Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

25 февруари 2016 година*

„Преюдициално запитване — Свободно движение на хора — Гражданство на Съюза — Равно третиране — Директива 2004/38/ЕО — Член 24, параграф 2 — Социално подпомагане — Регламент (ЕО) № 883/2004 — Членове 4 и 70 — Специални парични обезщетения без плащане на вноски — Изключване на гражданите на държава членка през първите три месеца на пребиваване в приемащата държава членка“

По дело C-299/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (съд от по-горна степен по социални спорове на провинция Северен Рейн-Вестфалия, Германия) с акт от 22 май 2014 г., постъпил в Съда на 17 юни 2014 г., в рамките на производство по дело

Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen

срещу

Jovanna García-Nieto,

Joel Peña Cuevas,

Jovanlis Peña García,

Joel Luis Peña Cruz,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: A. Tizzano, заместник-председател на Съда, изпълняващ функцията на председател на първи състав, F. Biltgen, E. Levits, M. Berger (докладчик) и S. Rodin, съдии,

генерален адвокат: M. Wathelet,

секретар: M. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 22 април 2015 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за г-жа García-Nieto, г-н Peña Cuevas, Jovanlis Peña García и Joel Luis Peña Cruz, от M. Schmitz, Rechtsanwalt,

* Език на производството: немски.

— за германското правителство, от T. Henze и J. Möller, в качеството на представители,

— за френското правителство, от R. Coesme, в качеството на представител,

— за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,

— за правителството на Обединеното кралство, от M. Holt, в качеството на представител, подпомаган от B. Kennelly, barrister,

— за Европейската комисия, от D. Martin, M. Kellerbauer и C. Tufvesson, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 4 юни 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 18 ДФЕС и член 45, параграф 2 ДФЕС, членове 4 и 70 от Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност (ОВ L 166, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 82 и поправка в ОВ L 33, 2008 г., стр. 12), изменен с Регламент (ЕС) № 1244/2010 на Комисията от 9 декември 2010 г. (ОВ L 338, стр. 35, наричан по-нататък „Регламент № 883/2004“), както и на член 24 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, от една страна, Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (Център за заетост за областта Recklinghausen, наричан по-нататък „Център за заетост“) и от друга страна, г-н Peña Cuevas и г-жа García-Nieto, както и тяхната дъщеря, Jovanlis Peña Garcia, и сина на г-н Peña Cuevas, Joel Luis Peña Cruz (наричани по-нататък заедно семейство „Peña-Garcia“), по повод отказа на Центъра да предостави помощи по предвидената в германското законодателство схема за основна социална закрила („Grundsicherung“).

Правна уредба

Международното право

3 Член 1 от Европейската конвенция за социална и медицинска помощ, подписана в Париж на 11 декември 1953 г. от членовете на Съвета на Европа и в сила за Германия от 1956 г. (наричана по-нататък „Конвенцията за подпомагане“), прогласява принципа за недопускане на дискриминация по следния начин:

„Всяка от договарящите страни се задължава да гарантира, че гражданите на другите договарящи страни, които пребивават законно в която и да е част от нейната територия, за която се прилага настоящата конвенция, и които не разполагат с достатъчно средства, имат

право да ползват в същия обем и при същите условия както собствените ѝ граждани социалната и медицинската помощ […] предвидена от действащото законодателство в съответната част от територията“.

4 Съгласно член 16, параграф b) от Конвенцията за подпомагане „всяка от договарящите страни уведомява генералния секретар на Съвета на Европа за всеки нов закон и всеки нов подзаконов акт, който още не е включен в приложение I. С уведомлението договарящата страна може да направи резерви относно прилагането на новия закон или подзаконов акт към гражданите на другите договарящи страни“. На 19 декември 2011 г. германското правителство прави резерва на това основание, която гласи следното:

„Правителството на Федерална република Германия не поема задължение да предоставя на гражданите на другите договарящи държави в същия обем и при същите условия, както на собствените си граждани, помощите по книга II от Социалния кодекс —Основна социална закрила за търсещите работа лица [Sozialgesetzbuch Zweites Buch — Grundsicherung für Arbeitsuchende)], в редакцията ѝ в сила към момента на подаване на съответната молба“ [(наричана по-нататък „книга II от Социалния кодекс)]“.

