



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н Р. MENGOZZI

представено на 21 юни 2012 година¹

Дело C-249/11

Христо Бянков

срещу

Главен секретар на Министерството на вътрешните работи

(Преюдициално запитване, отправено от Административен съд София-град (България))

„Право на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки — Административна мярка забрана за напускане на страната поради непогасяване на задължение към юридическо лице на частното право — Принцип на правна сигурност спрямо административните актове, станали окончателни — Принципи на равностойност и ефективност“

1. Съдът на Европейския съюз вече се е произнасял по съвместимостта с правото на Съюза на мерки за забрана за напускане на страната, наложени от държава членка на един от собствените ѝ граждани, поради факта че той е длъжник по данъчно задължение, квалифицирано от националното право като такова в голям размер². В рамките на настоящото преюдициално запитване Съдът е приканен да вземе становище в хипотезата, в която дългът вече не е към държавния бюджет, а към частноправно юридическо лице. Освен това Съдът е запитан за условията, при които правото на Съюза налага на националните съдилища да преразгледат законосъобразността на окончателен административен акт, който не е оспорен пред съд, поради противоречието му с правото на Съюза.

I – Правна рамка

A– Директива 2004/38/ЕО

2. Съображение 31 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО³, гласи, че „[н]астоящата директива спазва основните права и свободи и спазва принципите, признати по-конкретно от Хартата на основните права на Европейския съюз“.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Решение от 17 ноември 2011 г. по дело Аладжов (C-434/10, Сборник, стр. I-11659).

3 — ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, глава 5, том 7, стр. 56.

3. Член 4, параграф 1 от Директива 2004/38 предвижда, че „[б]ез да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт [...] имат правото да напускат територията на държава членка, за да пътуват до друга държава членка“.

4. Член 27, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/38, който е включен в глава VI от нея, посветена на ограниченията на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, гласи:

„1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция“.

5. Член 31 от Директива 2004/38 е посветен на процедурните гаранции, които трябва да се предоставят на гражданите на Съюза. По-специално член 31, параграф 1 от същата директива гласи, че „[н]а засегнатите лица се дава достъп до процедури за обжалване по съдебен и когато е целесъобразно, административен път в приемащата държава членка или искане за преразглеждане на всяко решение, взето по отношение на тях на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“.

6. Член 31, параграф 3 от Директива 2004/38 предвижда, че „[п]роцедурите за правна защита дават възможност да се разгледа законосъобразността на решението, както и да се проверят фактите и обстоятелствата, на които се основава предложената мярка. Те гарантират, че решението не е несъразмерно, особено с оглед на изискванията, постановени в член 28“.

7. Член 32 от Директива 2004/38 определя срока на действие на заповедите за забрана на достъп. Параграф 1 от него гласи следното:

„Лицата, на които е бил забранен достъп до страната от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, могат да подадат молба за вдигане на забраната за достъп след разумен период от време, в зависимост от обстоятелствата и при всички случаи след три години от изпълнението на окончателната заповед за забрана на достъпа, валидно приета в съответствие със законодателството на Общността, като излагат мотиви, показващи, че е настъпила съществена промяна в обстоятелствата, които са дали основание за решението за забраната на достъп.

Засегнатата държава членка се произнася по тази молба в срок от шест месеца от подаването ѝ“.

Б – *Българското право*

1. Закон за българските лични документи

8. Член 23, алинея 2 от Закона за българските лични документи (наричан по-нататък ЗБЛД)⁴ разпорежда, че „[в]секи български гражданин има право да напуска страната и с лична карта и да се завръща с нея през вътрешните граници на Република България с държавите — членки на Европейския съюз, както и в случаите, предвидени в международни договори“.

9. Алинея 3 от същия член продължава, уточнявайки, че „[п]равото по ал. 2 не подлежи на ограничения, освен ако това е предвидено в закон и има за цел защита на националната сигурност, обществения ред, здравето на гражданите или на правата и свободите на други граждани“.

10. Член 76, точка 3 от ЗБЛД предвижда в редакцията му в сила към момента на приемане на спорния акт, че „[м]оже да не се разреши напускане на страната, паспорти и заместващи ги документи да не се издават, а издадените да се отнемат на лица, които имат парични задължения в големи размери към български физически и юридически лица и към чуждестранни такива, установени по съдебен ред, освен ако личното им имущество покрива задължението или ако представят надлежно обезпечение“.

11. От преписката по делото е видно, че в резултат на две последователни намеси на българския законодател член 76, точка 3 от ЗБЛД е отменен⁵, без обаче посоченият законодател да уточни условията, при които приетите на това основание мерки престават да пораждаат действието си⁶. Следователно принудителните административни мерки, приети на основание член 76, точка 3 от ЗБЛД преди отмяната му, трябва да се считат по смисъла на националното законодателство за личните документи за продължаващи да пораждаат действието си.

2. Административнопроцесуален кодекс

12. Член 99 от Административнопроцесуалния кодекс (наричан по-нататък „АПК“) е включен в глава 7 от АПК, посветена на предпоставките за възобновяване на производства по издаване на административни актове. Споменатият член гласи:

„Влязъл в сила индивидуален или общ административен акт, който не е бил оспорен пред съда, може да бъде отменен или изменен от непосредствено по-горестоящия административен орган, а ако актът не е подлежал на оспорване по административен ред — от органа, който го е издал, когато:

1. съществено е нарушено някое от изискванията за законосъобразността му;

[...]

