



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

27 юни 2018 година *

„Преюдициално запитване — Гражданство на Европейския съюз — Директива 2004/38/ЕО — Член 10, параграф 1 — Молба за карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза — Издаване — Срок — Приемане и съобщаване на решението — Последници от неспазването на шестмесечния срок — Процесуална автономия на държавите членки — Принцип на ефективност“

По дело C-246/17

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) с акт от 27 април 2017 г., постъпил в Съда на 10 май 2017 г., в рамките на производство по дело

Ibrahima Diallo

срещу

État belge,

СЪДЪТ (първи състав)

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta (докладчик), председател на състава, C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев и S. Rodin, съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: V. Giacobbo-Peyronnel, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 11 януари 2018 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за г-н Diallo, от D. Andrien, avocat,
- за белгийското правителство, от C. Pochet, M. Jacobs, L. Van den Broeck и P. Cottin, в качеството на представители, подпомагани от F. Motulsky, avocat,
- за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от G. Wils и E. Montaguti, в качеството на представители,

* Език на производството: френски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 7 март 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 10, 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 (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между гвинеийския гражданин г-н Ibrahima Diallo и État belge (белгийската държава) по повод на молбата му да получи карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Европейския съюз.

Правна уредба

Правото на Съюза

- 3 Член 4, параграф 2, буква а) от Директива 2003/86/ЕО на Съвета от 22 септември 2003 година относно правото на събиране на семейството (ОВ L 251, 2003 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 164), който е част от отнасящата се до членовете на семейството глава 2, в частност предвижда:

„Държавите членки могат със закон или подзаконов нормативен акт да разрешат влизането и пребиваването по смисъла на настоящата директива, при условие че са спазени изискванията на глава IV[,] за следните членове на семейството:

- а) родственици от първа степен по пряка възходяща линия на кандидата или неговия съпруг, когато те се намират на тяхна издръжка и не се ползват с необходимата семейна подкрепа в страната на произход“.

- 4 Съображение 5 от Директива 2004/38 гласи:

„За да бъде упражнявано при обективни условия на свобода и зачитане на достойнството, правото на всички граждани на Съюза да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки следва да бъде предоставено също така и на членовете на техните семейства, независимо от тяхната националност [...]“.

- 5 Член 1 от Директива 2004/38 предвижда:

„Настоящата директива определя:

- а) условията, уреждащи упражняването на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки;

- б) правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на постоянно пребиваване на територията на държавите членки;
- в) ограниченията, налагани на правата, посочени в букви а) и б), от съображения, свързани с общественения ред, обществената сигурност или общественото здраве“.
- 6 Член 2 от посочената директива гласи:
- „За целите на настоящата директива:
- [...]
- 2) „Член на семейство“ означава:
- а) съпруга/съпругата;
 - б) партньор, с когото гражданинът на Съюза е сключил регистрирано съжителство въз основа на законодателството на държава членка, ако законодателството на приемащата държава членка третира регистрираното съжителство като равносилно на брак и в съответствие с условията, посочени в приложимото за случая законодателство на приемащата държава членка;
 - в) преки наследници, които са на възраст под 21 години или които са лица на издръжка, както и такива, които са наследници на съпруга/съпругата или партньора така, както е определен в буква б);
 - г) преки роднини по възходяща линия на издръжка, както и такива преки роднини на съпруга/съпругата или партньора, така както е определен в буква б);
- 3) „Приемаща държава членка“ означава държавата членка, в която гражданинът на Съюза се движи, за да упражни своето право на свободно движение и пребиваване“.
- 7 Член 3 от Директива 2004/38 е озаглавен „Бенефициенти“ и параграф 1 от него предвижда:
- „Настоящата директива 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 така, както са определени в член 2, точка 2, които ги придружават или се присъединяват към тях“.
- 8 Член 5 от същата директива е озаглавен „Право на влизане“ и параграф 2 от него предвижда:
- „От членовете на семейството, които не са граждани на държава членка, се изисква само да притежават входна виза в съответствие с Регламент (ЕО) № 539/2001 [на Съвета от 15 март 2001 година за определяне на третите страни, чиито граждани трябва да притежават виза, когато преминават външните граници на държавите членки, както и тези, чиито граждани с[а] освободени от това изискване (ОВ L 81, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 97)] или в съответствие с националното законодателство, когато това е необходимо. За целите на настоящата директива притежаването на валидната карта за пребиваване, посочена в член 10, освобождава тези членове на семейството от изискването за виза.
- Държавите членки осигуряват на такива лица всички необходими улеснения за получаване на необходимите визи. Тези визи се издават безплатно, в най-кратък срок и въз основа на ускорена процедура“.

9 Член 10 от Директива 2004/38 гласи:

„1. Правото на пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка, се доказва чрез издаването на документ, наричан „Карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“, не по-късно от шест месеца от датата на внасяне на молбата. Удостоверение за това, че лицето е подало молба за карта за пребиваване[,] се издава незабавно.

2. За да бъде издадена картата за пребиваване, държавите членки изискват представяне на следните документи:

- а) валиден паспорт;
- б) документ, удостоверяващ съществуването на семейни взаимоотношения или на регистрирано съжителство;
- в) удостоверението за регистрация или при липса на система за регистрация, всякакви други доказателства за пребиваването в приемащата държава членка на гражданина на Съюза, когато те придружават или към когото се присъединяват;
- г) в случаите, попадащи в приложното поле на член 2, параграф 2, букви в) и г), документи, доказващи, че са изпълнени условията, посочени в тези разпоредби;

[...]“.

Белгийското право

- 10 Според посоченото от запитващата юрисдикция член 42, параграф 1 от Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Закон от 15 декември 1980 г. за влизането в страната, пребиваването, установяването и извеждането от страната на чужденци) (*Moniteur belge* от 31 декември 1980 г., стр. 14584, наричан по-нататък „Законът от 15 декември 1980 г.“) гласи, че правото на пребиваване на белгийска територия се признава не по-късно от шест месеца след датата на подаване на молбата.
- 11 Съгласно член 52, параграф 4, втора алинея от Arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Кралски указ от 8 октомври 1981 г. за влизането в страната, пребиваването, установяването и извеждането от страната на чужденци) (*Moniteur belge* от 27 октомври 1981 г., стр. 13740, наричан по-нататък „Кралският указ от 8 октомври 1981 г.“), когато в шестмесечен срок от подаването на молбата за признаване на правото на пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза не е взето решение относно това право, на лицето служебно се издава карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 12 На 25 ноември 2014 г. гвинеийският гражданин г-н Diallo подава молба да получи карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза в качеството си на възходящ на живеещо в Белгия дете с нидерландско гражданство.
- 13 На 22 май 2015 г. белгийската държава отказва да уважи молбата му и разпорежда той да напусне територията на страната. Решението е съобщено на г-н Diallo на 3 юни 2015 г.

- 14 Сезиран с жалба от г-н Diallo, с решение от 29 септември 2015 г. Conseil du contentieux des étrangers (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците, Белгия) отменя решението от 22 май 2015 г. поради липса на мотиви.
- 15 На 9 ноември 2015 г. компетентните белгийски органи вземат ново решение, с което отказват на заинтересования да му признаят право на пребиваване, и наред с това му издават заповед за напускане на страната. Решението е съобщено на г-н Diallo на 26 ноември 2015 г. В решението по същество се посочва, че г-н Diallo не е доказал в съответния срок, че има право на пребиваване за повече от три месеца в качеството на „член на семейството на гражданин на Съюза“. По-конкретно белгийската държава приема, от една страна, че г-н Diallo не е доказал да разполага с достатъчно средства, и от друга, че не е доказал надлежно, че детето му, което е нидерландски гражданин, е на негова издръжка или че той упражнява на практика родителските права по отношение на това дете.
- 16 На 11 декември 2015 г. г-н Diallo подава жалба против решението от 9 ноември 2015 г. пред Conseil du contentieux des étrangers (Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците). С решение от 23 февруари 2016 г. тази юрисдикция отхвърля жалбата.
- 17 На 25 март 2016 г. г-н Diallo подава касационна жалба срещу това решение пред Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия). В подкрепа на жалбата си г-н Diallo в частност поддържа, че от член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 следва, че решението по молбата за признаване на правото на пребиваване трябва да се съобщава на молителя в шестмесечен срок от подаването на молбата и че вътрешното право трябва да се тълкува така, че да отговаря на това изискване. Освен това той смята, че предоставянето на нов шестмесечен срок на компетентния национален орган след отмяната на първото му решение лишава от полезно действие член 10, параграф 1 от Директива 2004/38.
- 18 Белгийската държава пък най-вече изтъква, че няма законова или подзаконова разпоредба, която да определя задължителен срок за съобщаване на решението по молба за карта за пребиваване. Според нея компетентният национален орган е длъжен просто да вземе такова решение в шестмесечен срок. Освен това тя поддържа, че доколкото Директива 2004/38 не урежда последиците от отменителното съдебно решение от 29 септември 2015 г., а именно в какъв срок компетентният национален орган трябва да вземе ново решение след отмяната на първото му решение по съдебен ред, този въпрос се урежда от националното право. При всички положения тя смята, че не е доказано, че е неоправдано да започва да тече нов шестмесечен срок за произнасяне по молбата за карта за пребиваване след отмяната на първото решение по съдебен ред.
- 19 В този контекст запитващата юрисдикция най-напред отбелязва, че националното право предвижда единствено че правото на пребиваване се признава не по-късно от шест месеца след датата на подаване на молбата, без да уточнява дали решението относно признаването на правото на пребиваване трябва да се събщи на заинтересованото лице в този срок. Тази юрисдикция смята, че за да приложи националното право в съответствие с изискванията на член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, е важно да определи дали тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че решението налице ли е право на пребиваване, трябва да се взема и да се съобщава в шестмесечния срок.
- 20 По-нататък запитващата юрисдикция отбелязва, че Директива 2004/38 не урежда последиците от отмяната на решението по молбата за карта за пребиваване. По-конкретно, тя има съмнения по въпроса с какъв срок разполага компетентният национален орган, за да се произнесе по молбата за карта за пребиваване след отмяната по съдебен ред на първото му решение, с което отказва да признае съответното право. В това отношение тя смята, че за да се определи този нов срок,

трябва да се установи дали принципът на ефективност допуска след отмяната на решението му компетентният национален орган да разполага отново с пълния шестмесечен срок по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38.

- 21 Освен това запитващата юрисдикция отбелязва, че според националната съдебна практика предвид императивния характер на срока по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 и предвид действието на отменителните съдебни решения компетентният национален орган разполага, считано от момента на съобщаването на съдебното решение, с пълния срок, с който е разполагал за произнасяне по съответната молба за карта за пребиваване, а не само с частта от срока, която е оставала към датата на издаването на отменения акт.
- 22 Накрая, тази юрисдикция изразява съмнения по въпроса дали Директива 2004/38 допуска картата за пребиваване да се издава автоматично на молителя в случай на превишаване на шестмесечния срок по член 10, параграф 1 от Директивата, включително когато този молител не отговаря на условията за получаване на такава карта. В това отношение запитващата юрисдикция пояснява, че ако се окаже, че в случая срокът по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 наистина е превишен и че тази директива допуска като последица от това властите да са длъжни да издадат исканата карта за пребиваване, ще трябва да се смята за незаконосъобразно решението от 9 ноември 2015 г. да се откаже издаване на карта за пребиваване на г-н Diallo.
- 23 При тези условия Conseil d'État (Държавен съвет, Белгия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Следва ли член [10, параграф 1] от Директива [2004/38] да се тълкува в смисъл, че изисква решението, с което се констатира правото на пребиваване, да бъде взето и уведомлението за него да бъде изпратено в шестмесечния срок, или в смисъл, че допуска решението да бъде взето в този срок, но уведомлението за него да бъде изпратено впоследствие? Ако уведомлението за посоченото по-горе решение може да бъде изпратено впоследствие, в какъв срок следва да се извърши това?
- 2) Следва ли член [10, параграф 1] от Директива [2004/38] във връзка с член 5 [от тази директива], с член [5, параграф 4] от Директива [2003/86] и с членове 7, 20, 21 и 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз да се тълкува и прилага в смисъл, че единствено решението, прието на това основание, трябва да бъде взето в предвидения в него шестмесечен срок, без да съществува никакъв срок за изпращане на уведомлението за това решение или каквато и да било последица за правото на пребиваване в случая, в който уведомлението бъде извършено след този срок?
- 3) За да се гарантира ефективността на правото на пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, допуска ли принципът на ефективност националният орган да разполага след отмяната на решение относно посоченото по-горе право с пълния шестмесечен срок, с който е разполагал на основание член [10, параграф 1] от Директива [2004/38]? При утвърдителен отговор, с какъв срок разполага още националният орган след отмяната на неговото решение, с което се отказва да се признае разглежданото право?
- 4) Съвместими ли са членове 5, 10 и 31 от Директива [2004/38] във връзка с членове 8 и 13 от [Европейската конвенция] за защита на правата на човека и основните свободи [подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.], с членове 7, 24, 41 и 47 от [Хартата на основните права] и член [21 ДФЕС] със съдебна практика и национални разпоредби като [член] 39/2, параграф 2, [членове] 40, 40а, 42 и 43 от Закона от 15 декември 1980 г. и член 52, параграф 4 от Кралския указ от 8 октомври 1981 г., от които следва, че съдебно решение за отмяна на отказ на право на пребиваване на основание на тези разпоредби, постановен от Conseil du contentieux des étrangers [Съвет по споровете във връзка с режима на чужденците], има

прекъсващо, а не суспензивно действие за императивния шестмесечен срок, предвиден в член 10 от Директива 2004/38, в член 42 от Закона от 15 декември 1980 г. и в член 52 от Кралския указ от 8 октомври 1981 г.?

- 5) Изисква ли Директива [2004/38] превишаването на шестмесечния срок, предвиден в член [10, параграф 1] от нея, да поражда последици, и ако отговорът е утвърдителен, каква последица трябва да се породии от това? Изисква ли [Директива 2004/38] или допуска ли тя последицата от превишаването на този срок да бъде автоматичното предоставяне на карта за пребиваване, без да бъде установено, че заявителят отговаря действително на необходимите условия, за да се ползва със заявеното от него право на пребиваване?“.

По преюдициалните въпроси

По компетентността на Съда и по допустимостта на преюдициалните въпроси

- 24 Белгийското правителство поддържа, че не е от компетентността на Съда да отговаря на въпросите на запитващата юрисдикция, тъй като случаят на жалбоподателя в главното производство не попада в приложното поле на правото на Съюза.
- 25 Това правителство твърди, на първо място, че г-н Diallo не може да черпи права от разпоредбите на Директива 2004/38, тъй като не е „член на семейството“ по смисъла на член 2, точка 2 от Директива 2004/38. На второ място, случаят в главното производство не попадал и в обхвата на Директива 2003/86, тъй като г-н Diallo обосновава молбата си за карта за пребиваване единствено с посочване на качеството си на възходящ на гражданин на Съюза. На трето място, белгийското правителство смята, че е невъзможно на жалбоподателя в главното производство да бъде признато право на пребиваване въз основа на членове 20 ДФЕС и 21 ДФЕС.
- 26 В това отношение следва да се отбележи, че с въпросите си запитващата юрисдикция иска от Съда тълкуване на член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 с отчитане на други разпоредби на същата директива, на Директива 2003/86, на Договора за функционирането на ЕС и на Хартата на основните права.
- 27 Освен това въпросът дали Директива 2003/86 и/или Директива 2004/38 се прилагат по отношение на определен гражданин на трета държава, налага тълкуване на правото на Съюза, и в частност на условията по член 4 от Директива 2003/86 и по членове 2 и 3 от Директива 2004/38 (вж. в този смисъл решения от 13 септември 2016 г., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, т. 22 и от 14 ноември 2017 г., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, т. 44).
- 28 Съгласно член 267 ДФЕС обаче Съдът е компетентен да се произнеса преюдициално по тълкуването в частност на Договорите, Хартата на основните права, както и на директивите, посочени в преюдициалните въпроси.
- 29 Доколкото с доводите си белгийското правителство всъщност оспорва допустимостта на преюдициалните въпроси, следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика Съдът може да откаже да се произнесе по отправен от национална юрисдикция преюдициален въпрос само когато е очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (в този смисъл вж. по-специално решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 23).

- 30 В настоящия случай се налага констатацията, че запитващата юрисдикция е разяснила причините, поради които ѝ е необходимо тълкуване по поставените на Съда въпроси, за да реши спора в главното производство. Всъщност от разясненията ѝ личи, че отговорът на Съда по тези въпроси би могъл да има пряко отражение върху преценката на индивидуалното положение на г-н Diallo, и в частност върху въпроса дали компетентните национални органи е трябвало да му издадат карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза.
- 31 При тези условия се налага констатацията, че Съдът е компетентен да отговори на преюдициалните въпроси на запитващата юрисдикция и че същите следва да се приемат за допустими.

По същество

По първия и втория въпрос

- 32 С първия и втория въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че решението по молбата за карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза трябва да се взема и да се съобщава в шестмесечния срок, предвиден в тази разпоредба.
- 33 В това отношение член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 гласи, че правото на пребиваване на членове на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка, се доказва чрез издаването на документ, наричан „Карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза“, не по-късно от шест месеца от датата на внасяне на молбата за тази карта за пребиваване.
- 34 В този смисъл от самия текст на разпоредбата следва, че държавите членки са длъжни да издават карти за пребиваване на членовете на семейството на гражданин на Съюза по смисъла на член 2, точка 2 от Директива 2004/38 в максимален срок от шест месеца от подаването на молбата им.
- 35 Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 44 от заключението си, използването на израза „не по-късно от шест месеца от датата на внасяне на молбата“ ясно показва, че държавите членки трябва да издадат на заинтересованото лице картата за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза в този срок.
- 36 Същевременно понятието „издаване“, използвано в член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, означава, както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 45 и 46 от заключението си, че в предвидения в тази разпоредба шестмесечен срок компетентните национални органи трябва да разгледат молбата, да вземат решение и ако молителят отговаря на условията, за да има право на пребиваване на основание на Директива 2004/38, да му предоставят тази карта за пребиваване.
- 37 Както отбелязва генералният адвокат в точка 49 от заключението си, това тълкуване намира подкрепа и в практиката на Съда, който относно издаването на картата за пребиваване по Директива 2004/38 е постановил, че законодателят на Съюза по същество се е ограничил да изброи в член 10 от тази директива документите, които следва да се представят за получаването на такава карта, която следователно трябва да бъде предоставена в шестмесечен срок от подаването на молбата (решение от 5 септември 2012 г., Rahman и др., C-83/11, EU:C:2012:519, т. 42).

- 38 Оттук следва, че задължението на държавите членки да издават картата за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза в императивния шестмесечен срок по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 неизбежно налага съответното решение да е взето и съобщено на заинтересованото лице преди изтичането на този срок.
- 39 Същото важи и когато компетентните национални органи отказват да издадат на заинтересованото лице картата за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза.
- 40 Всъщност във въведеното с член 10 от Директива 2004/38 административно производство, чиято цел е да се провери в шестмесечния срок какво е индивидуалното положение на гражданите на трета държава от гледна точка на разпоредбите на правото на Съюза, и в частност попадат ли те в обхвата на понятието „член на семейството“ по смисъла на тази директива, крайното решение на компетентните национални органи може да е положително, а може и да е отрицателно.
- 41 При това положение решението на компетентния национален орган по молбата за карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза не бива да се съобщава на молителя в различни срокове в зависимост от това дали е положително или отрицателно.
- 42 Ето защо, ако при преценката на молбата за получаване на карта за пребиваване констатира, че не са налице предвидените за тази цел условия, компетентният национален орган е длъжен в същия шестмесечен срок да вземе и да съобщи решението, с което отказва на молителя да му издаде карта за пребиваване.
- 43 По всички изложени съображения на първия и втория въпрос следва да се отговори, че член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че решението по молбата за карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза трябва да се взема и да се съобщава в шестмесечния срок, предвиден в тази разпоредба.

По петия въпрос

- 44 С петия въпрос, който следва да се разгледа преди третия и четвъртия, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като приложимата в главното производство, която задължава компетентните национални органи да издават служебно на заинтересованото лице карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, когато е превишен шестмесечният срок по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, без преди това да констатират, че това лице действително отговаря на условията за пребиваване в приемащата държава членка съгласно правото на Съюза.
- 45 В това отношение следва да се отбележи, че Директива 2004/38 не съдържа никаква уредба на последиците от превишаването на срока по член 10, параграф 1 и този въпрос по принцип попада в пределите на процесуалната автономия на държавите членки с условието да се спазват принципите на ефективност и равностойност (вж. в този смисъл решение от 17 март 2016 г., *Bensada Benallal*, C-161/15, EU:C:2016:175, т. 24).
- 46 В този контекст, макар че правото на Съюза изобщо не е пречка държавите членки да въвеждат режими на мълчаливо съгласие или разрешение, все пак трябва тези режими да не накърняват полезното действие на правото на Съюза.
- 47 В това отношение, както следва от член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, правото на пребиваване на членовете на семейството на гражданин на Съюза по смисъла на член 2, точка 2 от тази директива „се доказва“ с издаването на карта за пребиваване на член на семейството на

гражданин на Съюза. За целта член 10, параграф 2 от Директивата изброява документите, с които се доказва качеството „член на семейството“ по смисъла на Директива 2004/38 и които гражданите на трети държави трябва да представят, за да получат картата за пребиваване.

- 48 Както обаче следва от постоянната практика на Съда, издаването на документ за пребиваване като предвидения в член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 на гражданин на трета държава трябва да се разглежда не като конститутивен акт, а като акт, с който държава членка констатира индивидуалното положение на гражданина на трета държава от гледна точка на разпоредбите на правото на Съюза (вж. в този смисъл решения от 21 юли 2011 г., *Dias*, C-325/09, EU:C:2011:498, т. 48 и от 12 март 2014 г., *О. и В.*, C-456/12, EU:C:2014:135, т. 60).
- 49 Декларативният характер на картите за пребиваване предполага, че с тях се констатира вече възникнало за заинтересованото лице право на пребиваване (решения от 25 юли 2008 г., *Metock и др.*, C-127/08, EU:C:2008:449, т. 52 и от 21 юли 2011 г., *Dias*, C-325/09, EU:C:2011:498, т. 54).
- 50 Оттук следва, че член 10, параграф 1 от Директива 2004/38 не допуска картата за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза да се издава на гражданин на трета държава, който не отговаря на установените в Директивата условия за предоставянето ѝ.
- 51 При тези условия няма пречка в националното законодателство да се предвиди, че непроизнасянето на компетентната администрация в срок от шест месеца, считано от подаването на молбата, се смята за отказ, но за сметка на това самият текст на Директива 2004/38 не допуска непроизнасянето да се смята за съгласие.
- 52 В случая в главното производство обаче, от една страна, видно от представената на Съда преписка, жалбоподателят не може да се позовава на качеството „пряк роднина по възходяща линия на издръжка“ на съответния гражданин на Съюза по смисъла на член 2, точка 2, буква г) от Директива 2004/38 и член 4, параграф 2, буква а) от Директива 2003/86, така че не може да бъде смятан за „член на семейството“ по смисъла на тези разпоредби (вж. в този смисъл решение от 8 ноември 2012 г., *Iida*, C-40/11, EU:C:2012:691, т. 54).
- 53 Същевременно съгласно постоянната практика на Съда не всички граждани на трети държави черпят от Директива 2004/38 права на влизане и пребиваване в държава членка, а единствено тези, които по смисъла на член 2, точка 2 от тази директива са „член[ове] на семейството“ на гражданин на Съюза, който е упражнил правото си на свободно движение и се е установил в държава членка, различна от държавата членка, на която е гражданин (решение от 8 ноември 2012 г., *Iida*, C-40/11, EU:C:2012:691, т. 51).
- 54 От друга страна, видно от представената на Съда преписка по делото, както и от поясненията на белгийското правителство в съдебното заседание, приложимата в главното производство национална правна уредба предвижда система за автоматично издаване на карти за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, при която компетентният национален орган е длъжен служебно да предоставя такива карти на молителите, когато е надвишен шестмесечният срок по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38.
- 55 Подобна система позволява картата за пребиваване да се издаде на лице, което не отговаря на условията за получаването ѝ, а това е в противоречие с целите на Директива 2004/38.
- 56 По всички изложени съображения на петия въпрос следва да се отговори, че Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като приложимата в главното производство, която задължава компетентните национални органи да издават служебно на заинтересованото лице карта за пребиваване на член на семейството на гражданин

на Съюза, когато е превишен шестмесечният срок по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, без преди това да констатира, че това лице действително отговаря на условията за пребиваване в приемащата държава членка съгласно правото на Съюза.

По третия и четвъртия въпрос

- 57 С третия и четвъртия преюдициален въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална съдебна практика като приложимата в главното производство, съгласно която след отмяната по съдебен ред на решение, с което се отказва издаването на карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, компетентният национален орган автоматично отново разполага с пълния шестмесечен срок по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38.
- 58 В това отношение следва да се констатира, че Директива 2004/38 не съдържа никаква уредба на последиците от отмяната по съдебен ред на решенията, с които компетентните национални органи отказват издаване на карти за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, нито в частност на въпроса с какъв срок разполагат тези органи за вземането на ново решение след отмяната.
- 59 В този смисъл съгласно постоянната практика на Съда, когато в правото на Съюза няма правила в съответната област, по силата на принципа на процесуалната автономия те следва да се установят във вътрешния правен ред на всяка държава членка, но с условието да не са по-неблагоприятни от правилата, които уреждат подобни вътрешноправни положения (принцип на равностойност), и да не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективност) (в този смисъл вж. по-специално решения от 17 март 2016 г., *Bensada Benallal*, C-161/15, EU:C:2016:175, т. 24 и от 13 декември 2017 г., *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, т. 26).
- 60 В случая в главното производство стои само въпросът за спазването на принципа на ефективност.
- 61 Запитващата юрисдикция посочва наличието на национална съдебна практика, съгласно която отмяната по съдебен ред на решение, което административният орган взема в императивен срок, автоматично води, считано от съобщаването на отменителното съдебно решение, до възобновяване на пълния срок, с който органът е разполагал, за да се произнесе. Така съгласно тази съдебна практика след отмяната по съдебен ред на първоначалното му решение компетентният национален орган е разполагал с нов шестмесечен срок по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, за да се произнесе по молбата на г-н Diallo да получи карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза.
- 62 В този контекст правилото, че след отмяната по съдебен ред на първоначалното решение на компетентния национален орган автоматично започва да тече нов шестмесечен срок, се явява годно да затрудни прекомерно упражняването на правото на члена на семейството на гражданин на Съюза да получи решение по молбата си за карта за пребиваване на основание член 10, параграф 1 от Директива 2004/38.
- 63 Всъщност, на първо място, както беше припомнено в точка 40 от настоящото решение, въведеното с член 10 от Директива 2004/38 административно производство има за цел да се провери в императивен срок от шест месеца какво е индивидуалното положение на гражданите на трети държави от гледна точка на разпоредбите на правото на Съюза. По-конкретно, компетентните национални органи трябва в този срок само да проверят дали гражданинът на трета държава е в състояние да докаже чрез представяне на документите, посочени в член 10,

параграф 2 от Директивата, че попада в обхвата на понятието „член на семейството“ на гражданин на Съюза по смисъла на Директива 2004/38, за да има право на карта за пребиваване.