5 Съгласно член 16, параграф c) от Конвенцията за подпомагане тази резерва е съобщена на останалите страни по конвенцията.

Правото на Съюза

Регламент № 883/2004

6 Член 4 от Регламент № 883/2004, озаглавен „Равно третиране“, гласи:

„Освен ако друго не е предвидено в настоящия регламент, лицата, за които се прилага настоящият регламент получават същите обезщетения и имат същите задължения съгласно законодателството на която и да е държава членка, както нейните граждани“.

7 Член 70 от Регламента е озаглавен „Обща разпоредба“ и е част от дял III, глава 9, която урежда „[с]пециални[те] парични обезщетения без плащане на вноски“. Този член предвижда:

„1. Настоящият член се прилага за специални парични обезщетения, независещи от вноски, предоставяни съгласно законодателство, което поради персоналния си обхват, целите и/или условията за придобиване на права, се характеризира едновременно като социално осигурително законодателство по член 3, параграф 1 и като социално подпомагане.

2. За целите на тази глава „специални парични обезщетения без плащане на вноски“ са тези, които:

a) имат за цел предоставяне на:

i) допълнително, заместващо или спомагателно покритие срещу рискове, обхванати от клоновете на социалното осигуряване по член 3, параграф 1 и което гарантира на заинтересованото лице минимална издръжка на живота, в съответствие с икономическото и социалното положение в съответната държава членка; или

ii) само специална защита за лица с увреждания, тясно свързана със социалната среда на посочените лица в съответната държава членка,

и

б) когато финансирането произтича изключително от задължително данъчно облагане, което има за цел да покрие основни обществени разходи и условията за предоставяне и за изчисляване на обезщетенията не зависят от вноски по отношение на бенефициента. Въпреки това обезщетения, предоставени да допълнят обезщетение, зависещо от вноски, не се смятат за обезщетения, зависещи от вноски, само поради тази причина,

и

в) са изброени в приложение X.

3. Член 7 и другите глави от този дял не се прилагат за обезщетенията по параграф 2 на този член.

4. Обезщетенията, посочени в параграф 2, се предоставят изключително в държавата членка, в която пребивава заинтересованото лице, в съответствие с нейното законодателство. Тези обезщетения се отпускат и се поемат от институцията по мястото на пребиваване“.

8 Приложение X към Регламент № 883/2004 е озаглавено „Специални парични обезщетения, независещи от вноски“, като в частта за Федерална република Германия са посочени следните обезщетения:

„[…]

б) Помощи за покриване на разходите за издръжка съгласно основната разпоредба за търсещите работа, освен ако по отношение на тези помощи не са изпълнени изискванията за получаване на временна добавка след получаване на помощи за безработица (член 24, параграф 1 от книга II от Социалния кодекс)“.

Директива 2004/38

9 Съгласно съображения 10, 16, 20 и 21 от Директива 2004/38:

„(10) Лица, които упражняват правото си на пребиваване, не следва да се превръщат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка по време на първоначалния период на пребиваване. […]

[…]

(16) При условие че бенефициентите на правото на пребиваване не са станали неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка, те не следва да бъдат експулсирани. Поради това мярката експулсиране не трябва да бъде автоматично последствие от прибягване до услугите на системата за социално подпомагане от страна на лицето. Приемащата държава членка трябва да установи дали става дума за временни трудности и трябва да вземе предвид продължителността на пребиваване, личните обстоятелства и размера на отпуснатите социални помощи, за да прецени дали бенефициентът е станал неприемлива тежест за нейната система за социално подпомагане и дали да пристъпи към неговото/нейното експулсиране. При никакви обстоятелства не трябва да се приема мярката експулсиране по отношение на работници, самостоятелно заети лица или търсещи работа лица съгласно определението на Съда на Европейските общности, с изключение на случаите, когато това е свързано с обществения ред или обществената сигурност.

