

**Дело C-3/21**

**Преюдициално запитване**

**Дата на постъпване в Съда:**

4 януари 2021 г.

**Запитваща юрисдикция:**

High Court (Ирландия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

30 ноември 2020 г.

**Жалбоподател:**

FS

**Ответници:**

The Chief Appeals Officer

The Social Welfare Appeals Office

The Minister for Employment Affairs

The Minister for Social Protection

---

**HIGH COURT (ВИСШ СЪД, ИРЛАНДИЯ)**

**СЪДЕБЕН КОНТРОЛ**

[...]

**В СПОРА МЕЖДУ**

**FS**

**ЖАЛБОПОДАТЕЛ**

**И**

**THE CHIEF APPEALS OFFICER (Главен служител по жалбите, Ирландия), THE SOCIAL WELFARE APPEALS OFFICE (Служба по**

**жалбите в областта на социалното подпомагане, Ирландия, THE MINISTER FOR EMPLOYMENT AFFAIRS (Министър по въпросите на заетостта, Ирландия) И THE MINISTER FOR SOCIAL PROTECTION (Министър на социалната защита, Ирландия)**

**ОТВЕТНИЦИ**

**РЕШЕНИЕ на съдия Richard Humphreys, постановено на 6 ноември 2020 г., петък**

1. Основният въпрос в настоящия случай е дали жалбоподателката е имала право на изплащане със задна дата на разликата между размера на ирландските и румънските детски надбавки за периода от пристигането ѝ в Ирландия през ноември/декември 2016 г. до подаването на заявление за отпускане на ирландски детски надбавки на 16 януари 2018 г.

**Факти**

2. Жалбоподателката (*име по рождение FZ*) е родена през юли 1989 г. в Năsăud, регион Трансилвания, Румъния. Тя е гражданка на Румъния по рождение и гражданка на ЕС от присъединяването на Румъния през 2007 г.

3. Жалбоподателката се омъжва за C- D.S на 12 август 2012 г. През декември 2015 г. от този брак се ражда детето P-L.S. Същия месец жалбоподателката подава молба за румънския еквивалент на детски надбавки, които са ѝ отпуснати през декември 2015 г. или януари 2016 г.

4. През октомври 2016 г. съпругът на жалбоподателката се установява в Ирландия, където започва работа като здравен работник. Той не подава заявление за отпускане на детски надбавки. Впоследствие, през ноември или декември 2016 г., жалбоподателката и детето се местят в Ирландия, като тя продължава да получава румънски детски надбавки и не подава заявление за ирландски такива.

5. На 10 януари 2018 г. жалбоподателката попълва формуляр на заявление за отпускане на детски надбавки, който е получен от министъра на 16 януари 2018 г. (последната дата се счита за датата на подаване на заявлението). Част 7 от формуляра се отнася за късно подадени заявления, когато молбата е подадена повече от дванадесет месеца след месеца, в който заявителят или неговият съпруг/съпруга са се установили в Ирландия. В нея са изброени [примерни] причини за късно подаденото заявление, ако се подава заявление за изплащане със задна дата. Тази част от формуляра е оставена непопълнена, така че жалбоподателката поне на първо време не е поискала изрично изплащане със задна дата. Молбата е удовлетворена през февруари 2018 г. и получаването на румънски детски надбавки е преустановено приблизително по това време.

6. На 13 август 2018 г. жалбоподателката иска преразглеждане на решението на основание член 301 от Social Welfare Consolidation Act 2005 (Консолидиран закон от 2005 г. за социалното подпомагане), тъй като в нейния случай трябвало да бъде разгледана възможността за изплащане със задна дата. Това искане е отхвърлено на 22 август 2018 г. Впоследствие, на 29 август 2018 г., жалбоподателката подава жалба по административен ред, която обаче е отхвърлена на 12 февруари 2019 г. **[ориг. 2]**

7. На 10 май 2019 г. е подадено изложение на основанията за водене на настоящото производство [наричано по-нататък „жалбата“] с искане, главно, да бъде упражнен съдебен контрол (certiorari) върху решението от 12 февруари 2019 г., както и да бъде постановено установително съдебно решение и да бъде отправено преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз. [...] [процесуални въпроси]

### **Относимо право на ЕС**

8. Относимата правна уредба на ЕС е Регламент (ЕО) № 883/2004, изменен и приложен с Регламент (ЕО) № 987/2009. Предходните регламенти са Регламент № 4 на Съвета (ОВ 30, 16.12.1958 г., стр. 597) и Регламент (ЕИО) № 1408/71 на Съвета, приложен с Регламент (ЕИО) № 574/72.

