

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 5908

Варна, 30.05.2025 г.

Административният съд - Варна - III състав, в закрито заседание в състав:

СЪДИЯ: ДАРИНА РАЧЕВА

като разгледа докладваното от съдията Дарина Рачева административно дело № 2602/2024 г. на Административен съд - Варна, за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс, вр. чл. 10, ал. 6 от Закона за семейни помощи за деца.

I. Страни и предмет на спора в главното производство

Производството е образувано по жалба от Юлия Щеглова, ЕГН 8507071014^[1], срещу Заповед № ЗСПД/Д-В/28190/15.10.2024 г.^[2], издадена от Директора на Дирекция „Социално подпомагане“ - Варна^[3]. В производството жалбоподателката се представлява от адв. Янка Косарова от Софийска адвокатска колегия, със съдебен адрес гр. София, бул. „Проф. Милко Бичев“ № 5 - партер.

С обжалваната заповед на жалбоподателката е отказана помощ по чл. 7, ал. 1 от Закона за семейни помощи за деца за децата й Олександр, род. на 05.05.2010 г., и Дария, род. на 30.06.2019 г. Според мотивите на заповедта жалбоподателката няма право на месечна помощ, тъй като членовете на семейството са с украинско гражданство и няма международен договор, по който България да е страна и в който да е предвидено изплащане на такъв вид помощи.

В жалбата до съда жалбоподателката твърди, че заповедта е незаконосъобразна, тъй като противоречи на Конституцията и на поетите от България международни ангажименти, по-специално на чл. 2 от Конвенцията на ООН за правата на детето. Твърди още, че заповедта противоречи на целта на закона, тъй като украинските граждани с предоставена международна закрила имат право на това подпомагане, но не и украинските граждани, пребиваващи на друго основание.

Постановеното от административния съд решение в настоящото производство е окончателно съгласно чл. 10, ал. 6 от ЗСПД, тоест не подлежи на обжалване по смисъла на член 267, параграф 3 ДФЕС.

II. Фактите по спора

От представените в административната преписка доказателства се установява, че жалбоподателката, съпругът ѝ и двете им деца са украински граждани, постоянно пребиваващи на територията на Република България към момента на подаване на заявлението за подпомагане.

Датите, на които жалбоподателката и членовете на семейството ѝ най-късно са придобили статут на постоянно пребиваващи, според данните от личните карти са най-късно 15.10.2021 г. за жалбоподателката, 17.01.2022 г. за съпруга ѝ и съответно 13.06.2024 г. и 06.06.2024 г. за сина и дъщеря ѝ. Не е известно основаниято, на което лицата са придобили право на постоянно пребиваване.

Жалбоподателката е подала на 04.10.2024 г. заявление-декларация за отпускане на месечна семейна помощ по чл. 7, ал. 1 от Закона за семейни помощи за деца, в което е декларирала, че живее постоянно в страната и отглежда в семейството децата си Олександър и Дария, че в периода 09.2023 г.–09.2024 г. е управител на регистрирано в България дружество, от което не е получила никакви доходи, а съпругът ѝ е неосигурен и няма доходи от труд или обезщетения. Общият брутен доход на семейството за периода според представената справка-декларация е 0 лева.

В производството не е повдиган спор относно изпълнението на останалите условия за получаване на отказаната месечна помощ - средномесечен доход на член от семейството под определен праг^[4], отглеждане на детето в семейството на територията на Република България и постоянно местоживееие в Република България, редовно посещаване на съответната образователна институция според възрастта на детето и редовен здравен статус, вкл. имунизационен.

III. Приложима правна уредба

Национални разпоредби

Конституция на Република България

Чл. 26. (1) [...]

(2) Чужденците, които пребивават в Република България, имат всички права и задължения по тази Конституция с изключение на правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват българско гражданство.

Закон за социални помощи за деца (в приложимата към спора редакция към ДВ бр. 66 от 1 август 2023 г.)