[…]

(21) Въпреки това, на приемащата държава членка следва да се остави правото да реши, дали тя ще отпуска социални помощи през първите три месеца от пребиваването или за по-дълъг период от време в случаите на търсещи работа лица, на граждани на Съюза, други освен работници или самостоятелно заети лица или лица, които запазват този статус, или на членове на техните семейства, както и дали да даде помощи за издръжка за обучение, включително професионално обучение, преди придобиването на правото на постоянно пребиваване на същите тези лица“.

10 Член 6 от тази директива, озаглавен „Право на пребиваване до три месеца“, предвижда:

„1. Гражданите на Съюза имат право на пребиваване на територията на друга държава членка за срок до три месеца без никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна карта за самоличност или паспорт.

2. Разпоредбите на параграф 1 важат също така за членове на семейството, притежаващи валиден паспорт, които не са граждани на държава членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза“.

11 Член 7 от същата директива, озаглавен „Право на пребиваване за повече от три месеца“, гласи:

„1. Всички граждани на Съюза имат право да пребивават на територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, ако те:

а) са работници или самостоятелно заети лица в приемащата държава членка; или

б) притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване и притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка; […]

[…]“.

12 Член 14 от същата директива е озаглавен „Запазване на правото на пребиваване“ и гласи:

„1. Гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават правото на пребиваване, предвидено в член 6, дотогава, докато не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

2. Гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават правото на пребиваване, предвидено в членове 7, 12 и 13, дотогава, докато отговарят на условията, посочени в тези членове.

В конкретните случаи, при които съществува основателно съмнение относно това, дали гражданин на Съюза или членове на неговото/нейното семейство отговарят на условията, посочени в членове 7, 12 и 13, държавите членки имат право да проверяват дали тези условия са изпълнени. Проверката не се извършва регулярно.

3. Мярката експулсиране не може да бъде автоматична последица от прибягване от страна на гражданин на Съюза или от страна на членове на неговото/нейното семейство до системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

4. Чрез дерогация от параграфи 1 и 2 и без да се засягат разпоредбите на глава VI, мярката експулсиране не може в никакъв случай да се предприеме по отношение на граждани на Съюза или членове на техните семейства, ако:

а) гражданите на Съюза са работници или самостоятелно заети лица; или

б) гражданите на Съюза са влезли на територията на приемащата държава членка, за да търсят заетост. В този случай гражданите на Съюза и членовете на техните семейства не могат да бъдат експулсирани, докато гражданите на Съюза могат да представят доказателства за това, че продължават да търсят заетост и за това, че имат реален шанс да бъдат наети на работа“.

13 Член 24 от Директива 2004/38 е озаглавен „Еднакво третиране“ и предвижда:

„1. При спазване на конкретните разпоредби, изрично предвидени в Договора и вторичното законодателство, всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на настоящата директива на територията на приемащата държава членка, се ползват с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава членка в рамките на обхвата на приложение на Договора. Това право се разпростира и включва членовете на семейството, които не са граждани на държава членка и които имат право на пребиваване или постоянно пребиваване.

2. Чрез дерогация от параграф 1 приемащата държава членка не се задължава да предостави право на социално подпомагане през първите три месеца на пребиваване или при необходимост, по-дългия срок, регламентиран в член 14, параграф 4, буква б), нито се задължава преди придобиването на право на постоянно пребиваване да отпуска финансова помощ за издръжка за обучение, включително и за професионално обучение, състояща се от безвъзмездна помощ или студентски заеми за лица, различни от работници или самостоятелно заети лица, лица, които запазват такъв статус и членове на техните семейства“.

Германското право

Социалния кодекс

14 Член 19a, параграф 1 от книга I от Социалния кодекс (Sozialgesetzbuch Erstes Buch) определя главните два вида плащания в рамките на основната социална закрила за търсещите работа лица, както следва:

„В рамките на основната социална закрила за търсещите работа лица могат да се получават:

1. помощи за интегриране в трудова среда,

2. помощи за покриване на разходи по издръжката“.

