



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 4. oktobra 2012*

„Pravica državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic — Direktiva 2004/38/ES — Člen 27 — Upravni ukrep prepovedi zapustitve ozemlja zaradi neporavnane dolga do pravne osebe zasebnega prava — Načelo pravne varnosti z vidika pravnomočnih upravnih aktov — Načeli enakovrednosti in učinkovitosti“

V zadevi C-249/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Administrativen sad Sofija-grad (Bolgarija) z odločbo z dne 9. maja 2011, ki je prispela na Sodišče 19. maja 2011, v postopku

Hristo Bjankov

proti

Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnite raboti,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi J.N. Cunha Rodrigues, predsednik senata, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh (poročevalec),
A. Arabadžiev in C.G. Fernlund, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Evropsko komisijo C. Tufvesson in V. Savov, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 21. junija 2012

izreka naslednjo

* Jezik postopka: bolgarščina.

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4(3) PEU v povezavi s členoma 20 PDEU in 21 PDEU, člena 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ter členov 27(1) in 31(1) in (3) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med H. Bjankovom in glaven sekretar na Ministerstvu za vatrešnite raboti (generalni sekretar na ministrstvu za notranje zadeve), ki se nanaša na zavrnitev obnove upravnega postopka in odprave upravnega ukrepa prepovedi zapustitve ozemlja, ki je bil proti H. Bjankovu sprejet zaradi nepravilne dolga zasebnopravne narave.

Pravni okvir

Ureditev Unije

- 3 V uvodni izjavi 31 Direktive 2004/38 je navedeno, da ta direktiva spoštuje temeljne pravice in svoboščine ter upošteva načela, ki jih priznava Listina.
- 4 V skladu s členom 3(1) Direktive 2004/38 se ta direktiva uporablja za vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici, razen v tisti državi, katere državljani so, in za njihove družinske člane, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo.
- 5 Člen 4(1) te direktive določa:

„Brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, imajo vsi državljani Unije z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom [...] pravico, da zapustijo ozemlje države članice zaradi potovanja v drugo državo članico.“

- 6 Člen 27 te direktive, ki je v poglavju VI z naslovom „Omejitve pravice do vstopa in pravice do prebivanja zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja“, v odstavkih 1 in 2 določa:

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

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

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

7 Člen 31 Direktive 2004/38, ki je v istem poglavju, pod naslovom „Postopkovna jamstva“ določa:

„1. Proti kateri koli odločbi, sprejeti zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, morajo imeti zadevne osebe možnost vložiti pravno sredstvo pri sodišču in, kjer to ustreza, drugem organu v državi članici gostiteljici.

[...]

3. Postopki s pravnimi sredstvi dopuščajo preskus pravilnosti in zakonitosti odločbe kot tudi dejstev in okoliščin, na katerih predlagani ukrep temelji. Ti postopki zagotavljajo, da odločba ni nesorazmerna [...]

[...]“

8 Člen 32(1) te direktive, ki je prav tako v poglavju VI, določa:

„Osebe, ki jim je bilo prepovedano prebivanje zaradi javnega reda ali javne varnosti, lahko predložijo vlogo za odpravo prepovedi prebivanja po razumnem času, odvisno od okoliščin, v vsakem primeru pa po treh letih od izvršitve dokončne prepovedi prebivanja, ki je bila veljavno sprejeta v skladu s pravom Skupnosti, in sicer na osnovi predložitve dokazil, s katerimi dokažejo, da je prišlo do pomembne spremembe okoliščin, ki so utemeljevale odločitev, ki je zahtevala njihovo prepoved prebivanja.

Zadevna država članica sprejme odločitev o tej vlogi v šestih mesecih od njene predložitve.“

Bolgarska ureditev

9 Člen 23(2) zakona o bolgarskih osebnih dokumentih (Zakon za balgarskite lični dokumenti, DV št. 93 z dne 11. avgusta 1998) v različici, ki se uporablja v postopku v glavni stvari (DV št. 105 z dne 22. decembra 2006, v nadaljevanju: ZBLD), določa, da ima „[v]sak bolgarski državljan [...] pravico, da zapusti državo in se vanjo vrne tudi z osebno izkaznico, tako čez notranje meje Republike Bolgarije z državami članicami Evropske unije kot v primerih, predvidenih z mednarodnimi pogodbami“.

10 Dalje, v odstavku 3 navedenega člena 23 je pojasnjeno, da se „[z]a pravico iz odstavka 2 [...] lahko uporabljajo omejitve, le če je to predvideno z zakonom in če je njihov namen varstvo nacionalne varnosti, javnega reda, zdravja državljanov ali pravic in svoboščin drugih državljanov“.

11 Člen 76(3) ZBLD določa:

„Prepoved zapustitve države in izdaje potnih listov ali nadomestnih dokumentov se lahko izreče:

[...]

