

ДО
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ
НА КОЛЕГИИТЕ ВЪВ
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

И С К А Н Е

от

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ОТНОСНО: Издаване на тълкувателно решение по въпроса за правомощието на съда да отмени заповедта по чл. 75, т. 6 ЗБЛД при действието на правото на Европейския съюз

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ АДМИНИСТРАТИВНИ СЪДИИ,

С приемането на Република България в Европейския съюз правните субекти на територията на страната – граждани, организации, юридически лица, са подчинени на действието на правото на Съюза като обективен правопорядък, източник на права и задължения, действащ паралелно с националното вътрешно право при действието на принципите за непосредствена приложимост, върховенство и директен ефект. Прилагането на правото на Европейския съюз е възложено на органите на власт в републиката, в това число на административните органи, издатели на индивидуални административни актове. Особено важно място като правораздавателен и правозащитен орган в системата на взаимодействие между правото на Европейския съюз и националното вътрешно право заема съдът във всяка една държава-членка.

Във Върховния административен съд е налице противоречива практика по повод прилагането на Директива 2004/38 на Европейския парламент и на съвета от 29.04.2004 г. 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 (Директива 2004/38; директивата) и чл. 75, т. 6 от Закона за българските лични документи (ЗБЛД). Същата противоречива практика е налице и в хипотезата на отменения чл. 76, т. 3 от същия закон, поради което изложените становища включват и противоречивата практика при прилагането на тази разпоредба.

Според едното становище заповедите за налагане на принудителна административна мярка „забрана за напускане на страната“ на основание чл. 75, т. 6 ЗБЛД, макар и да отговарят на предпоставките на цитираната разпоредба, са незаконосъобразни в частта относно държавите-членки на Европейския съюз поради противоречие с материалноправната норма на чл. 27, ал. 1 от Директива № 2004/38 и следва да бъдат отменени в тази част.

Цитираната разпоредба от директивата определя изчерпателно основанията за ограничаване на правото на свободно движение по чл. 21 от Договора за функционирането на Европейския съюз, в това число на правото на излизане като част от правото на свободно движение. Съдът приема, че противоречието между чл. 75, т. 6 ЗБЛД и чл. 27, ал. 1 от Директива № 2004/38 се състои в основанията, на които може да бъде наложена принудителна административна мярка „забрана за напускане на страната“, засягаща правото на излизане на българските граждани по отношение на държавите-членки на Европейския съюз. Съгласно чл. 27, ал. 1 от директивата 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, като се забранява позоваването на такива съображения за икономически цели. Цитираната норма означава, че въвеждането на други, различни или допълнителни ограничения на правото на свободно движение (правото на излизане) на основания, предвидени при транспонирането ѝ в националното законодателство, е забранено и представлява нарушение на правото на Европейския съюз. Съдът намира, че основанийето за налагането на принудителната административна мярка „забрана за напускане на страната“ по чл. 75, т. 6 ЗБЛД е защитата на финансовия интерес на частно лице – кредитор по парично вземане, поради което това основание не попада сред изчерпателно изброените основания в директивата и по-конкретно не представлява съображение за обществен ред.

Констатираното противоречие на националната правна норма с разпоредбата на директивата създава задължение за националния съд по силата на върховенството на правото на Европейския съюз над националното да не прилага чл. 75, т. 6 ЗБЛД, като вместо това приложи основанията за ограничаване на правото на излизане по чл. 27, ал. 1 от директивата, която разпоредба в конкретния случай има вертикален директен ефект по отношение на субектите на правото под юрисдикцията на Република България като държава-членка на Европейския съюз поради нетранспонирането ѝ в националното законодателство в предвидения в нея срок. Ясният, точен и безусловен характер на ограниченията на правото на свободно движение по чл. 27, ал. 1 от директивата позволява директното ѝ прилагане от националния съд за защита правата на засегнатите физически лица.