15 Член 1 от книга II от Социалния кодекс е озаглавен „Функция и цел на основната социална закрила за търсещите работа лица“ и параграфи 1 и 3 от него гласят:

„(1) Основната социална закрила за търсещите работа лица следва да осигури възможност на правоимащите лица да водят достоен живот.

[…]

(3) Основната социална закрила за търсещите работа лица включва помощи:

1. за преодоляване или ограничаване на състоянието на нужда, по-специално чрез интегриране в трудова среда, и

2. за покриване на разходи по издръжката“.

16 Член 7 от книга II на Социалния кодекс е озаглавен „Правоимащи лица“ и в параграф 1 предвижда:

„Предвидените в тази книга помощи се предоставят на лицата, които:

1. са навършили 15 години, но все още не са достигнали максималната възраст по член 7а,

2. са работоспособни,

3. нуждаят се от помощ, и

4. имат обичайно местожителство на територията на Федерална република Германия (работоспособни правоимащи лица).

Такива помощи не получават

1. чужденците, които не са заети или самостоятелно заети лица във Федерална република Германия и нямат право на свободно движение съгласно член 2, параграф 3 от Закона за свободното движение на гражданите на Съюза [Freizügigkeitsgesetz/EU, наричан по-нататък „Законът за свободното движение“], и членовете на техните семейства през първите три месеца от пребиваването им,

2. чужденците, които имат право на пребиваване само на основание на обстоятелството, че търсят работа, и членовете на техните семейства,

[…]

Точка 1 от второто изречение не се прилага към чужденците, които пребивават във Федерална република Германия въз основа на разрешение за пребиваване, издадено на основание на глава 2, раздел 5 от Закона за пребиваването [Aufenthaltgesetz]. Това не засяга действието на разпоредбите относно правото на пребиваване“.

17 От параграфи 2 и 3 на член 7 следва, че ненавършилите пълнолетие лица, които не са работоспособни, живеят с работоспособни правоимащи лица и заедно представляват „кръг от нуждаещи се лица“ имат вторично право на помощите, предвидени в книга II на Социалния кодекс.

18 Член 8 от книга II на Социалния кодекс е озаглавен „Работоспособност“ и параграф 1 от него предвижда:

„Работоспособно е всяко лице, което не е лишено за определено време поради заболяване или увреждане от възможността да полага труд при обичайните условия на пазара на труда най-малко три часа дневно“.

19 Член 9, параграф 1 от книга II на Социалния кодекс гласи:

„От помощ се нуждае всяко лице, което със своя доход или имущество не може изобщо да покрива разходите за издръжката си или не може да ги покрива в достатъчна степен и което не получава необходимата помощ от други лица, в частност от членове на своето семейство или от други социалноосигурителни институции“.

20 Член 20 от книга II на Социалния кодекс съдържа допълнителни разпоредби относно основните потребности за покриване на разходи по издръжката. Член 21 от книга II на Социалния кодекс предвижда правила относно допълнителните потребности, а член 22 от Кодекса се отнася до потребностите от подслон и отопление. Накрая, членове 28—30 от книга II на Социалния кодекс уреждат помощите за обучение и социално включване.

21 Книга XII на Социалния кодекс урежда социалното подпомагане и член 1 от нея гласи:

„Целта на социалното подпомагане е да осигури възможност на правоимащите лица да водят достоен живот […]“.

22 Член 21 от книга XII на Социалния кодекс предвижда:

„Помощи за покриване на разходи по издръжката не се изплащат на лицата, които имат право на помощи по книга II на Социалния кодекс като работоспособни лица или членове на семейството на работоспособно лице […]“.

Законът за свободното движение

23 Приложното поле на Закона за свободното движение, в приложимата му в главното производство редакция, е определено в член 1 от него:

„Настоящият закон урежда влизането и пребиваването на гражданите на другите държави — членки на Европейския съюз (граждани на Съюза), и на членовете на техните семейства“.

24 Член 2 от този закон предвижда следното по отношение на правото на влизане и пребиваване:

„(1) Гражданите на Съюза с право на свободно движение и членовете на техните семейства имат право да влизат и пребиват на федералната територия при условията на този закон.

(2) Право на свободно движение съгласно правото на Съюза имат:

1. гражданите на Съюза, които искат да пребиват на федералната територия, за да работят, за да търсят работа или за да получат професионално обучение,

[…]

5. гражданите на Съюза, които не работят — при условията по член 4,

6. членовете на семейството — при условията по членове 3 и 4,

[…]

(3) За работниците и самостоятелно заетите лица правото по параграф 1 се запазва в случай на:

1. временна неработоспособност поради болест или злополука,

2. потвърдена от компетентното бюро по труда принудителна безработица или преустановяване на дейността като самостоятелно заето лице в резултат от обстоятелства, независещи от волята на самостоятелно заетото лице, след повече от една година заетост,

3. професионално обучение, ако съществува връзка между обучението и предходната професионална дейност; не се изисква да е налице такава връзка, ако гражданинът на Съюза е останал принудително без работа.

В случай на потвърдена от компетентното бюро по труда принудителна безработица след по-малко от една година заетост правото по параграф 1 се запазва за срок от шест месеца.

[…]“.

25 Член 3 от Закона за свободното движение се отнася до членовете на семейството и гласи:

„(1) Членовете на семейството на гражданите на Съюза по член 2, параграф 2, точки 1—5 имат правото по член 2, параграф 1, при условие че придружават гражданина на Съюза или се присъединяват към него. За членовете на семейството на гражданите на Съюза по член 2, параграф 2, точка 5 това важи при условията на член 4.

(2) Членове на семейството са:

1. съпругът и ненавършилите 21 години низходящи на лицата по член 2, параграф 2, точки 1—5 и 7 или на техните съпрузи.

2. възходящите и низходящите на лицата по член 2, параграф 2, точки 1—5 и 7 или на техните съпрузи, при условие че са на издръжката на тези лица или на техните съпрузи.

[…]“.

26 Член 5 от Закона за свободното движение е озаглавен „Карти за пребиваване и удостоверение за право на постоянно пребиваване“ и предвижда:

„(1) Удостоверение за право на постоянно пребиваване се издава незабавно и служебно на гражданите на Съюза с право на свободно движение и на членовете на семейството им, които са граждани на държава — членка на Европейския съюз.

[…]

(3) Компетентната служба за чужденците може да изиска изпълнението на условията за правото по член 2, параграф 1 да бъде надлежно доказано в тримесечен срок от влизането на федералната територия. Необходимите за това сведения и доказателства могат да бъдат представени пред компетентната регистрационна служба при адресната регистрация. Същата ги препраща на компетентната служба за чужденците. […]

[…]“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

27 Всички членове на семейство Peña-García са испански граждани. Г-жа García-Nieto и г-н Peña Cuevas живеят от много години в Испания на семейни начала, в общо домакинство и с общ бюджет, без сключен брак или регистрирано партньорство, заедно с общата им дъщеря Jovanlis Peña García, както и с Joel Luis Peña Cruz, ненавършилия пълнолетие син на г-н Peña Cuevas.

28 През април 2012 г. г-жа García-Nieto влиза в Германия с дъщеря си Jovanlis и се регистрира като търсещо работа лице на 1 юни 2012 г. От 12 юни 2012 г. тя работи като кухненски помощник и считано от 1 юли 2012 г. на това основание тя получава нетно месечно възнаграждение от 600 EUR, за което е задължително осигурена в германската социалноосигурителна система.

29 На 23 юни 2012 г. г-н Peña Cuevas и синът му се присъединяват към г-жа García-Nieto и Jovanlis. До 1 ноември 2012 г. семейство Peña-García пребивава при майката на г-жа García-Nieto и се издържа с доходите на г-жа García-Nieto. Освен това от юли 2012 г. г-н Peña Cuevas и г-жа García-Nieto получават семейни надбавки за своите деца Jovanlis и Joel Luis, които тръгват на училище на 22 август 2012 г.

