



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 4 października 2012 r.*

Prawo obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich — Dyrektywa 2004/38/WE — Artykuł 27 — Administracyjny zakaz opuszczania kraju z powodu niespłacenia długu zaciągniętego wobec osoby prawnej prawa prywatnego — Zasada pewności prawa w odniesieniu do aktów administracyjnych, które stały się ostateczne — Zasady równoważności i skuteczności

W sprawie C-249/11

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Administratiwen syd Sofija-grad (Bułgaria) postanowieniem z dnia 9 maja 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 maja 2011 r., w postępowaniu:

Christo Bjankow

przeciwno

Gławen sekretar na Ministerstwoto na wytresznite raboti,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues, prezes izby, U. Løhmus, A. Ó Caoimh (sprawozdawca), A. Arabadjiev i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Tufvesson i V. Savova, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 21 czerwca 2012 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: bułgarski.

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 ust. 3 TUE w związku z art. 20 TFUE i 21 TFUE, art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), a także art. 27 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 i 3 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Ch. Bjankowem a gławen sekretar na Ministerstwoto na wytresznite raboti (sekretarzem generalnym ministerstwa spraw wewnętrznych) dotyczącego odmowy wznowienia postępowania administracyjnego i uchylenia administracyjnego zakazu opuszczania kraju wydanego wobec Ch. Bjankowa z powodu niespłacenia przez niego długu prywatnego.

Ramy prawne

Uregulowania Unii

- 3 Motyw 31 dyrektywy 2004/38 stanowi, że dyrektywa ta przestrzega podstawowych praw i wolności oraz stosuje się do zasad uznanych przez kartę.
- 4 Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38 akt ten stosuje się w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodziny, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają.
- 5 Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2004/38 brzmi następująco:

„Bez 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”.
- 6 Artykuł 27 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38, zawarty w jej rozdziale VI, zatytułowanym „Ograniczenia w prawie wjazdu i prawie pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”, stanowi:

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

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

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

- 7 Zawarty w tym samym rozdziale art. 31 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Zabezpieczenia proceduralne [Gwarancje procesowe]”, stanowi:

„1. Osoby 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.

[...]

3. Procedury odwoławcze umożliwiają zbadanie zgodności z prawem decyzji oraz faktów i okoliczności, na których opierały się proponowane środki. Zapewniają one, że decyzja nie jest nieproporcjonalna [...].

[...]”.

- 8 Artykuł 32 ust. 1 tej dyrektywy, także mieszczący się we wspomnianym rozdziale VI, brzmi następująco:

„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”.

Uregulowania bułgarskie

- 9 Artykuł 23 ust. 2 Zakon za byłgarskite licni dokumenti (ustawy o bułgarskich dokumentach tożsamości, DW nr 93 z dnia 11 sierpnia 1998 r.) w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu przed sądem krajowym (DW nr 105 z dnia 22 grudnia 2006 r.) (zwanej dalej „ZBLD”) 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”.
- 10 Artykuł 23 ust. 3 tej ustawy stanowi dalej, że „[p]rawo określone w ust. 2 może być poddane jedynie ustawowo przewidzianym ograniczeniom w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, zdrowia obywateli lub praw i wolności innych obywateli”.
- 11 Artykuł 76 ust. 3 ZBLD przewiduje:

„Zakaz opuszczania terytorium państwa oraz wydawania paszportów lub dokumentów zastępczych może zostać wydany względem następujących osób:

[...]

- 3) [...] mających stwierdzone orzeczeniem sądu znaczne zobowiązania finansowe względem bułgarskich osób fizycznych i prawnych lub zagranicznych osób fizycznych i prawnych, chyba że ich osobisty majątek pokrywa kwotę długu lub że przedstawią odpowiednie zabezpieczenie”.
- 12 Na podstawie przepisów uzupełniających do ZBLD za „znaczna” w rozumieniu art. 76 ust. 3 ZBLD uznawana jest kwota przekraczająca 5 000 BGN.
- 13 Ten ostatni przepis został uchylony przez § 62 pkt 3 ustawy zmieniającej i uzupełniającej ustawę o bułgarskich dokumentach tożsamości (DW nr 82 z dnia 16 października 2009 r.), która weszła w życie w dniu 20 października 2009 r. Jednakże ustawodawca bułgarski nie przewidział uchYLENIA z urzędu administracyjnych środków przymusu wydanych na podstawie art. 76 ust. 3 ZBLD.
- 14 Artykuł 99 Administratiwnoprosesualen kodeks (kodeksu postępowania administracyjnego, zwanego dalej „APK”), zawarty w rozdziale 7 tego aktu i zatytułowany „Przesłanki wznowienia postępowania w sprawie wydania aktów administracyjnych”, stanowi:
- „Ostateczny akt administracyjny o charakterze generalnym albo indywidualnym, który stał się ostateczny, 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 [Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.] w drodze orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”.
- 15 Zgodnie z postanowieniem odsyłającym art. 99 ust. 1 APK przyznaje organowi administracyjnemu uprawnienie do uchYLENIA ostatecznego aktu administracyjnego, jeżeli zachodzi istotne naruszenie jednej z przesłanek zgodności z prawem tego aktu. Jednakże na podstawie art. 100 i art. 102 ust. 1 APK uprawnienie to może zostać wykonane wyłącznie w terminie miesiąca od daty wydania danego aktu i z inicjatywy organu administracyjnego, który wydał sporny akt, prokuratora lub rzecznika.
- 16 Natomiast zgodnie z art. 102 ust. 2 APK w przypadku określonym w art. 99 ust. 7 APK postępowanie można wznowić na wniosek adresata aktu administracyjnego, który to akt, nie będąc zaskarżony, stał się ostateczny.
- 17 Z postanowienia odsyłającego wynika, że adresat takiego aktu może także złożyć wniosek o wznowienie postępowania w sytuacjach określonych w art. 99 ust. 2–6 APK.
- 18 Ze wspomnianego postanowienia wynika również, że art. 99 ust. 2 APK odnosi się w szczególności do sytuacji, w których pojawiają się nowe dowody na piśmie.

