

## РЕШЕНИЕ НА СЪДА (разширен състав)

7 септември 2004 година\*

„Свободно движение на хора – Общо европейско гражданство – Право на пребиваване - Директива 90/364/ЕИО – Ограничения и условия – Лице, работещо в център за временно настаняване срещу възнаграждение в натура – Право на облаги от социалното подпомагане”

По дело C-456/02,

с предмет преюдициално запитване на основание на член 234 ЕО, отправено от страна на Tribunal du Travail de Brussels (Белгия), с Решение от 21 ноември 2002 г., получено в Съда на 18 декември 2002 г., по производството висящо пред този съд между,

**Michel Trojani**

срещу

**Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)**

СЪДЪТ (разширен състав),

в състав: г-н. V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans, г-н C. Gulmann, г-н J.-P. Puissochet и г-н J. N. Cunha Rodrigues (докладчик), председатели на състави, г-жа F. Macken и г-жа N. Colneric, г-н S. von Bahr и г-н K. Lenaerts, съдии,

генерален адвокат: г-н L. A. Geelhoed,

секретар: г-жа M. Múgica Arzamendi, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 януари 2004 г., като има предвид становищата представени:

- за М. Тројани, от г-жа P. Leclerc, адвокат,
- за Обществен Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), от г-жа. Legein, адвокат,
- за белгийското правителство, от г-жа A. Snoesx, в качеството ѝ на представител, подпомагана от М<sup>с</sup> C. Doutrelepon, адвокат,
- за датското правителство, от г-н J. Molde, в качеството му на представител,

---

\* Език на производството: френски.

- за германското правителство, от г-н W.-D. Plessing и г-н Lumma, в качеството на представители,
- за френското правителство, от г-н G. de Bergues и г-н D. Petrausch, в качеството на представители,
- за нидерландското правителство, от г-жа H. G. Sevenster и M. N. Bel, в качеството на представители,
- за Обединеното кралство, от г-жа R. Caudwell, в качеството на представител, подпомаган от г-жа E. Sharpston, QC,
- за Комисията на Европейските общности, от г-н D. Martin, в качеството на представител,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 19 февруари 2004 г.,

постанови настоящото

### **Решение**

1. Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 18 ЕО, член 39 ЕО, член 43 ЕО и член 49 ЕО, и член 7, параграф 1, от Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета, от 15 октомври 1968 г. относно свободното движение на работници в рамките на Общността (ОВ L 257, стр. 2), изменен с Регламент (ЕИО) № 2434/92 на Съвета, от 27 юли 1992 г. (ОВ L 245, стр. 1, наричан по-долу Регламент № 1612/68”), а също така и на Директива 90/364/ЕИО на Съвета, от 28 юни 1990 г., относно правото на пребиваване (ОВ L 180, стр. 26).

2. Запитването е отправено в рамките на спор между Г-н Trojani и Centre public d'aide sociale de Bruxelles (по-надолу „CPAS”) по повод отказът на последния да му отпусне минимални средства за съществуване (по-надолу „minimex”).

Правна уредба

Законодателство на Общността

3. Съгласно член 18 ЕО:

„1) Всеки гражданин на Съюза има право да се придвижва и пребивава свободно на територията на държавите-членки, като се имат предвид ограниченията и условията предвидени в настоящия договор от разпоредбите приети за неговото приложение.  
(...)”

4. Член 39, параграф 1 ЕО гласи:

„Свободното движение на работници в рамките на Общността е осигурено.”

5. Съгласно член 39, параграф 3 ЕО, свободното движение на работници „включва правото, с изключение на въведените ограничения, основаващи се на причини от обществения ред, обществена сигурност и обществено здравеопазване:

(...)

в) да пребивава в една от държавите-членки с цел да извършва работа съгласно законовите, подзаконовите и административните разпоредби отнасящи се до извършването на работа от страна на работниците, граждани на съответната страна, (...)

