Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (четвърти състав)

15 септември 2021 година*

„Публична служба — Договорно наети служители — Заплата — Надбавка за експатриране — Член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника — Отказ да се отпусне надбавка за експатриране — Обичайно местопребиваване — Изпълняване на задължения в служба на международна организация, установена в държавата по месторабота“

По дело T-466/20

**LF**, представляван от S. Orlandi, avocat,

жалбоподател,

срещу

**Европейска комисия**, представлявана от T. Bohr и A.-C. Simon,

ответник,

с предмет искане на основание член 270 ДФЕС за отмяна на решението на служба „Управление и плащане по индивидуални права“ (PMO) на Комисията от 11 септември 2019 г., с което се отказва да се изплаща надбавка за експатриране на жалбоподателя,

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав),

състоящ се от: S. Gervasoni, председател, P. Nihoul (докладчик) и R. Frendo, съдии,

секретар: M. Marescaux, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 23 април 2021 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

## Решение

### Правна уредба

1 Член 69 от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“), който се прилага по аналогия за договорно наетите служители по силата на член 20, параграф 2 и член 92 от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз (наричани по-нататък „УРДС“), предвижда:

„Надбавката за експатриране е равна на 16 % от общия размер на основната заплата, надбавката за жилищни нужди и надбавката за дете на издръжка, на които има право длъжностното лице. Размерът на надбавката за експатриране не може да бъде по-малък от 538,87 EUR на месец“.

2 Член 4 от приложение VII към Правилника, който съгласно членове 21 и 92 от УРДС също се прилага по аналогия за договорно наетите служители, гласи:

„1. Надбавката за експатриране, равна на 16 % от общия размер на основната заплата, надбавката за жилищни нужди и надбавката за дете на издръжка, дължима на длъжностно лице-титуляр, се изплаща, както следва:

а) на длъжностни лица:

– които не са и никога не са били граждани на държавата, на чиято територия се намира мястото им на работа, и

– които през петте години, изтичащи шест месеца преди постъпването им на служба, не са живели или упражнявали основната си дейност на европейската територия на тази държава. По смисъла на настоящата разпоредба обстоятелствата, произтичащи от работа за друга държава или за международна организация, не се вземат предвид;

б) на длъжностни лица, които са или са били граждани на държавата, на чиято територия се намира мястото им на работа, но през последните десет години, изтичащи в деня на постъпването им на служба, са живели или упражнявали основната си дейност извън европейската територия на тази държава по причини, различни от изпълнение на задължения в служба на […] държава или на международна организация.

[…]“.

### Обстоятелствата по спора

3 Жалбоподателят — LF, е белгийски гражданин и е роден в Белгия.

4 През 1982 г., на четиригодишна възраст, той се премества със семейството си във Франция, където учи и работи до 31 март 2013 г., освен през периода между 1 юни 2002 г. и 31 май 2003 г., когато работи в Перу за френското министерство на външните работи.

5 Между 1 април 2009 г. и 30 март 2013 г. той работи във френското министерство на екологията, устойчивото развитие и енергетиката в Париж (Франция), а между 1 и 30 април 2013 г. е регистриран във Франция като търсещо работа лице.

6 На 1 май 2013 г. постъпва на служба в Европейската комисия в Брюксел (Белгия) като договорно нает служител от функционална група IV и работи без прекъсване въз основа на неколкократно подновяван срочен договор в генерална дирекция (ГД) „Научни изследвания и иновации“ и след това в ГД „Земеделие и развитие на селските райони“. Договорът му изтича на 30 април 2019 г.

7 Пред целия този период жалбоподателят получава надбавката за експатриране на основание член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника, тъй като е белгийски гражданин, но през последните десет години преди назначаването му в Комисията не е живял на територията на Белгия.

