



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

4. října 2012 \*

„Právo občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států — Směrnice 2004/38/ES — Článek 27 — Správní opatření zakazující opustit vnitrostátní území z důvodu nezaplacení dluhu vzniklého vůči právnické osobě soukromého práva — Zásada právní jistoty ve vztahu ke správním aktům, které nabyly právní moci — Zásady rovnocennosti a efektivity“

Ve věci C-249/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Administrativen sad Sofia-grad (Bulharsko) ze dne 9. května 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 19. května 2011, v řízení

**Christo Bjankov**

proti

**Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnite raboti,**

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení J. N. Cunha Rodrigues, předseda senátu, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh (zpravodaj), A. Arabadžev a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Evropskou komisi C. Tufvesson a V. Savovem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 21. června 2012,

vydává tento

\* Jednací jazyk: bulharština.

## Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká čl. 4 odst. 3 SEU ve spojení s články 20 SFEU a 21 SFEU, čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), jakož i čl. 27 odst. 1 a čl. 31 odst. 1 a 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, s. 77, a opravy Úř. věst. L 229, s. 35, a Úř. věst. 2005, L 197, s. 34; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi H. Bjankovem a glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnite raboti (státní tajemník ministerstva vnitra) ve věci zamítnutí návrhu na obnovu řízení a zrušení správního opatření zakazujícího opustit území, které bylo vůči H. Bjankovi přijato z důvodu nezaplacení soukromého dluhu.

### Právní rámec

#### *Unijní právní úprava*

- 3 Bod 31 odůvodnění směrnice 2004/38 uvádí, že tato směrnice ctí základní lidská práva a svobody a dodržuje zásady uznávané Listinou.
- 4 Článek 3 odst. 1 směrnice 2004/38 stanoví, že tato směrnice se vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky, kteří je doprovázejí nebo následují.
- 5 Článek 4 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Aniž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, mají všichni občané Unie s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem a jejich rodinní příslušníci, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají platný cestovní pas, právo opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu.“

- 6 Článek 27 odst. 1 a 2, který je součástí kapitoly VI uvedené směrnice, nadepsané „Omezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví“, stanoví:

„1. S výhradou této kapitoly smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.

2. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.

Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.“

- 7 Článek 31 směrnice 2004/38, který je součástí téže kapitoly a jenž je nadepsán „Procesní záruky“, stanoví:

„1. Dotyčné osoby mají v hostitelském členském státě přístup k soudním a případně správním opravným řízením za účelem přezkumu rozhodnutí přijatých vůči nim z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

[...]

3. V opravném řízení je umožněno posouzení zákonnosti rozhodnutí, skutečností a okolností, na kterých je založeno. Toto řízení zajišťuje, že rozhodnutí není nepřiměřené [...]

[...]“

- 8 Článek 32 odst. 1 této směrnice, který je rovněž součástí uvedené kapitoly VI, stanoví:

„Osoby, kterým byl zakázán pobyt z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, mohou po uplynutí přiměřené lhůty, která závisí na okolnostech, avšak nejdéle po uplynutí tří let od vykonání pravomocného rozhodnutí o zákazu pobytu přijatého v souladu s právem Společenství, podat žádost o zrušení zákazu pobytu odůvodněnou skutečnostmi nasvědčujícími tomu, že došlo k podstatné změně okolností, kterými bylo rozhodnutí o zákazu pobytu odůvodněno.

Dotyčný členský stát rozhodne o této žádosti do šesti měsíců od jejího podání.“

#### *Bulharská právní úprava*

- 9 Článek 23 odst. 2 zákona o bulharských osobních dokladech (Zakon za balgarskite lični dokumenti, DV č. 93 ze dne 11. srpna 1998), ve znění použitelném na věc v původním řízení (DV č. 105 ze dne 22. prosince 2006, dále jen „ZBLD“), stanoví, že „[k]aždý bulharský státní příslušník má právo opustit stát s průkazem totožnosti a vrátit se s ním na jeho území přes vnitřní hranice Bulharské republiky se členskými státy Evropské unie a případně i přes hranice stanovené mezinárodními smlouvami“.
- 10 Odstavec 3 tohoto článku 23 dále upřesňuje, že „[p]rávo uvedené v odstavci 2 je bez omezení, nestanoví-li zákon v zájmu ochrany bezpečnosti státu, veřejného pořádku, zdraví občanů nebo práv a svobod ostatních občanů jinak“.
- 11 Článek 76 odst. 3 ZBLD stanoví:
- „Zákaz opustit republiku a vydat cestovní pasy a obdobné doklady může být uložen:
- [...]
3. [...] osobám, které mají vůči bulharským či zahraničním fyzickým a právnickým osobám peněžité dluhy značné výše, o nichž bylo rozhodnuto soudní cestou, ledaže by byl tento dluh kryt jejich osobním majetkem nebo byly schopny poskytnout dostatečné zajištění.“
- 12 Podle ustanovení doplňujících ZBLD je za „značnou“ ve smyslu čl. 76 odst. 3 ZBLD považována částka vyšší než 5 000 BGN.
- 13 Posledně uvedené ustanovení bylo zrušeno čl. 62 bodem 3 zákona o změně a doplnění uvedeného zákona o bulharských osobních dokladech (DV č. 82 ze dne 16. října 2009), který vstoupil v platnost dne 20. října 2009. Bulharský zákonodárce však nestanovil zrušení správních donucovacích opatření přijatých na základě čl. 76 odst. 3 ZBLD z úřední povinnosti.