Чл. 1. Този закон урежда условията за придобиване правото на семейни помощи при бременност, раждане и отглеждане на деца, формите и реда за тяхното предоставяне.

(2) Семейните помощи са средства в пари и/или в натура, които подпомагат отглеждането на децата в семейна среда от родителите или от лицата, полагащи грижи за тях.

Чл. 2. (1) Семейните помощи по този закон са еднократни и месечни.

[...]

(3) Месечните семейни помощи са:

1. [...]

2. месечни помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст;

[...]

Чл. 3. Право на семейни помощи за деца имат:

1. [...];

2. (предишна т. 1 - ДВ, бр. 69 от 2004 г.) семействата на българските граждани - за децата, които отглеждат в страната;

3. (предишна т. 2 - ДВ, бр. 69 от 2004 г.) семействата, в които единият от родителите е български гражданин - за децата с българско гражданство, които отглеждат в страната;

4. [...];

5. (предишна т. 4, изм. - ДВ, бр. 69 от 2004 г.) бременните жени - чужди граждани, и семействата на чужди граждани, които постоянно пребивават и отглеждат децата си в страната, ако получаването на такива помощи е предвидено в друг закон или в международен договор, по който Република България е страна.

Чл. 4а. (1) Право на семейни помощи по [чл. 2](#), [ал. 3](#), [т. 2](#) имат семействата със средномесечен доход на член от семейството за предходните 12 месеца, по-нисък или равен на дохода, определен за целта в закона за държавния бюджет на Република България за съответната година, но не по-малък от предходната година.

Чл. 7. (1) Месечните помощи за дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, се предоставят на семействата, които отговарят на условията по [чл. 4а](#) и живеят постоянно в страната, при условие че детето:

1. не е настанено за отглеждане извън семейството [...];
2. редовно посещава подготвителните групи [...] за задължително предучилищно образование на децата, освен ако това е невъзможно поради здравословното му състояние;
3. до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, редовно посещава училище, освен ако това е невъзможно поради здравословното му състояние;
4. има направени всички задължителни имунизации и профилактични прегледи съобразно възрастта и здравословното му състояние;
5. живее постоянно в страната.

Международноправни актове

Договор между Република България и Украйна за социално осигуряване, ратифициран със закон, приет от Народното събрание на 28.11.2001 г., в сила от 01.04.2003 г.

Член 2

(1) Този договор се отнася за следните области на социалното осигуряване:

1. в Република България:
 - обезщетение при временна неработоспособност и майчинство;
 - пенсия за осигурителен стаж и възраст;
 - пенсия за инвалидност поради общо заболяване;
 - пенсии за инвалидност поради трудова злополука и професионална болест;
 - наследствени пенсии;
 - обезщетения при безработица;
 - помощ при смърт.

Член 4

Всяка договаряща страна предоставя на своя територия на гражданите на другата договаряща страна еднакви права като на собствените си граждани в областта на социалното осигуряване съгласно **член 2** на този договор.

Конвенция за правата на детето, приета от ОС на ООН на 20.11.1989 г., ратифицирана с решение на ВНС от 11.04.1991 г., в сила от 03.07.1991 г.

Член 2

1. Държавите - страни по Конвенцията зачитат и осигуряват правата, предвидени в тази Конвенция, на всяко дете в пределите на своята юрисдикция без каквато и да е дискриминация, независимо от расата, цвета на кожата, пола, езика, религията, политическите или други възгледи, националния, етническият или социалният произход, имущественото състояние, инвалидност, рождение или друг статут на детето или на неговите родители или законни настойници.

[...]

Член 27

1. Държавите - страни по Конвенцията признават правото на всяко дете на жизнен стандарт, съответстващ на нуждите на неговото физическо, умствено, духовно, морално и социално развитие.

2. Родителят/родителите или другите лица, отговорни за детето, имат първостепенна отговорност да осигурят в рамките на своите способности и финансови възможности условията за живот, необходими за развитието на детето.