3. [...] osebam, ki imajo znatne denarne dolgove do bolgarskih fizičnih ali pravnih oseb ali do tujih fizičnih ali pravnih oseb, ti dolgovi pa so bili ugotovljeni s sodno odločbo, razen če njihovo osebno premoženje zadošča za poplačilo dolgov ali če zagotovijo ustrezno zavarovanje.“

12 Na podlagi določb, ki dopolnjujejo ZBLD, se znesek, višji od 5 000 BGN, šteje za „znaten“ v smislu člena 76(3) ZBLD.

13 Zadnjenavedena določba je bila razveljavljena s členom 62, točka 3, zakona o spremembi in dopolnitvi zakona o bolgarskih osebnih dokumentih (DV št. 82 z dne 16. oktobra 2009), ki je začel veljati 20. oktobra 2009. Vendar pa bolgarski zakonodajalec ni določil, da se prisilni ukrepi, ki so bili naloženi na podlagi člena 76(3) ZBLD, odpravijo po uradni dolžnosti.

14 Člen 99 zakona o upravnem postopku (Administrativnoprocesualen kodeks, v nadaljevanju: APK) je del poglavja 7 APK z naslovom „Pogoji za obnovo postopka za sprejetje upravnih aktov“ in določa:

„Splošni ali posamični upravni akt, ki je postal pravnomočen in se ni izpodbijal pred sodiščem, lahko neposredno nadrejeni upravni organ ali – če se upravnega akta ne da izpodbijati po upravni poti – upravni organ, ki ga je izdal, odpravi ali spremeni:

1. če obstaja bistvena kršitev enega od pogojev za njegovo zakonitost;

[...]

7. če je z odločbo Evropskega sodišča za človekove pravice ugotovljena kršitev [Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu].“

15 Predložitveno sodišče navaja, da člen 99(1) APK upravnim organom omogoča, da odpravijo pravnomočen upravni akt, če je podana bistvena kršitev enega od pogojev za njegovo zakonitost. Vendar je mogoče v skladu s členoma 100 in 102(1) APK to pooblastilo uporabiti le v roku enega meseca od datuma, ko je bil zadevni akt sprejet, in sicer na predlog upravnega organa, ki je ta akt sprejel, pristojnega državnega tožilca ali varuha človekovih pravic.

16 Nasprotno pa člen 102(2) APK za primer, ki ga določa člen 99(7) tega zakona, določa, da se lahko postopki obnovijo na predlog naslovnika upravnega ukrepa, ki je postal pravnomočen, ker zoper njega ni bil sprožen upravni spor.

17 Iz predložitvene odločbe izhaja, da lahko naslovnik takega ukrepa predlog za obnovo postopka vložiti tudi v primerih iz člena 99, od (2) do (6), APK.

18 Iz te odločbe izhaja tudi, da se člen 99(2) APK nanaša zlasti na primer, ko se predložijo novi pisni dokazi.

Postopek v glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

19 Z odredbo direktorja območne direkcije ministrstva za notranje zadeve z dne 17. aprila 2007 (v nadaljevanju: odredba iz leta 2007) je bil proti H. Bjankovu, bolgarskemu državljanu, na podlagi člena 76(3) ZBLD sprejet prisilni upravni ukrep prepovedi zapustitve bolgarskega ozemlja in izdaje potnega lista ali nadomestnega osebne dokumenta (v nadaljevanju: prepoved zapustitve ozemlja iz postopka v glavni stvari).

20 Odredba iz leta 2007 je bila na zahtevo sodnega izvršitelja sprejeta zaradi dolga H. Bjankova do pravne osebe bolgarskega zasebnega prava. V tej odredbi je navedeno, da je ta dolg – 200.000 BGN – povečan za obresti, „znaten“ v smislu določb, ki dopolnjujejo ZBLD, in da H. Bjankov ni zagotovil primerne zavarovanja.

21 Ker zoper to odredbo ni bilo vloženo pravno sredstvo, je postala pravnomočna.

22 H. Bjankov je 6. julija 2010, to je več kot tri leta po sprejetju odredbe iz leta 2007, pri organu, ki je izdal akt, vložil predlog za odpravo prepovedi zapustitve ozemlja iz postopka v glavni stvari, pri čemer se je skliceval na državljanstvo Unije in na pravico do prostega gibanja in prebivanja znotraj Unije. H. Bjankov se je oprl tudi na člen 27(1) Direktive 2004/38, na sodbo z dne 10. julija 2008 v zadevi Jipa (C-33/07, ZOdl., str. I-5157) in na sodbo Vrhoven administrativen sad (vrhovno upravno sodišče) št. 3909 z dne 24. marca 2010. Navedel je, da omejevalni ukrep, ki ga je mogoče sprejeti na podlagi člena 76(3) ZBLD, ne spada na področje „javnega reda“.

- 23 Glaven sekretar na Ministerstvu na vatrešnite raboti, ki mu je bil posredovan predlog H. Bjankova, je tega v skladu s postopkom iz člena 99 APK obravnaval kot predlog za odpravo pravnomočnega upravnega akta.
- 24 Z odredbo z dne 20. julija 2010 je bil ta predlog zavrjen z obrazložitvijo, da pogoji, ki jih člen 99 APK zahteva za odpravo tega „trajnega upravnega akta“ niso izpolnjeni. Nobeden izmed pogojev za odpravo, ki so določeni v členu 99, od (2) do (7), APK, ki določa primere, v katerih lahko posameznik vložil predlog za obnovo postopka, naj namreč ne bi bil izpolnjen. Zlasti naj sodba Vrhoven administrativen sad, ki je omenjena v točki 22 te sodbe, glede na to, da se ne nanaša na H. Bjankova, temveč na neko drugo osebo, ne bi pomenila novega pisnega dokaza v smislu člena 99(2) APK. Tudi razlog za odpravo, ki ga določa člen 99(1) APK, naj ne bi bil podan, ker upravičena oseba v za to določenem roku ni vložila predloga.
- 25 H. Bjankov je na predložitveno sodišče vložil tožbo, v kateri predlaga razglasitev ničnosti odredbe z dne 20. julija 2010 in ugoditev njegovemu predlogu za odpravo odredbe iz leta 2007.
- 26 Tožena stranka v postopku v glavni stvari predlaga, naj se tožba H. Bjankova zavrne, pri čemer se sklicuje na to, da je zadevna prepoved zapustitve ozemlja iz postopka v glavni stvari v skladu z zakonom.
- 27 Po navedbah predložitvenega sodišča v obrazložitvi odredbe iz leta 2007 ni omenjen noben razlog javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja in v njej ni presoje osebnega obnašanja H. Bjankova, poleg tega pa ne vsebuje obrazložitve, kako naj bi prepoved zapustitve ozemlja iz postopka v glavni stvari omogočala poplačilo zadevnega denarnega zneska.
- 28 Administrativen sad Sofija-grad je v teh okoliščinah prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali glede na dejansko stanje v postopku v glavni stvari načelo lojalnega sodelovanja v skladu s členom 4(3) PEU v povezavi s členom 20 [PDEU] in členom 21 PDEU zahteva, da se določba nacionalnega prava države članice, kakršna je sporna določba v postopku v glavni stvari – v skladu s katero je odprava pravnomočnega upravnega akta dopustna, da bi se odpravila kršitev temeljne pravice, ki je bila ugotovljena z odločbo Evropskega sodišča za človekove pravice, kot je pravica državljanov držav članic do prostega gibanja, pri čemer je zadevna pravica hkrati priznana tudi v pravu Unije – uporabi tudi v zvezi z razlago – iz odločbe Sodišča [...] – navedenega predpisa prava Unije, upoštevne za omejitve izvrševanja navedene pravice, če je za odpravo kršitve pravice potrebna odprava upravnega akta?
 2. Ali je iz člena 31(1) in (3) Direktive 2004/38 razvidno, da je – če država članica v svojem nacionalnem pravu predvidi postopek za preizkus tistega upravnega akta, ki omejuje pravico iz člena 4(1) te direktive – pristojni upravni organ na predlog naslovnika upravnega akta ta akt dolžan preizkusiti in odločiti o njegovi pravilnosti in zakonitosti, pri tem pa upoštevati tudi sodno prakso Sodišča [...] glede razlage upoštevne predpisov prava Unije, v katerih so določeni pogoji in omejitve, pod katerimi se ta pravica izvršuje, da bi se zagotovilo, da naložena omejitev pravice ob izdaji odločitve o preizkusu ni nesorazmerna, če je upravni akt o izreku omejitve takrat že postal pravnomočen?
 3. Ali določbe člena 52(1), drugi stavek, Listine [...] oziroma določbe člena 27(1) Direktive 2004/38 [...] dovoljujejo, da se uporabi določba nacionalnega prava, ki predvideva izrek omejitve pravice do prostega gibanja državljanu države članice v okviru [Unije] zgolj zaradi obveznosti – ki presega določen, z zakonom predpisan znesek in ni zavarovana – do zasebnika, in sicer gospodarske družbe, v zvezi s tekočim izvršilnim postopkom za poplačilo terjatve in brez upoštevanja, da se uporabi v pravu Unije predvidena možnost, da organ druge države članice izterja terjatev?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Tretje vprašanje