7. с решение на Европейския съд за защита на правата на човека е установено нарушение на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи“.

4 — ДВ, бр. 93 от 11 август 1998 г., изменен с ДВ, бр. 105 от 22 декември 2006 г.

5 — Вж. ДВ, бр. 82 от 16 октомври 2009 г.

6 — За разлика от изрично предвиденото от българския законодател относно мерките, приети на основание на други отменени точки на член 76 от ЗБЛД: вж. Закона за изменение и допълнение на Закона за българските лични документи (ДВ, бр. 26 от 6 април 2010 г.).

II – Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

13. Жалбоподателят в главното производство г-н Бянков е български гражданин. На 17 април 2007 г. със заповед, издадена на основание на действащия тогава член 76, точка 3 от ЗБЛД, му е забранено да напуска територията на България и да му бъдат издавани паспорти или заместващи ги документи (наричана по-нататък „заповедта от 2007 г.“). По искане на частен съдебен изпълнител посочената мярка е наложена на г-н Бянков от директора на Областна дирекция на Министерството на вътрешните работи поради задължение в голям размер⁷ към българско частноправно юридическо лице и поради невъзможността му да представи надлежно обезпечение. Г-н Бянков не е обжалвал заповедта и тя е влязла в сила.

14. На 6 юли 2010 г., или повече от три години след издаването на спорния административен акт, г-н Бянков подава молба до автора на акта за възобновяване на административното производство и отмяна на въпросния акт. По този повод г-н Бянков изтъква, че свободата му на движение, с която се ползва като гражданин на Съюза, може да бъде ограничавана само при условията, предвидени в правото на Съюза. Ограничението, което му е наложено със заповедта от 2007 г., според него не попада в обхвата на понятието за обществен ред по смисъла на Директива 2004/38, което следвало по-специално от решението на Съда, постановено след издаването на спорния акт по дело Jira⁸.

15. Главният секретар на Министерството на вътрешните работи, на когото е препратена молбата на г-н Бянков, я разглежда като искане за отмяна на влязъл в сила административен акт — производство, уредено в член 99 от АПК. Компетентният административен орган отхвърля молбата със заповед от 20 юли 2010 г.

16. В резултат на това жалбоподателят в главното производство решава да сезира запитващата юрисдикция с искане за отмяна на тази заповед и уважаване на молбата му за отмяна на заповедта от 2007 г.

17. При тези обстоятелства Административен съд София-град решава да спре производството и на основание член 267 ДФЕС отправя преюдициално запитване, постъпило в секретариата на Съда на 19 май 2011 г., със следните преюдициални въпроси:

- „1. Изисква ли принципът за лоялно сътрудничество по член 4, параграф 3 ДЕС, тълкуван във връзка с членове 20 [ДФЕС] и 21 ДФЕС, национална разпоредба на държава членка като тази по главното производство, която допуска отмяната на окончателен административен акт, за да се преустанови нарушение на основно право, установено с решение на Европейския съд по правата на човека, което право едновременно е признато и по правото на Европейския съюз, каквото е правото на свобода на движение на гражданите на държавите членки, да бъде приложена и по отношение на постановеното с решение на Съда на Европейския съюз тълкуване на относими към ограниченията за упражняване на посоченото право норми по правото на Съюза, предвид фактите по главното производство, и когато, за да се преустанови нарушението на правото, е необходима отмяната на акта?
2. Следва ли от член 31, параграфи 1 и 3 от Директива 2004/38, че когато държава членка е предвидила по националното си право производство за преразглеждане на административен акт, който ограничава правото по член 4, параграф 1 от същата директива, компетентният административен орган е задължен по искане на адресата на този акт да го преразгледа и да прецени законосъобразността му, като съобрази и

7 — Т.е. според българското право сума в размер над 5000 BGN.

8 — Решение от 10 юли 2008 г. (C-33/07, Сборник, стр. I-5157).

съдебната практика на Съда на Европейския съюз по тълкуването на относими норми по правото на ЕС, уреждащи условията и ограниченията, при които се упражнява това право, с цел да се гарантира, че наложеното ограничение на правото не е несъразмерно към момента на издаването на акта за преразглеждането, когато административният акт за налагане на ограничението е станал окончателен към този момент?

3. Допускат ли разпоредбите на член 52, параграф 1, второ изречение от Хартата за основните права на Европейския съюз, респективно на член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 [...], прилагането на национална разпоредба, предвиждаща налагането на ограничение на правото на свобода на движение на гражданин на държава — членка на ЕС, в рамките на ЕС, само на основание на съществуващо задължение над определен предвиден в закона размер към частно лице — търговско дружество, което не е обезпечено, във връзка с висящо изпълнително дело за събиране на вземането и без да се вземе предвид възможността да бъде събрано от орган на друга държава членка, предвидена по правото на Съюза?“.

III – Производството пред Съда

18. Европейската комисия е единствената заинтересована страна, която е представила писмено становище пред Съда.

IV – Правен анализ

19. Струва ми се, че за по-добро разбиране на настоящото дело е от значение да се изяснят, доколкото е възможно, твърденията на запитващата юрисдикция и да се реорганизируют поставените от нея въпроси. Ето защо ще започна с разглеждането на третия преюдициален въпрос, предлагайки на Съда сравнително бърз анализ по този въпрос, поради факта че според мен скорошната съдебна практика вече трасира материята в достатъчна степен. По-нататък ще обясня защо няма нужда да се разглежда вторият поставен въпрос. Накрая ще разгледам първия поставен въпрос, но преди това ще го преформулирам.

A– По съвместимостта на мярката за забрана за напускане на страната с правото на Съюза

20. Запитващата юрисдикция поставя въпроса дали наложената на жалбоподателя в главното производство мярка съответства на правото на Съюза и представя за тази цел определен брой доводи. Всъщност тя най-напред посочва на Съда, че член 76, точка 3 от ЗБЛД, въз основа на който е приета мярката за забрана за напускане на страната, наложена на г-н Бянков, е влязъл в сила преди присъединяването на Република България към Съюза и не е имал за цел да транспонира каквато и да било разпоредба от правото на Съюза. От друга страна, тя конкретизира, че член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 не е бил транспониран в националното право по отношение на българските граждани⁹. Впоследствие уточнява, че наложената на г-н Бянков мярка не се отнася до личното му поведение, не посочва по никакъв начин съображенията, които могат да докажат, че налагането на подобна мярка би било от естество да улесни плащането на задължението, по което г-н Бянков е длъжник, нито се основава на каквото и да било съображение, изведено от обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. От своя страна специално подчертавам следната важна особеност: задължението на г-н Бянков е към юридическо лице на частното право.

⁹ — Вж. точка 17 от акта за преюдициално запитване.

21. Имайки предвид тези изходни данни, на първо време ще засегна инцидентния по настоящото дело въпрос за липсата на транспониране на Директива 2004/38 по отношение на българските граждани, след което ще проверя дали положението на г-н Бянков попада в обхвата на правото на Съюза. Накрая ще трябва да се определят условията, при които мярка за забрана за напускане на страната като заповедта от 2007 г. може да се счита за съвместима с предписанията на член 27 от Директива 2004/38.

22. На първо място, по отношение на инцидентния въпрос за липсата на транспониране на Директива 2004/38 спрямо българските граждани, Съдът вече е постановил, че това е без значение предвид задължението на националния съд да осигури пълното действие на разпоредбите от правото на Съюза и при необходимост да не приложи разпоредба, която му противоречи, а член 27 от Директива 2004/38 във всеки случай е непосредствено приложим¹⁰.

23. На второ място, случаят на г-н Бянков, който иска да пътува от територията на държавата, на която е гражданин, до територията на друга държава членка, безспорно попада в приложното поле на правото на свободно движение и престой на гражданите на Съюза в държавите членки¹¹. Правото на свободно движение обаче не е безусловно и може да бъде ограничавано по-специално при условията, предвидени в Директива 2004/38. Съгласно член 27, параграф 1 от същата директива свободата на движение на гражданите на Съюза може да бъде ограничавана от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве, без обаче да се прави позоваване на тези съображения за икономически цели. Ето защо, за да съответства национална мярка като наложената на г-н Бянков на правото на Съюза, трябва да се установи, че е взета при едно от посочените по-горе съображения и при условие че позоваването на посоченото съображение не е направено за икономически цели.

24. Накрая, остава да се определят условията, на които трябва да отговаря мярка, ограничаваша свободното движение на гражданин на Съюза, за да съответства на правото на Съюза. За да се направи това, напомням, че разглежданата в главното производство заповед от 2007 г. не посочва, съгласно твърденията на самата запитваща юрисдикция, никакво съображение, дори свързано с обществения ред, обществената сигурност или, още по-малко вероятно, с общественото здраве. Единственото основание за административната мярка, наложена на г-н Бянков, почива на двойната констатация за съществуването на задължение към частно лице и за невъзможността на длъжника да представи обезпечение.

25. Първата обосновка, която е съществена за преценката на съвместимостта с правото на Съюза на мярка, ограничаваша свободата на движение на гражданин, безспорно липсва. Вярно е, че в настоящото преюдициално производство, по което българското правителство не встъпва, липсва специфичното осветляване, което последното безспорно можеше да предостави на Съда по отношение на целите, преследвани от националния законодател към момента на приемането, а впоследствие и на изменението¹² на закона, на който се основава компетентността на националните административни органи да приемат мерки като разглежданата в главното производство. Следователно окончателната преценка по този въпрос ще трябва да се остави в много голяма степен на запитващата юрисдикция. Без да съм напълно сигурен, тя изтъква хипотезата, че въпросното законодателство, а косвено и засягащата г-н Бянков мярка, преследва целта за защита на кредиторите¹³. Формулирана по този начин, връзката между подобна цел и обществения ред не е напълно очевидна. Във всеки случай, дори да се предположи, че идеята за защита на обществения ред включва такава цел, фактът, че

10 — Решение по дело Аладжов, посочено по-горе (точки 31 и 32).

11 — Пак там (точки 24—27).

12 — Напомням, че законът отменя член 76, точка 3 от ЗБД, оставяйки мерките, които вече са били приети на това основание, да породят действието си, за разлика от мерките, приети въз основа на други точки от същия член 76, които също са отменени.

13 — Вж. точка 60 от акта за преюдициално запитване.