8 През 2014 г. жалбоподателят сключва брак в Белгия с френска гражданка и с нея има две деца, родени в Брюксел през 2015 г. и 2017 г. Съпругата му, която е била самостоятелно заето лице във Франция, работи в Белгия на безсрочен трудов договор. Според сведенията, дадени от жалбоподателя в съдебното заседание и отразени в протокола от заседанието, за данъчни цели съпругата му е местно лице за Белгия.

9 На 20 ноември 2018 г. Комисията публикува обявление за вътрешен конкурс COM/03/AD/18, с възможност за участие на договорно наети служители, с цел набиране на длъжностни лица от степен AD 6. Жалбоподателят подава кандидатурата си и на 3 декември 2019 г. е включен в списъка на издържалите конкурса кандидати.

10 Освен това на 25 януари 2019 г. жалбоподателят подава кандидатура и в отговор на междуинституционално обявление за свободна длъжност REA/INTER-CA/2018/PA/A-B/FGIV/09, публикувано на 7 януари с.г. с цел набиране на договорно наети служители от функционална група IV за Европейската изпълнителна агенция за научни изследвания (REA). В обявлението се посочва, че в процедурата могат да участват само договорно наети служители от институциите на Европейския съюз.

11 През май 2019 г. жалбоподателят отправя запитване до REA за резултата от тази процедура. На 16 май 2019 г. REA му отговаря, че все още не е взето решение, и го моли да не губи „търпение и интерес“.

12 С електронно писмо от 7 юни 2019 г. REA изпраща на жалбоподателя предложение за назначаване като договорно нает служител, считано от 1 септември 2019 г., за срок от една година с възможност за подновяване. Жалбоподателят приема предложението на 11 юни с.г.

13 Между 1 май и 31 август 2019 г. жалбоподателят е регистриран в Белгия като търсещо работа лице, като съответните му обезщетения за безработица се изплащат от Съюза. Освен това той остава осигурен към здравноосигурителната схема на Съюза.

14 На 1 септември 2019 г. жалбоподателят постъпва на служба в REA.

15 На 11 септември 2019 г. служба „Управление и плащане по индивидуални права“ (PMO) на Комисията взема решение, че жалбоподателят няма право на надбавката за експатриране (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

16 На 9 декември 2019 г. жалбоподателят подава до Комисията жалба по административен ред срещу обжалваното решение. Тази жалба е отхвърлена с решение от 7 април 2020 г., което му е съобщено на следващия ден и е мотивирано с това, че той не отговаря на условията по член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника.

17 Като се опира на решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия (T-273/17, EU:T:2018:480), Комисията приема, че периодът между 1 май 2013 г. и 30 април 2019 г., през който жалбоподателят е работил в Комисията, не следва да се неутрализира, а трябва да се вземе предвид при определянето на обичайното местопребиваване на служителя, доколкото се презумира, че през него е препятствано създаването на трайни връзки между служителя и страната по месторабота. Комисията добавя, че предвид установените в съдебната практика критерии за обичайното местопребиваване, а именно професионалната дейност и личните връзки на жалбоподателя, изтъкнатите от него обстоятелства, които го свързват с Франция, не са годни да поставят под съмнение факта, че обичайното му местопребиваване е в Белгия.

18 Що се отнася до периода от четири месеца между 30 април 2019 г., когато изтича договорът му с Комисията, и 1 септември 2019 г., когато е назначен в REA, Комисията подчертава, че жалбоподателят е продължил да живее в Белгия със съпругата и децата си, в същото жилище, което е обитавал и преди, с намерението да остане там.

19 На 17 март 2020 г., след като издържа организирания от Комисията вътрешен конкурс COM/03/AD/18, жалбоподателят е назначен за длъжностно лице в тази институция, считано от 16 април с.г. Комисията също отказва да му признае право на надбавката за експатриране. Жалбоподателят обжалва и нейното решение, с друга жалба до Общия съд, по която е образувано дело T-178/21.

**Производството и исканията на страните**

20 На 20 юли 2020 г. жалбоподателят подава разглежданата тук жалба в секретариата на Общия съд. На 23 октомври 2020 г. Комисията подава писмената си защита. С писмо от 25 ноември 2020 г. жалбоподателят се отказва от представяне на реплика.

21 С писмо от 31 юли 2020 г. жалбоподателят подава искане за анонимност на основание член 66 от Процедурния правилник на Общия съд. С решение от 14 септември 2020 г. Общият съд уважава искането му.

22 По предложение на съдията докладчик Общият съд (четвърти състав) решава да започне устната фаза на производството.

23 С писмо от 3 март 2021 г. Общият съд отправя въпроси до страните на основание член 89 от Процедурния правилник, в частност относно съдебната практика, която смятат за приложима към настоящия случай. Страните отговарят на въпросите му в определения срок.

24 Устните състезания на страните и отговорите им на поставените от Общия съд въпроси, в частност относно тази съдебна практика, са изслушани в съдебното заседание, проведено на 23 април 2021 г.

25 Жалбоподателят моли Общия съд:

– да отмени обжалваното решение,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

26 Комисията моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

## От правна страна

### *Предварителна бележка*

27 Член 2, параграф 2 от Правилника гласи, че една или повече институции могат да възложат на всяка от тях или на междуинституционален орган да упражнява някои или всички правомощия на орган по назначаването, с изключение на решенията за назначаване, повишаване или преместване на длъжностни лица. Освен това съгласно член 91а от Правилника жалбите, свързани с въпроси, по които е бил приложен член 2, параграф 2, се насочват срещу институцията, която е оправомощила органа по назначаването.

28 По силата на членове 6 и 117 от УРДС член 2, параграф 2 и член 91а от Правилника се прилагат по аналогия за органите, оправомощени да сключват договорите за назначаване на служители по УРДС.

29 С Решение 2003/522/ЕО от 6 ноември 2002 г. (ОВ L 183, 2003 г., стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 4, стр. 192) Комисията създава РМО.

30 На 12 декември 2018 г. REA сключва с РМО служебно споразумение на основание член 2, параграф 2 от Правилника и членове 6 и 117 от УРДС, вследствие от което РМО определя индивидуалните права на договорно наетите служители на REA, и конкретно правата им по член 69 от Правилника и по приложение VII към него (част II B, раздел E от служебното споразумение). Съгласно част II A, член 5, параграф 1 от служебното споразумение, когато REA е делегирала на РМО правомощията на органа по назначаването или на органа, оправомощен да сключва договорите по УРДС, жалбите по член 91 от Правилника трябва да се насочват срещу Комисията в съответствие с член 91а от Правилника.

31 Ето защо в случая жалбата правилно е насочена срещу Комисията.

### *По единственото изтъкнато основание — нарушение на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника*

32 Жалбоподателят поддържа, че като му е отказала надбавката за експатриране, РМО е действала в нарушение на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника.

33 Комисията оспорва това.

34 В тази връзка следва да се отбележи, че условията за отпускане на надбавката за експатриране са уредени в член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника, който се прилага по аналогия за договорно наетите служители по силата на член 20, параграф 2 и членове 21 и 92 от УРДС.

35 Тази разпоредба предвижда две различни хипотези в зависимост от гражданството на длъжностното лице.

36 Първата хипотеза е уредена в член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника и се отнася до длъжностните лица, които „не са и никога не са били граждани на държавата, на чиято територия се намира мястото им на работа“. В тази хипотеза, за да могат да получават надбавката за експатриране, длъжностните лица и служителите трябва през петте години, изтичащи шест месеца преди постъпването им на служба, да не са обичайно живели или упражнявали основната си дейност на европейската територия на държавата по месторабота.

37 Втората хипотеза е уредена в член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника и се отнася до длъжностните лица, „които са или са били граждани на държавата, на чиято територия се намира мястото им на работа“. В тази хипотеза надбавката за експатриране се отпуска при условия, които в два аспекта са по-строги от предвидените в член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника.

38 Въпросните условия са следните.

39 От една страна, за гражданите на страната по месторабота референтният период е десет години, докато за длъжностните лица, които не са граждани на страната по месторабота, е пет години (вж. в този смисъл решение от 11 юли 2007 г., B/Комисия, F-7/06, EU:F:2007:129, т. 37).

40 От друга страна, запазването на местопребиваване в страната по месторабота за съвсем кратък срок през десетгодишния референтен период е достатъчно, за да доведе до загуба или отказ да се предостави надбавката (вж. в този смисъл решения от 17 февруари 1976 г., Delvaux/Комисия, 42/75, EU:C:1976:21, т. 6—11, от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия, T-273/17, EU:T:2018:480, т. 47 и от 5 октомври 2020 г., Brown/Комисия, T-18/19, обжалвано, EU:T:2020:465, т. 112), докато за длъжностните лица, които не са граждани на тази страна, надбавката за експатриране се загубва или не се предоставя само ако заинтересованото лице е имало обичайно местопребиваване в бъдещата си страна по месторабота през целия петгодишен референтен период (вж. в този смисъл решения от 14 декември 1995 г., Diamantaras/Комисия, T-72/94, EU:T:1995:212, т. 48 и от 27 февруари 2015 г., ЕИСК/Achab, T-430/13 P, EU:T:2015:122, т. 54).

41 В настоящия случай е безспорно, че тъй като е гражданин на държавата по месторабота (Белгия), жалбоподателят попада в обхвата на втората хипотеза и съответно под действието на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника. Следователно за жалбоподателя се прилагат по-строгите условия, споменати в точки 39 и 40 по-горе.

42 Съгласно съдебната практика длъжностните лица и служителите, които искат надбавка за експатриране, носят тежестта да докажат, че отговарят на условията за отпускането ѝ, като установят, че през целия референтен период са имали обичайно местопребиваване извън държавата по месторабота (вж. в този смисъл решение от 27 септември 2000 г., Lemaître/Комисия, T-317/99, EU:T:2000:218, т. 50).

*Граници на референтния период*

43 Разглежданата тук жалба е насочена срещу решението, с което PMO отказва да предостави на жалбоподателя надбавката за експатриране, по съображение че той не е доказал да е имал обичайно местопребиваване извън Белгия през целия референтен период, в разрез с изискването по член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника, на което трябва да отговарят длъжностните лица, които са или са били граждани на държавата по месторабота.

44 За да се приложи тази разпоредба, е необходимо да се определят границите на съответния референтен период.

45 Съгласно разпоредбата периодът изтича с постъпването на служба на длъжностното лице или служителя в съответната институция или агенция.

46 В настоящия случай жалбоподателят постъпва на служба в REA на 1 септември 2019 г., така че десетгодишният референтен период изтича на 31 август 2019 г.

47 Следователно той би трябвало по принцип да започва на 1 септември 2009 г.

48 Член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника обаче предвижда да не се вземат предвид периодите, през които длъжностното лице обичайно е живяло извън държавата по месторабота, за да изпълнява задължения в служба на държава или на международна организация (вж. т. 2 по-горе).

49 Затова при определянето на началния момент на референтния период в такива случаи посочените периоди следва да се „неутрализират“ чрез съответно удължаване на референтния период (вж. в този смисъл решение от 25 септември 2014 г., Grazyte/Комисия, T-86/13 P, EU:T:2014:815, т. 51).

50 В настоящия случай между 1 септември 2009 г. и 30 март 2013 г., тоест през период от три години и седем месеца, жалбоподателят е работил във Франция за френското министерство на екологията, устойчивото развитие и енергетиката.

51 Тъй като тази дейност е извършвана в служба на държава извън територията на държавата по месторабота, референтният период трябва да се удължи до 1 февруари 2006 г. на основание член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника.

52 Освен това жалбоподателят е работил като договорно нает служител в Комисията между 1 май 2013 г. и 30 април 2019 г.