6. В член 1, параграф 1 от Директива 90/364 е предвидено, че:

„Държавите-членки предоставят правото на пребиваване на граждани на държавите-членки, които нямат това право на основание на други разпоредби на правото на Общността или на членове на семействата им, така както те са определени в параграф 2, при условие че разполагат за себе си и за семейството си със здравна застраховка покриваща всички рискове в приемащата държава-членка и с достатъчно средства, за да не бъдат по време на техния престой поемани от социалното подпомагане на приемащата държава-членка.”

Национално законодателство

7. Член 1 от Закона от 7 август 1974 г., определящ минимума на средствата за съществуване (Moniteur belge от 18 септември 1974 г., стр. 11363), предвижда:

„1. Всеки белгиец достигнал пълнолетие, който действително пребивава в Белгия и не разполага с достатъчно средства за съществуване и не е в състояние да си ги достави или чрез собствено усилие или по друг начин има право на минимум средства за съществуване.

[...]

8. Съгласно член 1 от Кралския указ от 27 март 1987 г. (Moniteur belge от 7 април 1987 г., страница 5086), разширяващ приложното поле на Закона от 7 август 1974 г. даващ право на минимални средства на съществуване на лица, които не са белгийски граждани:

„Приложното поле на Закона от 7 август 1974 г. установяващ правото на минимални средства за съществуване се разпростира и върху следните категории лица:

1) Тези, които се ползват от облагите на Регламент (ЕИО) №1612/68 от 15 октомври 1968 г. на Съвета на Европейските общности относно свободното движение на работници в рамките на Общността;

(...)

Главно производство и преюдициални въпроси

9. Г-н Тројани е френски гражданин, който след кратък престой в Белгия през 1972 г., когато е упражнявал дейност като едноличен търговец се върнал в същата държава през 2000 г. Пребивавал е без регистрация първоначално в един къмпинг в Blankenberge и след м. декември 2001 г. в Брюксел. След кратък престой в

младежкия дом Jacques Brel, е бил приет на 8 декември 2002 г., в дом на Армията на спасението, където в замяна на предоставената квартира и малко джобни пари, извършва различни дейности с продължителност около 30 часа седмично в рамките на индивидуален план за социално-професионална интеграция.

10. Останал без средства за съществуване той се обръща към CPAS с цел да получи *minimex*, тъй като трябва да плаща 400 евро месечно на дома, където е настанен, а също така и да получи възможност да напусне упоменатия дом и да заживее самостоятелно.

11. Решението за отказ от страна на CPAS, е мотивирано от факта, че от една страна, Г-н Тројани няма белгийско гражданство и от друга страна, той не може да се ползва от разпоредбите на Регламент №1612/68, въпросният отказ е бил обжалван пред Tribunal du travail de Bruxelles (Трудовия съд, Брюксел).

12. Съдът е признал на г-н Тројани правото да получава финансова помощ в размер на 300 EUR, изплащани от CPAS. Той също така е преценил, че трябва да спре производството и да зададе на съда следните преюдициални въпроси:

„1) Един гражданин на Съюза, който се намира в положението, описано по настоящото дело:

- който пребивава временно на законно основание,
- и не разполага с достатъчно средства,
- осъществява дейности в полза на дом за настаняване с продължителност най-малко 30 часа седмично в рамките на индивидуален проект за интеграция,
- ползващ се в замяна от облаги в натура, които покриват жизнените му нужди в дома на настаняване, би ли могъл да претендира за право на пребиваване,
- в качеството му на работник по член 39 ЕО или по член 7, параграф 1, от Регламент №1612/68, или
- в качеството му на работник, осъществяващ неплатена работа по смисъла на член 43 ЕО, или
- в качеството му на ползвател, благодарение на неговите дейности в дома за настаняване или на облагодетелствано лице, което получава услуги в натура дадени му от този дом по смисъла на член 49 ЕО, или
- просто благодарение на факта, че е обект на проект, целящ неговата социално-професионална интеграция?

2) При отрицателен отговор, може ли той да се позовава директно на разпоредбата на член 18 ЕО гарантираща правото на свободно движение и пребиваване на територията на друга държава-членка, единствено благодарение на качеството му на европейски гражданин?

Какво става в този случай с условията, предвидени в Директива 90/364 (...) и/или „ограниченията и условията” предвидени от Договора ЕО и по-точно условията за минимални средства, които ако биха били приложени при влизането в приемащата страна биха изпразнили от съдържание самото право на пребиваване?

