

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

4. listopada 2012. (*)

„Pravo građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravak na području država članica — Direktiva 2004/38/EZ — članak 27. — Upravna mjera zabrane napuštanja državnog područja zbog neplaćanja duga pravnoj osobi privatnog prava — Načelo pravne sigurnosti u vezi s upravnim aktima koji su postali konačni — Načela ekvivalentnosti i djelotvornosti”

U predmetu C-249/11,

поводом захтева за претходну одлуку на основу чланка 267. УФЕУ-а, који је упutio Административен сад Софија-град (Управни суд, Софија, Бугарска), одлуком од 9. свибња 2011., коју је Суд запримио 19. свибња 2011., у поступку

Hristo Byankov

protiv

Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: J. N. Cunha Rodrigues, predsjednik vijeća, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh (izvjestitelj), A. Arabadjiev i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Europsku komisiju, C. Tufvesson i V. Savov, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. lipnja 2012.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 4. stavka 3. UEU-a u vezi s člancima 20. UFEU-a i 21. UFEU-a, članka 52. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (dalje u tekstu: Povelja) i članka 27. stavka 1. i članka 31. stavaka 1. i 3. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište [boravak] na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL L 158, str. 77., i ispravci SL L 229, str. 35., i SL L 197, str. 34.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Byankova i glaven sekretara na Ministerstvo na vatreshnite raboti (glavni tajnik Ministarstva unutarnjih poslova) koji se odnosi na odbijanje ponovnog otvaranja upravnog postupka i poništenja upravne mjere kojom se Byankovu zabranjuje napuštanje Bugarske zbog neplaćanja privatnog duga.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 U uvodnoj izjavi 31. Direktive 2004/38 navedeno je da je ta Direktiva u skladu s temeljnim pravima i slobodama, te načelima koja su priznata osobito u Povelji.
- 4 U skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive 2004/38, ta se Direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one koje su državljanima i na članove njihovih obitelji koji ih prate ili im se pridružuju.
- 5 Članak 4. stavak 1. Direktive 2004/38 glasi:

„Ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice, svi građani Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom [...] imaju pravo napustiti područje države članice i putovati u drugu državu članicu.”
- 6 Člankom 27. Direktive 2004/38 iz poglavlja VI. Direktive pod naslovom „Ograničenja prava ulaska i prava boravka u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja” utvrđuje se u stavcima 1. i 2.:

„1. U skladu s odredbama iz ovog poglavlja, države članice mogu ograničiti slobodu kretanja i boravišta [boravka] građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

2. Mjere poduzete zbog javnog poretka ili javne sigurnosti u skladu su s načelom proporcionalnosti i temelje se isključivo na osobnom ponašanju pojedinca. Postojanje ranije kaznene osude sama [samo] po sebi ne predstavlja razlog za poduzimanje takvih mjera.

Osobno ponašanje dotičnog pojedinca mora predstavljati stvarnu, trenutačnu i značajnu opasnost koja ugrožava neki temeljni interes društva. Neprihvatljivi su

razlozi koji nisu usko povezani s pojedinim slučajem ili se odnose na opću prevenciju.”

- 7 U poglavlju VI. Direktive 2004/38, člankom 31. pod naslovom „Postupovna jamstva” utvrđuje se:

„1. Protiv bilo koje odluke donesene protiv njih radi zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, dotične osobe imaju pravo podnijeti žalbu ili zahtjev za preispitivanje sudu i gdje je moguće, upravnom tijelu države članice domaćina.

[...]

3. U žalbenom se postupku preispituju zakonitost odluke, kao i činjenice te okolnosti na kojima se odluka temelji. Ti postupci osiguravaju da odluka nije neproporcionalna, [...]

[...]”

- 8 Članak 32. stavak 1. Direktive 2004/38, iz istog poglavlja VI. glasi:

„Osobe koje su zabranjene na državnom području zbog javnog poretka ili javne sigurnosti mogu podnijeti zahtjev za ukidanje zabrane protekom razumnoga roka, ovisno o okolnostima, a u svakom slučaju protekom tri godine od izvršenja i konačnosti odluke o zabrani, donesene u skladu s pravom Zajednice i to na temelju podnesenih dokaza da je u međuvremenu došlo do bitne promjene u okolnostima na kojima se temeljilo donošenje odluke o zabrani.

Odluku povodom zahtjeva ta država članica donosi u roku od šest mjeseci od dana podnošenja zahtjeva.”

Bugarsko pravo

- 9 Člankom 23. stavkom 2. Zakona o bugarskim osobnim dokumentima (Zakon za bugarskite litschni dokumenti, DV br. 93 od 11. kolovoza 1998.) u verziji primjenjivoj na predmet glavnog postupka (DV br. 105 od 22. prosinca 2006.; dalje u tekstu: ZBLD) određuje se da „[s]vaki bugarski državljanin ima pravo napustiti zemlju s osobnom iskaznicom i vratiti se u nju preko unutarnjih granica Republike Bugarske s državama članicama Unije kao i u situacijama predviđenima međunarodnim ugovorima”.

- 10 Člankom 23. stavkom 3. nadalje se određuje [da] „se ne smije ograničavati pravo iz stavka 2. osim ako zakon predviđa suprotno s ciljem zaštite nacionalne sigurnosti, javnog poretka, javnog zdravlja ili prava i sloboda ostalih građana”.