3. Държавите - страни по Конвенцията, в съответствие с националните условия и в рамките на своите възможности, предприемат необходимите мерки с цел да подпомагат родителите и другите лица, отговорни за детето, да осъществяват това право и в случай на нужда предоставят материална помощ и програми за подпомагане, особено по отношение на изхранването, облеклото и жилището.

Право на ЕС

Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни (ОВ L 16, 2004 г., стр. 44; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 6, стр. 225)

Съображение 13

По отношение на социалното подпомагане възможността от ограничаване на придобивките на дългосрочно пребиваващия до основните такива означава, че това понятие ще покрива минималния доход за издръжка, за обезщетения в случай на заболяване, бременност, родителска помощ или дългосрочни грижи. Процедурите за отпускане на тези средства се определят от националното законодателство.

Член 11

1. Дългосрочно пребиваващият се ползва от равноправно третиране с гражданите на държавата членка по отношение на:

[...]

г) социалното осигуряване, социалното подпомагане и социалната закрила, така както са дефинирани в националното законодателство;

[...]

4. В областта на социалното подпомагане държавите членки могат да сведат равноправното третиране до основните придобивки.

IV. Мотиви на съда за отправяне на преюдициално запитване

С обжалваната заповед е отказана помощ по чл. 7, ал. 1, вр. чл. 2, ал. 3, т. 2 от ЗСПД.

Правото на семейни помощи за деца по ЗСПД е пряко свързано с българското гражданство - съгласно чл. 3 от ЗСПД поне на един от родителите, както и на детето, ако единият от родителите не е български гражданин. Според чл. 3, т. 5 от ЗСПД семействата на постоянно пребиваващите в България чужди граждани могат да получат такива помощи само ако това е предвидено в друг закон или в международен договор, по който Република България е страна. В случая няма друга национална норма, по която жалбоподателката да има право на тази семейна помощ^[5]. Семейните помощи не са обхванати от Договора за социално осигуряване между България и Украйна. Правото на постоянно пребиваване на родителите е придобито преди началото на военните действия в Украйна и няма данни да са искали международна закрила.

В практиката си по прилагането на чл. 7, ал. 1 от ЗСПД към лица със статут на постоянно пребиваващи, за да преодолеят изричната норма на чл. 3, т. 5 от ЗСПД някои съдилища в България се позовават пряко на чл. 2 и чл. 27 от Конвенцията за правата на детето и на Международния пакт за икономически, социални и културни права и отменят отказите за предоставяне на семейни помощи с мотиви за недопускане на дискриминация. Настоящият състав не споделя тази практика, като счита, че това различно третиране на постоянно пребиваващи в България чужди граждани спрямо българските граждани е обосновано от различния им правен статут и по принцип е допустимо според чл. 26, ал. 2 от Конституцията. Същото се отнася и до различното третиране на граждани на една и съща държава, които пребивават в Република България на различно основание - по силата на предоставена международна закрила или на предоставено право на постоянно пребиваване. От текста на чл. 27, параграф 3 от Конвенцията за правата на детето или от Международния пакт за икономически, социални и културни права не може да се изведе пряко задължение за държавата да предоставя всеки вид семейно подпомагане за всяко дете на своя територия, заради което съдът да е длъжен да остави без приложение чл. 3, т. 5 от ЗСПД.

Настоящият състав счита, че фактите по делото попадат в обхвата на Директива 2003/109/ЕО на Съвета от 25 ноември 2003 година относно статута

на дългосрочно пребиваващи граждани от трети страни^[6], тъй като жалбоподателката и членовете на семейството ѝ са граждани на трета страна по смисъла на чл. 2, буква а) от директивата, които пребивават легално и дългосрочно в Република България. Относим е член 11 относно равноправното третиране, доколкото чл. 3, т. 5 от ЗСПД по същество ограничава права на дългосрочно пребиваващи по смисъла на Директива 2003/109 лица.