- 29 V tretjem vprašanju, ki ga je treba obravnavati najprej, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da nasprotuje uporabi določbe nacionalnega prava, ki predvideva, da se lahko državljanu države članice Unije pravica do prostega gibanja omeji zgolj zato, ker mora pravni osebi zasebnega prava poplačati dolg, ki presega z zakonom predpisani znesek in za plačilo katerega ni bilo zagotovljeno primerno zavarovanje.
- 30 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da se položaj, v kakršnem je H. Bjankov, ki se mu preprečuje potovanje z ozemlja države, katere državljan je, na ozemlje druge države članice, navezuje na pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki izhaja iz statusa državljan Unije (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Jipa, točka 17, ter sodbi z dne 17. novembra 2011 v zadevi Gajdarov, C-430/10, ZOdl., str. I-11637, točke od 24 do 27, in Aladžov, C-434/10, ZOdl., str. I-11659, točke od 24 do 27).
- 31 Iz sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da pravica do prostega gibanja vključuje tako pravico, da državljan Unije vstopijo v drugo državo članico kot njihovo državo članico izvora, kot tudi pravico zadnjo zapustiti. Kot je imelo Sodišče že priložnost opozoriti, bi bila temeljnim svoboščinam, zagotovljenim s PDEU, odvzeta vsebina, če bi država članica izvora lahko brez tehtne utemeljitve prepovedala svojim državljanom zapustiti njeno ozemlje zaradi vstopa na ozemlje druge države članice (glej zgoraj navedeno sodbo Jipa, točka 18 in navedena sodna praksa).
- 32 Člen 4(1) Direktive 2004/38 tudi sicer izrecno določa – ne da bi se zahtevalo predhodno izvrševanje pravice do prostega gibanja in prebivanja – da imajo vsi državljan Unije z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom pravico, da zapustijo ozemlje države članice zaradi potovanja v drugo državo članico.
- 33 Glede na to dejstvo, navedeni v predložitveni odločbi, da člen 76(3) ZBLD, ki je začel veljati pred pristopom Republike Bolgarije k Uniji, ni bil namenjen prenosu prava Unije in da se določbe, s katerimi je člen 27 Direktive 2004/38 prenesen v bolgarski pravni red, uporabljajo le za državljan drugih držav članic, nista upoštevni (glej v zvezi z zadnjemavedeno trditvijo zgoraj navedeno sodbo Aladžov, točki 31 in 32).
- 34 Vendar pa je treba v teh okoliščinah opozoriti, da pravica do prostega gibanja državljanov Unije ni brezpogojna, temveč je lahko podrejena omejitvam in pogojem, določenim s Pogodbo in določbami, ki so bile sprejete za njeno uporabo (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Jipa, točka 21 in navedena sodna praksa, in Aladžov, točka 28).
- 35 Te omejitve in pogoji izhajajo predvsem iz člena 27(1) Direktive 2004/38, ki državam članicam dopušča, da svobodo gibanja državljanov Unije ali njihovih družinskih članov omejijo zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. Vendar pa se na podlagi iste določbe na te razloge ni mogoče sklicevati zaradi „ekonomskih ciljev“ (zgoraj navedena sodba Aladžov, točka 29).
- 36 Da bi se lahko ugotovilo, da pravo Unije ne nasprotuje upravnemu ukrepu, kot je ukrep iz postopka v glavni stvari, je treba dokazati, da je bil razlog za sprejetje ukrepa eden od razlogov, navedenih v členu 27(1) Direktive 2004/38, in da se na ta razlog ni sklicevalo zaradi ekonomskih ciljev.
- 37 Iz predložitvene odločbe in iz besedila tretjega vprašanja pa je razvidno, da sta edini podlagi upravnega ukrepa iz postopka v glavni stvari obstoj dolga do pravne osebe zasebnega prava in nezmožnost dolžnika, da bi za ta dolg zagotovil zavarovanje. Javni red, javna varnost ali javno zdravje niso omenjeni.

- 38 V zvezi s tem predložitveno sodišče navaja, da naj bi cilj člena 76(3) ZBLD in zato tudi prepovedi zapustitve ozemlja iz postopka v glavni stvari varstvo upnikov.
- 39 Tudi če bi bilo mogoče upravičeno šteti, da ta cilj temelji na nekakšni zamisli ohranjanja javnega reda, pa na podlagi besedila predložitvene odločbe ni mogoče izključiti možnosti, da ima prepoved zapustitve ozemlja iz postopka v glavni stvari izključno ekonomski cilj. Člen 27(1) Direktive 2004/38 pa izrecno izključuje možnost, da bi se država članica zaradi ekonomskih ciljev sklicevala na razloge javnega reda.
- 40 Sicer iz sodne prakse Sodišča izhaja, da sklicevanje na pojem javnega reda vsekakor predpostavlja – razen socialne motnje, ki jo pomeni vsaka pravna kršitev – resnično, sedanjo in dovolj resno nevarnost, ki ogroža temeljni interes družbe (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Jipa, točka 23 in navedena sodna praksa, in Gajdarov, točka 33).
- 41 Pri tem se morajo ukrepi, sprejeti zaradi javnega reda ali javne varnosti, ki pomenijo izjemo od prostega gibanja oseb, ki jo lahko uveljavlja država članica, za to, da bi bili upravičeni, v skladu s členom 27(2) Direktive 2004/38 opirati izključno na osebno obnašanje zadevnega posameznika, utemeljitve, ki niso neposredno povezane s podrobnostmi posameznega primera ali ki se nanašajo na splošno preventivo, pa niso dovoljene (zgoraj navedeni sodbi Jipa, točka 24, in Gajdarov, točka 34).
- 42 Iz izpodbijane odločbe v vsakem primeru izhaja, da odredba iz leta 2007 ne vsebuje posebne presoje obnašanja H. Bjankova ali resnične, sedanje in resne grožnje, ki bi jo navedeno obnašanje pomenilo za temeljni interes bolgarske družbe, ki v spisu, ki je bil predložen Sodišču, ni nikjer opredeljen.
- 43 Poleg tega iz člena 27(2) Direktive 2004/38 in iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je ukrep, s katerim se omejuje pravica do prostega gibanja, upravičen le, če je – ker je primeren za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in ne preseže tega, kar je potrebno za doseg tega cilja – v skladu z načelom sorazmernosti (glej v tem smislu zlasti zgoraj navedeni sodbi Jipa, točka 29, in Gajdarov, točka 40).
- 44 V zvezi s tem je treba ugotoviti, prvič, da je – razen v primeru plačila zahtevanega zneska ali zagotovitve primerne zavarovanja – prepoved zapustitve ozemlja iz postopka v glavni stvari absolutna, saj ne vsebuje izjem, časovne omejitve ali možnosti periodičnega preverjanja dejanskega stanja in pravne podlage. Tako se do odprave prepovedi pravni učinki za osebo, kot je H. Bjankov, vseskozi ohranjajo in lahko trajajo v neskončnost.
- 45 Drugič, v pravu Unije obstajajo pravna pravila za varstvo upnikov, ki ne omejujejo pravice dolžnika do svobodnega gibanja. Kot primer zadostuje navedba Uredbe Sveta (ES) št. 44/2001 z dne 22. decembra 2000 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 42), na katero se sicer predložitveno sodišče samo sklicuje.
- 46 Iz tega izhaja – kar je tudi odgovor na zaskrbljenost, ki jo je izrazilo predložitveno sodišče – da se ne more šteti, da zato, ker člen 27(1) Direktive 2004/38 izključuje sklicevanje na izjeme zaradi ekonomskih ciljev, pravni red Unije ne zagotavlja ravni varstva lastninske pravice drugih oseb, v tem primeru upnikov, ki je vsaj enakovredna ravni varstva po Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
- 47 Poleg tega, kot je v bistvu navedlo tudi predložitveno sodišče, iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice izhaja, da je treba izvajanje ukrepov, ki posegajo v pravico osebe, da zapusti svojo državo, kot je prepoved zapustitve ozemlja iz postopka v glavni stvari, redno preverjati, sicer se ti ukrepi v skladu s to sodno prakso štejejo za nesorazmerne (glej v tem smislu zlasti sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 2. julija 2009 v zadevi Ignatov proti Bolgariji, pritožba št. 50/02, točka 37, in z dne 26. novembra 2009 v zadevi Gočev proti Bolgariji, pritožba št. 34383/03, točke od 55 do 57).

48 Glede na zgoraj navedeno je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba pravo Unije razlagati tako, da nasprotuje uporabi določbe nacionalnega prava, ki predvideva, da se lahko državljanu države članice Unije pravica do prostega gibanja omeji zgolj zato, ker mora pravni osebi zasebnega prava poplačati dolg, ki presega z zakonom predpisani znesek in za plačilo katerega ni bilo zagotovljeno primerno zavarovanje.

Prvo in drugo vprašanje

Uvodne ugotovitve

- 49 Iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, izhaja, da je bila na predložitveno sodišče vložena tožba, s katero se zaradi domnevne neskladnosti s pravom Unije predlaga odprava upravne odločbe, s katero je bil zavrjen predlog H. Bjankova za obnovo postopka, v katerem je bila sprejeta odredba iz leta 2007. V sporu v glavni stvari je treba torej ugotoviti, ali je ta zavrnitev skladna z zahtevami prava Unije.
- 50 V tem smislu predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje o povezavi med načelom pravne varnosti – glede na to, da je upravni akt postal pravnomočen – in načelom učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih imajo upravičenci na podlagi prava Unije. Predložitveno sodišče se pri tem opira zlasti na sodbo z dne 13. januarja 2004 v zadevi Kühne & Heitz (C-453/00, ZOdl., str. I-837) in na del sodne prakse, ki iz te sodbe izhaja. Zdi se, da na podlagi tega v bistvu sklepa, da pri tehtanju načela učinkovitega sodnega varstva in „nacionalnih pravil, ki določajo, da morajo upravni akti spoštovati načelo pravne varnosti“, vedno prevladajo zadnja.
- 51 V obravnavanem primeru se do stališča, ki je bilo glede tega vprašanja navedeno v predložitveni odločbi, ni treba opredeliti. Zadostuje spomniti, da ker je odredba iz leta 2007 postala pravnomočna, ne da bi prišlo do njenega sodnega preizkusa, zgoraj navedena sodba Kühne & Heitz ni neposredno upoštevna za odločitev, ali se mora v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, dopustiti obnova postopka, s katero se zahteva odprava upravnega akta, kakršen je odredba iz leta 2007 (glej po analogiji sodbo z dne 19. septembra 2006 v združenih zadevah i-21 Germany et Arcor, C-392/04 in C-422/04, ZOdl., str. I-8559, točki 53 in 54).
- 52 Na kontekst, ki je bil obrazložen v točki 49 te sodbe, se nanaša tudi drugo vprašanje predložitvenega sodišča, s katerim to v bistvu sprašuje, ali iz člena 31 Direktive 2004/38 v položaju, kakršen je položaj v postopku v glavni stvari, lahko izhaja obveznost preizkusa upravne odločbe.
- 53 Cilj tega člena 31 je med drugim to, da se državljanom Unije in njihovim družinskim članom zagotovi možnost, da pri sodišču oziroma drugem organu vložijo pravno sredstvo, s katerim izpodbijajo odločbe, ki omejujejo njihovo pravico do prostega gibanja in prebivanja v državah članicah.
- 54 Ta postopkovna jamstva, ki morajo biti zagotovljena v skladu z omenjenim členom 31, se uporabljajo od sprejetja ukrepov, s katerimi se omejuje navedena pravica.
- 55 V obravnavani zadevi pa ni sporno, da je imel H. Bjankov ob sprejetju odredbe iz leta 2007 na voljo pravna sredstva, s katerimi bi lahko prepoved zapustitve ozemlja iz postopka v glavni stvari po potrebi izpodbijal pred sodiščem. Iz predložitvene odločbe je namreč razvidno, da H. Bjankov po sprejetju odredbe iz leta 2007 zoper to odredbo ni vložil pravnega sredstva, zaradi česar je ta postala pravnomočna.
- 56 Iz tega izhaja, da se člen 31 Direktive 2004/38 ne uporablja za pravne položaje, kakršen je ta, ki ga predložitveno sodišče opisuje v svojem drugem vprašanju.