- 11 Člankom 76. stavkom 3. ZBLD-a predviđa se:

„Sljedećim osobama može se zabraniti napuštanje države i može im se odbiti izdavanje putovnice i sličnih dokumenata:

[...]

3. [...] osobe sa značajnim novčanim dugovima, utvrđenim odlukom suda, prema bugarskim ili inozemnim fizičkim ili pravnim osobama, osim ako njihova osobna imovina pokriva taj dug ili ako mogu pružiti odgovarajuće osiguranje.”
- 12 U skladu s dodatnim odredbama ZBLD-a, za potrebe članka 76. stavka 3. ZBLD-a, značajnim se smatra iznos veći od 5 000 BGN.
- 13 Članak 76. stavak 3. ZBLD-a stavljen je izvan snage točkom 3. stavka 62. Zakona o izmjenama i dopunama ZBLD-a (DV br. 82. od 16. listopada 2009.) koji je stupio na snagu 20. listopada 2009. Međutim, bugarski zakonodavac nije odredio da bi bilo koje prisilne upravne mjere koje se izriču na osnovi članka 76. stavka 3. ZBLD-a automatski prestale proizvoditi učinke.
- 14 Članak 99. Zakona o upravnom postupku (Administrativnoprotsesualen kodeks, dalje u tekstu: APK) iz poglavlja 7. toga Zakona pod naslovom „Ponovno otvaranje postupka za donošenje upravnih akata”, glasi:
- „Pojedinačni ili opći upravni akt koji je postao konačan i koji nije osporavan pred sudom može neposredno nadređeno upravno tijelo ili, ako upravni akt nije moguće pobijati upravnim putem, upravno tijelo koje ga je donijelo, poništiti ili izmijeniti u slučaju:
1. materijalne povrede jednog od uvjeta kojim se uređuje njegova zakonitost;
- [...]
7. kada je odlukom Europskog suda za ljudska prava utvrđena povreda [Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisana u Rimu 4. studenog 1950.]”
- 15 U skladu sa zahtjevom za prethodnu odluku, člankom 99. stavkom 1. APK-a omogućava se upravnom tijelu poništenje upravnog akta koji je postao konačan u slučaju materijalne povrede jednog od uvjeta kojim se utvrđuje njegova zakonitost. Međutim, u skladu s člankom 100. i člankom 102. stavkom 1. APK-a, ta se ovlast može izvršavati samo tijekom razdoblja od mjesec dana od datuma na koji je dotični akt donesen i samo na inicijativu upravnog tijela koje je donijelo akt, državnog odvjetništva ili ombudsmana.
- 16 Međutim, u skladu s člankom 102. stavkom 2. APK-a, u situaciji predviđenoj u članku 99. stavku 7. APK-a, postupak se može ponovno otvoriti na zahtjev adresata upravne mjere koja je, budući da nije bila osporavana pred sudom, postala konačna.
- 17 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da adresat takve mjere može također podnijeti zahtjev za ponovno otvaranje postupka u slučajevima iz članka 99. stavaka od 2. do 6. APK-a.
- 18 Iz zahtjeva za prethodnu odluku također proizlazi da članak 99. stavak 2. APK-a obuhvaća, između ostaloga, situacije u kojima postoje novi pisani dokazi.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 19 Odlukom Regionalnog direktorata Ministarstva unutarnjih poslova od 17. travnja 2007. („odluka iz 2007.”), bugarskom državljaninu Byankovu izrečena je, u skladu s člankom 76. stavkom 3. ZBLD-a, prisilna upravna mjera zabrane napuštanja bugarskog državnog područja i stjecanja putovnice ili zamjenskih osobnih dokumenata (dalje u tekstu: zabrana napuštanja državnog područja o kojoj je riječ u glavnom postupku).
- 20 Odluka iz 2007. donesena je na zahtjev sudskog izvršitelja zbog duga prema pravnoj osobi bugarskog privatnog prava. U odluci se navodi da je dug u iznosu od 200 000 BGN uvećan za troškove i kamate „značajan” u smislu odredaba o izmjenama i dopunama ZBLD-a i da Byankov nije pružio primjereno osiguranje.
- 21 Ta odluka nije osporavana pred sudom i postala je konačna.
- 22 Na dan 6. srpnja 2010., odnosno više od tri godine nakon donošenja odluke iz 2007., Byankov je podnio zahtjev za ukidanje zabrane napuštanja državnog područja o kojoj je riječ u glavnom postupku, pozivajući se na svoj status građanina Unije i na svoje pravo slobodnog kretanja i boravka u Uniji. Byankov se pozvao i na članak 27. stavak 1. Direktive 2004/38, na presudu od 10. srpnja 2008., Jipa, C-33/07, Zb., I-5157. i na presudu br. 3909 od 24. ožujka 2010. Varhoven administrativen sada (Vrhovni upravni sud). On je istaknuo da se mjere ograničavanja koje se mogu donijeti na osnovi članka 76. stavka 3. ZBLD-a ne mogu obuhvatiti pojmom „javnog poretka”.
- 23 Glaven sekretar na Ministerstvo na vatreshnite raboti, kojemu je proslijeđen Byankovov zahtjev, obradio ga je kao zahtjev za poništenje konačnog upravnog akta, u skladu s postupkom iz članka 99. APK-a.
- 24 Odlukom od 20. srpnja 2010. taj je zahtjev odbijen uz obrazloženje da pravni uvjeti za poništenje „trajnog upravnog akta” propisani člankom 99. APK-a nisu ispunjeni. Navedeno je da nije ispunjen nijedan od uvjeta za poništenje iz članka 99. stavaka od 2. do 7. APK-a — slučajevi u kojima pojedinac ima pravo podnijeti zahtjev za ponovno otvaranje postupka. U odluci je navedeno posebno da, budući da se presuda Varhoven administrativen sada iz stavka 22. ove presude ne odnosi na Byankova već na drugu osobu, ona ne predstavlja nove pisane dokaze za potrebe članka 99. stavka 2. APK-a. Osim toga, u odluci je navedeno da uvjet za poništenje predviđen u članku 99. stavku 1. APK-a nije ispunjen budući da osoba ovlaštena za to u propisanom roku nije podnijela zahtjev.
- 25 Byankov je pred sudom koji je uputio zahtjev pokrenuo postupak kojim traži poništenje odluke od 20. srpnja 2010. i zahtijeva da se udovolji njegovom zahtjevu za poništenje odluke iz 2007.
- 26 Tuženik u glavnom postupku smatra da Byankovovu žalbu treba odbiti, pozivajući se na zakonitost zabrane napuštanja državnog područja o kojoj je riječ u glavnom postupku.
- 27 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, u obrazloženju odluke iz 2007. uopće se ne spominju razlozi zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja ni ocjena Byankovova osobnog ponašanja. Ne daje se ni objašnjenje koje dokazuje da bi