Spór przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 19 Na mocy zarządzenia dyrektora regionalnej dyrekcji ministerstwa spraw wewnętrznych z dnia 17 kwietnia 2007 r. (zwanego dalej „zarządzeniem z 2007 r.”) wobec Ch. Bjankowa, obywatela bułgarskiego, został wydany na podstawie art. 76 ust. 3 ZBLD zakaz opuszczania terytorium Bułgarii i wydania paszportów lub zastępczych dokumentów tożsamości (zwany dalej „zakazem opuszczania kraju będącym przedmiotem sporu przed sądem krajowym”).

- 20 Zarządzenie z 2007 r. zostało wydane na wniosek komornika sądowego w związku z zadłużeniem Ch. Bjankowa wobec osoby prawnej bułgarskiego prawa prywatnego. Zarządzenie to wskazywało, że kwota długu, wynosząca 200 000 BGN, powiększona o koszty i odsetki, była „znaczną” w rozumieniu przepisów uzupełniających do ZBLD i że Ch. Bjankow nie przedstawił odpowiedniego zabezpieczenia.
- 21 Wspomniane zarządzenie nie zostało zaskarżone do sądu i w konsekwencji stało się ostateczne.
- 22 W dniu 6 lipca 2010 r., czyli ponad trzy lata po wydaniu zarządzenia z 2007 r., Ch. Bjankow wystąpił o uchylenie zakazu opuszczania kraju będącego przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, powołując się na przysługujące mu jako obywatelowi Unii prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu w Unii. Christo Bjankow przywołał ponadto art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38, wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-33/07 Jipa, Zb.Orz. s. I-5157, oraz wyrok Wyrchowen administratiwen syd (naczelnego sądu administracyjnego) nr 3909 z dnia 24 marca 2010 r. Podniósł on, że środek ograniczający, który może zostać nałożony na podstawie art. 76 ust. 3 ZBLD, nie mieści się w zakresie objętym względami porządku publicznego.
- 23 Główny sekretarz na Ministerstwoto na wytresznite raboti, do którego skierowano wniosek Ch. Bjankowa, rozpoznał go jako wniosek o uchylenie ostatecznego aktu administracyjnego w postępowaniu w trybie art. 99 APK.
- 24 Wniosek ten został oddalony na mocy zarządzenia z dnia 20 lipca 2010 r. z tym uzasadnieniem, że przesłanki prawne wymagane przez art. 99 APK do uchylenia „trwałego aktu administracyjnego” nie zostały spełnione. W istocie nie została dowiedziona żadna z podstaw uchylenia przewidzianych przez art. 99 ust. 2–7 APK, określający sytuacje, w których jednostka jest uprawniona do wystąpienia z wnioskiem o wznowienie postępowania. W szczególności przywołany w pkt 22 powyżej wyrok Wyrchowen administratiwen syd, z racji tego, że dotyczy innej osoby niż Ch. Bjankow, nie może stanowić nowego dowodu na piśmie w rozumieniu art. 99 ust. 2 APK. Ponadto nie została także ustalona podstawa uchylenia przewidziana w art. 99 ust. 1 APK, gdyż w przewidzianym terminie żadna z uprawnionych do tego osób nie złożyła właściwego wniosku.
- 25 Christo Bjankow postanowił zatem skierować do sądu krajowego skargę o uchylenie zarządzenia z dnia 20 lipca 2010 r. oraz o uwzględnienie jego wniosku o uchylenie zarządzenia z 2007 r.
- 26 Pozwany w postępowaniu przed sądem krajowym wniósł o oddalenie skargi Ch. Bjankowa, wskazując na zgodność z prawem zakazu opuszczania kraju będącego przedmiotem tego postępowania.
- 27 Według sądu krajowego w uzasadnieniu zarządzenia z 2007 r. nie powołano się na żadne względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, nie odniesiono się do indywidualnego zachowania Ch. Bjankowa, jak również nie wskazano, w jaki sposób wydanie zakazu opuszczania kraju będącego przedmiotem sporu przed tym sądem mogłoby przyczynić się do uregulowania omawianej wierzytelności.
- 28 W tych okolicznościach Administratiwen syd Sofija-grad postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy mając na uwadze stan faktyczny postępowania przed sądem krajowym, zasada lojalnej współpracy na podstawie art. 4 ust. 3 TUE w związku z art. 20 [TFUE] i 21 TFUE wymaga zastosowania przepisu krajowego państwa członkowskiego takiego jak ten w postępowaniu przed sądem krajowym – zgodnie z którym uchylenie ostatecznego aktu administracyjnego jest dopuszczalne w celu usunięcia stwierdzonego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka naruszenia prawa podstawowego, uznawanego zarazem przez prawo Unii Europejskiej, jak prawo do swobodnego przemieszczania się obywateli państw członkowskich – także jeżeli takie

stwierdzenie naruszenia wynika z dokonanej przez Trybunał [...] wykładni odpowiednich przepisów prawa Unii dotyczących ograniczeń w możliwości korzystania z prawa swobodnego przemieszczania się, jeżeli uchylenie tego aktu jest konieczne do usunięcia rzeczonego naruszenia?