9. В релевантните разпоредби от Регламент (ЕО) № 883/2004 се предвижда следното:

- i). В съображение 12 от преамбюла се отбелязва, че „[в] светлината на пропорционалността, следва да се положат усилия, за да се гарантира, че принципът на приравняване на факти или събития не води до обективно неоправдани резултати или до припокриване на обезщетения от един и същ вид за един и същ период“.
- ii). В член 76, параграф 4 се предвижда задължение за заявителите да информират във възможно най-кратък срок институциите на компетентната държава членка и на държавата членка по пребиваване за всяка промяна в личното или семейното им положение, която засяга правото им на обезщетения по Регламента.
- iii). В член 76, параграф 5 се добавя, че неизпълнението на задължението за информиране може да доведе до прилагане на пропорционални мерки в съответствие с националното право, но въпреки това тези мерки трябва да бъдат равностойни на мерките, прилагани към подобни ситуации съгласно вътрешното право, и да не правят практически невъзможно или прекалено трудно упражняването от претендиращите на правата, предоставени им с регламента.

iv). В член 81 се предвижда, че „[в]сяка молба, декларация или жалба, която, съобразно законодателството на една държава членка, е трябвало да бъде подадена пред орган, институция или съд на тази държава членка в определен срок, е допустима, ако е подадена в същия срок пред аналогичен орган, институция или съд на друга държава членка. В такъв случай органът, институцията или съдът, получили молбата, декларацията или жалбата, я препращат незабавно на компетентния орган, институция или съд на първата държава — директно или чрез компетентните власти на съответната държава членка. Датата, на която такива молби, декларации или жалби са били подадени до органа, институцията или съда на втората държава членка, се смята за дата на тяхното подаване до компетентната власт, институция или съд.“

10. Що се отнася до Регламент (ЕО) № 987/2009, в съображение 9 се отбелязва сложността на областта на социалната сигурност и се посочва, че това изисква всички институции на държавите членки да положат **[ориг. 3]** особени усилия в подкрепа на осигурените лица, за да се избегне санкционирането на онези, които не са подали своето искане или не са предоставили определена информация в съответствие с Регламент (ЕО) № 883/2004.

11. Релевантната съдебна практика е следната:

i). В решение van Roosmalen срещу Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen, дело 300/84 (Съд на ЕС, 23 октомври 1986 г., [EU:C:1986:402]) Съдът посочва, че предходният регламент следва да се тълкува широко.

ii). В решение Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti) срещу Michel Picard, дело C-335/95 (Съд на ЕС, 24 октомври 1996 г., [EU:C:1996:415]) Съдът приема, че липсата на надлежно подаване на молба до компетентните органи по мястото на пребиваване на заявителя не е пречка за прилагането на правило за пропорционално изчисляване на обезщетенията съгласно Регламент № 574/72. Това илюстрира възможността различни елементи от регламента да се прилагат самостоятелно, така че неспазването на определени разпоредби може да не води до изключване.

iii). В решение Partena ASBL срещу Les Tartes de Chaumont-Gistoux SA, дело C-137/11 (Съд на ЕС, [27 септември] 2012 г., [EU:C:2012:593]) Съдът приема, че разпоредбите на регламента трябва да се тълкуват така, че да допринесат за установяването на

възможно най-пълна свобода на движение на работниците мигранти.

- iv). В решение Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank срещу E. Fischer-Lintjens, дело C-543/13 (Съд на Европейския съюз, 4 юни 2015 г., [EU:C:2015:359]) се приема, че липсата на предоставяне на информация не е задължително пречка за непрекъснатостта на социалното осигуряване.
- v). В точка 36 от решение Neculai Tarola срещу Minister for Social Protection, дело C-483/17 (Съд на Европейския съюз, 11 април 2019 г., [EU:C:2019:309]) и по други дела Съдът подчертава, че разпоредба от правото на Съюза, чийто текст не съдържа препращане към правото на държава членка, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза.

### Относими разпоредби на ирландското право

12. Относимите разпоредби на вътрешното право са следните:

- i). В член 241, параграф 1 от Social Welfare Consolidation Act 2005 (Консолидиран закон от 2005 г. за социалното подпомагане) се предвижда, че *„правото на лице на каквото и да е обезщетение се обуславя от подаването от него на молба за това обезщетение по предписания начин“*.
- ii). Съгласно член 241, параграф 4 от Закона от 2005 г. лице, което не е подало молба за детски надбавки в предвидения срок, губи правото да иска всякакво плащане със задна дата на надбавки за периода преди датата, на която е подадена молбата, *„освен ако съответният служител, вземащ решения, или служител, разглеждащ жалби, не се увери, че има основателна причина за забавянето на подаването на молбата“*.
- iii). Член 301 от Закона от 2005 г. позволява преразглеждане на решенията и е изтъкван безуспешно от жалбоподателката преди подаването на официална жалба. **[ориг. 4]**
- iv). Определеният срок за подаването е дванадесет месеца, считано от придобиването на права от лицето съгласно член 220 от Закона от 2005 г. — вж. член 182, буква к) от Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) Regulations 2007 (Наредба от 2007 г. за социалното подпомагане (Консолидирани искания, плащания и контрол)) (S.I. № 142, 2007 г.), добавен със Social Welfare (Consolidated Claims, Payments and Control) (Amendment) (No 3) (Prescribed Time) Regulations 2008 (Наредба от 2008 г. за социалното подпомагане (Консолидирани искания, плащания и контрол) (Изменение) (№ 3) (срок) (S.I. № 243, 2008 г.).

### Изложени основания в жалбата

13. Някои от основанията, посочени в жалбата, сами по себе си не позволяват оспорване на решението или удовлетворяване на друга претенция:

- i) основания i)1 и 2 са само изявления по фактите,
- ii) основания i)3 и ii)1 са само правни изявления, а
- iii) основания iii)1 и 2 не са претенции по същество, а се отнасят само за допълнителни въпроси, по-специално, отправянето на преюдициално запитване до [Съда на ЕС в] Люксембург и последващото връщане на делото на Chief Appeals Officer.

14. Следователно по същество са изтъкнати само три основания за обжалване: основания i)4, ii)2, първи параграф и ii)2, втори параграф.

### **Основание i)4 — Неприравняване на продължаващото получаване на румънски детски надбавки на молба за целите на член [81] от Регламент № 883/2004**

15. В рамките на това основание се посочва, че „[м]ежду страните е безспорно, че жалбоподателката е подала молба за детски надбавки в Румъния скоро след раждането на сина си. Първият ответник е допуснал грешка при прилагане на правото, тъй като е отказал да счете подадената към онзи момент молба в Румъния за молба за получаване на ирландски детски надбавки по член 81 от Регламент № 883/2004. Първият ответник обосновава действията си с това, че молбата в Ирландия била подадена впоследствие. Това е твърде стеснително и ограничително тълкуване на разпоредбата, което е неправилно и противоречи на правото на ЕС. Подадената в Румъния молба е трябвало да се счете за молба за целите на ирландските детски надбавки, считано от датата, на която Ирландия е станала компетентната държава членка (октомври 2016 г.).“

16. Макар да е формулирано малко тенденциозно, това основание все пак повдига въпрос от европейското право, който ще разгледам [...] по-долу. В своите доводи жалбоподателката отива по-далеч в това отношение, твърдейки че гражданите на ЕС, които влизат в държавата, трябва да бъдат информирани за правата си да кандидатстват за обезщетения изобщо, включително за специфичните обезщетения, на които биха могли да имат право. Освен всичко останало, за жалбоподателката проблемът с този довод е, че тя не претендира съществуването на каквито и да било подобни задължения, така че всяко такова твърдение остава изцяло извън обхвата на настоящия случай.

### **Основание ii)2, първи параграф — Приложимостта на член 76 от Регламент № 883/2004**



17. В рамките на това основание се посочва, че „[a]ко съществуваща молба, подадена в дадена държава членка, се счита за допустима в друга държава членка съгласно член 81 от Регламент № 883/2004, е трудно да се разбере как разпоредбите на член 76 биха се прилагали в настоящото производство“.

18. Макар във формулировката на това основание да има какво да се желае, тъй като жалбоподателката няма право да иска удовлетворяване на претенция само защото нещо трудно може да се разбере, същността на основанието е, че неспазването на член 76 не изключва прилагането на разпоредбите на член 81 от Регламент [ориг. 5] № 883/2004, ако той е приложим. Това повдига въпрос от правото на ЕС, който ще разгледам [...] по-нататък.

#### **Основание ii)2, втори параграф — Нарушение на принципа на ефективност**

19. В рамките на това основание се посочва, че „[п]ри условията на евентуалност и без да се засяга гореизложеното [...], [п]ървият ответник, прилагайки първата част от член 76, параграф 5, приема, че тъй като жалбоподателката не е изпълнила задължението си да уведоми за релевантните промени в засягащите я обстоятелства, следва да се приложат пропорционални мерки в съответствие с националното право, „равностойни на мерките, прилагани към подобни ситуации съгласно вътрешното право“. Първият ответник заявява, че тези мерки се прилагат еднакво по отношение на всички заявители и не са непропорционални. Първият ответник обаче не е взел предвид втората част от член 76, параграф 5 от Регламент № 883/2004, в която се предвижда, че „тези мерки [...] не правят практически невъзможно или прекалено трудно упражняването от претендиращите на правата, предоставени им с настоящия регламент“. Всъщност именно [това] става в конкретния случай, доколкото претенцията е направена невъзможна.“

20. Когато е приложим член 76, параграфи 4 и 5 евентуално биха могли да възникнат въпроси дали резултатът е непропорционален или пък нарушава принципа на ефективност. Правните основания, изложени в част д) от жалбата, не позволяват резултатът да се оспори като непропорционален, а засягат единствено принципа на ефективност. Действително, поискано е удовлетворяване на претенция, включително да се установи, че Chief Appeals Officer е допуснал грешка, като е приел, че резултатът не е непропорционален, но ответниците възразяват, че всъщност няма основание, подкрепящо тази претенция. Трябва да се съглася с това възражение в съответствие с напълно обичайните и общоприети процесуални правила — претенцията сама по себе си е недостатъчна, тъй като трябва да съществуват основания в нейна подкрепа — и съответно да приема, че с подобни доводи оплакването на жалбоподателката за липса на пропорционалност не може да бъде уважено. Оплакването за нарушаване на принципа на ефективност

обаче е надлежно обосновано и повдига въпрос от правото на ЕС, който ще разгледам по-нататък.

### **Повдигнати въпроси, засягащи правото на ЕС**

21. Смятам, че от трите основания по същество, изложени по-горе, произтичат три въпроса от правото на ЕС и считам за уместно във всички случаи да се отправи преюдициално запитване до Съда на основание член 267 ДФЕС.

### **Първи въпрос**

22. Първият въпрос е следният: Обхваща ли понятието „молба“ по член 81 от Регламент (ЕО) № 883/2004 продължаващото състояние на получаване на периодични обезщетения от първа държава членка (когато обезщетението се дължи правомерно от втора държава членка) във всеки отделен случай, в който се изплаща такова обезщетение, дори след първоначалното заявление и първоначалното решение на първата държава членка за отпускане на обезщетението[?]