izricanje zabrane napuštanja državnog područja o kojoj je riječ u glavnom postupku olakšalo plaćanje predmetnih iznosa.

28 U tim okolnostima, Administrativni sud Sofia-grad (Upravni sud, Sofija) odlučio je prekinuti postupak i postaviti sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. S obzirom na činjenice glavnog postupka, treba li, u skladu s načelom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UFEU-a u vezi s člancima 20. [UFEU-a] i 21. UFEU-a, nacionalnu odredbu države članice poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku – prema kojoj se pravomoćan upravni akt može poništiti kako bi prestala povreda temeljnog prava utvrđena odlukom Europskog suda za ljudska prava, a koje je pravo priznato i u pravu Unije i odnosi se na slobodu kretanja koju uživaju državljani država članica – primijeniti i u vezi s tumačenjem, usvojenim odlukom Suda [...], odredaba prava Unije koje su relevantne za ograničavanje ostvarivanja spomenutog prava, kada se zna da je dotični upravni akt neophodno poništiti kako bi ta povreda prestala?
2. Proizlazi li iz članka 31. stavaka 1. i 3. Direktive 2004/38 da je, u slučaju kada država članica svojim nacionalnim pravom predviđa postupak za preispitivanje upravnog akta koji ograničava pravo iz članka 4. stavka 1. Direktive, nadležno upravno tijelo dužno na zahtjev adresata upravnog akta preispitati tu mjeru i ocijeniti njezinu zakonitost, uzimajući u obzir i sudsku praksu Suda [...] o tumačenju relevantnih odredaba prava Unije koje uređuju uvjete i ograničenja koja se primjenjuju na ostvarivanje tog prava, kako bi se osiguralo da ograničenje prava u trenutku donošenja odluke o preispitivanju nije neproporcionalno, u slučaju kada je upravni akt kojim se određuje to ograničenje u tom trenutku već pravomoćan?
3. Dopuštaju li odredbe druge rečenice članka 52. stavka 1. [Povelje] i članka 27. stavka 1. Direktive 2004/38 primjenu nacionalne odredbe kojom se predviđa izricanje ograničenja slobode kretanja u [Uniji] državljaninu države članice samo na temelju postojanja duga, koji prelazi zakonom propisani prag i koji nije osiguran, prema privatnoj osobi (trgovačkom društvu), u kontekstu postupka izvršenja naplate potraživanja koji je u tijeku i bez uzimanja u obzir mogućnosti, koja je predviđena pravom Unije, da to potraživanje naplati tijelo druge države članice?”

O prethodnim pitanjima

Treće pitanje

- 29 Trećim pitanjem, koje valja prvo ispitati, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije tumačiti u smislu da mu je protivna primjena nacionalne odredbe kojom se predviđa izricanje ograničenja slobode kretanja u Uniji državljaninu države članice samo na temelju činjenice da prema pravnoj osobi privatnog prava ima dug koji prelazi zakonom propisani prag i koji nije osiguran.
- 30 S tim u vezi najprije valja podsjetiti da situacija poput one u kojoj se nalazi Byankov, kojeg se sprječava da iz države članice čiji je državljanin putuje u drugu državu članicu, ulazi u okvir slobode kretanja i boravka na području država članica na temelju

statusa građanina Unije (vidjeti po analogiji prethodno navedenu presudu Jipa, t. 17. te presude od 17. studenoga 2011., Gaydarov, C-430/10, Zb., str. I-11637., t. od 24. do 27. i Aladzov, C-434/10, Zb., str. I-11659., t. od 24. do 27.).