Приканен да изрази становище по евентуално преюдициално запитване относно съответствието на българската правна уредба с директивата, процесуалният представител на жалбоподателката се противопоставя, като счита, че в случая пряко приложение следва да намерят Конвенцията за правата на детето и принципът на недопускане на дискриминация по чл. 2, параграф 2 от същата конвенция, чл. 21, ал. 2 от Хартата на основните права на ЕС и член Е от част V от Европейската социална харта. Твърди, че Директива 2003/109 не е транспонирана в националното законодателство и всяко физическо лице може да се позове на нея, като изиска от съответния орган да я приложи. Счита, че всички постоянно пребиваващи в България чужденци имат недвусмислено и ясно право на социално подпомагане на основание чл. 11 от директивата. Административният орган не изразява становище във връзка със запитването.

Според настоящия състав България е длъжна да осигури равноправно третиране на жалбоподателката най-малко в обема, предвиден в член 11, параграф 4 от директивата. За преценката дали обжалваната заповед е законосъобразна е необходимо да бъде изяснен въпросът дали исканата помощ, така както е уредена в националното законодателство, отговаря на критерия за основна придобивка по посочената разпоредба. Отговорът на този въпрос не може да се изведе от досегашната практика на Съда на ЕС по прилагането на директивата, в която не са обсъждани помощи като разглежданата.

Съгласно практиката на Съда на ЕС, след като интеграцията на гражданите на трети страни, трайно установени в държавите членки, и правото на тези граждани на равно третиране в областите, изброени в член 11, параграф 1 от Директива 2003/109, представляват общото правило, то предвидената в параграф 4 от същия член дерогация трябва да се тълкува стриктно (т. 86 от решение от 24 април 2012 г. по дело C-571/10, Kamberaj, EU:C:2012:233).

Понятието „основна придобивка“ по смисъла на член 11, параграф 4 от Директива 2003/109 е тълкувано в решения от 24 април 2012 г. по дело C-571/10, Kamberaj, EU:C:2012:233, и от 10 юни 2021 г. по дело C-94/20, Land Ober sterreich срещу KV, EU:C:2021:477, но във връзка с помощи за жилище. В тези решения Съдът постановява, че равното третиране може да бъде ограничено, с изключение на придобивките, които допринасят за задоволяване на насъщните нужди на човека от храна, жилище и здравни грижи (т. 90 и 91 от C-571/10 и т. 38 от C-94/20).

Както се установява от т. 43 и 44 от решение от 10 юни 2021 г. по дело C-94/20, проверката за това дали конкретната помощ представлява „основна придобивка“ следва да се извърши от националния съд, който да прецени условията за отпускане и мястото на конкретната помощ в националната схема за социално подпомагане, тъй като дори в националната схема да е включена

друга социална помощ за осигуряване на достойни условия за живот, не може да се изключи възможността конкретната помощ да бъде квалифицирана по същия начин, ако отговаря на критериите в т. 38–40 от същото решение. Развитите от Съда на ЕС в посочените точки критерии за квалифициране на придобивките като основни са помощите да допринасят за задоволяване на насъщните нужди на човека от храна, жилище и здравни грижи, за да осигурят достойно съществуване на всички лица, които не разполагат с достатъчно средства. В същото време Съдът напътва националния съд да държи сметка за контекста, в който се вписва член 11, параграф 4 от директивата, и за преследваната от посочената директива цел, а именно, както следва по-специално от съображения 2, 4 и 12 от нея, интеграцията на гражданите на трети страни, които легално и трайно пребивават в държавите членки.

От своя страна съображение 13 от директивата, във връзка с което следва да се тълкува член 11, параграф 4 от нея, определя като основни придобивки минималния доход за издръжка, за обезщетения в случай на заболяване, бременност, **родителска помощ** (aide parentale) или дългосрочни грижи. Редакцията на съображение 13 от директивата, и по-специално използването на израза „родителска помощ“ нечленуван, поражда въпроса дали в основните придобивки се включват всички социални плащания, които могат да се определят като „родителска помощ“, или те трябва да отговарят и на критерия да са „основна придобивка“. В практиката на Съда на ЕС по Директива 2011/95/ЕС^[7], чието съображение 45 включва същото понятие aide parentale (в българския вариант - „семеини помощи за деца“) в контекста на дерогирането на социалното подпомагане на лицата под международна закрила до основните обезщетения, не се установява тълкуване, даващо очертанията на понятието aide parentale.