преследването на посочената цел не обхваща изключително икономическо изискване, не следва от акта за преюдициално запитване. Все пак правото на Съюза, и по-специално член 27, параграф 1 от Директива 2004/38, изрично изключва възможността държава членка да се позовава на съображения, свързани с общественения ред, за икономически цели.

26. По този въпрос запитващата юрисдикция се опасява от евентуално разминаване между равнището на защита, предоставено на кредиторите от Европейския съд по правата на човека, и това, което е предоставено от правото на Съюза, намеквайки по този начин, че съдържашото се в член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 изключване за позоваването на съображения от обществен ред за икономически цели не позволявало да се осигури адекватно равнище на защита на интересите на кредиторите, при положение че Европейският съд по правата на човека вече е приел, че подобна цел представлява легитимна цел за защита на правата на трети лица, която може да обоснове ограничаване на свободата на движение, както е закрепена в член 2 от Протокол № 4 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи¹⁴ (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), и при положение че Хартата на основните права на Съюза поставя принципа на равностойна защита на правата и свободите, установени с ЕКПЧ. Запитващата юрисдикция добавя, че би могло да се приеме, че е налице положение, при което е ограничена основна свобода, за да се защитят правата и свободите на трети лица в съответствие с предвиденото в член 52, параграф 1 от Хартата.

27. Предвид тези обстоятелства, струва ми се полезно да се напомни на запитващата юрисдикция — същата, която сезира Съда с преюдициалните въпроси, зададени по дело Аладжов, посочено по-горе — разликата, която трябва да се прави между правото на ЕКПЧ и правото на Съюза. В това отношение вече съм имал възможност да подчертая, че ако Европейският съд по правата на човека е могъл да прецени, че е налице легитимна цел, която може да обоснове ограничаване на свободата на движение, това е така и защото правото на ЕКПЧ и нейните протоколи допуска да се прави позоваване на обществения ред за икономически цели и следователно не предвижда ограничение, подобно на съдържашото се в член 27, параграф 1, *in fine*, от Директива 2004/38. По този начин правовият ред на Съюза толерира в много по-ограничени случаи посегателствата върху свободата на движение на гражданите на Съюза и им предоставя по-високо равнище на защита от системата на ЕКПЧ¹⁵. Правото на Съюза обаче не се задоволява да отпразнува победата на интересите на длъжниците над тези на кредиторите и далеч не игнорира положението на последните. Ако, както аз смятам, член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 не допуска налагането на мярка за забрана за напускане на страната единствено на основание на съществуването на задължение към частни лица, поуката, която трябва да се извади, е и че инструментите, които служат за защита на интересите на кредиторите, по принцип трябва да придобият форми, различни от ограничаването на свободата на движение на длъжника. Всъщност в правото на Съюза съществува правен арсенал, който може да гарантира правата на кредиторите, без непременно да е необходимо да се посяга на свободата на движение на длъжника¹⁶. Ето защо не споделям безпокойството на запитващата юрисдикция по отношение на наличието на различно равнище на защита между системата на ЕКПЧ и правовия ред на Съюза.

28. Ще добавя, че дори да се приеме, че разглежданата в главното производство мярка почива ясно на съображения, свързани с обществения ред — в което не съм убеден поради изложените по-горе причини, — позоваването на тази обосновка не е достатъчно само по себе си, за да стане тя *ipso facto* съвместима с изискванията на правото на Съюза. Междувременно Съдът прие, че

14 — ЕСПЧ, *Riener c/у България* от 23 май 2006 г., жалба № 46343/99 (§ 116 и § 117), Решение по дело *Игнатов c/у България* от 2 юли 2009 г., жалба № 50/02 (§ 35 и § 37) и Решение по дело *Гочев c/у България* от 26 ноември 2009 г., жалба № 34383/03 (§ 48 и § 49).

15 — Вж. точка 30 от моето заключение по дело Аладжов, посочено по-горе.

16 — Тук ще се ограничи да посоча Регламент (ЕО) № 44/2001 на Съвета от 22 декември 2000 година относно компетентността, признаването и изпълнението на съдебни решения по граждански и търговски дела (ОВ L 12, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 74).

„понятието за обществен ред във всеки случай предполага освен смушаването на социалния ред, каквото е всяко нарушение на закона, да е налице и действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес“¹⁷. Тук отново заповедта от 2007 г. е представена от запитващата юрисдикция като лишена от каквато и да е специфична преценка във връзка с поведението на г-н Бянков или с действителния, настоящ и сериозен характер, който би имало посоченото поведение предвид основен интерес на българското общество, който не е определен никъде в преписката по делото.

29. Следователно пълната липса на съображение, свързано със специфичния случай на жалбоподателя в главното производство, цели да потвърди тезата за автоматично прилагане на мерките като засягащите г-н Бянков от момента, в който е установено съществуването на задължение в размер над 5000 BGN, за което длъжникът е в невъзможност да представи надлежно обезпечение. Тъй като обаче Съдът вече е постановил, че „национална законова или подзаконова разпоредба, която придава автоматичен характер на дадено решение за забрана за напускането на територията на страната само поради факта на съществуване на данъчно задължение, без да се вземе предвид личното поведение на съответното лице, не би съответствало на изискванията на правото на Съюза“¹⁸, подобна констатация следва да се наложи и когато забраната за напускане на страната е приета за неограничен период от време единствено поради съществуването на задължение от частноправен характер.