Ако в противен случай, правото на пребиваване се получава автоматично на базата на общо европейското гражданство приемащата страна може ли в по-късен период да не удовлетвори молба за *minimex* или за социална помощ (специални

обезщетения, независещи от вноски,) като му отказва правото на пребиваване с мотива, че няма достатъчно средства, след като тези престации са дадени на гражданите на приемащата страна при спазването на условията, на които трябва да се подчинят белгийците (доказателство за готовност за полагане на труд – доказване на съществуваща необходимост)?

Трябва ли приемащата страна да се подчинява на други правила, за да не лишава от съдържание самото право на пребиваване, като например да преценява ситуацията от гледна точка на факта, че молбата за *minimex* или за социална помощ е временна или да вземе предвид принципа на пропорционалността (тежестта за тази държава би ли била неоправдана)?”

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

13. С първия си въпрос, националният съд иска по същество да установи дали едно лице, което се намира в ситуация, подобна на тази на ищеца по главното производство може да се позовава на право на пребиваване в качеството на наеман работник или на работник, който не получава трудово възнаграждение или на ползвател или бенефициент на услуги по смисъла респективно на член 39 ЕО, член 43 ЕО и член 49 ЕО.

14. В контекста на свободното движение на работници, трябва първоначално да припомним, че член 39, параграф 3, буква в) ЕО, дава на гражданите на държавите-членки правото на пребиваване на територията на държава-членка с цел упражняване на трудова дейност.

15. Както Съдът е постановил понятието „работник”, по смисъла на член 39 ЕО, придобива специфично значение в контекста на Общността и не трябва да се тълкува ограничително. Следва да се признава за „работник” всяко лице, което осъществява реални и ефективни дейности, с изключение на дейностите с толкова ограничен характер, че могат да бъдат приети като маргинални или помощни. Характеристиката на трудовоправното отношение е според тази съдебна практика, фактът че дадено лице упражнява през известен период от време в полза на друго лице и под негово ръководство дейност, заради която то получава възнаграждение (вж. по-специално, Решения от 3 юли 1986 г., *Lawrie-Blum*, 66/85, *Recueil* стр. 2121, точки 16 и 17, и от 23 март 2004 г., *Collins*, C-138/02, непубликувани в Сборника, точка 26).

16. От друга страна, правния характер *sui generis* на трудово-правното отношение в контекста на националното право нито производителността била тя по-висока или по-малка на заинтересования или произхода на средствата за заплащане, както и ограничения им обем не могат да имат за последствие, каквото и да е влияние върху качеството му на работник по смисъла на правото на Общността (вж. Решения от 23 март 1982 г., *Levin*, 53/81, *Recueil* стр. 1035, точка 16; от 31 май 1989 г., *Bettray*, 344/87, *Recueil*, стр. 1621, точки 15 и 16, а също така и от 19 ноември 2002, *Kurz*, C-188/00, *Recueil*, стр. I-10691, точка 32).

17. Когато се касае по-специално за проверка на условията относно осъществяването на заплатени дейности и факта, дали те са реални и ефективни, националният съд

трябва да се базира на обективни критерии и глобално да преценява всички обстоятелства по делото, които са съотносими към естеството на въпросните дейности, а също така и трудово-правните отношения, за които става дума (вж. Решения от 6 ноември 2003 г., Ninni-Orasche, C-413/01, непубликувано в сборника, точка 27).

18. В това отношение, Съдът е постановил, че не могат да се смятат за реални и ефективни икономически дейности, тези които представляват само средство за преквалификация или за реинтеграция на лицата, които ги упражняват (Решение *Bettray*, цитирано по-горе, точка 17).

19. Въпреки това, гореизложеното се прилага единствено чрез особеностите на отделния случай, при който едно лице по причина на своята токсикомания е било наето на базата на национална регламентация, предназначена за предоставяне на работа на тези, които за неопределено време не са в състояние по причина на тяхното състояние да работят при нормални условия (вж. в този смисъл, Решение от 26 ноември 1998 г., *Birden*, C-1/97, *Recueil*, стр. I-7747, точки 30 и 31).

20. В случая, така както е видно от препращащото решение, Г-н Тгојани осъществява в полза на Армията на спасението и под ръководството на последната, дейности с продължителност 30 часа седмично в рамките на индивидуален проект за интеграция срещу което той се ползва с облаги в натура и получава джобни пари.

21. На основание на приложимите разпоредби от декрета на Френската общностна комисия, от 27 май 1999 г., относно даването на разрешение и субсидии на домовете за настаняване (*Moniteur belge* от 18 юни 1999 г., стр. 23101), Армията на спасението има за задача приемането, настаняването и предоставянето на подходяща психосоциална помощ на получателите с цел да се постигне тяхната самостоятелност, физическо благосъстояние и реинтеграция в обществото. За тази цел тя трябва да изработи за всеки бенефициент индивидуален проект за интеграция, в който да бъдат описани целите, които той трябва да постигне и средствата, с които той трябва да постигне своята реинтеграция.

22. След като е установено, че облагите в натура и в пари, дадени от Армията на спасението на г-н Тгојани са в замяна на осъществени от последния дейности в полза и под ръководството на този приеман дом, националният съд въз основа на този факт е констатирала съществуването на необходимите елементи за наличие на работа срещу заплащане, а именно отношенията на субординация и заплащането на възнаграждение.

23. Качеството на работник на ищеца по главното производство, въпреки това не може да бъде получено освен в случая, когато националният съд, като преценява фактите, за което е единствено компетентен би установил реалния и ефективен характер на въпросната работа срещу възнаграждение.

24. Националният съд трябва между другото да провери дали дейностите действително изпълнявани от г-н Тгојани могат да се считат като дейности от сферата на пазара на труда. За тази цел могат да бъдат взети под внимание статута и практиките в приемния дом, съдържанието на проекта за социална реинтеграция, а също така естеството и условията за изпълнение на дейностите.

25. Що се отнася до приложимостта на членове 43 ЕО и 49 ЕО, следва да се установи, че в главното производство нито една от тези разпоредби на Договора ЕО не могат да бъдат приложени като правно основание за право на престой.

26. В действителност, както става ясно от точка 20 на настоящото решение, г-н Тројани осъществява, постоянно в полза на Армията на спасението и под нейно ръководство, дейности, срещу които му се изплаща възнаграждение.

27. На първо място, правото на установяване, предвидено в членове от 43 ЕО до 48 ЕО, се отнася единствено до достъпа до всички неплатени дейности и тяхното осъществяване, а също така до учредяването и управлението на предприятия, създаването на агенции, на клонове и филиали (вж. по-специално Решения от 11 май 1999 г., Pfeiffer, C-255/97, Recueil, стр. I-2835, точка 18, и от 17 октомври 2002 г., Payroll и други, C-79/01, Recueil, стр. I-8923, точка 24). Трудовите дейности, за които се полага възнаграждение са изключени от този кръг.

28. На второ място, съгласно установената съдебна практика на Съда, дейност която се упражнява постоянно или поне без предвидимо ограничение във времето не влиза в приложното поле на разпоредбите на Общността относно предоставянето на услуги (вж. Решения от 5 октомври 1988 г., Steymann, 196/87, Recueil, стр. 6159, точка 16, и от 11 декември 2003 г., Schnitzer, C-215/01, още не публикувани в Сборника, точки 27 до 29).

29. При тези условия, отговорът на първия въпрос следва да гласи, че едно лице, което се намира в ситуация аналогична с тази на ищеца по главното производство от една страна, не се намира в приложното поле на членове 43 ЕО и 49 ЕО и от друга страна, то не може да иска право на пребиваване в качеството му на работник по смисъла на член 39 ЕО, единствено ако платената дейност, която то осъществява има реален и ефективен характер. Следователно националният съд следва да извърши проверка на необходимите факти с цел да прецени дали е такъв случая в делото висящо пред нея.