Ако националният съд трябва да прецени дали конкретната помощ е предназначена за задоволяване на насъщни нужди и следователно е "основна придобивка", както се подразбира от т. 44 от решение от 10 юни 2021 г. по дело C-94/20, възниква въпросът за критериите, по които да се проведе тази преценка.

Според настоящия състав, разглежданата помощ може да бъде определена като „родителска помощ“, доколкото се предоставя на родителите. Определянето ѝ като „основна придобивка“ обаче не е безспорно, доколкото тя няма за цел да покрива насъщни нужди от храна, жилище и здравни грижи, и по следните съображения.

Целта на семейните помощи за деца по ЗСПД, определена в чл. 1, ал. 2 от него е да подпомогнат отглеждането на децата в училищна възраст в семейна среда от родителите или от лицата, полагащи грижи за тях. Тази разпоредба е въведена със Закона за изменение и допълнение на ЗСПД (ДВ бр. 57 от 28.07.2015 г.). Според мотивите на Министерския съвет към законопроекта със сигнатура 502-01-35^[8] „[и]змененията и допълненията са свързани основно с насърчаването на отговорното родителство, въвеждане на по-висок интензитет на подпомагане до трето дете, по-голяма социална справедливост при предоставяне на семейни помощи.“ Във връзка с тези цели са въведени изисквания (освен ниския доход) семейството и детето да пребивават постоянно в страната, детето да не е настанено за отглеждане извън семейството, да

посещава съответното учебно заведение и здравословното му състояние да бъде редовно проследявано. Същите цели обслужват и предвидените в същия законопроект мерки за спиране на помощта при неполагане на грижи за децата, нередовно посещаване или отпадане от училище. Тоест тези семейни помощи са предназначени да стимулират родителския капацитет, като насърчат родителите да отглеждат децата в семейна среда и да полагат грижи децата им да получават образователните и здравните услуги, осигурявани от държавата.

С оглед размера си отказаната помощ не е предвидена да покрива издръжката нито на децата, нито на семейството като цяло. Нормативно определеният размер на претендираната помощ за семейство с две деца както за 2024 г., така и за 2025 г. е 110 лева месечно. Тази сума не е достатъчна за задоволяване на основни жизнени потребности на четиричленно семейство, като се има предвид, че определяната от правителството линия на бедност, с която са обвързани социалните помощи и финансовата подкрепа по ЗСП, ЗХУ и ЗЗД за 2024 г. е 526 лева средномесечно на лице от домакинство, а за 2025 г. е 638 лева. Според данни от Националния статистически институт средният паричен потребителски разход на домакинство за 2024 г. е 1562 лева на месец.

Българската система на социално подпомагане предвижда помощи за задоволяване на основни жизнени потребности в други закони - в Закона за социално подпомагане (ЗСП) и в Закона за закрила на детето (ЗЗД)^[9]. Така ЗСП предвижда отпускането на социални помощи под формата на средства в пари и/или в натура, които **допълват или заместват собствените доходи до основните жизнени потребности** или задоволяват инцидентно възникнали потребности на подпомаганите лица и семейства^[10], а ЗЗД - месечни и еднократни финансови помощи за подкрепа на детето и семейството с цел предотвратяване на изоставянето, за реинтеграция в семейна среда и други.

