

Дело C-323/23

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

25 май 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Oberster Gerichtshof (Австрия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

16 май 2023 г.

Жалбоподател:

DS

Отвeтник:

Pensionsversicherungsanstalt

10 Obs 139/22x

РЕПУБЛИКА АВСТРИЯ

OBERSTER GERICHTSHOF (ВЪРХОВЕН СЪД)

По социалноправния спор между жалбоподателя D* S* [...] и ответника Pensionsversicherungsanstalt, 1021 Виена, [...] образувано по свързаната с компенсационна добавка ревизионна жалба на жалбоподателя срещу решението от 15 септември 2022 г., GZ 10 Rs 22/22m-62, постановено от Oberlandesgericht Wien (Висш областен съд Виена) в качеството му на въззивна съдебна инстанция по трудови и социалноправни спорове, с което е оставено в сила решението на Arbeits- und Sozialgericht Wien (Трудов и социален съд Виена) от 1 февруари 2022 г., GZ 25 Cgs 60/20a-56, Oberster Gerichtshof (Върховен съд, Австрия), в качеството на съдебна инстанция, произнасяща се по ревизионни жалби по трудови и социалноправни спорове [...], прие в закрито заседание следното

О п р е д е л е н и е:

А. Поставя на Съда на Европейския съюз следния преюдициален въпрос:

Трябва ли член 7 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 (наричана по-нататък „Директива 2004/38“) да се тълкува в смисъл, че икономически неактивен гражданин на Съюза няма право на услугите на системата за социално подпомагане по смисъла на Директива 2004/38, ако пребивава в приемащата държава членка повече от три месеца, но по-малко от пет години, и правото му на пребиваване произтича само от качеството му на съпруг (член 2, точка 2, буква а) от Директива 2004/38) на гражданка на Съюза, която е наето лице в приемащата държава членка (работник мигрант) (член 7, параграф 1, буква г) от Директива 2004/38), а самият той няма първично право на пребиваване съгласно член 7, параграф 1, букви а), б) или в) от Директива 2004/38?

[...] [процесуалноправни въпроси]

М о т и в и:

I. Предмет на производството и фактическа обстановка

- 1 Г-н DS е румънски гражданин. Той е женен за румънска гражданка и има ненавършил пълнолетие син. През лятото на 2017 г. г-н DS пристига заедно със съпругата си в Австрия, където живее постоянно от 8 август 2017 г. Като причина за преместването си г-н DS посочва здравословни проблеми, за които да получи по-добри медицински грижи в Австрия. От повече от десет години той получава румънска пенсия (в нетен месечен размер, съответстващ на около 50 евро). Последно г-н DS е лице, търсещо работа. В Австрия той получава помощ за гарантиране на необходимия социален минимум.
- 2 От 3 юли 2017 г. до 2 април 2020 г. неговата съпруга е наето лице в Австрия и получава нетни доходи между 1200 и 1500 евро. След това до 13 юли 2020 г. тя е безработна (без да получава обезщетение за безработица), от 14 юли 2020 г. до 1 октомври 2020 г. работи отново като хигиенистка срещу сходно заплащане, а от 13 ноември 2020 г. до 20 декември 2020 г. получава обезщетение за безработица. От 17 декември 2020 г. до 1 април 2021 г. тя упражнява незначителна трудова дейност. От 1 юли 2021 г. отново е наета на работа от първия си работодател.
- 3 Първоначално г-н DS живее със съпругата и сина си в жилище под наем срещу около 420 евро на месец, които плаща съпругата му. От есента на 2020 г. съпрузите живеят разделени; образувано е бракоразводно дело, но то още не е приключило. От 25 октомври 2021 г. г-н DS живее в друго жилище

под наем, а от декември 2021 г. не може да плаща наема от 380 евро на месец. Г-н DS не е в състояние да допринася съществено за издръжката на детето си. Той не получава пари от доходите на съпругата си.

II. Основни положения съгласно правото на Съюза

4 1) Директива 2004/38:

„Член 7. Право на пребиваване за повече от три месеца

(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; или

в) [...], или

г) са членове на семейството, придружаващи или присъединяващи се към гражданин на Съюза, който отговаря на условията, посочени в букви а), б) или в).