30. Поради предходните причини предлагам на Съда да отговори на третия поставен въпрос, че правото на Съюза не допуска законова разпоредба на държава членка, която позволява на административния орган да забрани на гражданин на тази държава да я напусне само поради задължение, считано от националното право за такова в голям размер, към частноправно юридическо лице, ако разглежданата мярка няма за цел да отговори на действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен интерес на обществото, и ако така преследваната цел има единствено икономически характер. Във всеки случай, дори да се приеме, че мярка за забрана за напускане на страната като наложената на г-н Бянков в главното производство е била приета при условията, предвидени в член 27, параграф 1 от Директива 2004/38, член 27, параграф 2 от същата директива не допуска подобна мярка, ако тя се основава единствено на съществуването на задължението, изключвайки всякаква специфична преценка на личното поведение на заинтересованото лице, и без да се прави позоваване на каквато и да било заплаха, която то би представлявало за обществения ред. Запитващата юрисдикция следва да провери, че не такъв е случаят по делото в главното производство.

Б – По неотнсимостта на членове 31 и 32 от Директива 2004/38 за решаването на спора в главното производство

31. В рамките на втория преюдициален въпрос, поставен на Съда, по същество запитващата юрисдикция иска да се установи дали Директива 2004/38 налага задължение за преразглеждане дори в хипотезата, в която мярката за ограничаване на свободата на движение на гражданина на Съюза е станала окончателна.

32. В това отношение е необходимо да се посочи, че запитващата юрисдикция не е определила правилно приложимата разпоредба от Директива 2004/38. Всъщност член 31 от посочената директива определя процедурните гаранции, които трябва да се осигурят на лицата, засегнати от мерките, които накърняват свободното им движение *към момента* на приемането им. Той цели по-специално да гарантира на посочените лица правото им на ефективно съдебно обжалване. В настоящия случай не е оспорено, че към момента на приемането на заповедта от 2007 г. г-н Бянков разполага с правни средства за защита, които му позволяват да оспори

17 — Решение по дело Аладжов, посочено по-горе (точка 35 и цитираната съдебна практика).

18 — Пак там (точка 43 и цитираната съдебна практика).

посочената забрана за напускане на страната, при необходимост и по съдебен ред. Безспорно е също, че г-н Бянков е избрал да не упражни към онзи момент правото си на ефективно съдебно обжалване, последицата от което е, че посочената заповед е влязла в сила по смисъла на българското право.

33. Следователно правното положение в главното производство, както е описано от запитващата юрисдикция в рамките на втория въпрос¹⁹, не може да се разглежда в светлината на член 31 от Директива 2004/38. Член 32 от посочената директива е този, който урежда срока на действие на заповедите за забрана. Остава да се определи дали той е относим към настоящото дело.

34. Според мен няма никакво съмнение, че гаранциите, наложени от законодателя на Съюза в членове 31 и 32 от Директива 2004/38, трябва да бъдат осигурени по един и същ начин, независимо дали става въпрос за забрана за влизане или за напускане на страната. Следователно член 32 трябва не да се тълкува буквално, а да се направи извод за принципната му приложимост, когато гражданин на Съюза е засегнат от мярка за забрана за напускане на страната.

35. Член 32 от Директива 2004/38 ясно налага задължението на държавите членки да предвидят производство за преразглеждане на мерките, които ограничават свободата на движение на гражданите на Съюза, приети на основание Директива 2004/38. Това производство трябва да може да се приложи срещу окончателна мярка, която ограничава свободното движение на засегнатото лице поне на всеки три години, при съществена промяна в обстоятелствата. Както текстът, така и целта на член 32 от Директива 2004/38 налагат да се приеме, противно на поддържаното от запитващата юрисдикция, че окончателният характер на акта не е пречка за преразглеждането му. Освен това не би имало никакъв смисъл да се изисква преразглеждане само за актовете, които впрочем все още могат да се обжалват.

36. Тъй като заповедта от 2007 г., приета срещу г-н Бянков, е издадена преди повече от три години и е влязла в сила, би могло да се помисли, че тя трябва да се преразгледа на основание член 32 от Директива 2004/38. Две предпоставки, необходими за приложимостта на посочения член към делото в главното производство, обаче липсват. От една страна, за да се открие възможността за преразглеждане, разглежданата мярка трябва да бъде „валидно приета в съответствие със законодателството на [Съюза]“. От анализа на третия поставен въпрос обаче следва, че според мен случаят не е такъв. От друга страна, за да се запази определена правна стабилност, преразглеждането, както е определено в Директива 2004/38, се ограничава до случаите, в които е настъпила „съществена промяна в обстоятелствата, които са дали основание за решението“ за напускане на страната. Съществената промяна може да се състои в отпадането на реалния характер на заплахата, която засегнатото лице действително е могло да представлява за обществения ред или още в заличаването на задължението. Следва да се отбележи, че в случая на г-н Бянков не е настъпила никаква промяна от този род.

37. Ето защо правният проблем, повдигнат в рамките на спора в главното производство, не може да се разреши въз основа на Директива 2004/38. Следователно при тези обстоятелства вторият въпрос, поставен от запитващата юрисдикция, е неотносим към решаването на посочения спор.

19 — Ще напомня, че във въпроса се говори за „процедура за преразглеждане“ към „момента на издаването на акта за преразглеждането“ и най-вече когато административният акт е станал окончателен.