Чуждите граждани със статут на постоянно пребиваващи в България имат право на всички тези видове подпомагане по ЗСП при приложимите за българските граждани условия, както е предвидено в чл. 2, ал. 6 от ЗСП. От своя страна ЗЗД и правилникът за прилагането му, в който е регламентирано финансовото подпомагане, се прилага по отношение на всички деца в юрисдикцията на българските органи и не прави разграничение с оглед гражданството им. Следва да се посочи обаче, че за получаване на помощите по ЗСП и по ЗЗД има и други изисквания (например, но не само регистрация като търсещи работа лица и полагане на общественополезен труд) и при отпускането им се преценяват и други обстоятелства (например имуществено състояние и извършване на търговска дейност). През разглеждания период семейството на жалбоподателката не получава друго подпомагане за задоволяване на основни жизнени потребности, независимо че според представената в административното производство декларация не получава абсолютно никакви доходи на територията на страната. Причината за това по принцип не е в обхвата на съдебната проверка в случая, но може да помогне за изясняване на въпроси относно интеграцията като процес, в който участват и лицата с право на постоянно пребиваване.

По тези съображения настоящият състав счита, че за разрешаване на спора в главното производство е необходимо да се установи съответствието на чл. 3, ал. 5 от ЗСПД с директивата и предвидения в нея принцип на равноправно

третиране, както и критериите, по които може да се преценява дали разглежданата семейна помощ е „основна придобивка“ по смисъла на член 11, параграф 4 от същата директива, поради което е необходимо да се отправи преюдициално запитване до Съда на ЕС за произнасяне на основание член 267, параграф 1, буква б), второ предложение от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Предвид гореизложеното и на основание чл. 628 и чл. 631, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс, вр. чл. 144 от Административнопроцесуалния кодекс, Административен съд - Варна, III състав

ОПРЕДЕЛИ:

Отправя до Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси:

1. Допуска ли принципът на равноправно третиране по член 11 от Директива 2003/109 национална правна уредба като чл. 3, ал. 5 от ЗСПД, която ограничава правото на семейна помощ за деца по чл. 7, ал. 1 от същия закон на постоянно пребиваващите в Република България граждани на трети държави, когато получаването ѝ не е предвидено в друг закон или в международен договор, по който Република България е страна.
2. Следва ли член 11, параграф 4, вр. съображение 13 от Директива 2003/109 да се тълкува в смисъл, че всяка семейна помощ представлява основна придобивка по смисъла на тези разпоредби, или преценката дали конкретната помощ е основна придобивка следва да се извърши от националния съд? В последния случай по какви критерии следва да се извърши тази преценка и какви обстоятелства следва да се преценяват?
3. Има ли значение за определянето като основна придобивка на семейна помощ като разглежданата обстоятелството, че кандидатите имат право на други социални помощи, предназначени за задоволяване на основни потребности, при еднакви условия с тези за българските граждани, но не са упражнили това право или не отговарят на условията за него?

Спира производството по адм.д. № 2602/2024 г. по описа на Административен съд - Варна до произнасяне на Съда на Европейския съюз.

Определението не подлежи на обжалване.



^[1] Наричана по-нататък „жалбоподателката“.

^[2] Наричана по-нататък „обжалваната заповед“.

^[3] Наричан по-нататък „административният орган“.

^[4] Прагът се определя в Закона за държавния бюджет за съответната година. За 2024 г. е 710 лева за пълен размер на помощта, за 2025 г. е 710 лева до 31 март и 760 лева от 1 април.

^[5] Пример за право на подпомагане, предвидено в друг закон, е това по чл. 29, ал. 1, т. 4 от Закона за убежището и бежанците, който предвижда за чужденците, търсещи международна закрила, социално подпомагане по реда и в размера, определени за българските граждани, по време на производството по молбата за международна закрила.

^[6] Наричана по-нататък „Директива 2003/109“ или „директивата“.

^[7] Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 декември 2011 година относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила (ОВ L 337, 2011 г. стр. 9).

^[8] Достъпен на <https://parliament.bg/bg/bills/ID/15370>.

^[9] Съществуват и помощи за задоволяване на основни потребности на хора с увреждания по Закона за хората с увреждания, но такива обстоятелства не се твърдят в случая.

^[10] Чл. 11, ал. 1 от ЗСП.

СЪДИЯ: