



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

2 септември 2015 година \*

„Преюдициално запитване — Статут на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни — Директива 2003/109/ЕО — Национална правна уредба — Издаване и подновяване на разрешение за пребиваване — Условие — Задължителна такса — Сума, надвишаваща осем пъти таксата за издаване на национална лична карта — Нарушаване на принципите на Директива 2003/109/ЕО“

По дело C-309/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Италия) с акт от 17 декември 2013 г., постъпил в Съда на 30 юни 2014 г., в рамките на производство по дело

**Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL),**

**Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA)**

срещу

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

**Ministero dell'Interno,**

**Ministero dell'Economia e delle Finanze,**

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta (докладчик), председател на състава, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев, J. L. da Cruz Vilaça и С. Lycourgos, съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: L. Carrasco Marco, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 16 април 2015 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), от V. Angiolini, L. Formilan и L. Santini, avvocati,

\* Език на производството: италиански.

- за Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA), от V. Angiolini, L. Formilan и L. Santini, avvocati,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- за френското правителство, от F.-X. Bréchet и D. Colas, в качеството на представители,
- за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от M. Condou-Durande и A. Agesu, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225), изменена с Директива 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 г. (ОВ L 132, стр. 1, наричана по-нататък „Директива 2003/109“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Confederazione Generale Italiana del Lavoro (наричана по-нататък „CGIL“) и Istituto Nazionale Confederale Assistenza (наричан по-нататък „INCA“), от една страна, и Presidenza del Consiglio dei Ministri (Министерски съвет), Ministero dell’Interno (Министерство на вътрешните работи) и Ministero dell’Economia e delle Finanze (Министерство на икономиката и финансите), от друга страна, във връзка с отмяната на декрет, приет от двете министерства на 6 октомври 2011 г., относно такса за издаване и подновяване на разрешение за пребиваване (GURI, бр. 304 от 31 декември 2011 г., наричан по-нататък „Декретът от 2011 г.“), както и всички свързани или произтичащи от него подготвителни актове.

### Правна уредба

#### *Правото на Съюза*

- 3 Съгласно съображения 9, 10 и 18 от Директива 2003/109:
  - „(9) Икономическите съображения не би следвало да са мотив за отреждане на статут на дългосрочно пребиваващ и не би следвало да се считат като взаимосвързани с приложимите условия.
  - (10) Важно е да се установи система от процедурни правила, които да уреждат разглеждането на молбата за получаване на статут за дългосрочно пребиваване. Тези процедури би трябвало да са ефективни и управляеми по отношение на нормална трудова ангажираност на администрациите на държавите членки, а също така прозрачни и справедливи, с цел да предоставят съответното ниво на правна сигурност на засегнатите лица. Те не следва да бъдат спънка за упражняването на правото на пребиваване.

[...]

(18) Установяването на условията, на които се подчинява правото на пребиваване в друга държава членка на граждани на трети страни, които са дългосрочно пребиваващи, би следвало да допринесе за ефективната реализация на вътрешния пазар като пространство, в което е осигурено свободното движение на всички хора. То може също така да представлява важен фактор за мобилността, а именно на пазара на работна ръка в Съюза“.

- 4 Член 8 от посочената директива, озаглавен „Разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в [ЕС]“, предвижда в параграф 2:

„Държавите членки издават на дългосрочно пребиваващия разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в [ЕС]. Това разрешение е със срок на валидност най-малко пет години, като при изтичането му може да бъде автоматично подновено, а при необходимост това да става след представяне на молба“.

- 5 Член 19 от Директива 2003/109, озаглавен „Разглеждане на молбата и издаване на разрешение за пребиваване“, предвижда:

„[...]

2. Ако условията, посочени в членове 14, 15 и 16 са изпълнени и при условията на разпоредбите, касаещи обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, посочени в членове 17 и 18, втората държава членка издава на дългосрочно пребиваващия подновяемо разрешение за пребиваване. Това разрешение за пребиваване се подновява след изтичането на неговия срок, след подаване на молба, ако това се налага. Втората държава членка информира първата държава членка за своето решение.

3. Втората държава членка издава на членовете на семейството на дългосрочно пребиваващия подновяемо разрешение за пребиваване със същия срок като това на дългосрочно пребиваващия“.