- 31 Iz sudske prakse Suda proizlazi da pravo na slobodu kretanja uključuje kako pravo građana Unije da ulaze u državu članicu koja nije njihova država članica podrijetla tako i pravo da napuste svoju državu podrijetla. Kao što je Sud već imao priliku istaknuti, temeljne slobode zajamčene UFEU-om ne bi imale smisla ako bi država članica podrijetla mogla, bez opravdanih razloga, zabraniti vlastitim državljanima da napuste njezino državno područje radi ulaska u područje druge države članice (vidjeti prethodno navedenu presudu Jipa, t. 18. i navedenu sudsku praksu).
- 32 Štoviše, člankom 4. stavkom 1. Direktive 2004/38 izričito se predviđa — bez zahtjeva za prethodno ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak — da svi državljani Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom imaju pravo napustiti područje države članice i putovati u drugu državu članicu.
- 33 U tom smislu nisu relevantne činjenice istaknute u zahtjevu za prethodnu odluku da svrha članka 76. stavka 3. ZBLD-a koji je stupio na snagu prije pristupanja Republike Bugarske Uniji nije prenošenje prava Unije ili da je članak 27. Direktive 2004/38 prenesen u bugarski pravni poredak samo u pogledu državljana država članica osim Republike Bugarske (vidjeti u vezi sa zadnjom tvrdnjom prethodno navedenu presudu Aladzov, t. 31. i 32.).
- 34 U tim okolnostima, valja podsjetiti da pravo na slobodu kretanja građana Unije nije bezuvjetno već može ovisiti o ograničenjima i uvjetima iz Ugovora i mjerama koje su donesene za njegovu primjenu (vidjeti osobito gore navedenu presudu Jipa, t. 21. i navedenu sudsku praksu i presudu Aladzov, t. 28.).
- 35 Navedena ograničenja i uvjeti proizlaze posebno iz članka 27. stavka 1. Direktive 2004/38, kojim se državama članicama dopušta da ograniče slobodu kretanja građana Unije i članova njihovih obitelji u svrhu zaštite javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Međutim, u skladu s istom odredbom, na te iste razloge ne može se pozivati „u gospodarske svrhe” (prethodno navedena presuda Aladzov, t. 29.).
- 36 Stoga, da upravna mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku ne bi bila protivna pravu Unije, treba dokazati osobito da je ta mjera donesena na temelju jednog od razloga navedenih u članku 27. stavku 1. Direktive 2004/38, uz dodatni uvjet da se na taj razlog ne poziva u gospodarske svrhe.
- 37 Međutim, iz zahtjeva za prethodnu odluku i teksta trećeg pitanja očito je da se zabrana napuštanja državnog područja o kojoj je riječ u glavnom postupku temelji na samo dva nalaza: postojanje duga prema pravnoj osobi privatnog prava i nemogućnosti dužnika da pruži osiguranje za taj dug. Ne spominju se javni poredak, javna sigurnost ni javno zdravlje.
- 38 U tom smislu, sud koji je uputio zahtjev navodi argument da je cilj članka 76. stavka 3. ZBLD-a, a time i zabrane napuštanja državnog područja o kojoj je riječ u glavnom postupku, zaštita vjerovnika.

- 39 Čak i kad bi se opravdano moglo smatrati da se taj cilj temelji na određenoj ideji očuvanja javnog poretka, ne može se isključiti, na temelju zahtjeva za prethodnu odluku, da je isključiva svrha zabrane napuštanja državnog područja o kojoj je riječ u glavnom postupku gospodarske prirode. Međutim, člankom 27. stavkom 1. Direktive 2004/38 izričito se isključuje mogućnost da se na razloge javnog poretka država članica poziva u gospodarske svrhe.
- 40 Nadalje, iz sudske prakse Suda proizlazi da pribjegavanje konceptu javnog poretka pretpostavlja, u svakom slučaju, uz narušavanje društvenog poretka, čime se smatra svaka povreda prava, i postojanje istinske, prisutne i dovoljno ozbiljne prijetnje jednom od temeljnih interesa društva (vidjeti osobito prethodno navedenu presudu Jipa, t. 23. i navedenu sudsku praksu te presudu Gaydarov, t. 33.).
- 41 U tom smislu, odstupanja od slobode kretanja osoba na koja se može pozvati država članica podrazumijevaju osobito da, kao što je navedeno u članku 27. stavku 2. Direktive 2004/38, kako bi mjere koje se poduzimaju zbog javnog poretka ili javne sigurnosti bile opravdane, te se mjere moraju temeljiti isključivo na osobnom ponašanju dotične osobe i da su neprihvatljivi razlozi koji nisu usko povezani s pojedinim slučajem ili se odnose na opću prevenciju (vidjeti prethodno navedene presude Jipa, t. 24. i Gaydarov, t. 34.).
- 42 Međutim, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da odluka iz 2007. ne uključuje ocjenu koja se odnosi posebno na Byankovovo osobno ponašanje ili na istinsku, prisutnu i dovoljno ozbiljnu prijetnju koju bi to ponašanje moglo predstavljati u pogledu temeljnog interesa bugarskog društva, interesa koji u spisu dostavljenom Sudu nije nigdje definiran.
- 43 Nadalje, iz članka 27. stavka 2. Direktive 2004/38 i iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da mjera kojom se ograničava pravo na slobodu kretanja može biti opravdana jedino ako – time što je primjerena za osiguranje postizanja cilja koji se njome želi postići i što ne prelazi ono što je potrebno za njegovo ostvarenje – poštuje načelo proporcionalnosti (vidjeti u tom smislu osobito prethodno navedene presude Jipa, t. 29., i Gaydarov, t. 40.).
- 44 U tom smislu valja navesti da je, s jedne strane, osim u slučaju plaćanja iznosa duga ili pružanja primjerenog osiguranja, zabrana napuštanja državnog područja o kojoj je riječ u glavnom postupku apsolutna te da ne podliježe nikakvim iznimkama, vremenskim ograničenjima ili mogućnosti redovitog preispitivanja činjeničnih ili pravnih okolnosti na kojima se temelji. Stoga, dok god traje ta zabrana, njezini pravni učinci za osobu kao što je Byankov redovito se obnavljaju i traju neograničeno.
- 45 S druge strane, u pravu Unije postoje pravna pravila kojima se mogu zaštititi prava vjerovnika bez ograničavanja slobode kretanja dužnika. Kao primjer dovoljno je navesti Uredbu Vijeća (EZ) br. 44/2001 od 22. prosinca 2000. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (SL L 12, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 30.) na koju se poziva sud koji je uputio zahtjev.
- 46 Iz toga proizlazi, kao odgovor na zabrinutost koju je izrazio sud koji je uputio zahtjev, da se ne može zaključiti da zbog isključenja, u skladu s člankom 27. stavkom 1.