- 64 На второ място, съгласно постоянната практика на Съда Директива 2004/38 цели да улесни упражняването на основното и лично право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, което е предоставено на гражданите на Съюза пряко с член 21, параграф 1 ДФЕС, и да укрепи това право. В съображение 5 от тази директива освен това се подчертава, че за да бъде упражнявано при обективни условия на зачитане на достойнството, това право следва да бъде предоставено също така и на членовете на техните семейства, независимо от тяхната националност (решение от 14 ноември 2017 г., *Lounes*, C-165/16, EU:C:2017:862, т. 31 и цитираната съдебна практика).
- 65 Тази цел изисква гражданинът на трета държава, който докаже, че попада в обхвата на понятието „член на семейството“ на гражданин на Съюза по смисъла на Директива 2004/38, да може в най-кратки срокове да се снабди с доказващата това качество карта за пребиваване.
- 66 Всъщност, от една страна, както по същество отбелязва Европейската комисия, декларативният характер на картата за пребиваване позволява на гражданина на трета държава, който остава в положение на правна несигурност по отношение на законността на пребиваването му, да удостовери — доколкото са изпълнени материалноправните условия да получи право на пребиваване — наличието на производното му право на пребиваване, а това улеснява както упражняването на посоченото право, така и интегрирането му в приемащата държава членка.
- 67 От друга страна, следва да се припомни, че съгласно член 5, параграф 2 от Директива 2004/38 единствено притежаването на валидна карта за пребиваване освобождава членовете на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка, от задължението да разполагат с виза за влизане на територията на държавите членки. Както следва от съображение 8 от тази директива, с посоченото освобождаване се цели улесняване на свободното движение на гражданите на трети страни, които са членове на семейството на гражданин на Съюза (решение от 18 декември 2014 г., *McCarthy* и др., C-202/13, EU:C:2014:2450, т. 40 и 41).
- 68 Ето защо правилото, че след отмяната по съдебен ред на решението да се откаже издаване на карта за пребиваване автоматично започва да тече нов шестмесечен срок, се явява непропорционално спрямо целта на административното производство по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, както и спрямо целта на тази директива.
- 69 Оттук следва, че принципът на ефективност и присъщата за Директива 2004/38 цел за бързо обработване на молбите не допускат националните органи автоматично да разполагат с нов шестмесечен срок след отмяната по съдебен ред на първото им решение, с което отказват издаването на карта за пребиваване. Те са длъжни да вземат ново решение в разумен срок, който при всички случаи не бива да надвишава срока по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38.
- 70 По изложените съображения на третия и четвъртия въпрос следва да се отговори, че правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална съдебна практика като приложимата в главното производство, съгласно която след отмяната по съдебен ред на решение, с което се отказва издаването на карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Съюза, компетентният национален орган автоматично отново разполага с пълния шестмесечен срок по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38.

По съдебните разноси

71 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 разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) Член 10, 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, трябва да се тълкува в смисъл, че решението по молбата за карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Европейския съюз трябва да се взема и да се съобщава в шестмесечния срок, предвиден в тази разпоредба.
- 2) Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като приложимата в главното производство, която задължава компетентните национални органи да издават служебно на заинтересованото лице карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Европейския съюз, когато е превишен шестмесечният срок по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38, без преди това да констатират, че това лице действително отговаря на условията за пребиваване в приемащата държава членка съгласно правото на Съюза.
- 3) Правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална съдебна практика като приложимата в главното производство, съгласно която след отмяната по съдебен ред на решение, с което се отказва издаването на карта за пребиваване на член на семейството на гражданин на Европейския съюз, компетентният национален орган автоматично отново разполага с пълния шестмесечен срок по член 10, параграф 1 от Директива 2004/38.

Подписи