23. Позициите по този въпрос са следните:

- i) Според жалбоподателката понятието за молба действително включва понятието за текущо изпълнявана молба, като тя тълкува регламента широко. **[ориг. 6]**
- ii) Според ответниците „молба“ означава само първоначалната молба, а член 81 не би имал смисъл, ако се прилага към текущо изпълнявана „молба“, тъй като не е налице дата, на която тази молба е подадена до държава членка за целите на този член. Също така се твърди, че за граждани на ЕС, които вече получават обезщетение, при преместване между държавите членки не би имало краен срок за подаване на заявление за социална сигурност и по този начин те биха били третирани значително по-благоприятно от гражданите на държавата или от другите граждани на ЕС, които към момента на влизането си във втората държава членка не са получавали социалноосигурителни обезщетения.
- iii) Предлагам на този въпрос да се даде отрицателен отговор. Подкрепям твърдението на ответниците и не считам, че всяко периодично плащане представлява нова молба. Тези плащания са извършвани въз основа единствено на решението, взето от органите на първата държава членка, която е трябвало да удовлетвори първоначалната молба. Последващите плащания просто са прилагали това решение, прието въз основа само на една първоначална молба. Разширяването на смисъла на молбата, така че да се прилага към всеки момент, в който дадено лице



получава социалноосигурителни обезщетения, би довело до аномалии и дискриминация спрямо гражданите на ЕС, които не получават обезщетение към момента на промяна на своята държава членка на пребиваване.

- iv) Отговорът е от значение за изхода на производството, тъй като мотивите на обжалваното решение биха били неправилни, ако твърдението на жалбоподателката бъде прието.

## Втори въпрос

24. Вторият въпрос е следният: Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, трябва ли при неправилно подаване на молба, свързана със социална сигурност, до държава членка по произход, при положение че тя е трябвало да се подаде до друга държава членка, задължението на втората държава членка по член 81 от Регламент № 883/2004 (по-специално задължението молба, подадена в държавата членка по произход, да се счита за допустима във втората държава членка) да се тълкува като напълно независимо от задължението на заявителя да предостави правилна информация за мястото си на пребиваване съгласно член 76, параграф 4 от Регламент № 883/2004, така че молба, подадена неправилно до държавата членка по произход, да трябва да бъде приета като допустима от втората държава членка за целите на член 81, независимо че заявителят не е предоставил правилна информация за мястото си на пребиваване в съответствие с член 76, параграф 4 в срока за подаване на молба, предвиден от правото на втората държава членка[?]

25. Позициите по този въпрос са следните:

- i) Според жалбоподателката на този въпрос следва да се отговори утвърдително, като задължението молбата да се счита за допустима във втората държава членка е напълно независимо от това дали заявителят е изпълнил задължението си за предоставяне на информация. Тя се позовава на решение Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank срещу E. Fischer-Lintjens, дело C-543/13 (Съд на Европейския съюз, 4 юни 2015 г.) и по-специално на точка 54, в която се приема, че липсата на предоставяне на информация не е задължително пречка за непрекъснатостта на социалното осигуряване. [ориг. 7]
- ii) Според ответниците въпросът не се поставя предвид предложението отговор на първия въпрос, а ако се постави, отговорът следва да е отрицателен, като непредоставянето на точна информация, която би позволила надлежно прехвърляне на молбата, на практика и по принцип изключва прилагането на процедурата по прехвърляне по член 81. В случая било налице фундаментално неизпълнение на правни задължения. Жалбоподателката нарушила член 76,

параграф 4, а румънските органи не биха могли да приложат член 81, тъй като жалбоподателката изобщо не им е съобщавала, че живее в Ирландия, преди да подаде молба за детски надбавки там.

- iii) Предложението от мен отговор е, че въпросът не се поставя с оглед на предложението отговор на първия въпрос, а ако се постави, отговорът е отрицателен поради съображенията, изложени в становището на ответниците.
- iv) Отговорът на този въпрос е от значение, тъй като обжалваното решение се позовава на неспазването на член 76, параграф 4 от жалбоподателката.

### Трети въпрос

26. Третиият въпрос е следният: Следва ли от общия принцип на правото на ЕС на ефективност, че при обстоятелства като тези в настоящото производство (по-специално когато гражданин на ЕС, упражняващ права на свободно движение, не е изпълнил задължението си по член 76, параграф 4 за уведомяване на органите за социално подпомагане на държавата членка по произход за промяната на държавата по пребиваване) изискване от националното право на държавата членка, в която е упражнено правото на свободно движение — а именно, че за да имат обратно действие молби за детски надбавки, гражданин на ЕС трябва да подаде заявление за такива надбавки във втората държава членка в дванадесетмесечен срок, предвиден във вътрешното право на последната — прави неефективен достъпа до права, произтичащи от правото на Съюза[?]

27. Позициите по този въпрос са следните:

- i) Според жалбоподателката принципът на ефективност е нарушен, тъй като молбата на жалбоподателката за изплащане със задна дата не е удовлетворена.
- ii) Ответниците твърдят, че на въпроса следва да се отговори отрицателно и че няма нарушение на принципа на ефективност. Правилото за дванадесетмесечния срок е неутрална разпоредба, която се прилага както за ирландските граждани, така и за гражданите на ЕС, и тя предоставя възможност за обратно действие, ако заявлението бъде подадено в рамките на дванадесет месеца или ако е налице основателна причина за неспазването на този срок.
- iii) Предложението от мен отговор също е отрицателен и съм съгласен с позицията на ответниците. Според мен твърденията на жалбоподателката свидетелстват за принципно неразбиране на критерия за ефективност. Той не представлява гаранция, че всяка

конкретна молба ще бъде удовлетворена. Ако беше така, нито една претенция, основана на правото на ЕС, не би могла да бъде отхвърлена въз основа на националното право (например правилата за давността), при това не само в областта на социалното подпомагане, но и във всички области на правото, в които съществува връзка с правото на ЕС, тъй като това би направило упражняването на конкретното искано право практически невъзможно или прекалено трудно за *конкретния заинтересован заявител*, дори той да не се е възползвал от възможностите за упражняване на **[ориг. 8]** права. Това е напълно различно положение от хипотезата на закон, който не дава разумна възможност на *заявителите като цяло*. Последният вид уредба противоречи на принципа на ефективност, за разлика от неутрален и разумен закон, от който съответният заявител не се е възползвал.

- iv) Въпросът е от значение, тъй като ответниците се позовават на 12-месечния срок за подаване на молба, за да обосноват отказа за изплащане със задна дата.

### Определение

28. Въз основа на гореизложеното определих:

- i). На основание член 267 ДФЕС отправям до Съда на ЕС следните преюдициални въпроси:

[1] Обхваща ли понятието „молба“ по член 81 от Регламент (ЕО) № 883/2004 продължаващото състояние на получаване на периодични обезщетения от първа държава членка (когато обезщетението се дължи правомерно от втора държава членка) във всеки отделен случай, в който се изплаща такова обезщетение, дори след първоначалното заявление и първоначалното решение на първата държава членка за отпускане на обезщетението[?]

[2] Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, трябва ли при неправилно подаване на молба, свързана със социална сигурност, до държава членка по произход, при положение че тя е трябвало да се подаде до друга държава членка, задължението на втората държава членка по член 81 от Регламент № 883/2004 (по-специално задължението молба, подадена в държавата членка по произход, да се счита за допустима във втората държава членка) да се тълкува като напълно независимо от задължението на заявителя да предостави правилна информация за мястото си на пребиваване съгласно член 76, параграф 4 от Регламент № 883/2004, така че молба, подадена неправилно до държавата членка по произход, да трябва да бъде приета като допустима от втората държава членка за целите на член 81,

независимо че заявителят не е предоставил правилна информация за мястото си на пребиваване в съответствие с член 76, параграф 4 в срока за подаване на молба, предвиден от правото на втората държава членка[?]

[3] Следва ли от общия принцип на правото на ЕС на ефективност, че при обстоятелства като тези в настоящото производство (по-специално когато гражданин на ЕС, упражняващ права на свободно движение, не е изпълнил задължението си по член 76, параграф 4 за уведомяване на органите за социално подпомагане на държавата членка по произход за промяната на държавата по пребиваване) изискване от националното право на държавата членка, в която е упражнено правото на свободно движение — а именно, че за да имат обратно действие молби за детски надбавки, гражданин на ЕС трябва да подаде заявление за такива надбавки във втората държава членка в дванадесетмесечен срок, предвиден във вътрешното право на последната — прави неефективен достъпа до права, произтичащи от правото на Съюза[?]

ii). Разпореждам на жалбоподателката да представи на главния секретар в срок от 28 дни всички преписки и документи, които са необходими на Съда на ЕС, и отлагам разглеждането на делото до постановяването на неговото решение.