- 2) Czy z art. 31 ust. 1 i 3 dyrektywy 2004/38 wynika, że w przypadku przewidzenia przez państwo członkowskie w jego prawie krajowym postępowania w przedmiocie kontroli aktu administracyjnego, który ogranicza prawo przyznane przez art. 4 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, właściwy organ administracyjny jest zobowiązany, na wniosek adresata, do kontroli tego aktu oraz do oceny jego zgodności z prawem z uwzględnieniem także orzecznictwa Trybunału [...] dotyczącego wykładni odpowiednich przepisów prawa Unii, w których uregulowane zostały warunki i ograniczenia wykonywania tego prawa, w celu zagwarantowania, że nałożone ograniczenia w korzystaniu z tego prawa nie są w dniu wydania decyzji w przedmiocie kontroli aktu nieproporcjonalne, jeżeli akt administracyjny dotyczący nałożenia ograniczenia jest już w tym dniu ostateczny?
- 3) Czy przepisy art. 52 ust. 1 zdanie drugie [karty] i art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38 [...] stoją na przeszkodzie stosowaniu przepisu krajowego, który przewiduje nałożenie ograniczenia w korzystaniu przez obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej z prawa do swobodnego przemieszczania się w [Unii] z samego tylko powodu istnienia zaciągniętego przezeń względem osoby prywatnej, a mianowicie spółki prawa handlowego, niezabezpieczonego zobowiązania w wysokości przekraczającej kwotę określoną w ustawie w związku z toczącym się postępowaniem egzekucyjnym mającym na celu ściągnięcie wierzytelności, i to bez uwzględnienia przewidzianej w prawie Unii możliwości ściągnięcia wierzytelności przez organy innego państwa członkowskiego?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania trzeciego

- 29 W pytaniu trzecim, które należy przeanalizować w pierwszej kolejności, sąd krajowy dąży zasadniczo do ustalenia, czy prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie stosowaniu przepisu krajowego, który przewiduje nałożenie ograniczenia w korzystaniu przez obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej z prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii z samego tylko powodu istnienia zaciągniętego przezeń względem osoby prawnej prawa prywatnego niezabezpieczonego zobowiązania w wysokości przekraczającej kwotę określoną w ustawie.
- 30 W tym względzie należy wskazać na wstępie, że tego rodzaju sytuacja, w jakiej znajduje się Ch. Bjankow, który nie może wyjechać z terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, i udać się na terytorium innego państwa członkowskiego, wchodzi w zakres wynikającej ze statusu obywatela Unii swobody przemieszczania się i pobytu obywateli Unii na terytorium państw członkowskich (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Jipa, pkt 17; wyroki z dnia 17 listopada 2011 r.: w sprawie C-430/10 Gajdarow, Zb.Orz. s. I-11637, pkt 24–27; w sprawie C-434/10 Aładżow, Zb.Orz. s. I-11659, pkt 24–27).
- 31 Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że prawo do swobodnego przemieszczania się obejmuje zarówno prawo obywateli Unii do wjazdu na terytorium państwa członkowskiego innego niż to, którego są obywatelami, jak i prawo do opuszczenia państwa członkowskiego pochodzenia. Jak Trybunał miał okazję już podkreślić, podstawowe swobody gwarantowane traktatem FUE zostałyby pozbawione znaczenia, gdyby państwo członkowskie pochodzenia mogło, bez dostatecznego

- uzasadnienia, zabronić swoim obywatelom opuszczania swego terytorium celem wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego (zob. ww. wyrok w sprawie Jipa, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2004/38 przewiduje ponadto wyraźnie, nie wymagając uprzedniego korzystania ze wspomnianego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, że wszyscy obywatele Unii posiadający ważny dowód tożsamości lub paszport mają prawo do opuszczenia terytorium jednego państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego.
- 33 Bez znaczenia w tym względzie pozostają podkreślane w postanowieniu odsyłającym okoliczności, że art. 76 ust. 3 ZBLD, który wszedł w życie przed przystąpieniem Republiki Bułgarii do Unii, nie ma na celu dokonania transpozycji prawa Unii lub że art. 27 dyrektywy 2004/38 został transponowany do bułgarskiego porządku prawnego wyłącznie w odniesieniu do obywateli państw członkowskich innych niż Republika Bułgarii (zob. w odniesieniu do tej ostatniej kwestii ww. wyrok w sprawie Aładżow, pkt 31, 32).
- 34 W tych okolicznościach przypomnieć należy, że prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się nie jest bezwarunkowe, lecz może być obwarowane ograniczeniami i warunkami przewidzianymi w traktacie oraz w przepisach przyjętych w celu jego wykonania (zob. w szczególności ww. wyroki: w sprawie Jipa, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo; a także w sprawie Aładżow, pkt 28).
- 35 Te ograniczenia i warunki wynikają w szczególności z art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38, który zezwala państwom członkowskim na ograniczenie swobody przemieszczania się obywateli Unii lub członków ich rodzin ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Zgodnie z tym przepisem na powyższe względy nie można powoływać się „do celów gospodarczych” (ww. wyrok w sprawie Aładżow, pkt 29).
- 36 W związku z tym, by prawo Unii nie stało na przeszkodzie zastosowaniu środka administracyjnego takiego jak ten, którego dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, należy w szczególności wykazać, że został on zastosowany ze względów wymienionych w art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38 i pod warunkiem że na względy te nie powołano się do celów gospodarczych.
- 37 Z postanowienia odsyłającego i z brzmienia pytania trzeciego wynika tymczasem, że jedyna podstawa wymierzenia omawianego w postępowaniu przed sądem krajowym środka administracyjnego opierała się na podwójnym stwierdzeniu istnienia wiarygodności wobec osoby prawnej prawa prywatnego i niemożności przedstawienia przez dłużnika odpowiedniego zabezpieczenia. Względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego czy zdrowia publicznego w ogóle nie zostały poruszone.
- 38 W tym zakresie sąd krajowy wysuwa przypuszczenie, że celem art. 76 ust. 3 ZBLD, a w konsekwencji także zakazu opuszczania kraju będącego przedmiotem sporu przed tym sądem, jest ochrona wierzycieli.
- 39 Dopuszczając nawet założenie, że w pewnym sensie u podstaw takiego celu leży ochrona porządku publicznego, wciąż w świetle postanowienia odsyłającego nie można wykluczyć, iż wydaniu zakazu opuszczania kraju będącego przedmiotem sporu przed sądem krajowym przyświecał cel wyłącznie gospodarczy. Tymczasem art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38 wyraźnie wyklucza możliwość powołania się przez państwo członkowskie na względy porządku publicznego do celów gospodarczych.
- 40 Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika, że odwołanie się do pojęcia porządku publicznego wymaga w każdym wypadku istnienia – oprócz zakłócenia porządku społecznego, jakim jest każde naruszenie prawa – rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa (zob. w szczególności ww. wyroki: w sprawie Jipa, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo; a także w sprawie Gajdarow, pkt 33).

- 41 W tym kontekście odstępstwa od swobody przemieszczania się osób, na które może powołać się państwo członkowskie, oznaczają w szczególności, jak wskazuje treść art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38, że aby środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego były uzasadnione, muszą opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby, natomiast nie jest dopuszczalne uzasadnienie, które nie jest bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem lub opiera się na względach ogólnej prewencji (ww. wyroki: w sprawie Jipa, pkt 24; w sprawie Gajdarow, pkt 34).
- 42 Z postanowienia odsyłającego wynika natomiast, że zarządzenie z 2007 r. pozbawione jest jakiegokolwiek oceny pozostającej w bezpośrednim związku z zachowaniem Ch. Bjankowa lub z rzeczywistym, aktualnym i dostatecznie poważnym zagrożeniem, jakie to zachowanie stanowiło dla podstawowego interesu społeczeństwa bułgarskiego, który w żaden sposób nie został zdefiniowany w aktach sprawy przekazanych Trybunałowi.
- 43 Ponadto w myśl art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38, jak również utrwalonego orzecznictwa Trybunału, środek ograniczający prawo do swobodnego przemieszczania się może być uzasadniony tylko wtedy, gdy będąc właściwym do realizacji zakładanego celu i nie wykraczając poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, jest on zgodny z zasadą proporcjonalności (zob. podobnie w szczególności ww. wyroki: w sprawie Jipa, pkt 29; w sprawie Gajdarow, pkt 40).
- 44 W tym względzie należy wskazać z jednej strony, że wyjąwszy możliwość uiszczenia żądanej kwoty lub przedstawienia odpowiedniego zabezpieczenia, zakaz opuszczania kraju będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym jest absolutny, to znaczy nie zostały przewidziane żadne wyjątki od niego, żadne granice czasowe jego obowiązywania czy jakkolwiek możliwość poddania okresowej ocenie okoliczności faktycznych i prawnych stanowiących jego podstawę. W rezultacie tak długo, jak zakaz ten nie zostanie zniesiony, wywoływane przez niego skutki prawne w stosunku do osoby takiej jak Ch. Bjankow nieustannie występują na nowo i mogą trwać nieskończenie długo.
- 45 Z drugiej strony w prawie Unii istnieją normy prawne mogące chronić prawa wierzycieli bez konieczności ograniczania swobody przemieszczania się dłużnika. Tytułem przykładu wystarczy przywołać tutaj rozporządzenie 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. 2001, L 12, s. 1), do którego nawiązał zresztą sam sąd krajowy.
- 46 Stąd też mimo wyrażanych przez sąd krajowy obaw nie można przyjąć, że z powodu wyłączenia w ramach art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38 możliwości powołania się na odstępstwa do celów gospodarczych porządek prawny Unii nie zapewnia poziomu ochrony prawa własności osób trzecich, w tym przypadku wierzycieli, równoważnego przynajmniej z tym ustanowionym na mocy europejskiej Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności.
- 47 Ponadto, jak wskazał zasadniczo sąd krajowy, z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że środki takie jak zakaz opuszczania kraju będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym, które naruszają prawo danej osoby do opuszczenia jej kraju, muszą w szczególności zostać poddane okresowej ocenie, gdyż w przeciwnym wypadku należy je uznać za „dysproporcjonalne” w rozumieniu tego orzecznictwa (zob. podobnie w szczególności wyroki ETPC: z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie 50/02 Ignatov przeciwko Bułgarii, pkt 37; z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie 34383/03 Gochev przeciwko Bułgarii, pkt 55–57).
- 48 Z uwagi na powyższe odpowiedź na pytanie trzecie winna brzmieć następująco: prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie stosowaniu przepisu krajowego przewidującego nałożenie ograniczenia w korzystaniu przez obywatela państwa członkowskiego z prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii z samego tylko powodu istnienia zaciągniętego przezeń względem osoby prawnej prawa prywatnego niezabezpieczonego zobowiązania w wysokości przekraczającej kwotę określoną w ustawie.

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

Rozważania wstępne

- 49 Z przedłożonych Trybunałowi akt sprawy wynika, że sąd krajowy rozpatruje skargę o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej oddalającej złożony przez Ch. Bjankowa wniosek o wznowienie postępowania administracyjnego, które doprowadziło do wydania zarządzenia z 2007 r. Spór przed sądem krajowym sprowadza się zatem do ustalenia, czy owo oddalenie jest zgodne z wymogami prawa Unii.
- 50 W tych okolicznościach w ramach pytania pierwszego sąd krajowy zastanawia się nad związkiem pomiędzy zasadą pewności prawa w kontekście aktu administracyjnego, który stał się ostateczny, z jednej strony i zasadą skutecznej ochrony sądowej praw przyznanych jednostkom przez przepisy prawa Unii z drugiej strony. Sąd ten zwraca szczególną uwagę na wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-453/00 Kühne & Heitz, Rec. s. I-837, oraz na część orzecznictwa zainspirowaną przez ten wyrok. Sąd krajowy wydaje się wyciągać zeń wniosek, że granice zasady skutecznej ochrony sądowej są zasadniczo wyznaczone przez „przepisy krajowe, które ustanawiają zasadę pewności prawa w odniesieniu do aktów administracyjnych”.
- 51 W niniejszym przypadku ustosunkowanie się do zawartych w postanowieniu odsyłającym rozważań dotyczących tej kwestii nie jest jednak konieczne. Wystarczy bowiem przypomnieć, że zważywszy na to, iż zarządzenie z 2007 r. stało się ostateczne, nie będąc poddane kontroli sądowej, ww. wyrok w sprawie Kühne & Heitz nie jest bezpośrednio pomocny przy ustaleniu, czy w sytuacji takiej jak rozpatrywana w sprawie przed sądem krajowym organ administracji jest zobowiązany wznowić postępowanie administracyjne w celu uchylecia aktu administracyjnego takiego jak zarządzenie z 2007 r. (zob. analogicznie wyrok 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).
- 52 W opisanym w pkt 49 niniejszego wyroku kontekście sąd krajowy dąży także do ustalenia, w ramach pytania drugiego, czy w sytuacji takiej jak ta występująca w sprawie przed sądem krajowym art. 31 dyrektywy 2004/38 może służyć za podstawę obowiązku ponownego rozpoznania decyzji administracyjnej.
- 53 Wspomniany art. 31 dyrektywy 2004/38 ma w szczególności na celu zapewnienie obywatelom Unii i członkom ich rodzin możliwości odwołania się na drodze sądowej i, w określonym przypadku, administracyjnej od każdej decyzji ograniczającej ich prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu w państwach członkowskich.
- 54 Owe gwarancje procesowe wymagane przez rzeczony art. 31 dyrektywy 2004/38 powinny mieć zastosowanie w momencie przyjęcia środków ograniczających wspomniane prawo.
- 55 Tymczasem w niniejszej sprawie nie zostało zakwestionowane, że w momencie wydania zarządzenia z 2007 r. Ch. Bjankow dysponował środkami prawnymi pozwalającymi mu na zaskarżenie omawianego zakazu opuszczania kraju – w tym przypadku przed sądem. Z postanowienia odsyłającego wynika bowiem, że w momencie wydania zarządzenia z 2007 r. Ch. Bjankow nie wniósł skargi na to zarządzenie, w wyniku czego stało się ono ostateczne.
- 56 Wynika stąd, że jako taki art. 31 dyrektywy 2004/38 nie powinien znajdować zastosowania w sytuacjach prawnych takich jak ta opisana przez sąd krajowy w ramach pytania drugiego.
- 57 W ramach procedury współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem ustanowionej w art. 267 TFUE do Trybunału należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi temu ostatniemu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. W tym aspekcie do Trybunału

- należy – gdy zajdzie taka potrzeba – przeformułowanie przedstawionych mu pytań (zob. w szczególności wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-334/95 Krüger, Rec. s. I-4517, pkt 22, 23; a także z dnia 14 października 2010 r. w sprawie C-243/09 Fuß, Zb.Orz. s. I-9849, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 58 W tym celu Trybunał może wydobyć z całości informacji przedstawionych mu przez sąd krajowy, a w szczególności z uzasadnienia postanowienia odsyłającego, te normy i zasady prawa Unii, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu zawisłego przed tym sądem (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 29 stycznia 1978 r. w sprawie 83/78 Redmond, Rec. s. 2347, pkt 26; z dnia 23 października 2003 r. w sprawie C-56/01 Inizan, Rec. s. I-12403, pkt 34; ww. wyrok w sprawie Fuß, pkt 40).
- 59 A zatem z postanowienia odsyłającego wynika, że zgodnie z prawem bułgarskim postępowanie administracyjne, które doprowadziło do wydania ostatecznego indywidualnego aktu administracyjnego, który nie został zaskarżony przed sądem, może zostać wyjątkowo wznowione w celu uchylecia lub zmiany tego aktu w wypadkach określonych w sposób wyczerpujący w art. 99 APK.
- 60 Ponadto z pkt 15, 23 i 24 niniejszego wyroku wynika, że wniosek Ch. Bjankowa o wznowienie postępowania administracyjnego w celu uchylecia zakazu opuszczania kraju będącego przedmiotem sporu przed sądem krajowym został oddalony z uzasadnieniem, że w tym przypadku przesłanki prawne wymagane do zastosowania art. 99 APK nie zostały spełnione. W szczególności, co się tyczy art. 99 ust. 1 APK, wniosek o wznowienie postępowania administracyjnego nie został złożony w terminie miesiąca od wydania zarządzenia z 2007 r. przez uprawniony do tego podmiot, a mianowicie przez organ administracji, który wydał owo zarządzenie, przez rzecznika lub, w zależności od przypadku, przez właściwego prokuratora.
- 61 W rezultacie, jak wskazał zasadniczo sąd krajowy, wyjąwszy możliwość uiszczenia żądanej kwoty lub przedstawienia odpowiedniego zabezpieczenia, na samym gruncie prawa bułgarskiego Ch. Bjankowowi nie przysługuje już żadna możliwość doprowadzenia do ponownej oceny okoliczności faktycznych i prawnych, które stanowiły podstawę skierowanego doń zakazu opuszczania kraju, i to niezależnie od tego, że taki zakaz pozostaje w wyraźnej sprzeczności z wymogami prawa Unii, a w szczególności z tymi ustanowionymi w art. 27 dyrektywy 2004/38, co wynika z odpowiedzi udzielonej na pytanie trzecie i co zostało ponadto przyznane w samym postanowieniu odsyłającym.
- 62 Poza tym właściwe organy administracji bułgarskiej, na których ciąży obowiązek poszanowania pierwszeństwa prawa Unii (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie C-341/08 Petersen, Zb.Orz. s. I-47, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo), nie są w stanie, zgodnie z przedstawioną przez sąd krajowy wykładnią przepisów rozpatrywanych w postępowaniu przed sądem krajowym, skorzystać z przysługującej im możliwości doprowadzenia do ponownego rozpoznania sprawy Ch. Bjankowa w świetle zwłaszcza wskazówek wynikających z ww. wyroków w sprawie Jipa, w sprawie Gajdarow i w sprawie Aładzow. Z owej możliwości bowiem można skorzystać wyłącznie w terminie miesiąca od daty wydania danego aktu.
- 63 Tymczasem z orzecznictwa Trybunału wynika, że postanowienia art. 21 ust. 1 TFUE przyznają jednostkom prawa, na które mogą się one powoływać przed sądami i które sądy krajowe mają obowiązek chronić (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 Baumbast i R, Rec. s. I-7091, pkt 84–86).
- 64 Ponadto, zwłaszcza na podstawie zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, do wszystkich organów władzy państw członkowskich, w tym organów administracji i organów sądowniczych, należy zapewnienie w ramach ich kompetencji przestrzegania zasad prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie C-91/08 Wall, Zb.Orz. s. I-2815, pkt 69).

- 65 W niniejszym przypadku należy zatem rozstrzygnąć, czy aby zapewnić jednostkom ochronę ich praw wynikających z prawa Unii, sąd krajowy rozpatrujący skargę taką jak ta wniesiona przez Ch. Bjankowa może zostać skłoniony w świetle art. 4 ust. 3 TUE (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb.Orz. s. I-2271, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo) do uznania, że na organie administracyjnym spoczywa obowiązek ponownego rozpoznania i – w razie konieczności – uchylecia zakazu opuszczania kraju takiego jak ten będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawach połączonych i-21 Germany i Arcor, pkt 55, 56).
- 66 W związku z powyższym pytania pierwsze i drugie należy rozumieć jako dążące w istocie do ustalenia, czy w okolicznościach takich jak te występujące w sporze przed sądem krajowym prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie stosowaniu uregulowania państwa członkowskiego, na mocy którego postępowanie administracyjne zakończone wydaniem zakazu opuszczania kraju takiego jak ten będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym, który stał się ostateczny i wobec którego nie wniesiono sądowego środka zaskarżenia, może zostać wznowione – w przypadku gdy zakaz ten jest oczywiście sprzeczny z prawem Unii – wyłącznie w przypadkach określonych wyczerpująco w art. 99 APK, i to niezależnie od faktu, że taki zakaz wciąż wywołuje skutki prawne w stosunku do swego adresata.