По втория въпрос

30. По втория въпрос, националният съд иска по същество да установи дали в случай на негативен отговор на първия въпрос едно лице, което се намира в положение аналогично на това на ищеца по главното производство може благодарение единствено на качеството си на гражданин на Европейската общност да се ползва в приемащата държава-членка от право на пребиваване, благодарение на прякото действие на член 18 ЕО.

31. Трябва да бъде напомнено, че правото на пребиваване на територията на държавите-членки се признава директно на всеки гражданин на Съюза на основание на член 18, параграф 1, ЕО (виж решение от 17 септември 2002 г., Vaumbast и R, C-413/99, Recueil, стр. I-7091, точка 84). Г-н Тројани следователно има право да се позовава на тази разпоредба на договора, благодарение само на качеството си на гражданин на Общността.

32. Това право не е безусловно. То се признава с известни ограничения и условия предвидени от договора и от разпоредбите приети за неговото приложение.

33. Сред тези ограничения и условия, от разпоредбата на член 1 от Директива 90/364 е видно, че държавите-членки могат да изискват от гражданите на една държава-членка, които желаят да се ползват от право на пребиваване на тяхна територия да разполагат за себе си и за членовете на семейството си със здравна застраховка, покриваща всички рискове в приемащата страна и с достатъчно средства, за да не се наложи по време на техния престой да бъдат в тежест на социалното подпомагане на въпросната страна.

34. Така както съдът е вече постановил, упоменатите ограничения и условия трябва да се приложат в съответствие с границите, наложени от правото на Общността и съгласно общите принципи на това право и най-вече принципа на пропорционалността (Решение по дело *Vaubast и R*, цитирано по-горе, точка 91).

35. От решението за препращане е видно, че недостатъчните средства са били причината поради която г-н *Trojan* е подал молба да се ползва от такава облага, каквато представлява *minimex*.

36. При тези условия, един гражданин на Съюза, който се намира в ситуация подобна на тази на ищеца по главното производство не може да се позовава на член 18 ЕО и оттам да получи правото да пребивава на територията на една държава-членка, на която той не е гражданин, тъй като не разполага с достатъчно средства по смисъла на Директива 90/364. В действителност, противно на обстоятелствата по делото довело до Решението *Vaubast и R*, цитирано по-горе (точка 92), няма данни, които да сочат, че в ситуация подобна на тази по главното производство едно непризнаване на това право би превишило необходимото за постигането на тази цел, заради която е създадена тази директива.

37. Въпреки това, трябва да отбележим, че с оглед доказателствата, представени пред съда, г-н *Trojan* пребивава легално в Белгия, и този факт се потвърждава от разрешението за пребиваване, което междувременно му е било издадено от брюкселската общинска администрация.

38. Следва да се припомни в тази насока, че Съдът е задължен да дава на националната юрисдикция всички елементи за тълкувание от областта на правото на Общността, които биха могли да бъдат полезни за решаване на делото висящо пред нея, независимо от това дали тя се е позовала на тях или не в своите въпроси (вж. между другото, в този смисъл, Решения от 12 декември 1990 г., по дело *SARPP*, C-241/89, *Recueil*, стр. I-4695, точка 8; от 2 февруари 1994 г., по дело *Verband Sozialer Wettbewerb, dit „Clinique”*, C-315/92, *Recueil*, стр. I-317, точка 7, и от 4 март 1999 г., *Consortio per la tutela del formaggio Gorgonzola*, C-87/97, *Recueil*, стр. I-1301, точка 16).

39. В контекста на настоящото дело, трябва по-точно да разгледаме дали въпреки това, което е констатирано в точка 36 от настоящото решение един гражданин на Съюза, който се намира в положение подобно на това на ищеца по главното производство може да се позовава на член 12 ЕО, съгласно който, в приложното поле



на Договора и без да се вземат под внимание специалните разпоредби, предвидени в него се забранява всякаква дискриминация, основана на националността.

40. В случая, трябва да отбележим, че ако държавите- членки могат да поставят условия за пребиваване на един гражданин на Съюза, който е икономически неактивен на разполагането с достатъчно средства, това не значи, че подобно лице не може да се ползва по времето на законния си престой в приемащата държава-членка от основния принцип на равно третиране, който е провъзгласен от член 12 ЕО.