Direktive 2004/38, izuzeća na koja se poziva u gospodarske svrhe, pravni poredak Unije ne pruža razinu zaštite prava vlasništva drugih osoba — u ovom slučaju vjerovnika — koja je barem ekvivalentna onoj utvrđenoj Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda.

47 Nadalje, kao što je istaknuo sud koji je uputio zahtjev, iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava proizlazi da mjere, kao što je zabrana napuštanja državnog područja o kojoj je riječ u glavnom postupku, koje ograničavaju pravo osobe da napusti svoju zemlju, treba, između ostaloga, redovito preispitivati kako se te mjere ne bi smatralo „neproporcionalnima” u smislu te sudske prakse (vidjeti u tom smislu osobito presude Europskog suda za ljudska prava Ignatov/Bugarska od 2. srpnja 2009., zahtjev br. 50/02, t. 37. i Gochev/Bugarska od 26. studenoga 2009., zahtjev br. 34383/03, t. od 55. do 57.).

48 S obzirom na prethodno navedeno, na treće pitanje valja odgovoriti da pravo Unije treba tumačiti u smislu da mu je protivna primjena nacionalne odredbe kojom se predviđa izricanje ograničenja slobode kretanja u Uniji državljaninu države članice samo na temelju činjenice da prema pravnoj osobi privatnog prava ima dug koji prelazi zakonom propisani prag i koji nije osiguran.

Prvo i drugo pitanje

Uvodna razmatranja

49 Iz spisa dostavljenog Sudu može se vidjeti da se postupkom pred sudom koji je uputio zahtjev traži poništenje, zbog toga što je navodno protivna pravu Unije, upravne odluke o odbijanju Byankovovog zahtjeva za ponovno otvaranje upravnog postupka koji je rezultirao donošenjem odluke iz 2007. U glavnom postupku treba stoga utvrditi je li to odbijanje u skladu sa zahtjevima prava Unije.

50 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev izražava nesigurnost, u okviru svojeg prvog pitanja, po pitanju odnosa između, s jedne strane, načela pravne sigurnosti u vezi s konačnim upravnim aktom i, s druge strane, načela djelotvorne sudske zaštite prava dodijeljenih pojedincima pravom Unije. Sud koji je uputio zahtjev posebno uzima u obzir presudu od 13. siječnja 2004., Kühne & Heitz, C-453/00, Zb., str. I-837. i dio sudske prakse koja proizlazi iz nje. Čini se da taj sud iz toga zaključuje da je načelo djelotvorne sudske zaštite u biti uvijek ograničeno u odnosu na „nacionalna pravila kojima se utvrđuje načelo pravne sigurnosti u vezi s upravnim aktima”.

51 Međutim, u ovom slučaju nije potrebno zauzeti stajalište o razlozima koji su o tom pitanju navedeni u zahtjevu za prethodnu odluku. Dovoljno je samo napomenuti da, budući da je odluka iz 2007. postala konačna, a da nije bila predmetom sudskog preispitivanja, prethodno navedena presuda Kühne & Heitz nije izravno relevantna za potrebe utvrđivanja je li, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, upravno tijelo obvezno ponovno otvoriti upravni postupak radi poništenja upravnog akta kao što je odluka iz 2007. (vidjeti po analogiji presudu od 19. rujna 2006., i-21 Njemačka i Arcor, C-392/04 i C-422/04, Zb., str. I-8559., t. 53. i 54.).

52 Iz konteksta opisanog u točki 49. ove presude također proizlazi da sud koji je uputio zahtjev, svojim drugim pitanjem u biti pita može li članak 31. Direktive 2004/38

poslužiti kao temelj za obvezu preispitivanja upravne odluke u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