- 57 V okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedena s členom 267 PDEU, je naloga Sodišča nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. Za to mora Sodišče po potrebi preoblikovati predložena vprašanja (glej zlasti sodbi z dne 17. julija 1997 v zadevi Krüger, C-334/95, Recueil, str. I-4517, točki 22 in 23, in z dne 14. oktobra 2010 v zadevi Fuß, C-243/09, ZOdl., str. I-9849, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 58 Pri tem lahko Sodišče iz vseh elementov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, in zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe, ob upoštevanju predmeta spora v glavni stvari izbere pravila in načela prava Unije, ki jih je treba razložiti (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 29. novembra 1978 v zadevi Redmond, 83/78, Recueil, str. 2347, točka 26, in z dne 23. oktobra 2003 v zadevi Inizan, C-56/01, Recueil, str. I-12403, točka 34, ter zgoraj navedeno sodbo Fuß, točka 40).
- 59 Glede tega iz predložitvene odločbe izhaja, da je po bolgarskem pravu obnova upravnega postopka, na podlagi katerega je bil sprejet posamičen pravnomočni upravni akt, ki ni bil predmet tožbe, izjemoma mogoča zaradi odprave ali spremembe navedenega akta v primerih, ki so taksativno naštetih v členu 99 APK.
- 60 Poleg tega, kot izhaja iz točk 15, 23 in 24 te sodbe, je bil predlog H. Bjankova za obnovo upravnega postopka, s katero bi se odpravila prepoved zapustitve ozemlja iz postopka v glavni stvari, zavržen, ker pravni pogoji za uporabo člena 99 APK niso bili izpolnjeni. Zlasti je treba v zvezi s prvim odstavkom tega člena ugotoviti, da v roku enega meseca od dneva sprejetja odredbe iz leta 2007 upravičena oseba – to je upravni organ, ki je to odredbo sprejel, varuh človekovih pravic ali, odvisno od primera, pristojni državni tožilec – ni podala predloga za obnovo postopka.
- 61 Zato, tako kot je v bistvu ugotovilo že predložitveno sodišče, H. Bjankov na podlagi bolgarskega prava – poleg možnosti plačila zahtevanega zneska ali zagotovitve primerne zavarovanja – nima več nobene možnosti, da bi dosegel preizkus dejanskih in pravnih okoliščin, na podlagi katerih je bila proti njemu sprejeta prepoved potovanja, in to ne glede na dejstvo, da – kot izhaja iz odgovora na tretje vprašanje in kot je sicer priznано v predložitveni odločbi – je jasno, da je taka prepoved v nasprotju z zahtevami prava Unije, zlasti z zahtevami iz člena 27 Direktive 2004/38.
- 62 Poleg tega po razlagi predpisov iz postopka v glavni stvari, ki jo je podalo predložitveno sodišče, pristojni bolgarski organi, ki imajo dolžnost spoštovanja primarnosti prava Unije (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 12. januarja 2010 v zadevi Petersen, C-341/08, ZOdl., str. I-47, točka 80 in navedena sodna praksa) ne morejo več predlagati preizkusa zadeve H. Bjankova, ki bi se opravił zlasti na podlagi ugotovitev iz zgoraj navedenih sodb Jipa, Gajdarov in Aladžov. Predlog je namreč mogoče podati le v roku enega meseca od dneva sprejetja zadevnega akta.
- 63 Iz sodne prakse Sodišča pa izhaja, da določbe člena 21(1) PDEU posameznikom dajejo pravice, ki jih lahko ti sodno uveljavljajo in jih morajo nacionalna sodišča varovati (glej zlasti v tem smislu sodbo z dne 17. septembra 2002 v zadevi Baumbast in R, C-413/99, Recueil, str. I-7091, točke od 84 do 86).
- 64 Poleg tega je med drugim na podlagi načela lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU naloga organov držav članic, vključno z upravnimi in sodnimi organi, da v okviru svojih pristojnosti zagotovijo spoštovanje pravnih pravil prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 13. aprila 2010 v zadevi Wall, C-91/08, ZOdl., str. I-2815, točka 69).
- 65 V obravnavanem primeru gre torej za vprašanje, ali se nacionalno sodišče, ki odloča o pravnih sredstvih, kakršno je pravno sredstvo H. Bjankova, zaradi zaščite pravic, ki jih imajo osebe na podlagi prava Unije, ob upoštevanju člena 4(3) PEU (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2007 v zadevi Unibet, C-432/05, ZOdl., str. I-2271, točka 38 in navedena sodna praksa) lahko postavi v položaj, ko mora ugotoviti, da ima upravni organ dolžnost preizkusa in po potrebi odprave prepovedi zapustitve ozemlja, kakršna je ta v postopku v glavni stvari (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo i-21 Germany in Arcor, točki 55 in 56).

66 V teh okoliščinah je treba šteti, da se s prvim in drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba v okoliščinah, kakršne so okoliščine v postopku v glavni stvari, pravo Unije razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, na podlagi katere je mogoče upravni postopek, v katerem je bila sprejeta prepoved zapustitve ozemlja, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki je postala pravnomočna in zoper katero ni bila vložena tožba, v primeru, da je ta prepoved v očitnem nasprotju s pravom Unije, obnoviti le pod taksativno naštetimi pogoji iz člena 99 APK, in to kljub temu, da ima ta prepoved še vedno pravne učinke zoper naslovnika.

Preoblikovana prvo in drugo vprašanje

67 Res je, da zlasti iz točk od 30 do 32 in 36 te sodbe izhaja, da se jamstva, ki jih je zakonodajalec Unije določil v členu 32 Direktive 2004/38, uporabljajo za ukrepe, ki državljanom Unije prepovedujejo zapustitev ozemlja države članice.

68 Vendar je preizkus v smislu omenjenega člena 32 dovoljen samo, če je bil zadevni ukrep „veljavno sprejet [...] v skladu s pravom [Unije]“. Kot pa izhaja iz odgovora na tretje vprašanje, to za ukrep, kakršna je odredba iz leta 2007, ne drži. Zato tudi člena 32 Direktive 2004/38 ni mogoče uporabiti za spor v postopku v glavni stvari.

69 Kadar za neko področje ni predpisov Unije, je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso na podlagi načela postopkovne avtonomije držav članic v notranjem pravnem redu vsake države članice določiti pravna sredstva, s katerimi se zagotovi varovanje pravic, ki jih imajo upravičenci na podlagi prava Unije (glej zgoraj navedeno sodbo Wall, točka 63), vendar pod pogojem, da ta pravila niso manj ugodna kot tista, ki urejajo podobne notranje položaje (načelo enakovrednosti), in da v praksi ne onemogočajo ali čezmerno otežujejo izvajanja pravic, ki jih zagotavlja pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (glej zlasti sodbo z dne 14. decembra 1995 v zadevi Peterbroeck, C-312/93, Recueil, str. I-4599, točka 12; zgoraj navedeno sodbo i-21 Germany in Arcor, točka 57 in navedena sodna praksa, in sodbo z dne 12. julija 2012 v zadevi VALE Építési, C-378/10, točka 48 in navedena sodna praksa).

70 Načelo enakovrednosti zahteva, da se vsa pravila glede pravnih sredstev, skupaj s predpisanimi roki, brez razlikovanja uporabljajo za pravna sredstva, ki temeljijo na kršitvi prava Unije, in tista, ki temeljijo na kršitvi nacionalne zakonodaje (glej zlasti sodbi z dne 29. oktobra 2009 v zadevi Pontin, C-63/08, ZOdl., str. I-10467, točka 45 in navedena sodna praksa, in z dne 19. julija 2012 v zadevi Littlewoods Retail in drugi, C-591/10, točka 31).

71 V zvezi s tem predložitveno sodišče ni navedlo, da se posebni pogoji za izvajanje člena 99 APK razlikujejo glede na to, ali se razlog nezakonitosti, naveden zoper pravnomočni upravni akt, nanaša na kršitev prava Unije ali na kršitev nacionalne zakonodaje.

72 V tej zadevi se postavlja zlasti vprašanje, ali je nacionalna ureditev, kakršno opisuje predložitveno sodišče, skladna z načeloma učinkovitosti in lojalnega sodelovanja.

73 Po eni strani na podlagi take ureditve naslovniki prepovedi zapustitve ozemlja v okoliščinah, v kakršnih je H. Bjankov, razen če plačajo zahtevani znesek ali zagotovijo primerno zavarovanje, ne bodo nikoli imeli možnosti, da se njihov primer preizkusi, in to kljub očitni nezakonitosti prepovedi potovanja, ki jim je bila naložena za nedoločen čas.

74 Po drugi strani, kot je razvidno zlasti iz točk 13 in 15 te sodbe, zaradi neobstoja možnosti odprave prepovedi zapustitve ozemlja, naložene na podlagi člena 76(3) ZBLD po uradni dolžnosti – kot med drugim sledi iz zgoraj navedene sodbe Jipa – in roka enega meseca, ki se uporablja v zvezi s členom 99(1) APK, pristojni upravni organi menijo, da kljub ugotovitvi nezakonitosti z vidika prava Unije, ki je potrjena s sodno prakso Sodišča, v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, ne morejo dopustiti preizkusa.