#### *Италианското право*

- 6 Член 5, параграф 2 ter от Законодателен декрет № 286/1998 от 25 юли 1998 година за приемане на единен текст на разпоредбите относно правната уредбата на имиграцията и правилата за положението на чужденците (редовна притурка към GURI, бр. 191 от 18 август 1998 г.), добавен с посочения законодателен декрет с член 1, параграф 22, буква b) от Закон № 94 от 15 юли 2009 г. относно обществената сигурност (редовна притурка към GURI, бр. 170 от 24 юли 2009 г.), предвижда:

„При подаване на молба за издаване и подновяване на разрешението за престой се внася такса, чийто размер се определя в границите между минимум 80 EUR и максимум 200 EUR с декрет на *Ministro dell'economia e delle finanze*, съгласуван с *Ministro dell'interno*, в който се определят и условията и редът за внасяне на таксата, както и условията и редът за прилагане на разпоредбата на член 14 bis, параграф 2 [от Законодателен декрет № 286/1998]. Такса не се дължи при издаване и подновяване на разрешение за престой за убежище, субсидиарна закрила, по хуманитарни причини“.

- 7 Член 14 bis от Законодателен декрет № 286/1998 създава и урежда Фонд за репатриране („*Fondo rimpatri*“) по следния начин:

„1. Към *Ministero dell'interno* се създава Фонд за репатриране за финансиране на разходите по репатриране на чужденци към страните по произход или страните, от които идват.

2. Във Фонда по параграф 1 се внасят половината от постъпленията от събирането на таксата по член 5, параграф 2 *ter*, както и евентуално предвидените от Европейския съюз такси за целите на същия фонд. Останалата част от постъпленията от таксата по член 5, параграф 2 *ter* се вписва в прогнозата за приходите на Ministero dell'interno за покриване на разходите по разглеждането на молбите за издаване и подновяване на разрешения за пребиваване“.
- 8 Декретът от 2011 г., приет съгласно член 5, параграф 2 *ter* и член 14 *bis* от Законодателен декрет № 286/1998, определя размера на таксата, дължима за издаване и подновяване на документ за пребиваване, по следния начин:
- „а) 80 EUR за разрешения за пребиваване за срок над три месеца и до една година;
  - б) 100 EUR за разрешения за пребиваване за срок над една година и до две години;
  - в) 200 EUR за издаване на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ в ЕО и за издаване на разрешение за пребиваване съгласно член 27, параграф 1, буква а) от Законодателен декрет № [286/1998]“.
- 9 Макар преюдициалното запитване да не съдържа позоваване на други национални разпоредби, в които се определят други суми, дължими за издаване и подновяване на документи за пребиваване, от становището на Европейската комисия, както и на CGIL и INCA следва, че предвид приетата преди това италианска правна уредба, която все още е в сила, за издаване и подновяване на документи за пребиваване се дължи обща сума от 73,50 EUR, независимо от срока на разрешението за пребиваване, както и таксите, предвидени в Декрета от 2011 г.
- 10 По-специално, от становището на Комисията следва, че съгласно член 7 *vicies ter*, параграф 1, буква б) от Декрет-закон № 7 от 31 януари 2005 г. относно спешни мерки за университетите и изследванията, културното наследство и културните дейности, осъществяването на мащабни стратегически проекти, мобилността на държавните служители и опростяването на формалностите относно гербовите налози и концесионните такси, преобразуван в закон с изменения от Закон № 43 от 31 март 2005 г., разрешенията за пребиваване, издадени на хартиен носител при първото заявление за издаване или подновяване, се заменят с електронни разрешения за пребиваване съгласно Регламент (ЕО) № 1030/2002 на Съвета от 13 юни 2002 година относно единния формат на разрешенията за пребиваване за гражданите на трети страни (ОВ L157, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 242), считано от 1 януари 2006 г.
- 11 Съгласно член 1 от Декрет на министъра на икономиката и финансите от 4 април 2006 г. за определяне на размера на таксите, дължими от подателите на заявления за електронни разрешения за пребиваване, размерът на тези такси е определен на 27,50 EUR, с включен данък върху добавена стойност.
- 12 Съгласно член единствен от Декрет на министъра на вътрешните работи от 12 октомври 2005 г. за определяне на размера на таксата за сметка на кандидатстващия за издаване или подновяване на разрешения и документи за подновяване в рамките на конвенцията, сключена съгласно член 39, параграф 4 *bis* от Закон № 3 от 16 декември 2003 г., себестойността на услугата, заплащана от заявителя за този вид процедура, се определя на 30 EUR.
- 13 На последно място, съгласно член 4, част 1 от тарифата, съдържаща се в приложение А от Декрет № 642 на президента на Италианската република от 26 октомври 1972 г. за определяне на гербовите налози, в редакцията, приложима по главното производство, фиксираният размер на гербовите налози за издаване или подновяване на разрешения за пребиваване е 16 EUR.

### Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

- 14 CGIL и INCA искат от Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Областен административен съд за област Лацио) да отмени Декрета от 2011 г., като изтъкват, че таксата, която се дължи съгласно посочения декрет за издаване и подновяване на разрешение за пребиваване на граждани на трети страни, е несправедлива и/или непропорционална.
- 15 Запитващата юрисдикция приема, че служебно следва да се разгледа съответствието с разпоредбите на правото на Съюза в тази област на националните разпоредби, които предвиждат плащане на такса за издаване на разрешение за пребиваване, по-специално като фиксират таван в подзаконовата нормативна уредба.
- 16 В това отношение запитващата юрисдикция, основавайки се на решение Комисия/Нидерландия (C-508/10, EU:C:2012:243), посочва, че правната уредба на държава членка би съответствала на съдържашите се в Директива 2003/109 принципи само ако размерите на определените такси, които могат да варират в някаква скала, не са прекомерно завишени, като се започне от най-ниската стойност, и следователно не са несъразмерни спрямо сумата, необходима за получаване на аналогичен документ, като национална карта за самоличност на гражданите на същата държава.
- 17 По-специално, запитващата юрисдикция припомня, че в решение Комисия/Нидерландия (C-508/10, EU:C:2012:243) Съдът приема за несъвместима с принципите, прогласени в Директива 2003/109, приетата в правния ред на Кралство Нидерландия правна уредба, която предвижда още в най-ниския размер на таксата, необходима за издаване на документ за пребиваване, сума, равна на почти седем пъти сумата, необходима за издаване на карта за самоличност на гражданите на съответната държава членка.
- 18 Като се има предвид, че според запитващата юрисдикция разходите за издаване на национална карта за самоличност в Италия понастоящем възлизат на около 10 EUR и че най-ниският размер, определен с Декрета от 2011 г., е 80 EUR, поради което финансовата тежест, възложена на гражданина на трета страна за издаване на разрешение за пребиваване на италианска територия, е почти 8 пъти по-висока, посочената юрисдикция изпитва съмнения по отношение на съответствието на разглежданата в главното производство национална уредба с принципите на Директива 2003/109 в светлината на решение Комисия/Нидерландия (C-508/10, EU:C:2012:243).
- 19 При тези условия Tribunale amministrativo regionale del Lazio решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Принципите, определени в Директива 2003/109 [...], допускат ли национална правна уредба като съдържашата се в член 5, параграф 2 ter от Законодателен декрет № 286/1998, в която се предвижда, че [„]при подаване на молба за издаване и подновяване на разрешението за пребиваване се внася такса, чийто размер се определя в границите от минимум 80 EUR до максимум 200 EUR с декрет на Ministro dell'economia e delle finanze, съгласуван с Ministro dell'interno, в който се определят и условията и редът за внасяне на таксата [...]“, като по този начин определя минимален размер на таксата, равен на почти 8 пъти сумата за издаване на национална карта за самоличност?“.