41. В този контекст, трябва да направим следните три констатации.

42. Първо, както Съдът вече се е произнасял, една облага от социалното осигуряване, каквато е *minimex* влиза в приложното поле на Договора (вж. Решение от 20 септември 2001 г., по дело *Grzelczyk*, C-184/99, *Recueil*, стр. I-6193, по-специално точка 46).

43. Второ, когато става дума за подобни облаги един гражданин на Съюза неактивен икономически, може да се позовава на член 12 ЕО от момента, в който той пребивава законно в приемащата страна в продължение на определен период или разполага с разрешение за пребиваване.

44. Трето, едно национално законодателство, като това по главното производство, дотолкова доколкото не осигурява ползването на социални придобивки на граждани на съюза, които не са граждани на съответната държава-членка, в която пребивават дори, когато изпълняват условията, които се изискват за гражданите на тази държава-членка, представлява дискриминация, основана на националността, забранена от член 12 ЕО.

45. Трябва да добавим, че е предоставена възможност на приемащата страна да установи, че един гражданин на друга държава-членка, който иска да се ползва от социално подпомагане не изпълнява условията, на които е подчинено негово право на пребиваване. В този случай, приемащата държава-членка може да предприеме в съответствие с пределите наложени от правото на Общността мярка за принудително извеждане. Въпреки това, позоваването на системата за социално подпомагане от страна на гражданин на Съюза не може автоматично да доведе до подобна мярка (вж. в тази връзка, Решение по дело *Grzelczyk*, цитирано по-горе, точки 42 и 43).

46. Следователно, отговорът на втория въпрос трябва да гласи, че гражданин на Съюза, който не разполага в приемащата държава-членка с право на пребиваване на основание на член 39 ЕО, член 43 ЕО или член 49 ЕО може единствено благодарение на качеството си на гражданин на Съюза да се ползва с право на пребиваване чрез прякото действие на член 18, параграф 1, ЕО. Упражняването на това право е подчинено на ограничения и условия, визирани от тази разпоредба, но компетентните органи трябва да внимават приложението на тези ограничения и условия да се извърши при спазване на общите принципи на правото на Общността и по-специално на принципа на пропорционалността. Въпреки това веднъж след като е проверено, че едно лице се намира в ситуация подобна на тази на ищеца по главното производство и следователно разполага с разрешение за пребиваване, това лице може да се позовава на член 12 ЕО с цел да се ползва от социалното подпомагане, каквото в случая е *minimex*.

## **По съдебните разноски**

47. С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело има характер на инцидентен установителен иск в производството, висящо пред националния съд, последният следва да се произнесе относно разноските. Разходите, направени при представяне на становища пред Съда, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (разширен състав) реши:

**1. Всяко лице, което се намира в ситуация подобна на тази на ищеца по главното производство, от една страна не попада в приложното поле на членове 43 ЕО и 49 ЕО и от друга страна, не може да се позовава на правото на пребиваване, в качеството му на работник, по смисъла на член 39 ЕО, единствено в случая, когато заплатената трудова дейност, която упражнява има реален и ефективен характер. Препращащият съд трябва да направи необходимите проверки на фактите и да прецени дали това е налице в случая, за който е сезирана.**

**2. Гражданин на Европейската общност, който не се ползва в приемащата страна от право на пребиваване на основание на членове 39 ЕО, 43 ЕО или 49 ЕО може единствено поради качеството си на гражданин на Съюза, да се ползва с право на пребиваване въз основа на прякото действие на член 18, параграф 1, ЕО. Осъществяването на това право е подчинено на ограничения и условия, визирани в горната разпоредба, но компетентните органи трябва да внимават, приложението на упоменатите ограничения и условия да се извършва при спазване на общите принципи на правото на Общността и по-специално на принципа на пропорционалността. Въпреки това веднъж, след като е проверено, че едно лице намиращо се в ситуация подобна на тази на ищеца по главното производство, разполага с разрешение за пребиваване, това лице може да се позовава на член 12 ЕО с цел да може да получи социално подпомагане, каквото в случая е *minimex*.**

Подписи