- 53 Člankom 31. Direktive 2004/38 posebno se želi osigurati da građani Unije i članovi njihovih obitelji imaju pristup sudskim i, ovisno o slučaju, upravnim žalbenim postupcima radi podnošenja žalbe protiv odluke ili podnošenja zahtjeva za preispitivanje odluke kojom se ograničava njihovo pravo na slobodno kretanje i boravak u državama članicama.
- 54 Navedena postupovna jamstva propisana člankom 31. Direktive 2004/38 treba primjenjivati u trenutku donošenja mjera kojima se ograničava to pravo.
- 55 Međutim, u ovom slučaju nije sporno da je u trenutku donošenja odluke iz 2007. Byankov imao na raspolaganju pravna sredstva koja su mu omogućivala da zabranu napuštanja državnog područja o kojoj je riječ u glavnom postupku osporava, ovisno o slučaju, pred sudom. Štoviše, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da u trenutku donošenja odluke iz 2007. Byankov protiv te odluke nije podnio žalbu, pa je tako ona postala konačna.
- 56 Iz toga slijedi da se članak 31. Direktive 2004/38 ne treba primjenjivati, sam po sebi, na pravne situacije poput one koju sud koji je uputio zahtjev opisuje u svojem drugom pitanju.
- 57 U okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud će po potrebi preformulirati pitanja koja su mu postavljena (vidjeti osobito presude od 17. srpnja 1997., Krüger, C-334/95, Zb., str. I-4517., t. 22. i 23. i od 14. listopada 2010., Fuß, C-243/09, Zb., str. I-9849., t. 39. i navedenu sudsku praksu).
- 58 U tu svrhu Sud može iz svih podataka koje mu je dostavio nacionalni sud, a osobito iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, izvesti propise i načela prava Unije koje treba tumačiti uzimajući u obzir predmet glavnog postupka (vidjeti u tom smislu osobito presude od 29. studenoga 1978., Redmond, 83/78, Zb., str. 2347., t. 26.; od 23. listopada 2003., Inizan, C-56/01, Zb., str. I-12403., t. 34. i Fuß, prethodno navedenu, t. 40.).
- 59 U tom smislu iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da, prema bugarskome pravu, upravni postupak koji je rezultirao donošenjem konačnog pojedinačnog upravnog akta koji nije osporavan pred sudom može, u iznimnim situacijama, biti ponovno otvoren u slučajevima koji su taksativno navedeni u članku 99. APK-a, radi poništenja ili izmjene tog akta.
- 60 Nadalje, kao što se može vidjeti iz točaka 15., 23. i 24. ove presude, Byankovov zahtjev za ponovno otvaranje upravnog postupka radi poništenja zabrane napuštanja državnog područja o kojoj je riječ u glavnom postupku odbijen je zbog toga što pravni uvjeti za primjenu članka 99. APK-a nisu ispunjeni. Odnosno, što se tiče stavka 1. članka 99., osoba ovlaštena za podnošenje zahtjeva, odnosno upravno tijelo koje je donijelo odluku, ombudsman ili ovisno o slučaju, dotično državno odvjetništvo, nije

podnijelo zahtjev za ponovno otvaranje upravnog postupka u roku od mjesec dana od datuma odluke iz 2007.

- 61 Stoga, kao što je sud koji je uputio zahtjev u biti istaknuo, Byankov sada, osim mogućnosti da otplati iznos potraživanja ili pruži primjereno osiguranje, nema mogućnosti, ako se uzme u obzir samo bugarsko pravo, preispitivanja činjeničnih i pravnih okolnosti koje su dovele do teritorijalne zabrane kojoj on podliježe, unatoč tome što je takva zabrana očito protivna zahtjevima prava Unije, posebno onima iz članka 27. Direktive 2004/38, a što je očigledno iz odgovora na treće pitanje i prihvaćeno u zahtjevu za prethodnu odluku.
- 62 Nadalje, relevantna bugarska upravna tijela, koja podliježu obvezi poštovanja nadređenosti prava Unije (vidjeti u tom smislu osobito presudu od 12. siječnja 2010., Petersen, C-341/08, Zb., str. I-47., t. 80. i navedenu sudsku praksu) više nisu u mogućnosti, prema tumačenju propisa o kojemu je riječ u glavnom postupku na način kako ga tumači sud koji je uputio zahtjev, izvršiti svoju ovlast da predmet Byankov daju preispitati posebno s obzirom na prethodno navedene presude Suda Jipa, Gaydarov i Aladzhov. Ta se ovlast može izvršiti samo u roku od mjesec dana od datuma na koji je dotični akt donesen.
- 63 Međutim, iz sudske prakse Suda proizlazi da odredbe članka 21. stavka 1. UFEU-a pojedincima dodjeljuju prava koja mogu isticati na sudu, a koja nacionalni sudovi trebaju štiti (vidjeti u tom smislu osobito presudu od 17. rujna 2002., Baumbast i R., C-413/99, Zb., str. I-7091., t. od 84. do 86.).
- 64 Nadalje, posebno u skladu s načelom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a, na svim je tijelima država članica, uključujući upravna i sudska tijela, da osiguravaju poštovanje pravila prava Unije u području svoje nadležnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 13. travnja 2010., Wall, C-91/08, Zb., str. I-2815., t. 69.).
- 65 Dakle, pitanje u ovom predmetu jest može li, radi zaštite prava pojedinaca koja proizlaze iz prava Unije, nacionalni sud koji odlučuje o žalbi poput Byankovove smatrati, s obzirom na članak 4. stavak 3. UEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 13. ožujka 2007. Unibet, C-432/05, Zb., str. I-2271., t. 38. i navedenu sudsku praksu), da treba priznati postojanje obveze upravnog tijela da preispita i, prema potrebi, poništi zabranu napuštanja državnog područja o kojoj je riječ u predmetu pred sudom koji je uputio zahtjev (vidjeti po analogiji prethodno navedenu presudu i-21 Njemačka i Arcor, t. 55. i 56.).
- 66 U skladu s tim, prvo i drugo pitanje valja shvatiti kao da se njima u bitnom želi utvrditi treba li, u okolnostima poput onih iz glavnog postupka, pravo Unije tumačiti u smislu da mu je protivan propis države članice prema kojem upravni postupak koji je rezultirao donošenjem zabrane napuštanja državnog područja poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja je postala konačna i koja nije osporavana pred sudom, može biti ponovno otvoren — u slučaju kada je ta zabrana očito protivna pravu Unije — samo u okolnostima poput onih koje su taksativno navedene u članku 99. APK-a, i to unatoč činjenici da takva zabrana nastavlja proizvoditi pravne učinke u pogledu svojeg adresata.

Preformulirano prvo i drugo pitanje

- 67 Iz točaka od 30. do 32. ove presude posebno proizlazi da se zaštita koju propisuje zakonodavac Europske unije u članku 32. Direktive 2004/38 odnosi na mjere kojima se građanima Unije zabranjuje napuštanje područja države članice.
- 68 Međutim, kako bi se postupak preispitivanja mogao primijeniti u specifičnom kontekstu članka 32., predmetna mjera mora, između ostaloga, biti „[valjano] donesena u skladu s pravom [Unije]”. Iz odgovora na treće pitanje očito je da to nije slučaj s mjerom kao što je odluka iz 2007. Zbog toga se osobito članak 32. Direktive 2004/38 sam po sebi ne može smatrati primjenjivim na spor u glavnom postupku.
- 69 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, u nedostatku propisa Unije u ovom pogledu, prema načelu postupovne autonomije država članica, na domaćem je pravnom sustavu svake države članice da uredi pravne postupke kojima se osigurava zaštita prava pojedinca koja proizlaze iz prava Unije (vidjeti prethodno navedenu presudu Wall, t. 63.), pod uvjetom da nisu nepovoljnija od onih koja uređuju slične nacionalne situacije (načelo ekvivalentnosti) te da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano ne otežavaju ostvarivanje pravâ koja im dodjeljuje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti) (vidjeti osobito presude od 14. prosinca 1995., Peterbroeck, C-312/93, Zb., str. I-4599., t. 12.; i-21 Njemačka i Arcor, prethodno navedenu, t. 57. i navedenu sudsku praksu kao i presudu od 12. srpnja 2012., VALE Építési, C-378/10, t. 48. i navedenu sudsku praksu).
- 70 Što se tiče načela ekvivalentnosti, ono zahtijeva da se sva pravila u vezi s pravnim lijekovima bez razlike primjenjuju na pravne lijekove koji se temelje na povredi prava Unije i one koji se temelje na povredi nacionalnog prava (vidjeti osobito presude od 29. listopada 2009., Pontin, C-63/08, Zb., str. I-10467., t. 45. i navedenu sudsku praksu i od 19. srpnja 2012., Littlewoods Retail i dr., C-591/10, t. 31.).
- 71 U tom smislu, sud koji je uputio zahtjev nije se posebno bavio pitanjem razlikuju li se uvjeti za provedbu članka 99. APK-a ovisno o tome temelji li se zahtjev za utvrđivanje nezakonitosti konačnog upravnog akta na povredi prava Europske unije ili povredi nacionalnog prava.
- 72 U ovom predmetu pitanje koje se posebno postavlja jest je li nacionalni propis poput onog koji opisuje sud koji je uputio zahtjev spojiv s načelima djelotvornosti i lojalne suradnje.
- 73 Naime, prema tom propisu, adresati zabrana napuštanja državnog područja u situacijama poput Byankovove neće nikada, osim ako plate iznose potraživanja ili pruže primjereno osiguranje, imati priliku da se njihovi predmeti upute na preispitivanje, bez obzira na očitu nezakonitost izrečene trajne zabrane napuštanja državnog područja.
- 74 S druge strane, kao što proizlazi iz, između ostaloga, točaka 13. i 15. ove presude, budući da nije pokrenuta inicijativa za ukidanje zabrana napuštanja državnog područja izrečenih prema članku 76. stavku 3. ZBLD-a, posebno nakon prethodno navedene presude u predmetu Jipa i budući da se u slučaju primjene članka 99. stavka 1. primjenjuje razdoblje od mjesec dana APK-a, relevantna upravna tijela smatraju da u situacijama poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku nemaju pravo dopustiti preispitivanje unatoč tome što je nezakonitost prema pravu Unije potvrđena u sudskoj praksi Suda.