W przedmiocie przeformułowanych pytań pierwszego i drugiego

- 67 Prawdą jest, że z pkt 30–32 i 36 niniejszego wyroku wynika w szczególności, iż gwarancje ustanowione przez ustawodawcę Unii w art. 32 dyrektywy 2004/38 powinny mieć zastosowanie do wydawanych względem obywateli Unii zakazów opuszczania terytorium jednego z państw członkowskich.
- 68 Jednakże, aby otworzyć drogę dla ponownego rozpoznania sprawy w ramach szczególnego postępowania przewidzianego w art. 32 dyrektywy 2004/38, dany środek musi zostać w szczególności „prawomocnie podjęty zgodnie z prawem [Unii]”. Tymczasem – jak wynika z odpowiedzi udzielonej na pytanie trzecie – środek taki jak zarządzenie z 2007 r. nie spełnia powyższego wymogu. Między innymi z tego też względu nie można uznać, że art. 32 dyrektywy 2004/38 znajduje jako taki zastosowanie w sporze zawisłym przed sądem krajowym.
- 69 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wobec braku stosownych uregulowań prawa Unii właściwymi przepisami postępowania, służącymi ochronie wpływających z prawa Unii praw jednostek, są – zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich – wewnętrzne przepisy tych państw (zob. ww. wyrok w sprawie Wall, pkt 63), 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 wykonywania praw nadanych w porządku prawnym Unii (zasada skuteczności) (zob. w szczególności wyrok z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-312/93 Peterbroeck, Rec. s. I-4599, pkt 12; ww. wyrok w sprawach połączonych i-21 Germany i Arcor, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 12 lipca 2012 r. w sprawie C-378/10 VALE Építési, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 70 Co się tyczy zasady równoważności, wymaga ona, by wszystkie uregulowania dotyczące danego środka prawnego, w tym obowiązujące terminy, znajdowały zastosowanie jednakowo do skarg opartych na naruszeniu prawa Unii oraz do tych opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego (zob. w szczególności wyroki: z dnia 29 października 2009 r. w sprawie C-63/08 Pontin, Zb.Orz. s. I-10467, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-591/10 Littlewoods Retail i in., pkt 31).
- 71 W tym względzie sąd krajowy nie przedstawił możliwości zróżnicowania szczególnych przesłanek przewidzianych do celów stosowania art. 99 pkt 1 APK w zależności od tego, czy zarzut nieważności podniesiony względem ostatecznego aktu administracyjnego dotyczy naruszenia prawa Unii czy naruszenia prawa krajowego.

- 72 W niniejszej sprawie szczególnie nurtujące jest pytanie, czy uregulowanie krajowe takie jak to opisane przez sąd krajowy można pogodzić z zasadami skuteczności i lojalnej współpracy.
- 73 Z jednej strony bowiem na mocy takiego uregulowania adresaci zakazu opuszczania kraju znajdujący się w sytuacji takiej jak Ch. Bjankow nigdy nie będą mieli możliwości doprowadzenia do ponownego rozpoznania ich sprawy, chyba że uiszczą żadaną kwotę lub przedstawią odpowiednie zabezpieczenie, i to mimo oczywistej bezprawności ograniczeń terytorialnych wprowadzonych wobec nich na czas nieokreślony.
- 74 Z drugiej strony, jak wynika zwłaszcza z pkt 13 i 15 niniejszego wyroku, właściwe organy administracji uważają, że z powodu braku możliwości uchylenia z urzędu – jak to miało miejsce między innymi w wyniku ww. wyroku w sprawie Jipa – zakazów opuszczania kraju wydawanych na podstawie art. 76 ust. 3 ZBLD oraz miesięcznego terminu obowiązyującego w ramach stosowania art. 99 ust. 1 APK nie mogą pozwolić na ponowne rozpoznanie sytuacji takich jak ta będąca przedmiotem sporu przed sądem krajowym, nawet jeżeli bezprawność takich zakazów z punktu widzenia prawa Unii znalazła potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału.
- 75 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że analiza przypadków skupiających się na zagadnieniu, czy przepis krajowego prawa procesowego powoduje, iż korzystanie z praw przyznanych jednostkom przez porządek prawny Unii staje się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, uwzględnić musi miejsce tego przepisu w ramach całego postępowania, przebieg tego postępowania i szczególne cechy, jakie może ono wykazywać przed poszczególnymi instancjami krajowymi (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Peterbroeck, pkt 14; wyroki: z dnia 3 września 2009 r. w sprawie C-2/08 Fallimento Olimpclub, Zb.Orz. s. I-7501, pkt 27; z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie C-618/10 Banco Español de Crédito, pkt 49).
- 76 W tym zakresie Trybunał przyznał już, że ostateczny charakter decyzji administracyjnej przyczynia się do zachowania pewności prawa z tą konsekwencją, że prawo Unii nie wymaga, by organ administracji był co do zasady zobowiązany do ponownego rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją administracyjną, która stała się ostateczna (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lutego 2008 r. w sprawie C-2/06 Kempter, Zb.Orz. s. I-411, pkt 37).
- 77 Niemniej Trybunał orzekł zasadniczo, że szczególne okoliczności mogą – na gruncie zasady lojalnej współpracy wynikającej z art. 4 ust. 3 TUE – wymóc na organie administracji krajowej ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej ostateczną decyzją administracyjną w celu uwzględnienia dokonanej w międzyczasie przez Trybunał wykładni odnośnego przepisu prawa Unii (zob. ww. wyrok w sprawie Kempter, pkt 38). Z orzecznictwa wynika, że w tym kontekście Trybunał brał zawsze pod uwagę specyfikę danych sytuacji oraz wchodzące w grę interesy, tak aby znaleźć równowagę między wymogiem pewności prawa i wymogiem legalności w świetle prawa Unii (zob. podobnie w szczególności ww. wyroki: w sprawie Kühne & Heitz, pkt 25, 26; w sprawach połączonych i-21 Germany i Arcor, pkt 53, 63, 64; w sprawie Kempter, pkt 46, 55, 60; a także w sprawie Fallimento Olimpclub, pkt 22, 26, 31).
- 78 W kontekście niniejszej sprawy należy zatem dokładniej zbadać, czy w sytuacjach takich jak ta będąca przedmiotem postępowania przed sądem krajowym uregulowanie krajowe takie jak opisane w postanowieniu odsyłającym może znaleźć uzasadnienie w świetle ochrony zasady pewności prawa, przy uwzględnieniu konsekwencji wynikających z niej dla stosowania prawa Unii i dla obywateli Unii, którzy są adresatami zakazów opuszczania kraju takich jak ten będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie Fallimento Olimpclub, pkt 28).
- 79 Jak wynika z odpowiedzi na pytanie trzecie, a zwłaszcza z pkt 37, 42 i 44 niniejszego wyroku, w okolicznościach takich jak te w sprawie przed sądem krajowym uregulowanie będące przedmiotem postępowania przed tym sądem, które nie przewiduje poddania okresowej ocenie okoliczności faktycznych i prawnych, sprawia, że będący przedmiotem sporu przed tym sądem zakaz opuszczania

kraju jest nieograniczony w czasie, i tym samym utrzymuje naruszenie prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich ustanowione w art. 21 ust. 1 TFUE. W takich warunkach rzeczony zakaz opuszczania kraju stanowi wręcz zaprzeczenie wynikającej ze statusu obywatela Unii swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (zob. także analogicznie wyrok z dnia 19 stycznia 1999 r. w sprawie C-348/96 *Calfa*, Rec. s. I-11, pkt 18).

- 80 Ponadto poprzez art. 32 ust. 1 dyrektywy 2004/38 ustawodawca Unii zobowiązał państwa członkowskie do przewidzenia możliwości ponownej kontroli środków dotyczących zakazu wjazdu na ich terytorium lub jego opuszczania, nawet jeżeli środki te zostały podjęte zgodnie z prawem Unii i nawet jeżeli stały się one, podobnie jak zarządzenie z 2007 r., ostateczne. Takie podejście winno obowiązywać tym bardziej w przypadku zakazów opuszczania kraju takich jak ten będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym, które nie zostały wydane zgodnie z prawem Unii i które stanowią wręcz zaprzeczenie swobody ustanowionej w art. 21 ust. 1 TFUE. W takiej sytuacji zasada pewności prawa nie wymaga w sposób kategoriyczny, by akt nakładający taki zakaz w dalszym ciągu wywoływał nieograniczone w czasie skutki prawne.
- 81 Zważywszy również na znaczenie, jakie prawo pierwotne przypisuje statusowi obywatela Unii (zob. w szczególności wyrok z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie C-135/08 *Rottmann*, Zb.Orz. s. I-1449, pkt 43, 56), należy uznać, że w sytuacjach takich jak ta będąca przedmiotem postępowania przed sądem krajowym uregulowanie krajowe takie jak opisane w postanowieniu odsyłającym, w zakresie, w jakim nie pozwala obywatelom Unii na powoływanie się na przyznane im w art. 21 TFUE prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu wobec absolutnych zakazów opuszczania kraju wydanych na czas nieokreślony, zaś organom administracji na wyciągnięcie konsekwencji z orzecznictwa Trybunału potwierdzającego bezprawny charakter takich zakazów w świetle prawa Unii, nie może zostać rozsądnie uzasadnione zasadą pewności prawa i musi w rezultacie zostać uznane za sprzeczne z zasadą skuteczności oraz z art. 4 ust. 3 TUE (zob. analogicznie ww. wyrok w sprawie *Fallimento Olimpiclub*, pkt 30, 31).
- 82 Wobec powyższego odpowiedź na pytania pierwsze i drugie winna brzmieć: prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie stosowaniu uregulowania państwa członkowskiego, na mocy którego postępowanie administracyjne zakończone wydaniem zakazu opuszczania kraju takiego jak ten będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym, który stał się ostateczny i wobec którego nie wniesiono sądowego środka zaskarżenia, może zostać wznowione – w przypadku gdy zakaz ten jest oczywiście sprzeczny z prawem Unii – wyłącznie w przypadkach określonych wyczerpująco w art. 99 APK, i to niezależnie od faktu, że taki zakaz wciąż wywołuje skutki prawne w stosunku do swego adresata.

W przedmiocie kosztów

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

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

- 1) **Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie stosowaniu przepisu krajowego przewidującego nałożenie ograniczenia w korzystaniu przez obywatela państwa członkowskiego z prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii Europejskiej z samego tylko powodu istnienia zaciągniętego przezeń względem osoby prawnej prawa prywatnego niezabezpieczonego zobowiązania w wysokości przekraczającej kwotę określoną w ustawie.**

- 2) Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie stosowaniu uregulowania państwa członkowskiego, na mocy którego postępowanie administracyjne zakończone wydaniem zakazu opuszczania kraju takiego jak ten będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym, który stał się ostateczny i wobec którego nie wniesiono sądowego środka zaskarżenia, może zostać wznowione – w przypadku gdy zakaz ten jest oczywiście sprzeczny z prawem Unii – wyłącznie w przypadkach określonych wyczerpująco w art. 99 Administratiwnoprosesualen kodeks (kodeksu postępowania administracyjnego), i to niezależnie od faktu, że taki zakaz wciąż wywołuje skutki prawne w stosunku do swego adresata.

Podpisy