30 На 30 юли 2012 г. семейство Peña-García подава молба за отпускане на помощи за покриване на разходите по издръжката въз основа на книга II на Социалния кодекс пред Центъра за заетост (наричани по-нататък „разглежданите помощи“). Този център отказва да отпусне такива помощи, що се отнася до г-н Peña Cuevas и сина му Joel Luis Peña Cruz за август и септември 2012 г., но ги предоставя считано от октомври 2012 г.

31 Отказът на Центъра да отпусне такива помощи се основава на член 7, параграф 1, второ изречение, точка 1 от книга II на Социалния кодекс, поради това че към момента на молбата г-н Peña Cuevas и синът му са пребивавали в Германия по-малко от три месеца и освен това г-н Peña Cuevas не е имал статуса на работник или самостоятелно зает. Според Центъра за заетост и синът на г-н Peña Cuevas няма достъп до разглежданите помощи. Всъщност в резултат от направената на 19 декември 2011 г. резерва от германското правителство по Конвенцията за подпомагане от нея вече не могат да се черпят права.

32 Подадената от семейство Peña-García жалба срещу този отказ на Центъра за заетост е уважена от Sozialgericht Gelsenkirchen (Съд по социални спорове, Гелзенкирхен), който отхвърля основанията за изключване, посочени в член 7, параграф 1, второ изречение, точка 1 от книга II на Социалния кодекс, по съображения, свързани със структурата на националното законодателство. Центърът за заетост обжалва това решение пред запитващата юрисдикция Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (съд от по-горна степен по социални спорове на провинция Северен Рейн-Вестфалия).

33 Запитващата юрисдикция се съмнява дали правото на Съюза допуска семейство Peña-García да няма изобщо достъп до разглежданите помощи в хипотезите, предвидени в член 7, параграф 1, второ изречение, точка 1 от книга II на Социалния кодекс.

34 При това положение Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (съд от по-горна степен по социални спорове на провинция Северен Рейн-Вестфалия) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Важи ли изискването за равно третиране по член 4 от Регламент № 883/2004 — с изключение на забраната за прехвърляне на обезщетения в друга държава по член 70, параграф 4 от Регламента — и за специалните парични обезщетения без плащане на вноски по смисъла на член 70, параграфи 1 и 2 от Регламент № 883/2004?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос: допустими ли са — и евентуално в какъв обхват — ограниченията на изискването за равно третиране по член 4 от Регламент № 883/2004, които са въведени с разпоредби на националното законодателство за транспониране на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО и които във всички случаи изключват достъпа до такива обезщетения през първите три месеца на пребиваването, когато гражданите на Съюза не са заети или самостоятелно заети лица в Германия и нямат право на свободно движение съгласно член 2, параграф 3 от Закона за свободното движение?

3) При отрицателен отговор на първия въпрос: съвместима ли е с други изисквания за равно третиране, залегнали в първичното право — и по-специално член 45, параграф 2 ДФЕС във връзка с член 18 ДФЕС — национална разпоредба, съгласно която през първите три месеца от пребиваването си гражданите на Съюза във всички случаи са лишени от определено социално плащане, с което се осигурява жизненият минимум и същевременно се улеснява достъпът до пазара на труда, когато тези граждани на Съюза не са заети или самостоятелно заети лица в Германия и нямат право на свободно движение съгласно член 2, параграф 3 от Закона за свободното движение, но могат да докажат наличието на реална връзка с приемащата държава членка, и по-специално с пазара на труда на приемащата държава членка?“.

35 С решение от 19 март 2015 г. запитващата юрисдикция обаче приема, че на първия въпрос не следва да се дава отговор, тъй като въпрос със същото съдържание е бил поставен в делото, по което е постановено решение Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), и на него Съдът е отговорил утвърдително, като е постановил, че „Регламент № 883/2004 трябва да се тълкува в смисъл, че „специалните парични обезщетения, независещи от вноски“ по смисъла на член 3, параграф 3 и член 70 от Регламента, попадат в приложното поле на член 4 от него“.