В този смисъл са решения № 3909 от 24.03.2010 г. по адм. дело № 13704/2009 г., № 8551 от 24.06.2010 г. по адм. дело № 174/2010 г., № 9609 от 09.07.2010 г. по адм. дело № 5155/2010 г., № 10015 от 19.07.2010 г. по адм. дело № 410/2010 г., № 8331 от 21.06.2010 г. по адм. дело № 16154/2009 г., № 7870 от 14.06.2010 г. по адм. дело № 16295/2009 г., № 9791 от 13.07.2010 г. по адм. дело № 4455/2010 г., № 10067 от 21.07.2010 г. по адм. дело № 567/2010 г., № 9606 от 09.07.2010 г. по адм. дело № 15881/2009 г., № 10055 от 20.07.2010 г. по адм. дело № 1133/2010 г. и № 10290 от 30.07.2010 г. по адм. дело № 1569/2010 г., всички постановени от седмо отделение на Върховния административен съд.

Другото становище приема, че за да бъде потвърдена като законосъобразна заповедта за налагане на принудителна административна мярка по чл. 75, т. 6 ЗБЛД (респ. чл. 76, т. 3 (отм.) ЗБЛД) е достатъчно да са налице материалноправните предпоставки на посочената норма, а именно принудителната административна мярка да е наложена на лице, което не изпълнява подлежащ на принудително изпълнение съдебен акт, по силата на който е осъдено да заплати парично задължение в големи размери към български физически и юридически лица или чуждестранни лица, освен ако представи надлежно обезпечение, като съдът в някои от съдебните актове изрично подчертава, че следва да бъде спазено изискването за съразмерност по чл. 6, ал. 5 АПК. В този смисъл са решения № 3247 от 11.03.2010 г. по адм. дело № 15685/2009 г., № 1799 от 11.02.2010 г. по адм. дело № 15205/2009 г., № 15667 от 18.12.2009 г. по адм. дело № 13497/2009 г., № 9190 от 01.07.2010 г. по адм. дело № 1615/2010 г. на седмо отделение на Върховния административен съд, както и № 5976 от 10.05.2010 г. по адм. дело № 12280/2009 г., № 7979 от 15.06.2010 г. по адм. дело № 13372/2009 г., № 4945 от

15.04.2010 г. по адм. дело № 10432/2010 г., № 6408 от 15.05.2010 г. по адм. дело № 12272/2009 г., постановени от пето отделение на съда.

В решение № 9551 от 08.07.2010 г. по адм. дело № 1634/2010 г. на седмо отделение на Върховния административен съд е прието освен това, че мярката на основание чл. 76, т. 3 (отм.) ЗБЛД е въведена за защита правата на други граждани и съответства на предвиденото в чл. 29, ал. 2 от Всеобщата декларация за правата на човека идентично основание „защита на правата и свободите на другите”. Прието е, че предпоставките по чл. 76, т. 3 (отм.) ЗБЛД са гаранции по вътрешното право за защита на длъжника от злоупотреба срещу правото на придвижване, установено в международноправния акт, тъй като представляват законови рамки за упражняване на правомощието на административния орган за налагане на принудителната административна мярка и установяват справедлив баланс между интереса на кредитора от удовлетворяване на вземането и интереса на длъжника като адресат на мярката, чието право на придвижване се ограничава само при наличие на законовите предпоставки и за срока до погасяване на задължението, като при промяна във фактическите обстоятелства длъжникът има правото и да иска отмяна на наложената принудителна административна мярка от административния орган.

Поради констатираната противоречива съдебна практика е наложително приемането на тълкувателно решение от Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд, поради което и на основание чл. 125 от Закона за съдебната власт правя следното

И С К А Н Е :

Да се приеме тълкувателно решение по въпроса:

„Подлежи ли на отмяна от съда заповедта за налагане на принудителна административна мярка, издадена на основание чл. 75, т. 6 от Закона за българските документи за самоличност (респ. чл. 76, т. 3 (отм.) от същия закон) поради противоречие с Директива 2004/38 ?”

ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД:
/Константин Пенчев/