przewidziane przez Trybunał w orzeczeniu w sprawie Kühne & Heitz nie są więc istotne dla naszej sprawy, ponieważ w niniejszej sprawie przedmiotem sporu nie jest powaga rzeczy osądzonej²⁴.

3. Ocena sytuacji w sprawie przed sądem krajowym w świetle zasad skuteczności i równoważności

52. Prawo Unii nie wymaga „[z]godnie z zasadą pewności prawa [...], by organ administracyjny był co do zasady zobowiązany do uchylecia decyzji administracyjnej, która stała się ostateczna po upływie rozsądnych terminów odwołania lub wskutek wyczerpania środków prawnych”²⁵ oraz „przestrzeganie tej zasady pozwala zapobiec nieograniczonemu podważaniu aktów administracyjnych wywołujących skutki prawne”²⁶. Wobec tego prawo bułgarskie faktycznie przewiduje możliwość wznowienia postępowania administracyjnego w przypadku, gdy prawomocny akt administracyjny obarczony jest zasadniczą niezgodnością z prawem.

53. Tymczasem w sytuacji, w której chodzi o określenie istniejących w prawie Unii obowiązków w odniesieniu do kontroli prawomocnego aktu administracyjnego, który okazuje się niezgodny z prawem Unii, lecz który nie został poddany kontroli sądowej, i pod warunkiem że takie zakwestionowanie zgodności z prawem aktu jest dozwolone przez prawo krajowe, Trybunał udziela odpowiedzi w oparciu o zasady skuteczności i równoważności oraz przypomina, że „wobec braku stosownych uregulowań [unijnych] właściwymi przepisami postępowania, służącymi ochronie wynikających z prawa [Unii] praw jednostek, są – zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich – wewnętrzne przepisy tych państw, pod warunkiem jednak, że nie są one mniej korzystne od uregulowań dotyczących podobnych sytuacji zaistniałych pod prawem wewnętrznym (zasada równoważności) i że nie czynią one praktycznie niemożliwym lub nadmiernie trudnym wykonywanie praw wynikających z [unijnego] porządku prawnego (zasada skuteczności)”²⁷. Właśnie w świetle tych dwóch zasad należy zbadać sytuację w sprawie przed sądem krajowym.

54. Co się tyczy następnie zasady równoważności, wymaga ona, by całość uregulowań dotyczących środka prawnego, w tym uregulowania dotyczące obowiązujących terminów, znajdowała zastosowanie jednakowo do środków prawnych opartych na naruszeniu prawa Unii oraz tych opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego²⁸. W tym względzie sąd krajowy nie przedstawił możliwości zróżnicowania szczególnych przesłanek przewidzianych w celu wdrożenia art. 99 pkt 1 APK w zależności od tego, czy zarzut nieważności powołany względem prawomocnego aktu administracyjnego dotyczy naruszenia prawa Unii czy naruszenia prawa krajowego.

24 — To stanowisko zostanie zresztą potwierdzone przez Trybunał przy okazji wyroku z dnia 19 września 2006 r. w sprawach połączonych C-392/04 i C-422/04 i-21 Germany i Arcor, Zb.Orz. s. I-8559, pkt 53, 54.

25 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawach i-21 Germany i Arcor, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo.

26 — Idem.

27 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawach i-21 Germany i Arcor, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo.

28 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawach i-21 Germany i Arcor, pkt 62.

55. Co się tyczy zasady skuteczności, stwierdzić należy, że sytuacja jest bardziej problematyczna. Wspomniana zasada wymaga, by przepisy dotyczące warunków, w których można zakwestionować ważność prawomocnego aktu administracyjnego ze względu na jego sprzeczność z prawem Unii, nie czyniły praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania praw nadanych w tym zakresie w porządku prawnym Unii.

56. Przynajmniej dwie z tych szczególnych przesłanek budzą pewne wątpliwości: termin i osoby uprawnione do dopuszczenia wznowienia postępowania administracyjnego.

57. W odniesieniu do terminu przypominam, że Trybunał orzekł, iż państwa członkowskie mogą w imię zasady pewności prawa wymagać, by wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej ostateczną decyzją administracyjną, która w świetle późniejszej wykładni Trybunału stała się sprzeczna z prawem Unii i jej wzruszenie został skierowany do właściwego organem administracji w rozsądnym terminie²⁹. Termin ten należy dokładnie określić przy zachowaniu zasad skuteczności i równowagi³⁰. Stwierdzić należy, że art. 99 pkt 1 APK może być podstawą wznowienia postępowania administracyjnego wyłącznie w terminie jednego miesiąca od daty wydania aktu, który nie został zaskarżony przed sądem. Taki termin, moim zdaniem, nie odpowiada wymogom zasady skuteczności.