- 75 Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba primer, v katerem se postavi vprašanje, ali neka nacionalna postopkovna določba onemogoča ali čezmerno otežuje uporabo pravic, ki jih posameznikom zagotavlja pravni red Unije, preizkusiti ob upoštevanju položaja te določbe v celotnem postopku, poteka postopka in njegovih posebnosti pred različnimi nacionalnimi sodišči (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Peterbroeck, točka 14, in sodbi z dne 3. septembra 2009 v zadevi Fallimento Olimpiclub, C-2/08, ZOdl., str. I-7501, točka 27, in z dne 14. junija 2012 v zadevi Banco Español de Crédito, C-618/10, točka 49).
- 76 V zvezi s tem je Sodišče že priznalo, da pravnomočnost upravnih odločb prispeva k pravni varnosti, zaradi česar pravo Unije ne zahteva, da bi moral upravni organ vedno preizkusiti upravno odločbo, ki je postala pravnomočna (glej v tem smislu sodbo z dne 12. februarja 2008 v zadevi Kempfer, C-2/06, ZOdl., str. I-411, točka 37).
- 77 Vendar pa je Sodišče že razsodilo, da v bistvu lahko posebne okoliščine pripeljejo do tega, da mora nacionalni upravni organ na podlagi načela lojalnega sodelovanja, ki izhaja iz člena 4(3) PEU, preizkusiti pravnomočno upravno odločbo, zlasti zaradi upoštevanja razlage upoštevne določbe prava Unije, ki jo je po pravnomočnosti podalo Sodišče (glej zgoraj navedeno sodbo Kempfer, točka 38). Iz sodne prakse izhaja, da je v tem smislu Sodišče zaradi zagotovitve ravnotežja med zahtevama po pravni varnosti in zakonitosti z vidika prava Unije upoštevalo posebnosti upoštevni položajev in interesov (glej zlasti zgoraj navedene sodbe Kühne & Heitz, točki 25 in 26; i-21 Germany in Arcor, točke 53, 63 in 64; Kempfer, točke 46, 55 in 60, in Fallimento Olimpiclub, točke 22, 26 in 31).
- 78 V obravnavani zadevi je treba preizkusiti zlasti, ali je lahko v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, nacionalna ureditev, kakršna je opisana v predložitveni odločbi, upravičena z vidika varovanja načela pravne varnosti, glede na posledice, ki jih ima za uporabo prava Unije in za državljane Unije, za katere velja prepoved zapustitve ozemlja, kakršna je ta v postopku v glavni stvari (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Fallimento Olimpiclub, točka 28).
- 79 Kot izhaja iz odgovora na tretje vprašanje in zlasti iz točk 37, 42 in 44 te sodbe, v okoliščinah, kakršne so te v glavni stvari, ureditev iz postopka v glavni stvari, ki ne določa periodičnega preverjanja, za nedoločen čas podaljšuje prepoved zapustitve ozemlja in s tem kršitev pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic iz člena 21(1) PDEU. V teh okoliščinah taka prepoved potovanja pomeni zanikanje pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki jo imajo vse osebe s statusom državljana Unije (glej tudi po analogiji sodbo z dne 19. januarja 1999 v zadevi Calfa, C-348/96, Recueil, str. I-11, točka 18).
- 80 Poleg tega je zakonodajalec Unije s členom 32(1) Direktive 2004/38 države članice zavezal, da določijo možnost preizkusa ukrepov prepovedi vstopa na ozemlje ali izstopa z njega tudi v primerih, ko so bili ti ukrepi veljavno sprejeti v skladu s pravom Unije, če so, kot odredba iz leta 2007, postali pravnomočni. Še bolj bi moralo to veljati za prepoved potovanja, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki ni bila veljavno sprejeta v skladu s pravom Unije in s katero se zanika pravica do prostega gibanja iz člena 21(1) PDEU. V tem položaju načelo pravne varnosti ne zahteva nujno, da mora akt, ki vsebuje tako prepoved, časovno neomejeno ustvarjati pravne učinke.
- 81 Če se upošteva še pomen, ki ga primarno pravo pripisuje statusu državljana Unije (glej zlasti sodbo z dne 2. marca 2010 v zadevi Rottmann, C-135/08, ZOdl., str. I-1449, točki 43 in 56), je treba ugotoviti, da v položajih, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, notranje ureditve, kakršna je opisana v predložitveni odločbi, ki državljanom Unije preprečuje, da bi zoper absolutno prepoved potovanja za nedoločen čas uveljavljali svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja iz člena 21 PDEU, in ki upravnim organom preprečuje, da bi upoštevali sodno prakso Sodišča, v kateri je ugotovljeno, da so take prepovedi z vidika prava Unije nezakonite, ni mogoče razumno upravičiti z načelom pravne varnosti, zato je treba šteti, da je ta ureditev v tem delu v nasprotju z načelom učinkovitosti iz člena 4(3) PEU (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Fallimento Olimpiclub, točki 30 in 31).

- 82 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je treba pravo Unije razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, na podlagi katere je mogoče upravni postopek, v katerem je bila sprejeta prepoved zapustitve ozemlja, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki je postala pravnomočna in zoper katero ni bila vložena tožba, v primeru, da je ta prepoved v očitnem nasprotju s pravom Unije, obnoviti le pod taksativno naštetimi pogoji iz člena 99 APK, in to kljub temu, da ima ta prepoved še vedno pravne učinke zoper naslovnika.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- 1. Pravo Unije je treba razlagati tako, da nasprotuje uporabi določbe nacionalnega prava, ki predvideva, da se lahko državljanu države članice Unije pravica do prostega gibanja omeji zgolj zato, ker mora pravni osebi zasebnega prava poplačati dolg, ki presega z zakonom predpisani znesek in za plačilo katerega ni bilo zagotovljeno primerno zavarovanje.**
- 2. Pravo Unije je treba razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, na podlagi katere je mogoče upravni postopek, v katerem je bila sprejeta prepoved zapustitve ozemlja, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki je postala pravnomočna in zoper katero ni bila vložena tožba, v primeru, da je ta prepoved v očitnem nasprotju s pravom Unije, obnoviti le pod taksativno naštetimi pogoji iz člena 99 zakona o upravnem postopku (Administrativnoprocesualen kodeks), in to kljub temu, da ima ta prepoved še vedno pravne učinke zoper naslovnika.**

Podpisi