По преюдициалните въпроси

По втория въпрос

36 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 24 от Директива 2004/38 и член 4 от Регламент № 883/2004 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка, съгласно която гражданите на други държави членки, които се намират в положение като това по член 6, параграф 1 от тази директива, са изключени от кръга на лицата с право на определени „специални парични обезщетения, независещи от вноски“, по смисъла на член 70, параграф 2 от същия Регламент № 883/2004, съставляващи и „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.

37 В самото начало следва да се напомни че в решение Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, т. 44—46) Съдът вече постановил, че плащания като разглежданите помощи не може да се окачествят като финансови обезщетения, които следва да улеснят достъпа до пазара на труда в държавата членка, а трябва да се разглеждат като мерки за „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.

38 Що се отнася до достъпа до такива плащания, гражданите на Съюза могат да изискват да бъдат третирани еднакво с гражданите на приемащата държава членка съгласно член 24, параграф 1 от Директива 2004/38 само ако пребиваването им на територията на приемащата държава членка отговаря на условията по Директива 2004/38 (решения Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 69 и Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, т. 49).

39 Всъщност, да се приеме, че лицата без право на пребиваване въз основа на Директива 2004/38 могат да имат право на социално подпомагане при същите условия като приложимите за гражданите на страната, би било в противоречие с една от целите на Директивата, изложена в съображение 10, а именно да не се допуска гражданите на Съюза от други държави членки да се превръщат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка (решения Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 74 и Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, т. 50).

40 Ето защо, за да се определи дали плащания на социалното подпомагане като разглежданите помощи може да бъдат отказвани на основание на дерогацията по член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, следва първо да се провери дали е приложим принципът на равно третиране, припомнен в член 24, параграф 1 от тази директива, и съответно дали въпросният гражданин на Съюза пребивава законно на територията на приемащата държава членка (решение Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, т. 51).

41 За тази цел, както следва от представената на Съда преписка, трябва да се приеме, че г-н Peña Cuevas може да черпи право на пребиваване от член 6, параграф 1 от Директива 2004/38.

42 Всъщност тази разпоредба предвижда, че гражданите на Съюза имат право на пребиваване на територията на друга държава членка за срок до три месеца без никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна карта за самоличност или паспорт, а въз основа на член 14, параграф 1 от тази директива това право се запазва, докато гражданинът на Съюза и членовете на неговото семейство не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка (решения Ziolkowski и Szeja, C-424/10 и C-425/10, EU:C:2011:866, т. 39 и Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 70).

43 При това положение обаче трябва да се отбележи, че в такива случаи приемащата държава членка може да се позове на дерогацията по член 24, параграф 2 от Директива 2004/38, за да откаже да отпусне на този гражданин исканата социална помощ (решение Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 70).

44 Всъщност от текста на тази разпоредба изрично следва, че приемащата държава членка може да откаже да отпусне на някое от лицата, различни от работници, самостоятелно заети лица или лица, които запазват такъв статус, всякакво право на социално подпомагане през първите три месеца на пребиваване.

45 Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 70 от своето заключение, тази разпоредба съответства на целта да се запази финансовото равновесие на системата на социална сигурност в държавите членки, която цел Директива 2004/38 си поставя, както следва по-специално от съображение 10 от нея. Тъй като държавите членки не могат да изискват от гражданите на Съюза да притежават достатъчно средства за издръжка и лична медицинска застраховка при пребиваване на съответната им територия за максимален срок от три месеца, законосъобразно е държавите членки да не бъдат задължавани да ги осигуряват на тези граждани през този период.

46 В това отношение следва също да се поясни, че Директива 2004/38 изисква държавата членка да взема предвид личното положение на заинтересования, когато преценява дали да наложи мярка експулсиране и когато определя дали при пребиваването си той създава неприемлива тежест за системата ѝ за социално подпомагане (решение Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, т. 64, 69 и 78), но същевременно тази индивидуална проверка не е задължителна в случаи като разглеждания в главното производство.

47 Всъщност в решение Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597, т. 60) Съдът вече е потвърдил, че в самата Директива 2004/38, която установява степенувана система на запазването на статуса на работник, предназначена да създаде сигурност около правото на пребиваване и достъпа до социалните помощи, са отчетени различни фактори, характеризиращи личното положение на отделните кандидати за социални помощи, и в частност продължителността на упражняване на икономическа дейност.