## По преюдициалния въпрос

- 20 С въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Директива 2003/109 допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която налага на граждани на трети страни, подали заявление за издаване и подновяване на разрешение за пребиваване в съответната държава членка, плащане на такса, чийто размер варира от 80 EUR до 200 EUR.
- 21 В самото начало следва да се припомни, че видно от съображения 4, 6 и 12 от Директива 2003/109, основна нейна цел е интеграцията на гражданите на трети страни, които са трайно установени в държавите членки (решение Комисия/Нидерландия, C-508/10, EU:C:2012:243, т. 66).
- 22 Следва да се отбележи, че Съдът вече е признал, че за издаването на разрешения и документи за пребиваване на основание Директива 2003/109 държавите членки могат да изискват заплащане на такси, като при определянето на размера им те се ползват със свобода на преценка (решение Комисия/Нидерландия, C-508/10, EU:C:2012:243, т. 64).
- 23 Все пак Съдът уточнява, че свободата на преценка, предоставена в това отношение на държавите членки, не е неограничена и че те не биха могли да прилагат национална правна уредба, която да е в състояние да застраши постигането на целите, преследвани от Директива 2003/109, като по този начин я лиши от полезното ѝ действие (вж. решение Комисия/Нидерландия, C-508/10, EU:C:2012:243, т. 65).
- 24 Всъщност в съответствие с принципа на пропорционалност, който е част от общите принципи на правото на Съюза, способите за транспониране на Директива 2003/109 трябва да са в състояние да реализират преследваните с този акт цели и да не надхвърлят необходимото за постигането им (вж. в този смисъл решение Комисия/Нидерландия, C-508/10, EU:C:2012:243, т. 75).
- 25 При това положение, макар държавите членки да имат възможността да въведат събирането на такси за издаването на разрешения за пребиваване на основание Директива 2003/109, това не отменя факта, че съгласно принципа на пропорционалност техният размер не трябва да има нито за цел, нито за резултат създаването на пречки за получаването на статута на дългосрочно пребиваващ, предоставен съгласно тази директива, както и за други права, произтичащи от предоставянето на този статут, тъй като в противен случай както преследваната от нея цел, така и нейният дух биха се оказали накърнени (вж. в този смисъл решение Комисия/Нидерландия, C-508/10, EU:C:2012:243, т. 69).
- 26 В това отношение, видно от преюдициалното запитване, размерът на разглежданата в главното производство такса възлиза на 80 EUR за издаване и подновяване на разрешение за пребиваване със срок над три месеца и по-малък или равен на една година, на 100 EUR за издаване и подновяване на разрешение за пребиваване със срок над една година и по-малък или равен на две години, и на 200 EUR за издаване на разрешение за пребиваване на дългосрочно пребиваващ — ЕС.
- 27 Финансовото отражение на подобна такса обаче може да се окаже значително за някои граждани на трети страни, отговарящи на условията, предвидени в Директива 2003/109 за издаването на тези разрешения за пребиваване, още повече че предвид срока на посочените разрешения тези граждани са принудени често да подават заявления за подновяването на посочените документи и че към размера на самата такса могат да се прибавят и други суми, предвидени в друга действаща уредба, като при тези обстоятелства задължението за заплащане на разглежданата в главното производство такса може да се окаже пречка за упражняването на предоставените от посочената директива права от посочените граждани на трети страни.

- 28 В това отношение следва да се подчертае, че както в становищата си, така и в съдебното заседание жалбоподателите в главното производство и Комисията посочват, че съгласно приетата преди това италианска правна уредба, която все още е в сила, при всички положения се дължи друга такса в размер на 73,50 EUR както за издаване, така и за подновяване на документи за пребиваване, независимо от срока на съответното разрешение за пребиваване, като тази сума се прибавя към разглежданата в главното производство такса.
- 29 Освен това, видно от преюдициалното запитване, съгласно член 14 bis от Законодателен декрет № 286/1998 половината от приходите, генерирани от събирането на разглежданата в главното производство такса, е предназначена за финансиране на разходите, свързани с връщането в страната по произход или страната, от която идват, на граждани на трети страни, пребиваващи незаконно на италианска територия, като италианското правителство потвърждава това обстоятелство в съдебното заседание.
- 30 Следователно доводите на италианското правителство, че разглежданата в главното производство такса не може да бъде непропорционална, тъй като приходите, събрани от тази такса, са насочени към контролните дейности за проверка на спазването на необходимите условия за придобиване на разрешение за пребиваване съгласно Директива 2003/109, не могат да се приемат.
- 31 С оглед на гореизложените съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че Директива 2003/109 не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която налага на граждани на трети страни, подали заявление за издаване и подновяване на разрешение за пребиваване в съответната държава членка, плащане на такса, чийто размер варира от 80 EUR до 200 EUR, тъй като тази такса е непропорционална спрямо преследваните от посочената директива цели и може да създаде пречки за упражняването на предоставените с нея права.

### **По съдебните разноски**

- 32 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:

**Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни, изменена с Директива 2011/51/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2011 година, не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която налага на граждани на трети страни, подали заявление за издаване и подновяване на разрешение за пребиваване в съответната държава членка, плащане на такса, чийто размер варира от 80 EUR до 200 EUR, тъй като тази такса е непропорционална спрямо преследваните от посочената директива цели и може да създаде пречки за упражняването на предоставените с нея права.**

Подписи