- 14 Článek 99 soudního řádu správního (Administrativnoprocesualen kodeks, dále jen „APK“), který je součástí kapitoly 7 APK, nadepsané „Obnova řízení, v nichž byly vydány správní akty“, stanoví:

„Konečný správní akt individuální či obecné povahy, který nebyl napaden soudní cestou, může být zrušen nebo změněn bezprostředně výše postaveným správním orgánem, nebo pokud správní akt nebyl napadnutelný správním opravným prostředkem, orgánem, který akt vydal, pokud:

1. byla podstatně porušena jedna z podmínek jeho legality;

[...]

7. bylo rozhodnutím Evropského soudu pro lidská práva konstatováno porušení [Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“].“

- 15 Podle předkládacího rozhodnutí čl. 99 odst. 1 APK přiznává správnímu orgánu pravomoc zrušit pravomocný správní akt, pokud byla podstatně porušena jedna z podmínek jeho legality. V souladu s článkem 100 a čl. 102 odst. 1 APK však může být tato pravomoc vykonána pouze ve lhůtě jednoho měsíce ode dne přijetí dotyčného aktu a z podnětu správního orgánu, který tento akt přijal, příslušného státního zástupce nebo veřejného ochránce práv.
- 16 Naproti tomu podle čl. 102 odst. 2 APK může být v určitých případech stanovených v čl. 99 odst. 7 tohoto řádu řízení obnoveno na návrh osoby, které bylo určeno správní opatření, proti němuž nebyla podána žaloba a jež se stalo pravomocným.
- 17 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že osoba, které je takové opatření určeno, může podat návrh na obnovu řízení rovněž v případech stanovených v čl. 99 odst. 2 až 6 APK.
- 18 Z tohoto rozhodnutí rovněž vyplývá, že čl. 99 odst. 2 APK uvádí zvláště případ nových písemných důkazů.

### **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

- 19 Rozhodnutím ředitele regionálního ředitelství ministerstva vnitra ze dne 17. dubna 2007 (dále jen „rozhodnutí z roku 2007“) bylo na Ch. Bjankova, který je bulharským státním příslušníkem, v souladu s čl. 76 odst. 3 ZBLD uplatněno správní donucovací opatření, kterým mu byl uložen zákaz opustit bulharské území a zákaz nechat si vystavit cestovní pas nebo náhradní osobní doklady (dále jen „zákaz opustit území dotčený v původním řízení“).
- 20 Rozhodnutí z roku 2007 bylo přijato na návrh soudního vykonavatele z důvodu dluhu, který vznikl vůči právnické osobě založené podle bulharského soukromého práva. Toto rozhodnutí uvádí, že tento dluh ve výši 200 000 BGN, navýšený o náklady a úroky, je „značný“ ve smyslu ustanovení doplňujících ZBLD a že Ch. Bjankov neposkytl odpovídající záruku.
- 21 Proti uvedenému rozhodnutí nebyla podána žaloba a rozhodnutí nabylo právní moci.
- 22 Dne 6. července 2010, tedy více než tři roky po přijetí rozhodnutí z roku 2007, podal Ch. Bjankov návrh na zrušení zákazu opustit území dotčeného v původním řízení, přičemž se dovolával svého postavení jakožto občana Unie a práva svobodně se pohybovat a pobývat v Unii. Christo Bjankov se opřel rovněž o čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38, rozsudek ze dne 10. července 2008, Jipa (C-33/07, Sb. rozh. s. I-5157), jakož i o rozsudek č. 3909 Varhoven administrativen sad (Nejvyšší správní soud) ze dne 24. března 2010. Tvrdí, že na donucovací opatření, které mohlo být přijato podle čl. 76 odst. 3 ZBLD, se nevztahuje pojem „veřejný pořádek“.

- 23 Glaven sekretar na Ministerstvoto na vatrešnite raboti, kterému byl návrh Ch. Bjankova postoupen, jej přezkoumal jako návrh na zrušení pravomocného správního aktu v řízení podle článku 99 APK.
- 24 Rozhodnutím ze dne 20. července 2010 byl tento návrh zamítnut z důvodu, že právní podmínky, které vyžaduje článek 99 APK pro zrušení „nezměnitelného správního aktu“, nebyly splněny. V rozhodnutí bylo totiž uvedeno, že není dán žádný z důvodů pro zrušení stanovených v čl. 99 odst. 2 až 7 APK – případů, v nichž je jednotlivec oprávněn podat návrh na obnovu řízení. Konkrétně v něm bylo zmíněno, že jelikož se rozsudek Varhoven administrativen sad uvedený v bodě 22 týkal jiné osoby než Ch. Bjankova, nepředstavuje nový písemný důkaz ve smyslu čl. 99 odst. 2 APK. V uvedeném rozhodnutí bylo dále uvedeno, že vzhledem k tomu, že neexistoval důvod pro zrušení stanovený v čl. 99 odst. 1 APK, nebylo na návrh osoby k tomu oprávněné ve stanovené lhůtě obnoveno žádné řízení.
- 25 Christo Bjankov podal předkládajícímu soudu žalobu znějící na zrušení rozhodnutí ze dne 20. července 2010 a na vyhovění jeho návrhu na zrušení rozhodnutí z roku 2007.
- 26 Žalovaný v původním řízení navrhuje zamítnout žalobu Ch. Bjankova, přičemž se dovolává legality zákazu opustit území dotčeného v původním řízení.
- 27 Podle předkládacího rozhodnutí neuvádí odůvodnění rozhodnutí z roku 2007 žádný důvod veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví a neobsahuje posouzení osobního chování Ch. Bjankova ani nevysvětluje důvody prokazující, že uložení zákazu opustit území dotčeného v původním řízení, by usnadnilo zaplacení dotčené peněžité částky.
- 28 Za těchto okolností se Administrativen sad Sofia-grad rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Vyžaduje na základě skutkového stavu původního řízení zásada loajální spolupráce podle čl. 4 odst. 3 SEU ve spojení se článkem 20 [SFEU] a článkem 21 SFEU, aby se použilo takové vnitrostátní ustanovení členského státu, jako je sporné ustanovení v původním řízení – podle kterého je přípustné zrušení správního aktu, který nabyl právní moci, za účelem ukončení porušování základního práva, které konstatoval rozsudkem Evropský soud pro lidská práva, přičemž se jedná o právo volného pohybu státních příslušníků členských států, které je zároveň uznáno unijním právem – rovněž tehdy, když takové zjištění ohledně porušení vyplývá z výkladu norem unijního práva relevantních pro omezení výkonu uvedeného práva, který podal Soudní dvůr [...], pokud je k ukončení uvedeného porušení nutné zrušit správní akt?
- 2) Vyplývá ze čl. 31 odst. 1 a odst. 3 směrnice 2004/38, že pokud členský stát ve svých vnitrostátních předpisech stanovil řízení k přezkoumání správního aktu, který omezuje právo vyplývající z čl. 4 odst. 1 této směrnice, je příslušný správní orgán povinen na návrh osoby, jíž je správní akt určen, tento akt přezkoumat a posoudit jeho legalitu tím, že zohlední rovněž judikaturu Soudního dvora [...] týkající se výkladu relevantních ustanovení unijního práva, ve kterých jsou upraveny podmínky a omezení výkonu tohoto práva, aby bylo zajištěno, že stanovené omezení práva není v okamžiku vydání rozhodnutí o přezkumu nepřiměřené, pokud správní akt ukládající omezení práva již v tomto okamžiku nabyl právní moci?
- 3) Brání ustanovení čl. 52 odst. 1 druhé věty [Listiny] a ustanovení čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38 [...] tomu, aby bylo použito vnitrostátní ustanovení, které stanoví omezení práva volného pohybu státního příslušníka členského státu v rámci [Unie] pouze z důvodu existence dluhu vůči soukromému subjektu, a to obchodní společnosti, který překračuje zákonem stanovenou maximální částku a na který není poskytnuto zajištění, a to v souvislosti se zahájeným vykonávacím řízením ohledně vymáhání pohledávky a bez zohlednění možnosti stanovené v unijním právu, aby orgán jiného členského státu vymáhal tuto pohledávku?“

## K předběžným otázkám

### *Ke třetí otázce*

- 29 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu, kterou je třeba přezkoumat jako první, je, zda musí být unijní právo vykládáno v tom smyslu, že brání použití vnitrostátního právního ustanovení, které stanoví omezení práva volného pohybu státního příslušníka členského státu v rámci Unie pouze z důvodu, že posledně uvedený má vůči právnické osobě soukromého práva dluh, který překračuje zákonem stanovenou maximální částku a na který není poskytnuto zajištění.
- 30 V tomto ohledu je třeba úvodem uvést, že na takovou situaci, jako je situace Ch. Bjankova, kterému je bráněno v tom, aby opustil území členského státu, jehož je státním příslušníkem, a odebral se na území jiného členského státu, se vztahuje svoboda pohybovat se a pobývat na území členských států, která vyplývá ze statusu občana Unie (viz obdobně výše uvedený rozsudek Jipa, bod 17; rozsudky ze dne 17. listopadu 2011, Gajdarov, C-430/10, Sb. rozh. s. I-11637, body 24 až 27, a Aladžov, C-434/10, Sb. rozh. s. I-11659, body 24 až 27).
- 31 Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že toto právo volného pohybu zahrnuje jak právo občanů Unie vstoupit na území jiného členského státu než členského státu jejich původu, tak právo tento stát opustit. Jak měl Soudní dvůr již možnost zdůraznit, základní svobody zaručené Smlouvou o FEU by totiž byly zbaveny své podstaty, kdyby členský stát původu mohl bez právoplatného odůvodnění zakázat vlastním státním příslušníkům opustit jeho území a odebrat se na území jiného členského státu (viz výše uvedený rozsudek Jipa, bod 18 a citovaná judikatura).
- 32 Článek 4 odst. 1 směrnice 2004/38 ostatně výslovně stanoví – aniž vyžaduje předchozí využití uvedeného práva volného pohybu a pobytu – že všichni občané Unie s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem mají právo opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu.
- 33 V tomto ohledu nejsou relevantní skutečnosti – zdůrazněné v předkládacím rozhodnutí – že cílem čl. 76 odst. 3 ZBLD, který vstoupil v platnost před přistoupením Bulharské republiky k Unii, není provedení unijního práva nebo že čl. 27 směrnice 2004/38 byl proveden do bulharského právního řádu pouze v rozsahu, v němž se týká státních příslušníků jiných členských států než Bulharské republiky (k posledně uvedené skutečnosti viz výše uvedený rozsudek Aladžov, uvedený výše, body 31 a 32).
- 34 Za těchto podmínek je třeba připomenout, že právo občanů Unie na volný pohyb není bezpodmínečné, nýbrž mohou s ním být spojena omezení a podmínky stanovené ve Smlouvě, jakož i v ustanoveních přijatých k jejímu provedení (zejména viz výše uvedené rozsudky Jipa, bod 21 a citovaná judikatura, jakož i Aladžov, bod 28).
- 35 Tato omezení a tyto podmínky vyplývají zvláště z čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38, který umožňuje členským státům omezit svobodu pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Podle téhož ustanovení však tyto důvody nesmějí být uplatňovány „k hospodářským účelům“ (výše uvedený rozsudek Aladžov, bod 29).
- 36 K tomu, aby unijní právo nebránilo takovému vnitrostátnímu opatření, jako je opatření dotčené v původním řízení, tedy musí být prokázáno, že bylo přijato z některého důvodu uvedeného v čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38 a za podmínky, že uvedené opatření nebylo uplatněno z hospodářských důvodů.

- 37 Z předkládacího rozhodnutí a ze znění třetí otázky však vyplývá, že jediný základ správného opatření dotčeného v původním řízení spočívá na dvojím konstatování existence dluhu vůči právnické osobě soukromého práva a neschopnosti dlužníka poskytnout zajištění. Veřejný pořádek, veřejná bezpečnost či veřejné zdraví nejsou zmíněny.
- 38 Předkládající soud v tomto ohledu uplatňuje hypotézu, že čl. 76 odst. 3 ZBLD, a tedy zákaz opustit území dotčený v původním řízení, sleduje cíl ochrany věřitelů.
- 39 I za předpokladu, že by bylo možné mít platně za to, že takový cíl stojí na určité myšlence udržení veřejného pořádku, z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že nelze vyloučit, že zákaz opustit území dotčený v původním řízení sleduje výlučně hospodářský cíl. Článek 27 odst. 1 směrnice 2004/38 přitom výslovně vylučuje možnost, aby členský stát uplatňoval důvody spojené s veřejným pořádkem k hospodářským účelům.
- 40 Z judikatury Soudního dvora ostatně vyplývá, že použitý pojem „veřejný pořádek“ předpokládá v každém případě kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti (viz zejména výše uvedené rozsudky Jipa, bod 23 a citovaná judikatura, jakož i Gajdarov, bod 33).
- 41 V tomto rámci výjimky z volného pohybu osob, kterých se členský stát může dovolávat, implikují zejména to, jak uvádí čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38, že opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být k tomu, aby byla odůvodněná, založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby a že odůvodnění, která přímo nesouvisejí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná (výše uvedené rozsudky Jipa, bod 24, a Gajdarov, bod 34).
- 42 Z předkládacího rozhodnutí však vyplývá, že rozhodnutí z roku 2007 neobsahovalo žádné posouzení, které by se konkrétně týkalo chování Ch. Bjankova nebo skutečného, aktuálního a závažného ohrožení základního zájmu bulharské společnosti, který není nikde ve spisu předloženém Soudnímu dvoru definován, jež by vyplývalo z tohoto chování.
- 43 Z článku 27 odst. 2 směrnice 2004/38, jakož i z ustálené judikatury Soudního dvora kromě toho vyplývá, že opatření omezující právo volného pohybu může být odůvodněné pouze tehdy, pokud vzhledem k tomu, že může zajistit dosažení cíle, který sleduje, a že nejde nad rámec toho, co je nezbytné k jeho dosažení, je v souladu se zásadou proporcionality (v tomto smyslu viz zejména výše uvedené rozsudky Jipa, bod 29, a Gajdarov, bod 40).
- 44 V tomto ohledu je třeba uvést, že kromě možnosti zaplatit požadovanou částku nebo poskytnout odpovídající záruku je zákaz opustit území dotčený v původním řízení absolutní, a sice neexistují z něho výjimky, není časově omezen a neexistuje možnost pravidelně přezkoumat skutkové a právní okolnosti, z nichž vychází. Dokud tedy není takový zákaz zrušen, stále trvají jeho právní účinky pro takovou osobu, jako je Ch. Bjankov, a mohou trvat neomezeně dlouhou dobu.
- 45 Kromě toho v unijním právu existují právní normy, které mohou chránit práva věřitelů, aniž je nutně omezena svoboda pohybu dlužníka. Stačí například uvést nařízení Rady (ES) č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (Úř. věst. 2001, L 12, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 42), které ostatně zmiňuje samotný předkládající soud.
- 46 Z toho vyplývá, že ačkoli předkládající soudu vyjádřil v tomto ohledu určitou obavu, nelze mít za to, že unijní právní řád nezajišťuje z důvodu, že čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38 vylučuje výjimky uplatňované k hospodářským účelům, úroveň ochrany vlastnického práva druhých, v daném případě věřitelů, která by byla přinejmenším rovnocenná úrovni nastavené Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