В – По условията, при които правото на Съюза налага да се преразгледа законосъобразността на административен акт, станал окончателен, без да бъде обжалван по съдебен ред, поради противоречието му с правото на Съюза

38. Проблемът, който възниква във връзка със заповедта от 2007 г., се различава значително от разглеждания в член 32 от Директива 2004/38. Посоченият член има предвид хипотезата на мярка, която изначално е законосъобразна съгласно правото на Съюза, но за която впоследствие се оказва, че не съответства повече на посочените в Директива 2004/38 условия. Напротив, положението в главното производство изправя Съда пред мярка, която: а) според мен още от момента на приемането ѝ трябва да се счита за несъвместима с условията по същество, посочени в Директива 2004/38, б) не е била обжалвана по съдебен ред, в резултат на което е влязла в сила, и в) понастоящем се обжалва от засегнатото лице, без обаче оспорването ѝ да може да се счита за молба за вдигане на забраната по смисъла на член 32 от Директива 2004/38.

39. При тези обстоятелства предлагам анализ в три части.

40. Най-напред, внимателният преглед на националното право би помогнал на Съда да определи по-добре релевантната национална разпоредба за целите на анализа на третия поставен преюдициален въпрос. Впоследствие ще трябва да се вземе предвид фактът, че мярката за забрана за напускане на страната, приета срещу жалбоподателя в главното производство, не е била обжалвана по съдебен ред. Накрая и в резултат на това разглеждането ще се води в светлината на принципите на равностойност и ефективност.

1. Състоянието на националното право

41. Положението, в което се намира националният съд, може да се представи по следния начин: сезиран е с жалба за отмяна на административно решение, с което е отхвърлено искането на жалбоподателя в главното производство за възобновяване на административното производство, което е довело до приемането на заповедта от 2007 г. поради твърдяно противоречие на тази заповед с правото на Съюза. Националният съд иска да се установи дали това отхвърляне съответства на изискванията на правото на Съюза. Преди да се реши този въпрос, е важно да се уточни националната правна рамка, в контекста на която се вписва това решение за отказ да се възобнови административното производство, за да бъде то по-добре разбрано.

42. От указанията на запитващата юрисдикция следва, че административното производство, което е довело до приемането на влязъл в сила административен акт, който не е бил оспорен пред съд, по изключение може да бъде възобновено с цел отмяната или изменението на посочения акт в седем различни хипотези, изчерпателно изброени в член 99 от АПК. Сред тези седем хипотези две са привлекли вниманието на запитващата юрисдикция, която е преценила за полезно да запознае с тях Съда.

43. От една страна, това е член 99, точка 7 от АПК. Както аз го разбирам, той позволява на лицето, засегнато от разглеждания административен акт, да поиска във всеки момент, включително и от съда, възобновяване на административното производство в хипотезата, в която в практика на Европейския съд за защита на правата на човека е установено, че въпросният акт нарушава основно право, утвърдено в ЕКПЧ.

44. Тази разпорежба е формулирана по такъв начин, че посочва само практиката на Европейския съд по правата на човека. Не съществува равностойна разпорежба по отношение на практиката на Съда. Подобна разпорежба обаче не е необходима, тъй като, противно на правото на ЕКПЧ, правото на Съюза се характеризира с двете си основни качества — предимството²⁰ и непосредственото действие²¹. От установената съдебна практика следва също, че „тълкуването, което Съдът дава на правна норма [на Съюза] при упражняването на предоставената му по член [267 ДФЕС] компетентност, изяснява и уточнява, когато е необходимо, значението и обхвата на тази норма, така както трябва или е трябвало тя да се разбира и прилага от момента на влизането ѝ в сила“²². Предвид специфичните характеристики на правовия ред на Съюза и особеното естество на механизма на преюдициално запитване, задълженията на националните съдилища по отношение на условията, при които трябва да преразгледат законосъобразността на административен акт, станал окончателен, поради нарушаване на правото на Съюза, трябва да се разглеждат напълно самостоятелно спрямо хипотезата, в която твърдяната незаконосъобразност би произтекла от решение на Европейския съд по правата на човека.

45. Именно от националната правна рамка, представена от запитващата юрисдикция, обаче следва, че националното право предвижда и друга възможност за възобновяване на административното производство, която е самостоятелна спрямо изключително насочената към практиката на Европейския съд по правата на човека и се оказва по-релевантна в настоящото дело.

46. Всъщност член 99, точка 1 от АПК предвижда, че даден административен акт, станал окончателен, може да бъде отменен или изменен, когато съществено е нарушено някое от изискванията за законосъобразността му. Именно поради специфичните характеристики на правото на Съюза, които припомних по-горе, националното понятие за съществено нарушение на законосъобразността трябва да се разбира като визиращо и случаите, в които актът противоречи на правото на Съюза.