(2) [...]

Член 24 Еднакво третиране

(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. [...].“

III. Националното право

5 1) Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (Общ закон за социалното осигуряване)

(BGBl 1955/189, наричан по-нататък „ASVG“):

„Условия за придобиване на право на компенсационна добавка

Член 292. (1) Ако пенсията заедно с останалите нетни доходи на придобилото право на пенсия лице, както и сумите, които следва да бъдат взети предвид в съответствие с член 294, не достига приложимия за съответното лице референтен минимум (член 293), придобилото право на пенсия лице има право на компенсационна добавка към пенсията съгласно разпоредбите на този раздел, ако пребивава законно и обичайно на територията на страната.

(2) При определяне на правото по параграф 1 се взема предвид и общият нетен доход на живеещия в същото домакинство съпруг или регистриран партньор, като се спазва член 294, параграф 4. [...]“.

IV. Доводи и искания на страните

- 6 На 6 декември 2017 г. г-н DS подава до ответника Pensionsversicherungsanstalt (Пенсионноосигурителен институт, Австрия, наричан по-нататък „PVA“), заявление за отпускане на компенсационна добавка към пенсията му. С решение от 28 април 2020 г. PVA отхвърля тази молба с мотива, че г-н DS не разполага с достатъчно средства, за да не трябва да получава социални помощи или компенсационна добавка през периода на планираното си пребиваване в Австрия. Поради това той не пребивавал законно на територията на страната.
- 7 С жалбата си срещу това решение г-н DS иска да му бъде присъдена компенсационна добавка в законоустановения размер. Основание за законността на пребиваването му било обстоятелството, че бракът му все още е факт и че съпругата му е наето лице. PVA оспорва това твърдение с довода, че финансовите затруднения на жалбоподателя, който е икономически неактивен, в никакъв случай не са само временни и че още при преместването му да живее в Австрия е можело да се предвиди, че той ще се превърне в тежест за системата за социално подпомагане. Размерът на поисканата компенсационна добавка би бил тридесет пъти по-висок от този на румънската му пенсия, без той самият да има някакъв финансов принос към австрийската социална система.

V. Производството до момента

- 8 Първоинстанционният съд, Arbeits- und Sozialgericht Wien (Трудов и социален съд Виена), отхвърля жалбата, тъй като общият семеен доход не е достатъчен за покриване на потребностите, поради което жалбоподателят не пребивава законно на територията на страната. Въззивният съд, Oberlandesgericht Wien (Висш областен съд Виена), оставя това решение в сила. Той застъпва правното становище, че Директива 2004/38 не гарантира във всички случаи неограничен достъп на съпруга на работник мигрант до услугите на системата за социално подпомагане на приемащата държава членка. Поради особените обстоятелства в конкретния случай на жалбоподателя трябва да се откаже правото на пребиваване като съпруг с право на компенсационна добавка, тъй като това (като злоупотреба с право)

може да доведе до неприемлива тежест за австрийската система за социално подпомагане. Г-н DS подава ревизионна жалба срещу това решение пред Oberster Gerichtshof (Върховен съд, Австрия). Той иска жалбата му да бъде уважена. PVA иска ревизионната жалба да бъде отхвърлена.