- 47 Jak ostatně předkládající soud uvedl, z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že taková opatření, jako je zákaz opustit území dotčený v původním řízení, která porušují právo osoby opustit svou zemi, musí zejména podléhat pravidelnému přezkumu, jinak by totiž musela být považována za „nepřiměřená“ ve smyslu této judikatury (v tomto smyslu viz zejména Evropský soud pro lidská práva, rozsudky Ignatov v. Bulharsko ze dne 2. července 2009, žaloba č. 50/02, bod 37, a Gočev v. Bulharsko ze dne 26. listopadu 2009, žaloba č. 34383/03, body 55 až 57).
- 48 S ohledem na výše uvedené je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že unijní právo musí být vykládáno v tom smyslu, že brání použití vnitrostátního ustanovení, které stanoví omezení práva volného pohybu státního příslušníka členského státu v rámci Unie pouze z důvodu, že posledně uvedený má vůči právnické osobě soukromého práva dluh, který překračuje zákonem stanovenou maximální částku dluhu a na který není poskytnuto zajištění.

### *K první a druhé otázce*

#### Úvodní poznámky

- 49 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že předkládajícímu soudu byla předložena žaloba na zrušení správního rozhodnutí, kterým byl zamítnut návrh Ch. Bjankova na obnovu správního řízení, v němž bylo přijato rozhodnutí z roku 2007, z důvodu údajného rozporu tohoto rozhodnutí s unijním právem. Ve sporu v původním řízení se tedy jedná o určení toho, zda je toto zamítnutí v souladu s požadavky unijního práva.
- 50 Předkládající soud se v tomto kontextu v první otázce zabývá vztahem mezi zásadou právní jistoty v souvislosti se správním aktem, který nabyl právní moci, a zásadou účinné soudní ochrany práv, které jednotlivcům přiznává unijní právo. Tento soud bere v úvahu zvláště rozsudek ze dne 13. ledna 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, Recueil, s. I-837) a část judikatury, která z něj vychází. Patrně z nich vyvozuje závěr, že zásada účinné soudní ochrany je v podstatě vždy omezena, když koliduje s „vnitrostátními pravidly, která zakotvují zásadu právní jistoty s ohledem na správní akty“.
- 51 V projednávaném případě však není třeba zaujmout stanovisko k úvahám uvedeným v tomto ohledu v předkládacím rozhodnutí. Stačí totiž připomenout, že jelikož rozhodnutí z roku 2007 nabylo právní moci, aniž bylo soudně přezkoumáno, není výše uvedený rozsudek Kühne & Hertz přímo relevantní pro určení toho, zda v takové situaci, o jakou se jedná v původním řízení, je správní orgán povinen obnovit správní řízení za účelem zrušení takového správního aktu, jako je rozhodnutí z roku 2007 (obdobně viz rozsudek ze dne 19. září 2006, I-21 Germany a Arcor, C-392/04 a C-422/04, Sb. rozh. s. I-8559, body 53 a 54).
- 52 Předkládající soud se rovněž v kontextu uvedeném v bodě 49 tohoto rozsudku svou druhou otázkou táže, zda může článek 31 směrnice 2004/38 zakládat povinnost přezkoumat správní rozhodnutí v takové situaci, o jakou se jedná v původním řízení.
- 53 Cílem tohoto článku 31 je zejména zajistit občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům přístup k soudním a případně správním opravným řízením za účelem přezkumu rozhodnutí omezujících jejich právo volného pohybu a pobytu v členských státech.
- 54 Tyto procesní záruky vyžadované v uvedeném článku 31 mají být uplatněny v době přijetí opatření omezujících uvedené právo.



- 55 V projednávaném případě přitom není zpochybňováno, že Ch. Bjankov mohl v době přijetí rozhodnutí z roku 2007 využít právních prostředků, které mu umožňovaly napadnout zákaz opustit území dotčený v původním řízení, a to případně před soudem. Z předkládacího rozhodnutí totiž vyplývá, že Ch. Bjankov nepodal v době přijetí rozhodnutí z roku 2007 opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí, což mělo za následek, že toto rozhodnutí nabylo právní moci.
- 56 Z toho vyplývá, že článek 31 směrnice 2004/38 jako takový se nemá na takové situace, jako je situace, kterou předkládající soud popsal ve druhé otázce, použít.
- 57 V rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny (viz zejména rozsudky ze dne 17. července 1997, Krüger, C-334/95, Recueil, s. I-4517, body 22 a 23, jakož i ze dne 14. října 2010, Fuß, C-243/09, Sb. rozh. s. I-9849, bod 39 a citovaná judikatura).
- 58 Za tímto účelem může Soudní dvůr ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména pak z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžit ty normy a zásady unijního práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit (v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 29. listopadu 1978, Redmond, 83/78, Recueil, s. 2347, bod 26; ze dne 23. října 2003, Inizan, C-56/01, Recueil, s. I-12403, bod 34, a výše uvedený rozsudek Fuß, bod 40).
- 59 Z předkládacího rozhodnutí v tomto ohledu vyplývá, že v bulharském právu může být správní řízení, v němž byl vydán pravomocný individuální správní akt, který nebyl napaden žalobou, výjimečně obnoveno za účelem zrušení nebo změny tohoto aktu v případech, které jsou taxativně uvedeny v článku 99 APK.
- 60 Jak dále vyplývá z bodů 15, 23 a 24 tohoto rozsudku, byl návrh Ch. Bjankova na obnovu správního řízení za účelem zrušení zákazu opustit území republiky dotčeného v původním řízení, zamítnut z toho důvodu, že právní podmínky vyžadované pro použití článku 99 APK nebyly splněny. Pokud jde zvláště o odstavec 1 tohoto článku, nebyl ve lhůtě jednoho měsíce ode dne přijetí rozhodnutí z roku 2007 podán osobou k tomu oprávněnou, a sice správním orgánem, který přijal toto rozhodnutí, veřejným ochráncem práv nebo případně příslušným státním zástupcem, žádný návrh na obnovu správního řízení.
- 61 Jak tedy v podstatě uvedl předkládající soud, s výjimkou možnosti zaplatit požadovanou částku nebo poskytnout odpovídající záruku, samotné bulharské právo již neposkytuje Ch. Bjankovovi žádnou možnost, aby byly přezkoumány skutkové a právní okolnosti, jež vedly k zákazu opustit území, který mu byl uložen, přestože – jak vyplývá z odpovědi na třetí otázku a jak je ostatně připuštěno v předkládacím rozhodnutí – je takový zákaz jasně v rozporu s požadavky unijního práva a zvláště s požadavky článku 27 směrnice 2004/38.
- 62 Kromě toho podle výkladu právní úpravy, o kterou se jedná v původním řízení, který podal předkládající soud, příslušné bulharské orgány, na které se vztahuje povinnost respektovat nadřazenost unijního práva (v tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 12. ledna 2010, Petersen, C-341/08, Sb. rozh. s. I-47, bod 80 a citovaná judikatura), již nemohou vykonat svou pravomoc přezkoumat případ Ch. Bjankova, zejména ve světle poznatků vyplývajících z výše uvedených rozsudků Jipa, Gajdarov a Aladžov. Tato pravomoc může být vykonána pouze ve lhůtě jednoho měsíce ode dne, kdy byl dotýčný akt přijat.
- 63 Z judikatury Soudního dvora však vyplývá, že ustanovení čl. 21 odst. 1 SFEU přiznávají jednotlivcům práva, jež mohou uplatnit před soudem a jimž musí vnitrostátní soudy poskytovat ochranu (v tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 17. září 2002, Baumbast a R, C-413/99, Recueil, s. I-7091, body 84 až 86).

- 64 Kromě toho v souladu zejména se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU musí všechny orgány členských států, včetně správních a soudních orgánů, v rámci svých pravomocí zajišťovat dodržování norem unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. dubna 2010, Wall, C-91/08, Sb. rozh. s. I-2815, bod 69).
- 65 V projednávaném případě je tedy třeba zjistit, zda za účelem ochrany práv, která plynou jednotlivcům z unijního práva, může vnitrostátní soud, kterému je předložena taková žaloba, jako je žaloba Ch. Bjankovova, s ohledem na čl. 4 odst. 3 SEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. března 2007, Unibet, C-432/05, Sb. rozh. s. I-2271, bod 38 a citovaná judikatura), uznat existenci povinnosti správního orgánu přezkoumat takový zákaz opustit území, o jaký se jedná v původním řízení, a případně jej zrušit (obdobně viz výše uvedený rozsudek I-21 Germany a Arcor, body 55 a 56).
- 66 Za těchto okolností je třeba první a druhou otázku chápat tak, že jejich cílem je v podstatě zjistit, zda za takových okolností, jako jsou okolnosti sporu v původním řízení, musí být unijní právo vykládáno v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, podle níž může být správní řízení, v němž byl uložen takový zákaz opustit území, jako je zákaz dotčený v původním řízení, který nabyl právní moci a proti němuž nebyla podána soudní žaloba, obnoveno v případě, kdy je tento zákaz zjevně v rozporu s unijním právem, pouze za takových podmínek, jako jsou podmínky, které jsou taxativně uvedené v článku 99 APK, a to bez ohledu na to, že takový zákaz nadále vyvolává právní účinky vůči osobě, které je určen.
- K přeformulované první a druhé otázce
- 67 Je pravda, že zejména z bodů 30 až 32 a 36 tohoto rozsudku vyplývá, že záruky, které stanoví unijní zákonodárce v článku 32 směrnice 2004/38, lze uplatnit na zákazy opustit území členského státu uložené občanům Unie.
- 68 Aby však byl možný přezkum ve zvláštním rámci uvedeného článku 32, je zejména třeba, aby dotčené opatření bylo „přijat[o] v souladu s [unijním] právem“. Jak přitom vyplývá z odpovědi na třetí otázku, v případě takového opatření, jako je rozhodnutí z roku 2007, tomu tak není. Zejména z tohoto důvodu nemůže být článek 32 směrnice 2004/38 jako takový považován za použitelný na spor v původním řízení.
- 69 Podle ustálené judikatury platí, že v případě, že neexistuje unijní právní úprava v dané oblasti, je v souladu se zásadou procesní autonomie členských států na vnitrostátním právním řádu každého členského státu, aby upravil procesní postupy určené k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva (viz výše uvedený rozsudek Wall, bod 63), za předpokladu však, že tyto podmínky nejsou méně příznivé než ty, které se týkají obdobných situací na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), a že v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity) (viz zejména rozsudek ze dne 14. prosince 1995, Peterbroeck, C-312/93, Recueil, s. I-4599, bod 12; výše uvedený rozsudek i-21 Germany a Arcor, bod 57 a citovaná judikatura, jakož i rozsudek ze dne 12. července 2012, VALE Építési, C-378/10, bod 48 a citovaná judikatura).
- 70 Co se týče zásady rovnocennosti, tato zásada vyžaduje, aby se všechna pravidla použitelná na opravné prostředky, včetně stanovených lhůt, používala bez rozdílu na opravné prostředky založené na porušení unijního práva i opravné prostředky založené na porušení vnitrostátního práva (viz zejména rozsudky ze dne 29. října 2009, Pontin, C-63/08, Sb. rozh. s. I-10467 a citovaná judikatura, jakož i rozsudek ze dne 19. července 2012, Littlewoods Retail a další, C-591/10, bod 31).
- 71 V tomto ohledu předkládající soud neuvedl, že se zvláštní podmínky stanovené pro použití článku 99 APK mohou lišit podle toho, zda důvod protiprávnosti uplatněný proti správnímu aktu, který nabyl právní moci, vychází z porušení unijního práva nebo porušení vnitrostátního práva.

- 72 V projednávaném případě vyvstává konkrétně otázka, zda je taková vnitrostátní právní úprava, jako je úprava popsaná předkládajícím soudem, slučitelná se zásadami efektivity a loajální spolupráce.
- 73 Podle takové právní úpravy totiž osoby, kterým jsou určeny zákazy opustit území a jež se nacházejí v takových situacích, jako je situace Ch. Bjankova, nikdy nemohou – s výjimkou zaplacení požadovaných částek nebo poskytnutí odpovídajících záruk – dosáhnout toho, aby jejich případ byl znovu přezkoumán, a to bez ohledu na zjevnou protiprávnost zákazů opustit území, které jim byly uloženy na neomezenou dobu.
- 74 Jak dále vyplývá zejména z bodů 13 a 15 tohoto rozsudku, z důvodu neexistence možnosti – v návaznosti zejména na výše uvedený rozsudek Jipa – zrušit z úřední povinnosti zákazy opustit území uložené na základě čl. 76 odst. 3 ZBDL a z důvodu lhůty jednoho měsíce uplatnitelné pro použití čl. 99 odst. 1 APK mají příslušné správní orgány za to, že nemohou v takových situacích, jako je situace, o jakou se jedná v původním řízení, umožnit přezkum, a to ani tehdy, když byla protiprávnost z hlediska unijního práva potvrzena judikaturou Soudního dvora.
- 75 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že každý případ, v němž vyvstává otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje výkon práv přiznaných jednotlivcům unijním právním řádem, musí být analyzován s přihlédnutím k místu tohoto ustanovení v řízení jako celku, průběhu řízení a jeho zvláštnostem před různými vnitrostátními orgány (viz zejména výše uvedený rozsudek Peterbroeck, bod 14; rozsudky ze dne 3. září 2009, Fallimento Olimpclub, C-2/08, Sb. rozh. s. I-7501, bod 27, a ze dne 14. června 2012, Banco Español de Crédito, C-618/10, bod 49).
- 76 V tomto ohledu již Soudní dvůr uznal, že skutečnost, že správní rozhodnutí nabylo právní moci, přispívá k právní jistotě s tím důsledkem, že unijní právo nevyžaduje, aby správní orgán byl v zásadě povinen přezkoumat správní rozhodnutí, které získalo takovou konečnou povahu (v tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 12. února 2008, Kempster, C-2/06, Sb. rozh. s. I-411, bod 37).
- 77 Soudní dvůr však v podstatě rozhodl, že v souladu se zásadou spolupráce vyplývající z čl. 4 odst. 3 SEU mohou zvláštní okolnosti ukládat vnitrostátnímu správnímu orgánu, aby přezkoumal správní rozhodnutí, které nabylo právní moci za účelem zohlednění výkladu relevantního ustanovení unijního práva přijatého později Soudním dvorem (viz výše uvedený rozsudek, bod 38). Z judikatury vyplývá, že v tomto kontextu Soudní dvůr zohlednil zvláštnosti situací a dotčené zájmy, aby našel rovnováhu mezi požadavkem právní jistoty a požadavkem legality z hlediska unijního práva (v tomto smyslu viz zejména výše uvedené rozsudky Kühne & Heitz, body 25 a 26; I-21 Germany a Arcor, body 53, 63 a 64; Kempster, body 46, 55 a 60, jakož i Fallimento Olimpclub, body 22, 26 a 31).
- 78 V projednávaném případě je třeba konkrétně zkoumat, zda v takových situacích, jako je situace, o jakou se jedná v původním řízení, lze takovou vnitrostátní právní úpravu, jako je úprava popsaná v předkládacím rozhodnutí, odůvodnit s ohledem na ochranu zásady právní jistoty, s přihlédnutím k následkům, které z toho vyplývají pro uplatňování unijního práva a pro občany Unie, kterým jsou uloženy takové zákazy opustit území, jako je zákaz dotčený v původním řízení (obdobně viz výše uvedený rozsudek Fallimento Olimpclub, bod 28).
- 79 Jak vyplývá z odpovědi na třetí otázku a zvláště z bodů 37, 42 a 44 tohoto rozsudku, za takových okolností, jako jsou okolnosti sporu v původním řízení, umožňuje právní úprava, o kterou se jedná v původním řízení a jež nestanoví pravidelný přezkum, uložit zákaz opustit území na neomezenou dobu, a tím rovněž omezit na neomezenou dobu právo volného pohybu a pobytu na území členských států uvedené v čl. 21 odst. 1 SFEU. Za takových okolností je takový zákaz opustit území samotným popřením svobody pohybovat se a pobývat na území členských států vyplývající ze statusu občana Unie (rovněž obdobně viz rozsudek ze dne 19. ledna 1999, Calfa, C-348/96, Recueil, s. I-11, bod 18).

- 80 Kromě toho unijní zákonodárce v čl. 32 odst. 1 směrnice 2004/38 ukládá členským státům povinnost, aby stanovily možnost přezkoumat opatření zakazující vstup na jejich území nebo jeho opuštění, i když byla tato opatření přijata v souladu s unijním právem a stejně jako rozhodnutí z roku 2007 nabyla právní moci. Toto musí platit tím spíše pro takové zákazy vstupu na území nebo jeho opuštění, jako je zákaz dotčený v původním řízení, které nebyly přijaty v souladu s unijním právem a jsou samotným popřením svobody uvedené v čl. 21 odst. 1 SFEU. V takové situaci zásada právní jistoty nezbytně nevyžaduje, aby akt, kterým byl takový zákaz uložen, vyvolával právní účinky neomezenou dobu.
- 81 Vzhledem k významu, který primární právo přisuzuje statusu občana Unie (zejména viz rozsudek ze dne 2. března 2010, Rottmann, C-135/08, Sb. rozh. s. I-1449, body 43 a 56), je třeba dospět k závěru, že v takových situacích, jako je situace, o kterou se jedná v původním řízení, nemůže být taková právní úprava, jako je úprava popsaná v předkládacím rozhodnutí, která brání občanům Unie, aby uplatňovali své právo volného pohybu a pobytu zakotvené v článku 21 SFEU vůči absolutním zákazům vstupu na území nebo jeho opuštění přijatým na neomezenou dobu a správním orgánům, aby z judikatury Soudního dvora potvrzující protiprávnost takových zákazů z hlediska unijního práva vyvodily důsledky, nemůže být přiměřeně odůvodněna zásadou právní jistoty, a je tedy třeba mít za to, že je v tomto rozsahu v rozporu se zásadou efektivity a čl. 4 odst. 3 SEU (obdobně viz výše uvedený rozsudek Fallimento Olimpiclub, body 30 a 31).
- 82 S ohledem na výše uvedené je třeba na první a druhou otázku odpovědět tak, že unijní právo musí být vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě členského státu, podle níž může být správní řízení, v němž byl uložen takový zákaz opustit území, jako je zákaz dotčený v původním řízení, který nabyl právní moci a proti němuž nebyla podána soudní žaloba, obnoveno v případě, kdy je tento zákaz zjevně v rozporu s unijním právem, pouze za takových podmínek, jako jsou podmínky, které jsou taxativně uvedené v článku 99 APK, a to bez ohledu na to, že takový zákaz nadále vyvolává právní účinky vůči osobě, které je určen.

### **K nákladům řízení**

- 83 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládacím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) Unijní právo musí být vykládáno v tom smyslu, že brání použití vnitrostátního ustanovení, které stanoví omezení práva volného pohybu státního příslušníka členského státu v rámci Unie pouze z důvodu, že posledně uvedený má vůči právnické osobě soukromého práva dluh, který překračuje zákonem stanovenou maximální částku dluhu a na který není poskytnuto zajištění.**
- 2) Unijní právo musí být vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě členského státu, podle níž může být správní řízení, v němž byl uložen takový zákaz opustit území, jako je zákaz dotčený v původním řízení, který nabyl právní moci a proti němuž nebyla podána soudní žaloba, obnoveno v případě, kdy je tento zákaz zjevně v rozporu s unijním právem, pouze za takových podmínek, jako jsou podmínky, které jsou taxativně uvedené v článku 99 soudního řádu správního (Administrativprocessualen kodeks), a to bez ohledu na to, že takový zákaz nadále vyvolává právní účinky vůči osobě, které je určen.**

Podpisy.