47. За разлика от член 99, точка 7 от АПК обаче основанието за възобновяване, предвидено в член 99, точка 1 от АПК, не може да се изтъква във всеки момент от засегнатото с въпросния акт лице. Напротив, отмяната или изменението на административен акт, станал окончателен, в този случай са подчинени на стриктни условия по отношение на инициативата и срока. Всъщност единствено административният орган, автор на акта, прокурорът или омбудсманът може да реши — или поиска — да се отмени или измени посоченият акт, при това в срок от един месец след приемането на акта. От предоставените от запитващата юрисдикция данни следва, че основанието за възобновяване на административното производство, предвидено в член 99, точка 1 от АПК, се счита за „правомощие“ на администрацията. Възможността за прилагането му е оставена на свободната преценка на органите, които могат да инициират отмяната или изменението на акта и следователно упражняват в този смисъл правомощието си изцяло по свое усмотрение, без заинтересованото лице въобще да може да се позове по своя инициатива на съществено накърняване на законосъобразността на акта, който засяга личното му положение. От искането за преюдициално запитване е видно, че административният орган, който се е произнесъл по искането за възобновяване на административното производство на жалбоподателя в главното производство, е установил в решението си от 2010 г., че органът, автор на заповедта от 2007 г., е отказал да упражни правомощието, предвидено в член 99, точка 1 от АПК.

20 — Решение от 15 юли 1964 г. по дело *Costa* (6/64, Recueil, стр. 1141).

21 — Решение от 5 февруари 1963 г. по дело *Van Gend & Loos* (26/62, Recueil, стр. 1).

22 — Решение от 13 януари 2004 г. по дело *Kühne & Heitz* (C-453/00, Recueil, стр. I-837, точка 21 и цитираната съдебна практика).

48. Предвид тези обстоятелства следва да се преформулира първият преюдициален въпрос, по начин, който може ясно да се изведе от искането за преюдициално запитване, като целящ да се установи дали условията, при които се упражнява способът за отмяна, предвиден в член 99, точка 1 от АПК, отговарят на изискванията на правото на Съюза.

2. Неотносимост на практиката по Решение по дело Kühne & Heitz

49. За да определи задълженията, които произтичат от правото на Съюза във връзка с преразглеждането на окончателен административен акт поради противоречието му с правото на Съюза, запитващата юрисдикция многократно прибегва към приноса на съдебната практика в Решение по дело Kühne & Heitz, посочено по-горе. Съгласно това решение Съдът е приел, че принципът на лоялно сътрудничество възлага на административния орган, сезиран с искане в този смисъл, да преразгледа окончателното административно решение — за да вземе предвид тълкуването на релевантната разпоредба, дадено междувременно от Съда, — когато: а) според националното право разполага с правомощието да се откаже от това решение, б) разглежданото решение е станало окончателно в резултат на решение на национална юрисдикция, която се е произнесла в качеството си на последна инстанция, в) предвид последващата практика на Съда посоченото решение се основава на погрешно тълкуване на правото на Съюза, прието без Съдът да е бил сезиран с преюдициално запитване, и г) заинтересованото лице се е обърнало към административния орган веднага след като е узнало за посочената практика²³.

50. От една страна, доколкото предложих да се уточни първият преюдициален въпрос, проблематиката, свързана с появата на решение на Съда след приемането на влязъл в сила административен акт, не ми изглежда повече централна за решаването на спора в главното производство. От друга страна и във всеки случай, предписанията, съдържащи се в това решение, важат само в хипотезата, в която трябва да се претеглят правната сигурност във връзка със силата на пресъдено нещо и задължението на държавите членки да прилагат и спазват правата, които правото на Съюза гарантира на частноправните субекти. Едно от характерните обстоятелства на настоящото преюдициално производство обаче е именно че заповедта от 2007 г. е станала окончателна, без да бъде обжалвана по съдебен ред.

51. Следователно четирите кумулативни условия, определени от Съда в Решение по дело Kühne & Heitz, не са релевантни в настоящото дело, защото в случая не става въпрос за сила на пресъдено нещо²⁴.

3. Преценка на положението в главното производство предвид принципите на равностойност и ефективност

52. Правото на Съюза не изисква „[в] съответствие с принципа на правна сигурност [...] административният орган по принцип да бъде задължен да се откаже от административно решение, което е придобило окончателен характер след изтичане на разумните срокове за обжалване или след изчерпване на способите за обжалването му“²⁵ и „спазването на този принцип позволява да се избегне безкрайното оспорване на административните актове, които пораждат правни последици“²⁶. Предвид това българското право действително предвижда възможността за възобновяване на производството, когато влезият в сила административен акт е опорочен от съществена незаконосъобразност.

23 — Решение по дело Kühne & Heitz, посочено по-горе (точка 28 и диспозитива).

24 — Това становище ще бъде и потвърдено от Съда по повод на решението му от 19 септември 2006 г. по дело i-21 Germany и Arcor (C-392/04 и C-422/04, Recueil, стр. I-8559, точки 53 и 54).

25 — Решение по дело Arrêt i-21 Germany и Arcor, посочено по-горе (точка 51 и цитираната съдебна практика).

26 — Пак там.

53. Когато обаче става въпрос да се определят задълженията, които натежават в правото на Съюза по отношение на преразглеждането на влязъл в сила административен акт, който явно противоречи на правото на Съюза, но не е бил обжалван по съдебен ред, и при условие че оспорването на законосъобразността на акта е позволено от националното право, Съдът отговаря въз основа на принципите на равностойност и ефективност и напомня, че „при липса на правна уредба [на Съюза] в тази област процесуалните правила, целящи да гарантират защитата на правата, които правните субекти извеждат от правото [на Съюза], спадат към вътрешния правов ред на всяка държава членка по силата на принципа за процесуална автономия на държавите членки, при условие обаче че не са по-неблагоприятни от тези, които уреждат подобни положения от вътрешно естество (принцип на равностойността) и не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правовия ред [на Съюза] (принцип на ефективността)²⁷. Следователно положението в главното производство трябва да се разгледа в светлината на тези два принципа.

54. Колкото до принципа на равностойност, той изисква всички правила относно исковете, включително предписаните срокове, да се прилагат еднакво за исковете, основани на нарушение на правото на Съюза, и за тези, които са основани на нарушение на вътрешното право²⁸. В това отношение запитващата юрисдикция не е отчела възможността особените условия, предвидени за прилагането на член 99, точка 1 от АПК, да се различават според основанията за незаконосъобразност, което е изтъкнато срещу влезлия в сила административен акт, в зависимост от това дали е изведено от нарушение на правото на Съюза или от нарушение на вътрешното право.

55. По отношение на принципа на ефективност се налага констатацията, че положението е по-проблематично. Принципът изисква правилата, приложими към условията, при които валидността на влязъл в сила административен акт може да бъде оспорена поради противоречието му с правото на Съюза, не правят невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правовия ред на Съюза в това отношение.

56. Поне две от тези особени условия поставят въпросителни, а именно срокът и лицата, оправомощени да инициират възобновяването на административното производство.

57. По отношение на срока напомням, че Съдът е приел, че държавите членки могат да изискват, в името на принципа на правна сигурност, искането за преразглеждане и за оттегляне на влязло в сила административно решение, противоречащо на правото на Съюза съгласно по-късното тълкуване на това право от Съда, да бъде направено пред компетентната администрация в разумен срок²⁹. Този срок трябва да се предвиди именно при спазване на принципите на ефективност и равностойност³⁰. Налага се констатацията, че член 99, точка 1 от АПК може да служи за основание за възобновяване на административното производство само в срок от един месец, считано от приемането на акта, който не е обжалван по съдебен ред — срок, който според мен не отговаря на изискванията, свързани с принципа на ефективност.

58. Във всеки случай изискванията, свързани с принципа на ефективност, не ми се струват изпълнени и по отношение на органите, оправомощени да инициират възобновяването на административното производство. В хипотезата, в която същественото нарушение на законосъобразността на влязъл в сила административен акт, който не е бил оспорен пред съда,

27 — Пак там (точка 57 и цитираната съдебна практика).

28 — Пак там (точка 62).

29 — Решение от 12 февруари 2008 г. по дело Kempter (C-2/06, Сборник, стр. I-411, точка 59).

30 — Пак там (диспозитив).

е резултат от противоречието му с правото на Съюза, адресатът на акта не може да иска възобновяване на административното производство. Както посочих по-горе, единствено административният орган, автор на акта, прокурорът или омбудсманът може да поиска или да реши производството да бъде възобновено.

59. Подчинено на твърде ограничителни условия за срок и сезиране, основанийето за възобновяване на административното производство, предвидено в член 99, точка 1 от АПК, правейки упражняването на правата, произтичащи от правото на Съюза, прекомерно трудно или практически невъзможно, не позволява в достатъчна степен да се защитят правата, които правните субекти извеждат от правото на Съюза. Ето защо националният съд следва да изведе последствията, които се налагат в рамките на спора в главното производство, за да се произнесе по подадената до него жалба от жалбоподателя в главното производство за отмяна на решението, с което се отказва възобновяването на административното производство.

60. От предходните съображения следва, че правото на Съюза не допуска правило на държава членка, по силата на което административно производство, довело до приемането на влязъл в сила административен акт, който не е бил оспорен пред съд, когато посоченият акт противоречи на правото на Съюза, да може да се възобнови само в срок от един месец, считано от приемането на посочения акт, и единствено по инициатива на органа, автор на акта, на прокурора или на омбудсмана, правейки по този начин прекомерно трудно или практически невъзможно упражняването на правата, предоставени от правовия ред на Съюза.

V – Заключение

61. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори, както следва, на поставените от Административен съд София-град преюдициални въпроси:

- „1) Правото на Съюза не допуска законова разпоредба на държава членка, която позволява на административния орган да забрани на гражданин на тази държава да я напусне само поради задължение, считано от националното право за такова в голям размер, към частноправно юридическо лице, ако разглежданата мярка няма за цел да отговори на действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен интерес на обществото, и ако така преследваната цел има единствено икономически характер. Във всеки случай, дори да се приеме, че мярка за забрана за напускане на страната като наложената на г-н Бянков в главното производство е била приета при условията, предвидени в член 27, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, член 27, параграф 2 от посочената директива не допуска подобна мярка, ако тя се основава единствено на съществуването на задължението, изключвайки всякаква специфична преценка на личното поведение на заинтересованото лице и без да се прави позоваване на каквато и да било заплаха, която то би представлявало за обществения ред. Запитващата юрисдикция следва да провери, че не такъв е случаят по делото в главното производство.
- 2) Правото на Съюза не допуска правило на държава членка, по силата на което административно производство, довело до приемането на влязъл в сила административен акт, който не е бил оспорен пред съд, когато посоченият акт противоречи на правото на Съюза, да може да се възобнови само в срок от един месец, считано от приемането на

посочения акт, и единствено по инициатива на органа, автор на акта, на прокурора или на омбудсмана, правейки по този начин прекомерно трудно или практически невъзможно упражняването на правата, произтичащи от правовия ред на Съюза“.