48 При това положение, ако подобна проверка не е необходима в случая на търсещ работа гражданин, който вече няма статуса на работник, a fortiori същото се отнася и до лицата в положение като това на г-н Peña Cuevas в главното производство.

49 Всъщност, като позволява на заинтересованите недвусмислено да узнаят правата и задълженията си, изключението, посочено в член 7, параграф 1, второ изречение, точка 1 от книга II на Социалния кодекс, във връзка с член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 — според което Федерална република Германия не е длъжна да предостави право на социално подпомагане през първите три месеца на пребиваване на гражданин на Съюза на нейната територия — е в състояние да гарантира високо равнище на правна сигурност и прозрачност при отпускането на помощи за основна социална закрила и същевременно е съвместимо с принципа на пропорционалност (вж. по аналогия решение Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, т. 61).

50 Освен това, що се отнася до индивидуалната проверка, чрез която би следвало цялостно да се преценява каква тежест конкретно би съставлявало отпускането на дадено плащане за цялата национална система за социално подпомагане, разглеждана в главното производство, трябва да се отбележи, че отпуснатата само на един молител помощ трудно може да се окачествати като „неприемлива тежест“ за държавата членка по смисъла на член 14, параграф 1 от Директива 2004/38, тъй като такава би могла да възникне за съответната държава членка не след отправянето на една индивидуална молба, а само вследствие на натрупване на всички подавани до нея индивидуални молби (вж. решение Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, т. 62).

51 При тези условия член 24, параграф 2 от Директива 2004/38 допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, доколкото изключва от кръга на лицата с право на определени „специални парични обезщетения, независещи от вноски“, по смисъла на член 70, параграф 2 от Регламент № 883/2004 гражданите на други държави членки, които се намират в положение като това по член 6, параграф 1 от тази директива.

52 Същият извод се налага и при тълкуването на член 4 от Регламент № 883/2004. Всъщност разглежданите в главното производство помощи, които представляват „специални парични обезщетения, независещи от вноски“, по смисъла на член 70, параграф 2 от този регламент, съгласно параграф 4 на този член се предоставят изключително в държавата членка, в която пребивава заинтересованото лице, в съответствие със законодателството на тази държава. Оттук следва, че няма пречка такива обезщетения да бъдат отказани на гражданите на други държави членки, които нямат статуса на работник или самостоятелно заето лице или лица, които запазват този статус през първите три месеца от своето пребиваване в приемащата държава членка (вж. в този смисъл решения Brey, C-140/12, EU:C:2013:965, т. 44 и Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, т. 83).

53 По всички изложени по-горе съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 24 от Директива 2004/38 и член 4 от Регламент № 883/2004 трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка, съгласно която гражданите на други държави членки, които се намират в положение като това по член 6, параграф 1 от тази директива, са изключени от кръга на лицата с право на определени „специални парични обезщетения, независещи от вноски“, по смисъла на член 70, параграф 2 от Регламент № 883/2004, съставляващи и „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.

По третия въпрос

54 Тъй като третият въпрос е поставен само в случай че на първия въпрос бъде даден отрицателен отговор и Съдът отговори утвърдително на въпрос със същото съдържание, зададен по делата, по които са постановени решения Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) и Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), на третия преюдициален въпрос не следва да се отговаря.

По съдебните разноски

55 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 (първи състав) реши:

Член 24 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, и член 4 Регламент (ЕО) № 883/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година за координация на системите за социална сигурност, изменен с Регламент (ЕС) № 1244/2010 на Комисията от 9 декември 2010 г., трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат правна уредба на държава членка, съгласно която гражданите на други държави членки, които се намират в положение като това по член 6, параграф 1 от тази директива, са изключени от кръга на лицата с право на определени „специални парични обезщетения, независещи от вноски“, по смисъла на член 70, параграф 2 от същия Регламент № 883/2004, съставляващи и „социално подпомагане“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Директива 2004/38.

Подписи