- 75 Iz sudske prakse Suda proizlazi da situacije u kojima se postavlja pitanje onemogućava li određena nacionalna postupovna odredba ostvarivanje prava koja pojedinci imaju na temelju pravnog poretka Unije ili značajno otežava ostvarivanje tog prava, treba analizirati upućivanjem na ulogu te odredbe u postupku kao cjelini i na napredak i posebne značajke tog postupka pred raznim nacionalnim tijelima (vidjeti osobito prethodno navedenu presudu Peterbroeck, t. 14., presudu od 3. rujna 2009., Fallimento Olimpclub, C-2/08, Zb., str. I-7501., t. 27., i presudu od 14. lipnja 2012., Banco Español de Crédito, C-618/10, t. 49).
- 76 U tom smislu Sud je već potvrdio da konačnost upravne odluke pridonosi pravnoj sigurnosti, što ima za posljedicu da prema pravu Unije upravno tijelo u načelu nema obvezu ponovno odlučivati o upravnoj odluci koja je postala konačna (vidjeti u tom smislu presudu od 12. veljače 2008., Kempfer, C-2/06, Zb., str. I-411., t. 37.).
- 77 Unatoč tomu, u bitnom mišljenju Suda je da se u posebnim okolnostima, u skladu s načelom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a, od nacionalnog upravnog tijela može zahtijevati da preispita upravnu odluku koja je postala konačna, posebno kako bi se uzelo u obzir tumačenje neke relevantne odredbe europskog prava koje je u međuvremenu dao Sud (vidjeti prethodno navedenu presudu Kempfer, t. 38.). Iz sudske prakse proizlazi da je Sud, u tom smislu, uzeo u obzir posebnosti situacija i interesa u predmetu radi postizanja ravnoteže između zahtjeva za pravnu sigurnost i zahtjeva za zakonitost prema pravu Unije (vidjeti u tom smislu osobito prethodno navedene presude Kühne & Heitz, t. 25. i 26.; i-21. Njemačka i Arcor, t. 53., 63. i 64.; Kempfer, t. 46., 55. i 60., kao i Fallimento Olimpclub, t. 22., 26. i 31.).
- 78 U ovom slučaju valja posebno razmotriti može li, u situacijama poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, nacionalni propis poput onog opisanog u zahtjevu za prethodnu odluku biti opravdan radi zaštite načela pravne sigurnosti, uzimajući u obzir posljedice koje proizlaze iz takvog propisa za primjenu prava Unije i za građane Unije koji podliježu zabranama napuštanja državnog područja poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku (vidjeti po analogiji prethodno navedenu presudu Fallimento Olimpclub, t. 28.).
- 79 Kao što proizlazi iz odgovora na treće pitanje, a posebno iz t. 37., 42. i 44. ove presude, u okolnostima poput onih iz glavnog postupka, propis koji se primjenjuje u glavnom postupku, a kojim se ne predviđa redovito preispitivanje, propisuje trajnu zabranu napuštanja državnog područja te time čini trajnu povredu prava utvrđenog u članku 21. stavku 1. UFEU-a na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica. U takvim okolnostima, zabrana te vrste negacija je slobode kretanja i boravka na državnom području država članica koja proizlazi iz statusa građanina Unije (vidjeti po analogiji presudu od 19. siječnja 1999., Calfa, C-348/96, Zb., str. I-11., t. 18.).
- 80 Nadalje, člankom 32. stavkom 1. Direktive 2004/38 zakonodavac Unije obvezao je države članice da predvide mogućnost preispitivanja mjera kojima se osobi zabranjuje ulazak na njihovo državno područje ili napuštanje njihovog državnog područja, čak i u slučaju kada su te mjere valjano donesene prema pravu Unije i čak i kada su one postale konačne, kao što je slučaj s odlukom iz 2007. Tim više bi isto trebalo važiti za zabrane napuštanja državnog područja, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koje nisu valjano donesene u skladu s pravom Unije i negacija su slobode utvrđene

člankom 21. stavkom 1. UFEU-a. U takvoj situaciji, načelo pravne sigurnosti ne podrazumijeva apsolutnu obvezu da akt kojim se izriče takva zabrana vremenski neograničeno nastavlja proizvoditi pravne učinke.

- 81 Uzimajući u obzir i važnost koju primarno zakonodavstvo pridaje statusu građanina Unije (vidjeti osobito presudu od 2. ožujka 2010., Rottmann, C-135/08, Zb., str. I-1449., t. 43. i 56.), treba zaključiti da, u situacijama poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, nacionalni propis poput onog koji je opisan u zahtjevu za prethodnu odluku, koji (i) apsolutnim teritorijalnim zabranama sprječava građane Unije u ostvarivanju prava na slobodno kretanje i boravak koja su im dodijeljena člankom 21. UFEU-a i (ii) sprječava upravna tijela da djeluju u skladu sa sudskom praksom kojom je Sud potvrdio da su, prema pravu Unije, takve zabrane nezakonite, ne može se razumno opravdati načelom pravne sigurnosti i stoga treba smatrati da je u tom pogledu protivan načelu djelotvornosti i članku 4. stavku 3. UEU-a (vidjeti po analogiji prethodno navedenu presudu Fallimento Olimpiclub, t. 30. i 31.).
- 82 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti da pravo Unije treba tumačiti u smislu da mu je protivan propis države članice prema kojemu upravni postupak koji je rezultirao donošenjem zabrane napuštanja državnog područja poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja je postala konačna i koja nije osporavana pred sudom, može biti ponovno otvoren, u slučaju kada je ta zabrana očito protivna pravu Unije, samo u okolnostima poput onih koje su taksativno navedene u članku 99. APK-a, i to unatoč činjenici da takva zabrana nastavlja proizvoditi pravne učinke u pogledu svojeg adresata.

Troškovi

- 83 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

- 1. Pravo Unije treba tumačiti u smislu da mu je protivna primjena nacionalne odredbe kojom se predviđa izricanje ograničenja slobode kretanja u Europskoj uniji državljaninu države članice samo na temelju činjenice da prema pravnoj osobi privatnog prava ima dug koji prelazi zakonom propisani prag i koji nije osiguran.**
- 2. Pravo Unije treba tumačiti u smislu da mu je protivan propis države članice prema kojemu upravni postupak koji je rezultirao donošenjem zabrane napuštanja državnog područja poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja je postala konačna i koja nije osporavana pred sudom, može biti ponovno otvoren, u slučaju kada je ta zabrana očito protivna pravu Unije, samo u okolnostima poput onih koje su taksativno navedene u članku 99. Zakona o upravnom postupku (Administrativnoprotsesualen kodeks), i to unatoč činjenici da takva zabrana i nadalje proizvodi pravne učinke u pogledu svojeg adresata.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: bugarski

RADNI PRIJEVOD