VI. Мотиви за преюдициалния въпрос

- 9 1. Съгласно член 292, параграф 1 от ASVG условие за придобиване на право на компенсационна добавка е придобилото право на пенсия лице да „пребивава законно и обичайно на територията на страната“. В решение от 29 април 2004 г., Skalka (C-160/02, ECLI:EU:C:2004:269), Съдът на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът на ЕС“) квалифицира австрийската компенсационна добавка като „специално обезщетение без плащане на вноски“ по смисъла на член 70 от Регламент (ЕО) № 883/2004 (а не като социална помощ в смисъл на „социално и медицинско подпомагане“). Компенсационната добавка — подобно на германските помощи за основна социална закрила („Hartz IV“), предвидени в книга II на Sozialgesetzbuch (SGB II, Кодекс за социално осигуряване, книга II) — е включена съгласно член 70, параграф 2, буква в) от Регламент (ЕО) № 883/2004 в списъка в приложение X към този регламент. Съгласно практиката на Съда на ЕС обаче квалифицирането на обезщетение като австрийската компенсационна добавка като „специално обезщетение без плащане на вноски“ по смисъла на член 70 от Регламент (ЕО) № 883/2004 не изключва възможността това обезщетение да попада и в обхвата на понятието за социалноосигурителни обезщетения по смисъла на Директива 2004/38, така че да е приложим член 24 от тази директива (решения от 19 септември 2013 г., Brey, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, от 11 ноември 2014 г., Dano, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, от 15 септември 2015 г., Alimanovic, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, от 25 февруари 2016 г., Garcia-Nieto и др., C-299/14, ECLI:EU:C:2016:114).
- 10 2. Съгласно постоянната практика на Съда на ЕС статутът на гражданин на Съюза е създаден, за да бъде основният статут на гражданите на държавите членки. Следователно всеки гражданин на Съюза може да се позовава на забраната на основаната на гражданство дискриминация (член 18 ДФЕС), уточнена и в член 4 от Регламент (ЕО) № 883/2004 и в член 24 от Директива 2004/38, във всички случаи, които попадат в приложното поле *ratione materiae* на правото на Съюза. Тези случаи обхващат например упражняването на свободата на движение и пребиваване на територията на държавите членки съгласно член 21 ДФЕС при спазване на ограниченията и условията, предвидени по-специално и в Директива 2004/38. Тази директива предвижда поэтапна система относно правото на пребиваване в приемащата държава членка, която води до правото на постоянно пребиваване (вж. решение на Съда на ЕС от 21 декември 2011 г., Ziolkowski и Szeja, C-424/10 и C-425/10, ECLI:EU:C:2011:866, т. 38; като последно постановено в това отношение вж. решение на Съда на ЕС от 1 август 2022 г., Familienkasse Niedersachsen-Bremen, C-411/20, ECLI:EU:C:2022:602, т. 28 и сл.).

- 11 3. Първо, за пребиваване до три месеца член 6 от Директива 2004/38 ограничава условията или формалностите, приложими към правото на пребиваване, до изискването да се притежава валидна карта за самоличност или паспорт. Съгласно член 14, параграф 1 от тази директива правото на пребиваване 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 (решение от 1 август 2022 г., *Familienkasse Niedersachsen-Bremen*, C-411/20, EU:C:2022:602, т. 31). Второ, при пребиваване за повече от три месеца правото на пребиваване зависи от условията, посочени в член 7, параграф 1 от Директива 2004/38, и съгласно член 14, параграф 2 от нея това право се запазва само доколкото гражданинът на Съюза и членовете на неговото семейство отговарят на тези условия. По-конкретно от съображение 10 от тази директива е видно, че тези условия имат за цел по-специално да не допуснат тези лица да се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка (решения от 21 декември 2011 г., *Ziolkowski и Szeja*, C-424/10 и C-425/10, EU:C:2011:866, т. 39, от 6 октомври 2020 г., *Jobcenter Krefeld*, C-181/19, ECLI:EU:C:2020:794, т. 66, от 15 юли 2021 г., *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, ECLI:EU:C:2021:602, т. 76; в различен смисъл вж. заключението на генерален адвокат Т. Сапета по дело *Chief Appeals Officer* и др., C-488/21, ECLI:EU:C:2023:115, т. 118 и сл). Трето, всеки гражданин на Съюза, който е пребивавал законно (решение на Съда на ЕС от 6 септември 2012 г., *Czop и Punakova*, C-147/11 и C-148/11, ECLI:EU:C:2012:538) в приемащата държава членка за непрекъснат период от пет години, придобива право на постоянно пребиваване, което вече не е обект на никакви условия (вж. съображение 18 от Директива 2004/38).
- 12 4.1 Като се има предвид тази съдебна практика, която — доколкото може да се добие представа — се отнася до случаи по член 7, параграф 1, буква б) във връзка с член 2, точка 2, букви в) и г) от Директива 2004/38, за *Oberster Gerichtshof* (Върховен съд) възниква въпросът за тълкуването на член 7, параграф 1 във връзка с член 2, точка 2, буква а) от Директива 2004/38, който следва да бъде поставен на Съда на ЕС в рамките на преюдициално запитване. Дело *Chief Appeals Officer* и др., C-488/21, по което все още не е постановено решение, също се отнася до право на пребиваване, производно от това на работничка (член 7, параграф 1, буква а) от Директива 2004/38), но на него се позовава пряк роднина по възходяща линия (член 2, точка 2, буква г) от Директива 2004/38). В този случай съгласно текста на член 2, точка 2, буква г) от Директива 2004/38 качеството „член на семейството“ зависи и от обстоятелството, че роднината е на издръжка (респ. е „зависим“ от работника мигрант, вж. в това отношение заключението на генерален адвокат Т. Сапета по дело C-488/21, т. 53, което препраща към текста на тази разпоредба на различните езици).
- 13 4.2 Жалбоподателят правилно посочва, че съгласно текста на член 2, точка 2, буква а) и член 7, параграф 1, буква а) от Директива 2004/38 той като съпруг трябва да се счита, без да е необходимо да отговаря на допълнителни

условия и по-специално без да е „зависим“ в смисъл действително да е на издръжка, за член на семейството на съпругата си, която е работник мигрант в Австрия (заключение на генерален адвокат J. Mazák по дело Ibrahim и Secretary of State for the Home Department, C-310/08, ECLI:EU:C:2009:641, т. 41). Освен това, ако на жалбоподателя бъде отказана компенсационна добавка, то във всички случаи неговата съпруга като работник мигрант ще бъде поставена в по-неблагоприятно положение спрямо австрийска работничка, чийто съпруг може да иска компенсационна добавка, а това би могло да представлява нарушение на член 7 от Регламент (ЕС) № 492/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2011 година относно свободното движение на работници в Съюза (вж. заключение на генерален адвокат T. Carota, C-488/21, т. 92).

- 14 4.3 Срещу това обаче трябва да се възрази, че в цитираната практика Съдът на ЕС, позовавайки се на съображение 10 от Директива 2004/38, потвърждава и във връзка с пребиваването за повече от три месеца критерия, че лицата не следва да се превръщат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка, като при това прави само обща препратка към условията по „член 7, параграф 1 от Директива 2004/38“ (решение от 11 ноември 2014 г., Dano, C-333/13, т. 71). Основната цел на Директива 2004/38 е да насърчава свободното движение на гражданите на Съюза; защитата на семейния живот на гражданите на Съюза и интеграцията на тяхното семейство в приемащата държава е (само) второстепенна цел (решение от 2 септември 2021 г., État belge (Право на пребиваване в случай на домашно насилие), C-930/19, ECLI:EU:C:2021:657, т. 82). Всъщност съгласно основната цел на Директива 2004/38 и жалбоподателят, като икономически неактивен гражданин на Съюза, би трябвало да може да се позове на първично право на пребиваване съгласно член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38; в настоящия случай обаче пречка за признаването на такова право на пребиваване съгласно правото на Съюза би могла да бъде безспорната липса на достатъчно средства. В този контекст възниква въпросът дали в такъв случай жалбоподателят може като член на семейството да се позове на право на пребиваване, което е само производно от това на неговата съпруга, въпреки че съгласно констатациите — включително и по отношение на общия доход на семейството — липсват достатъчно средства. При утвърдителен отговор на този въпрос би било основателно възражението на ответника, че гражданин на Съюза в положение като това на жалбоподателя, който е пребивавал на територията на страната през период над три месеца до пет години, би бил в същото положение, както ако вече бе придобил право на постоянно пребиваване. Според Oberster Gerichtshof (Върховен съд) обаче това би било в противоречие с посочената по-горе практика на Съда на ЕС, съгласно която от всеки гражданин на Съюза мигрант се изисква да не се превръща в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка (вж. съображения 10 и 16 от Директива 2004/38).

VII. Спиране на производството

15 [...]

Oberster Gerichtshof
Виена, 16 май 2023 г.
[...]

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