58. W każdym razie właśnie w przypadku organów uprawnionych do wznowienia postępowania administracyjnego wymogi związane z zasadą skuteczności również nie wydają się spełnione. W przypadku gdy zasadnicze naruszenie zgodności z prawem prawomocnego aktu administracyjnego, który nie został zaskarżony przed sądem, wynika ze sprzeczności tego aktu z prawem Unii, adresat aktu nie może wystąpić z wnioskiem o wznowienie postępowania administracyjnego. Jak przedstawiłem to powyżej, jedynie organ administracyjny, który wydał akt, prokurator lub rzecznik, mogą wnioskować lub zdecydować o wznowieniu postępowania.

59. Mieszcząca się w mocno restrykcyjnych przesłankach dotyczących terminu i wniesienia skargi podstawa wszczęcia postępowania administracyjnego przewidziana w art. 99 pkt 1 APK, a przez to uniemożliwiająca lub nadmiernie utrudniająca wykonywanie uprawnień wynikających z prawa Unii, nie pozwala w sposób wystarczający na ochronę praw jednostek wynikających z prawa Unii. Wobec tego do sądu krajowego należy wyciągnięcie wszelkich konsekwencji wynikających ze sprawy głównej w celu wydania orzeczenia w przedmiocie złożonego przez skarżącego w sprawie przed sądem krajowym wniosku o uchylenie zarządzenia o odmowie wznowienia postępowania administracyjnego.

60. Z powyższych rozważań wynika, że prawo Unii stoi na przeszkodzie normie państwa członkowskiego, zgodnie z którą postępowanie administracyjne, które doprowadziło do wydania prawomocnego aktu, który nie był przedmiotem skargi sądowej, może zostać wznowione, w przypadku gdy wspomniany akt jest sprzeczny z prawem Unii, jedynie w terminie jednego miesiąca, licząc od wydania tego aktu, i z wyłącznej inicjatywy organu, który wydał akt, prokuratora lub rzecznika, czyniąc w ten sposób nadmiernie utrudnionym lub praktycznie niemożliwym wykonywanie uprawnień wynikających z prawa Unii.

29 — Zobacz wyrok z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie C-2/06 Kempfer, Zb.Orz. s. I-411, pkt 59.

30 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Kempfer, sentencja.

V – Wnioski

61. W świetle całości powyższych wywodów sugeruję, by Trybunał udzielił następujących odpowiedzi na pytania prejudycjalne zadane przez Administratiwen syd Sofija-grad:

- 1) Prawo Unii stoi na przeszkodzie przepisowi ustawowemu państwa członkowskiego, który pozwala organowi administracji na zastosowanie wobec obywatela tego państwa zakazu opuszczania kraju tylko z powodu istnienia długu, określonego zgodnie z przepisami prawa tego państwa jako zobowiązanie znacznej wysokości, zaciągniętego wobec osoby prawnej prawa prywatnego, o ile celem omawianego środka nie jest reakcja na rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych i jeśli zamierzony cel będzie polegał jedynie na osiągnięciu rezultatów gospodarczych. W każdym razie nawet przy założeniu, że zakaz opuszczania kraju, taki jak ten, który objął Ch. Bjankowa w sprawie przed sądem krajowym, został zastosowany w oparciu o przesłanki przewidziane w art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, art. 27 ust. 2 stoi na przeszkodzie zastosowaniu takiego środka, jeżeli opiera się on jedynie na istnieniu długu, z wyłączeniem jakiegokolwiek konkretnej oceny indywidualnego zachowania zainteresowanego i bez żadnego odniesienia się do jakiegokolwiek zagrożenia, jakie miałby on stanowić dla porządku publicznego. Do sądu krajowego należy dokonanie oceny, czy taka sytuacja zachodzi w zawisłej przed nim sprawie.
- 2) Prawo Unii stoi na przeszkodzie normie państwa członkowskiego, zgodnie z którą postępowanie administracyjne, które doprowadziło do wydania prawomocnego aktu, który nie był przedmiotem skargi sądowej, może zostać wznowione, w przypadku gdy wspomniany akt jest sprzeczny z prawem Unii wyłącznie w terminie jednego miesiąca, licząc od wydania tego aktu, i z wyłącznej inicjatywy organu, który wydał akt, prokuratora lub rzecznika, czyniąc w ten sposób nadmiernie utrudnionym lub praktycznie niemożliwym wykonywanie uprawnień wynikających z prawa Unii.