



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

4 октомври 2012 година \*

„Право на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки — Директива 2004/38/ЕО — Член 27 — 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“

По дело C-249/11

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Административен съд София-град (България) с акт от 9 май 2011 г., постъпил в Съда на 19 май 2011 г., в рамките на производство по дело

**Христо Бянков**

срещу

**Главен секретар на Министерство на вътрешните работи,**

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н J. N. Cunha Rodrigues, председател на състав, г-н U. Lõhmus, г-н A. Ó Caoimh (докладчик), г-н Ал. Арабаджиев и г-н C. G. Fernlund, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Mengozzi,

секретар: г-н A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за Европейската комисия, от г-жа C. Tufvesson и г-н В. Савов, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 21 юни 2012 г.,

постанови настоящото

\* Език на производството: български.

## Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 4, параграф 3 ДЕС във връзка с членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС, член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), както и на член 27, параграф 1 и член 31, параграфи 1 и 3 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 (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-н Бянков и главния секретар на Министерството на вътрешните работи относно отказа за възобновяване на административно производство и за отмяна на административна мярка забрана за напускане на страната, която му е наложена поради непогасяване на задължение към частно лице.

## Правна уредба

### *Правна уредба на Съюза*

- 3 Съображение 31 от Директива 2004/38 гласи, че същата спазва основните права и свободи и спазва принципите, признати от Хартата.
- 4 Съгласно текста на член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 тя се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства, които ги придружават или се присъединяват към тях.
- 5 Член 4, параграф 1 от тази директива гласи следното:

„Без 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“.
- 6 В глава VI от посочената директива, озаглавена „Ограничения на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“, член 27, параграфи 1 и 2 разпорежда:

„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“.

- 7 В същата глава от Директива 2004/38 член 31, озаглавен „Процедурни гаранции“, предвижда:

„1. На 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 общественения ред, обществената сигурност или общественото здраве.

[...]

3. Процедурите 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 [...]

[...]“.

- 8 Член 32, параграф 1 от тази директива, включена също в посочената глава VI, 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“.

#### *Българското законодателство*

- 9 Член 23, алинея 2 от Закона за българските лични документи (ДВ, бр. 93 от 11 август 1998 г.) в редакцията му, приложима в делото по главното производство (ДВ, бр. 105 от 22 декември 2006 г., наричан по-нататък „ЗБЛД“), предвижда, 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“.
- 10 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“.
- 11 Член 76, точка 3 от ЗБЛД гласи:

„Може да не се разреши напускане на страната, паспорти и заместващи ги документи да не се издават на:

[...]

3. [...] 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“.
- 12 По силата на допълнителните разпоредби на ЗБЛД парично задължение, което надхвърля 5 000 лв., се счита за такова „в големи размери“ по смисъла на член 76, точка 3 от ЗБЛД.
- 13 Последната разпоредба е отменена с параграф 62, точка 3 от Закона за изменение и допълнение на Закона за българските документи за самоличност (ДВ, бр. 82 от 16 октомври 2009 г.), влязъл в сила на 20 октомври 2009 г. Същевременно българският законодател не предвижда служебна отмяна на принудителните административни мерки, наложени на основание член 76, точка 3 от ЗБЛД.
- 14 Включен в глава 7 от Административнопроцесуалния кодекс (наричан по-нататък „АПК“), озаглавена „Възобновяване на производства по издаване на административни актове“, член 99 от АПК 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 [Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.]“.
- 15 Според акта за преюдициално запитване член 99, точка 1 от АПК дава правомощие на административния орган да отмени влязъл в сила административен акт, когато съществено е нарушено някое от изискванията за законосъобразността му. По силата на член 100 и член 102, алинея 1 от АПК обаче това правомощие може да се упражни само в едномесечен срок от приемането на акта и по инициатива на административния орган, приел акта, или по предложение на съответния прокурор или на омбудсмана.
- 16 За сметка на това, съгласно член 102, алинея 2 от АПК, в случаите по член 99, точка 7 от този кодекс възобновяване на производството може да се направи по искане на адресата на административна мярка, която, като не е била оспорена пред съда, е влязла в сила.
- 17 От акта за преюдициално запитване е видно, че адресатът на такава мярка може да поиска възобновяване на производството и в случаите по член 99, точки 2—6 от АПК.
- 18 От същия акт е видно и че член 99, точка 2 от АПК посочва по-конкретно хипотезата на нови писмени доказателства.

### **Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси**

- 19 Със заповед на директора на Областна дирекция на Министерството на вътрешните работи от 17 април 2007 г. (наричана по-нататък „заповедта от 2007 г.“) на г-н Бянков, български гражданин, е наложена по силата на член 76, точка 3 от ЗБЛД принудителна административна

мярка забрана да напуска територията на България и да му бъдат издавани паспорти или заместващи ги документи (наричана по-нататък „забраната за напускане на територията, разглеждана по главното производство“).

- 20 Заповедта от 2007 г. е издадена по искане на частен съдебен изпълнител поради наличие на задължение към българско частноправно юридическо лице. В тази заповед се посочва, че задължението в размер на 200 000 лв. ведно с разноски и лихви е „в големи размери“ по смисъла на допълнителните разпоредби на ЗБЛД и че г-н Бянков не е представил надлежно обезпечение.
- 21 Споменатата заповед не е обжалвана пред съда и е станала окончателна.
- 22 На 6 юли 2010 г., или повече от три години след издаването на заповедта от 2007 г., г-н Бянков подава молба за отмяна на забраната за напускане на територията, разглеждана по главното производство, като се позовава на качеството си на гражданин на Съюза и на правото си да се движи и да пребивава свободно в Съюза. Г-н Бянков се позовава и на член 27, параграф 1 от Директива 2004/38, на Решение от 10 юли 2008 г. по дело Јира (C-33/07, Сборник, стр. I-5157) и на Решение № 3909 от 24 март 2010 г. на Върховния административен съд. Той изтъква, че ограничителната мярка, която може да бъде приета по силата на член 76, точка 3 от ЗБЛД, не попада в обхвата на понятието „обществен ред“.
- 23 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.
- 24 Със заповед от 20 юли 2010 г. тази молба е отхвърлена с мотива, че не са налице изискваните от член 99 от АПК правни предпоставки за отмяната на „стабилен административен акт“. Всъщност не било установено нито едно от основанията за отмяна, предвидени в член 99, точки 2—7 от АПК — случаи, в които едно лице може да поиска възобновяване на производството. В частност, като се има предвид, че решението на Върховния административен съд, споменато в точка 22 от настоящото решение, засяга друго лице, а не г-н Бянков, то не съставлява ново писмено доказателство по смисъла на член 99, точка 2 от АПК. Освен това основаниято за отмяна, предвидено в член 99, точка 1 от АПК, не било установено, тъй като в предвидения срок не е подадено искане от лице, което има право да направи това.
- 25 Г-н Бянков сезира запитващата юрисдикция с искане за отмяна на заповедта от 20 юли 2010 г. и уважаване на молбата му за отмяна на заповедта от 2007 г.
- 26 Ответникът по главното производство иска да бъде отхвърлено искането на г-н Бянков, като твърди, че разглежданата по главното производство забрана за напускане на страната е законосъобразна.
- 27 Според запитващата юрисдикция в мотивите на заповедта от 2007 г. не се споменава никакво съображение, свързано с обществения ред, обществената сигурност, нито с общественото здраве, и не се съдържа преценка за личното поведение на г-н Бянков, а също така не се излагат съображения, доказващи, че налагането на разглежданата по главното производство забрана за напускане на страната би улеснило плащането на въпросните парични суми.
- 28 При тези обстоятелства Административен съд София-град решава да спре производството и да постави на Съда 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 [...] 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 съдебната практика на Съда [...] 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], 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 [Съюза], 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?“.

### **По преюдициалните въпроси**

#### *По третия въпрос*

- 29 С третия си въпрос, който следва да бъде разгледан на първо място, запитващата юрисдикция иска да се установи по същество дали правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска прилагането на национална разпоредба, предвиждаща налагането на ограничение на правото на свобода на движение на гражданин на държава членка в рамките на Съюза само поради това че има към частноправно юридическо лице задължение, което надхвърля законовоопределен праг и не е обезпечено.
- 30 В това отношение следва да се отбележи в самото начало, че положение като това на г-н Бянков, който е възпрепятстван да отиде от територията на държавата членка, на която е гражданин, на територията на друга държава членка, попада в обхвата на свободата на движение и пребиваване на територията на държавите членки, както е предоставена от статута на гражданин на Съюза (вж. по аналогия Решение по дело Јира, посочено по-горе, точка 17, Решение от 17 ноември 2011 г. по дело Гайдаров, C-430/10, Сборник, стр. I-11637, точки 24—27 и Решение по дело Аладжов, C-434/10, Сборник, стр. I-11659, точки 24—27).
- 31 Действително от практиката на Съда е видно, че правото на свободно движение включва както правото на гражданите на Съюза да влизат в държава членка, различна от тази, от която произхождат, така и правото да напускат последната. Както Съдът вече е имал възможност да подчертае, основните свободи, гарантирани от Договора за ФЕС, щяха да бъдат лишени от съдържание, ако държавата членка на произход можеше без валидно основание да забранява на

собствените си граждани да напускат нейната територия, за да влязат на територията на друга държава членка (вж. Решение по дело Јіра, посочено по-горе, точка 18 и цитираната съдебна практика).

- 32 Член 4, параграф 1 от Директива 2004/38 впрочем предвижда изрично, без да изисква предварителното упражняване на посоченото право на свободно движение и свободно пребиваване, че 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.
- 33 В това отношение са без значение фактите, подчертани в акта за преюдициално запитване, че член 76, точка 3 от ЗБД, влязъл в сила преди присъединяването на Република България към Съюза, не цели да транспонира правото на Съюза или че член 27 от Директива 2004/38 е транспониран в българския правен ред само относно гражданите на други държави членки, а не на Република България (по този въпрос вж. Решение по дело Аладжов, посочено по-горе, точки 31 и 32).
- 34 При тези условия следва да се припомни, че правото на свободно движение на гражданите на Съюза не е безусловно, а може да бъде съпроводено с ограниченията и условията, предвидени в Договора и в приетите във връзка с неговото прилагане разпоредби (вж. по-специално Решение по дело Јіра, точка 21 и цитираната съдебна практика и Решение по дело Аладжов, точка 28, посочени по-горе).
- 35 Тези ограничения и условия произтичат в частност от член 27, параграф 1 от Директива 2004/38, който допуска държавите членки да ограничават свободата на движение на гражданите на Съюза или на членовете на техните семейства от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Съгласно текста на същата разпоредба обаче не може да се прави позоваване на тези съображения „за икономически цели“ (Решение по дело Аладжов, посочено по-горе, точка 29).
- 36 При това положение, за да допуска правото на Съюза административна мярка като тази по главното производство, трябва по-конкретно да е установено, че тя е приета поради едно от съображенията, изброени в член 27, параграф 1 от Директива 2004/38, и при условие че позоваването на това съображение не е направено за икономически цели.
- 37 От акта за преюдициално запитване и от текста на третия въпрос обаче е видно, че единственото основание за разглежданата по главното производство административна мярка почива на двойната констатация за съществуването на задължение към частноправно юридическо лице и за невъзможността на длъжника да представи обезпечение за това задължение. Общественият ред, обществената сигурност или общественото здраве не са споменати.
- 38 По този въпрос запитващата юрисдикция изтъква хипотезата, според която член 76, точка 3 от ЗБД, и следователно забраната за напускане на територията, разглеждана по главното производство, преследва целта за защита на кредиторите.
- 39 Дори да се предположи, че може валидно да се приеме, че в основата на подобна цел е определена идея за запазване на обществения ред, при прочита на акта за преюдициално запитване не може да се изключи, че забраната за напускане на територията, разглеждана по главното производство, преследва изключително икономическа цел. Член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 обаче изрично изключва възможността държава членка да се позовава на съображения, свързани с обществения ред, за икономически цели.

- 40 Впрочем от практиката на Съда е видно, че прибягването до понятието за обществен ред във всеки случай предполага, освен смущаването на обществения ред, каквото е всяко нарушение на закона, да е налице и действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха, която засяга основен обществен интерес (вж. по-специално Решение по дело Јіра, точка 23 и цитираната съдебна практика и Решение по дело Гайдаров, точка 33, посочени по-горе).
- 41 В тези рамки дерогациите от принципа на свободното движение на хора, на които може да се позовава държава членка, означават по-специално, както се припомня в член 27, параграф 2 от Директива 2004/38, че за да са обосновани, мерките, приети по съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да се основават изключително на личното поведение на засегнатото лице и че не се приемат мотиви, които са изолирани от разглеждания конкретен случай или се опират на съображения за обща превенция (Решение по дело Јіра, точка 24 и Решение по дело Гайдаров, точка 34, посочени по-горе).
- 42 Същевременно от акта за преюдициално запитване е видно, че в заповедта от 2007 г. не се съдържа никаква преценка, която да се отнася специфично до личното поведение на г-н Бянков или до действителния, настоящ и достатъчно сериозен характер на заплаха, която това поведение представлява за основен интерес на българското общество, който не е дефиниран никъде в предадената на Съда преписка.
- 43 Освен това от член 27, параграф 2 на Директива 2004/38, както и от постоянната практика на Съда следва, че мярка, ограничаваща правото на свободно движение, може да бъде обоснована само ако, като е годна да гарантира осъществяването на преследваната с нея цел и не надхвърля необходимото за нейното постигане, зачита принципа на пропорционалност (вж. в този смисъл по-специално Решение по дело Јіра, точка 29 и Решение по дело Гайдаров, точка 40, посочени по-горе).
- 44 В това отношение следва да се отбележи, от една страна, че извън възможността да се плати претендираната сума или да се предостави надлежно обезпечение, разглежданата по главното производство забрана за напускане на територията е абсолютна, тоест тя не е съпроводена с изключения, ограничение във времето или възможност за периодично преразглеждане на фактическите и правните обстоятелства, които са в основата ѝ. По този начин, докато такава забрана не бъде вдигната, нейното правно действие за лице като г-н Бянков се подновява непрестанно и би могло да продължи безкрайно дълго.
- 45 От друга страна, в правото на Съюза са налице правни норми от естество да защитават правата на кредиторите, без при това непременно да се ограничава свободата на движение на длъжника. Достатъчно е като пример да посочим 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), който впрочем се цитира от самата запитваща юрисдикция.
- 46 От това следва, че противно на изразена от запитващата юрисдикция загриженост, не може да се приеме, че поради изключването в рамките на член 27, параграф 1 от Директива 2004/38 на дерогации, направени за икономически цели, правният ред на Съюза не предоставя равнище на защита на правото на собственост на други лица, в случая на кредиторите, което е поне равностойно на установеното по силата на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.
- 47 Както впрочем запитващата юрисдикция по същество отбелязва, от практиката на Европейския съд по правата на човека произтича, че мерките, като разглежданата по главното производство забрана за напускане на страната, които накърняват правото на едно лице да напуска страната си, трябва по-конкретно да бъдат редовно преразглеждани, като в противен случай трябва да се считат за „непропорционални“ по смисъла на същата съдебна практика (вж. в този смисъл



по-специално Решение на ЕСПЧ от 2 юли 2009 г. по дело Игнатов с/у България, жалба № 50/02, точка 37 и Решение на ЕСПЧ от 26 ноември 2009 г. по дело Гочев с/у България, жалба № 34383/03, точки 55—57).

- 48 С оглед на всичко изложено по-горе на третия въпрос следва да се отговори, че правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска прилагането на национална разпоредба, предвиждаща налагането на ограничение на правото на свобода на движение на гражданин на държава членка в рамките на Съюза само поради това че има към частноправно юридическо лице задължение, което надхвърля законовоопределен праг и не е обезпечено.

#### *По първия и втория въпрос*

#### Предварителни съображения

- 49 От предадената на Съда преписка е видно, че запитващата юрисдикция е сезирана с жалба за отмяна поради твърдяно противоречие с правото на Съюза на административно решение, с което е отхвърлено искането на г-н Бянков за възобновяване на административно производство, довело до приемането на заповедта от 2007 г. Следователно в спора по главното производство става въпрос да се определи дали това отхвърляне съответства на изискванията на правото на Съюза.
- 50 В този контекст запитващата юрисдикция обсъжда, в рамките на първия си въпрос, съчетаването на принципа на правна сигурност спрямо административен акт, станал окончателен, от една страна, и принципа на ефективна съдебна защита на правата, предоставени на правните субекти от правото на Съюза, от друга страна. Тази юрисдикция взема предвид особено Решение от 13 януари 2004 г. по дело Kühne & Heitz (C-453/00, Recueil, стр. I-837) и част от произтичащата от него съдебна практика. От нея тя, изглежда, прави извода, че по същество принципът на ефективна съдебна защита винаги достига своите предели, когато се изправи пред „национални правила, които закрепват принципа на правна сигурност по отношение на административните актове“.
- 51 В конкретния случай обаче следва да се заеме позиция относно изложеното по този въпрос в акта за преюдициално запитване. Всъщност е достатъчно да се припомни, че щом като заповедта от 2007 г. е станала окончателна, без да е била обжалвана пред съда, Решение по дело Kühne & Heitz, посочено по-горе, не е пряко относимо за целите на определянето дали в положение като разглежданото по главното производство административният орган е длъжен да възобнови административното производство с оглед на отмяната на административен акт като заповедта от 2007 г. (вж. по аналогия Решение 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).
- 52 Също така в контекста, изложен в точка 49 от настоящото решение, с втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи по същество дали член 31 от Директива 2004/38 може в положение като разглежданото по главното производство да послужи като основание на задължение за преразглеждане на административно решение.
- 53 Посоченият член 31 цели именно да гарантира на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства достъп до процедури за обжалване по съдебен и когато е целесъобразно, по административен път на решения, ограничаващи правото им на свободно движение и на свободно пребиваване в държавите членки.
- 54 Изискваните от посочения член 31 процесуални гаранции са предназначени да се прилагат към момента на приемане на мерките, ограничаващи споменатото право.

- 55 В настоящия случай обаче 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 разглежданата по главното производство забрана за напускане на страната, при необходимост и по съдебен ред. Действително от акта за преюдициално запитване е видно, че към момента на приемането на заповедта от 2007 г. г-н Бянков не е обжалвал същата, последицата от което е, че тя е влязла в сила.
- 56 От това следва, че член 31 от Директива 2004/38 не е предназначен да се прилага сам по себе си към правни положения като описаните от запитващата юрисдикция в рамките на нейния втори въпрос.
- 57 В рамките на въведеното с член 267ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда той трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това, при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени (вж. по-специално Решение от 17 юли 1997 г. по дело *Krüger*, C-334/95, *Recueil*, стр. I-4517, точки 22 и 23 и Решение от 14 октомври 2010 г. по дело *Fuß*, C-243/09, *Сборник*, стр. I-9849, точка 39 и цитираната съдебна практика).
- 58 За тази цел Съдът може да извлече от съвкупността от елементите, предоставени от националната юрисдикция, и в частност от мотивите на акта за преюдициално запитване, нормите и принципите на правото на Съюза, които изискват тълкуване, предвид предмета на спора по главното производство (вж. в този смисъл по-специално Решение от 29 ноември 1978 г. по дело *Redmond*, 83/78, *Recueil*, стр. 2347, точка 26, Решение от 23 октомври 2003 г. по дело *Inizan*, C-56/01, *Recueil*, стр. I-12403, точка 34 и Решение по дело *Fuß*, посочено по-горе, точка 40).
- 59 В това отношение от акта за преюдициално запитване е видно, че по българското право административното производство, което е довело до приемането на окончателен индивидуален административен акт, който не е бил оспорен пред съда, по изключение може да бъде възобновено с цел отмяната или изменението на посочения акт в случаите, изчерпателно изброени в член 99 от АПК.
- 60 Освен това, както е видно от точки 15, 23 и 24 от настоящото решение, искането на г-н Бянков за възобновяване на административното производство с оглед на отмяната на забраната за напускане на територията, разглеждана по главното производство, е било отхвърлено, с мотива че не са налице изискваните правни предпоставки за прилагането на член 99 от АПК. В частност, що се отнася до точка 1 на този член, не е подадено искане за възобновяване на административното производство в едномесечен срок, считано от датата на заповедта от 2007 г. от лице, което има право да направи това, а именно административния орган, издал тази заповед, омбудсмана или при необходимост съответния прокурор.
- 61 При това положение, както запитващата юрисдикция по същество отбелязва, извън възможността да се плати претендираната сума или да се предостави надлежно обезпечение, г-н Бянков занапред няма никаква възможност в обхвата само на българското право за постигане на периодично преразглеждане на фактическите и правните обстоятелства, довели до наложената му забрана за напускане на територията, и то въпреки факта, че както произтича от отговора, даден на третия въпрос, и както впрочем е възприет в акта за преюдициално запитване, такава забрана очевидно противоречи на изискванията на правото на Съюза, в частност тези по член 27 от Директива 2004/38.
- 62 По-нататък, съответните органи от българската администрация, които имат задължението да спазват предимството на правото на Съюза (вж. в този смисъл по-специално Решение от 12 януари 2010 г. по дело *Petersen*, C-341/08, *Сборник*, стр. I-47, точка 80 и цитираната съдебна

практика), вече не са в състояние, според предоставеното от запитващата юрисдикция тълкуване на разглежданата по главното производство правна уредба, да упражняват своята възможност да поискат преразглеждане на случая на г-н Бянков в светлината по-конкретно на изводите, произтичащи от Решение по дело Jira, Решение по дело Гайдаров и Решение по дело Аладжов, посочени по-горе. Тази възможност може да бъде упражнена само в едномесечен срок, считано от датата на приемане на съответния акт.

- 63 Същевременно от практиката на Съда следва, че разпоредбите на член 21, параграф 1 ДФЕС предоставят на частноправните субекти права, на които те могат да се позовават по съдебен ред и които националните юрисдикции трябва да защитават (вж. в този смисъл по-специално Решение от 17 септември 2002 г. по дело Baumbast и R, C-413/99, Recueil, стр. I-7091, точки 84–86).
- 64 Освен това по силата на принципа за лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС, в рамките на своите правомощия всички органи на държавите членки, включително административните и правораздавателните органи, имат задължението да гарантират спазването на нормите на правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 13 април 2010 г. по дело Wall, C-91/08, Сборник, стр. I-2815, точка 69).
- 65 Следователно в конкретния случай става въпрос за това дали, за да защити правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, на националния съд, сезиран с жалба като тази на г-н Бянков, може да се наложи, предвид член 4, параграф 3 ДЕС (вж. в този смисъл Решение от 13 март 2007 г. по дело Unibet, C-432/05, Сборник, стр. I-2271, точка 38 и цитираната съдебна практика), да признае съществуването на задължение за административния орган да преразгледа и при необходимост да отмени забрана за напускане на територията като разглежданата по главното производство (вж. по аналогия Решение по дело i-21 Germany и Arcor, посочено по-горе, точки 55 и 56).
- 66 При тези условия първият и вторият въпрос трябва да се схващат като насочени по същество към изясняване на това дали при обстоятелства като тези в спора по главното производство правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, по силата на която административното производство, довело до приемане на забрана за напускане на територията като разглежданата по главното производство, която не е била оспорена пред съда и е станала окончателна, може да бъде възобновено, в случай че тази забрана е в явно противоречие с правото на Съюза, само при условия като ограничително изброените в член 99 от АПК, и то въпреки факта, че такава забрана продължава да поражда правно действие по отношение на адресата си.

По първия и втория въпрос, както са преформулирани

- 67 Вярно е, че в частност от точки 30–32 и 36 от настоящото решение произтича, че гаранциите, наложени от законодателя на Съюза в член 32 от Директива 2004/38, са от естество да се прилагат към забраните спрямо гражданите на Съюза да напускат територията на държава членка.
- 68 Въпреки това, за да има възможност за преразглеждане в специфичната рамка на посочения член 32, трябва по-конкретно разглежданата мярка да е „валидно приета в съответствие със законодателството на [Съюза]“. Както следва обаче от отговора на третия въпрос, не е такъв случаят на мярка като заповедта от 2007 г. Именно поради тази причина член 32 от Директива 2004/38 не може да се счита за приложим сам по себе си в спора по главното производство.

- 69 Съгласно постоянната съдебна практика при липса на правна уредба на Съюза в някои области редът и условията за гарантиране на защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза (вж. Решение по дело Wall, посочено по-горе, точка 63), следва — по силата на принципа на процесуалната самостоятелност на държавите членки — да бъдат уредени от вътрешния правов ред на всяка държава членка, при положение все пак те да не са по-неблагоприятни от правилата, уреждащи сходни вътрешноправни положения (принцип на равностойност), и да не правят на практика невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективността) (вж. по-специално Решение от 14 декември 1995 г. по дело Peterbroeck, C-312/93, Recueil, стр. I-4599, точка 12, Решение по дело i-21 Germany и Arcor, посочено по-горе, точка 57 и цитираната съдебна практика, както и Решение от 12 юли 2012 г. по дело VALE Építési, C-378/10, точка 48 и цитираната съдебна практика).
- 70 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, основани на нарушение на вътрешното право (вж. по-специално Решение от 29 октомври 2009 г. по дело Pontin, C-63/08, Сборник, стр. I-10467, точка 45 и цитираната съдебна практика и Решение от 19 юли 2012 г. по дело Littlewoods Retail и др., C-591/10, точка 31).
- 71 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 основанието 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.
- 72 По настоящото дело се поставя по-конкретно въпросът дали национална правна уредба като описаната от запитващата юрисдикция е съвместима с принципа на ефективността и с принципа за лоялно сътрудничество.
- 73 Действително, от една страна, по силата на такава правна уредба адресатите на забрани за напускане на територията в положения като това на г-н Бянков никога не биха имали възможността — освен ако платят претендираните суми или предоставят надлежни обезпечения — да поискат преразглеждане на своя случай, и то независимо от явната незаконосъобразност на териториалните забрани, които им се противопоставят за неограничено време.
- 74 От друга страна, както следва по-конкретно от точки 13 и 15 от настоящото решение, поради липсата на служебна отмяна, както например вследствие на Решение по дело Jira, посочено по-горе, забраните за напускане на територията, наложени на основание член 76, точка 3 от ЗБЛД, и едномесечния срок, приложим в рамките на прилагането на член 99, точка 1 от АПК, съответните административни органи намират, че са възпрепятствани да позволят преразглеждане в положения като разглежданото по главното производство, и то макар че незаконосъобразността с оглед на правото на Съюза е била потвърдена от практиката на Съда.
- 75 Съгласно постоянната практика на Съда всеки случай, в който се поставя въпросът дали национална процесуална разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени на правните субекти от правния ред на Съюза, трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на тази разпоредба в цялото производство и за неговото развитие и особености пред различните национални инстанции (вж. по-специално Решение по дело Peterbroeck, посочено по-горе, точка 14, Решение от 3 септември 2009 г. по дело Fallimento Olimpiclub, C-2/08, Сборник, стр. I-7501, точка 27 и Решение от 14 юни 2012 г. по дело Banco Español de Crédito, C-618/10, точка 49).

- 76 В това отношение Съдът вече е признал, че окончателният характер на едно административно решение допринася за правната сигурност, с последицата че правото на Съюза не изисква административен орган да бъде по принцип задължен да преразгледа административно решение, придобило такъв окончателен характер (вж. в този смисъл Решение от 12 февруари 2008 г. по дело *Kempter*, C-2/06, Сборник, стр. I-411, точка 37).
- 77 Той същевременно постановява по същество, че особени обстоятелства могат по силата на принципа за лоялно сътрудничество, произтичащ от член 4, параграф 3 ДЕС, да наложат на национален административен орган да преразгледа административно решение, станало окончателно, за да се съобрази в частност с възприето по-късно от Съда тълкуване на приложима в случая разпоредба на правото на Съюза (вж. Решение по дело *Kempter*, посочено по-горе, точка 38). От съдебната практика е видно в този контекст, че Съдът е взел предвид особеностите на разглежданите положения и интереси, за да намери равновесие между изискването за правна сигурност и това за законосъобразност с оглед на правото на Съюза (вж. в този смисъл по-специално Решение по дело *Kühne & Heitz*, точки 25 и 26, Решение по дело *i-21 Germany* и *Arcor*, точки 53, 63 и 64, Решение по дело *Kempter*, точки 46, 55 и 60, както и Решение по дело *Fallimento Olimpiclub*, точки 22, 26 и 31, посочени по-горе).
- 78 В дадения случай трябва да се прецени по-конкретно дали в положения като разглежданото по главното производство национална правна уредба като описаната в акта за преюдициално запитване може да бъде обоснована с оглед защитата на принципа на правна сигурност, като се имат предвид последиците, които произтичат от него за прилагането на правото на Съюза и за гражданите на Съюза, които са адресати на забрани за напускане на територията като разглежданата по главното производство (вж. по аналогия Решение по дело *Fallimento Olimpiclub*, посочено по-горе, точка 28).
- 79 Както е видно от отговора на третия въпрос, и по-конкретно от точки 37, 42 и 44 от настоящото решение, в обстоятелства като тези по главното производство разглежданата по главното производство правна уредба, която не предвижда периодично преразглеждане, продължава за неограничено време забраната за напускане на територията, а с това и нарушението на правото на свободно движение и свободно пребиваване на територията на държавите членки, закрепено в член 21, параграф 1 ДФЕС. При тези условия такава териториална забрана съставлява пълно отрицание на свободата на движение и пребиваване на територията на държавите членки, предоставена от статута на гражданин на Съюза (вж. по аналогия и Решение от 19 януари 1999 г. по дело *Calfa*, C-348/96, Recueil, стр. I-11, точка 18).
- 80 Впрочем с член 32, параграф 1 от Директива 2004/38 законодателят на Съюза задължава държавите членки да предвидят възможност за преразглеждане на мерки за забрана на влизане или напускане на тяхната територия дори когато тези мерки са били валидно приети в съответствие със законодателството на Съюза и дори когато са станали окончателни, както заповедта от 2007 г. На още по-силно основание това трябва да е така по отношение на териториалните забрани като разглежданата по главното производство, които не са били валидно приети в съответствие със законодателството на Съюза и които съставляват пълно отрицание на свободата, установена в член 21, параграф 1 ДФЕС. В такава ситуация принципът на правна сигурност не изисква императивно акт, който налага такава забрана, да продължава да поражда правно действие за неограничено време.
- 81 Като се има предвид и значението, което придава първичното право на статута на гражданин на Съюза (вж. по-специално Решение от 2 март 2010 г. по дело *Rottmann*, C-135/08, Сборник, стр. I-1449, точки 43 и 56), трябва да се направи изводът, че в положения като разглежданото по главното производство национална правна уредба като описаната в акта за преюдициално запитване, доколкото възпрепятства граждани на Съюза да се позовават на правото си свободно да се движат и свободно да пребивават, както е установено в член 21 ДФЕС, срещу абсолютни териториални забрани, приети за неограничено време, а административните

органи — да извеждат последиците от практиката на Съда, която потвърждава незаконосъобразността на такива забрани с оглед на правото на Съюза, не може да бъде разумно обоснована с принципа на правна сигурност и следователно трябва да се счита, в посочената степен, за противоречаща на принципа на ефективност и на член 4, параграф 3 ДЕС (вж. по аналогия Решение по дело Fallimento Olimpiclub, посочено по-горе, точки 30 и 31).

- 82 С оглед на гореизложеното на първия и на втория въпрос трябва да се отговори, че правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, по силата на която административното производство, довело до приемане на забрана за напускане на територията като разглежданата по главното производство, която не е била оспорена пред съда и е станала окончателна, може да бъде възобновено, в случай че тази забрана е в явно противоречие с правото на Съюза, само при условия като ограничително изброените в член 99 от АПК, и то въпреки факта, че такава забрана продължава да поражда правно действие по отношение на адресата си.

### **По съдебните разноски**

- 83 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) **Правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска прилагането на национална разпоредба, предвиждаща налагането на ограничение на правото на свобода на движение на гражданин на държава членка в рамките на Европейския съюз само поради това че има към частноправно юридическо лице задължение, което надхвърля законовоопределен праг и не е обезпечено.**
- 2) **Правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка, по силата на която административното производство, довело до приемане на забрана за напускане на територията като разглежданата по главното производство, която не е била оспорена пред съда и е станала окончателна, може да бъде възобновено, в случай че тази забрана е в явно противоречие с правото на Съюза, само при условия като ограничително изброените в член 99 от Административнопроцесуалния кодекс, и то въпреки факта, че такава забрана продължава да поражда правно действие по отношение на адресата си.**

Подписи