53 Референтният период обаче не трябва да се увеличава съответно, тъй като за разлика от констатираното за периодите на служба извън държавата по месторабота упоменатата разпоредба изобщо не предвижда да се „неутрализират“ периодите, през които

длъжностното лице е работило за държава или международна организация във въпросната държава по месторабота (вж. в този смисъл решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия, T-273/17, EU:T:2018:480, т. 60 и 62).

54 По тези съображения следва да се приеме, че в настоящия случай референтният период започва на 1 февруари 2006 г. и изтича на 31 август 2019 г.

*Определяне на обичайното местопребиваване на жалбоподателя през периода от 1 май 2013 г. до 31 август 2019 г.*

55 Безспорно е, че от 1 февруари 2006 г. до 30 април 2013 г., последният ден, преди да постъпи на работа в Комисията като договорно нает служител, жалбоподателят е имал обичайно местопребиваване във Франция, тоест извън държавата по месторабота.

56 За сметка на това за решаването на спора е необходимо да се определи дали след 1 май 2013 г. местопребиваването му се прехвърля в Белгия.

57 При обсъждането на въпроса страните разделят референтния период на следните две части:

– първо, периодът, през който жалбоподателят е работил в Комисията като договорно нает служител (от 1 май 2013 г. до 30 април 2019 г.),

– второ, периодът между изтичането на договора му с Комисията и началото на работата му в REA (от 1 май 2019 г. до 31 август 2019 г.).

58 В писмените си изявления страните съсредоточават вниманието си върху втория период, като се опитват да определят в коя държава е било установено тогава обичайното местопребиваване на жалбоподателя. Във връзка с това Комисията в частност поддържа, че както е приела в обжалваното решение, местопребиваването му е било в Белгия, тъй като жалбоподателят е продължил да живее в Брюксел, в апартамента, който е обитавал дотогава със съпругата и децата си, и пак там се е регистрирал като търсещо работа лице. Жалбоподателят пък изтъква, че не се е преместил във Франция, тъй като е чакал резултата от кандидатурите, които подал до REA и до Комисията още докато бил договорно нает служител в Комисията.

59 Тези доводи почиват на обстоятелства — като това, че жалбоподателят остава да живее на същото място след прекратяването на правоотношението му като договорно нает служител в Комисията — които предполагат да не се разглеждат поотделно двата периода, упоменати в точка 57 по-горе.

60 Според твърденията на страните пред Общия съд обаче отделното разглеждане на тези периоди се изисква от съдебната практика. В този смисъл жалбоподателят посочва в точка 31 от жалбата, че по презумпция работата му в Комисията през периода от 1 май 2013 г. до 30 април 2019 г. е препятствала създаването на трайни връзки между него и Белгия. В следващата точка той подчертава, че през целия този период престоят му в Белгия е бил свързан единствено с посочената работа. Според него тази позиция следва от решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия (T-273/17, EU:T:2018:480).

61 В точка 21 от писмената си защита в отговор на този довод Комисията въз основа на същата съдебна практика изразява становището, че през шестте години, през които е работил в Комисията, жалбоподателят не може да се смята за лице с обичайно местопребиваване в Белгия.

62 В отговор на поставен от Общия съд въпрос обаче тази институция посочва, че презумпцията, произтичаща от решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия (T-273/17, EU:T:2018:480, т. 63), а именно че упражняваната в международна организация дейност препятства създаването на трайни връзки между съответното лице и държавата по месторабота, престава да действа, когато заинтересованото лице преустанови дейността си в международната организация, поради което от този момент нататък при определянето на обичайното му местопребиваване вече не би могло да се игнорират връзките му с държавата по месторабота.

63 Предвид тези противоречия и разногласия следва да се изясни въпросът доколко работата в служба на международна организация, извършвана в държавата по месторабота, може да се взема предвид, когато става дума за лице като жалбоподателя, нает от институция или агенция в държавата, на която е гражданин, за да се определи къде е било обичайното му местопребиваване през референтния период.

*– Последици от работата в служба на международна организация, извършвана в държавата по месторабота от лице, което е гражданин на тази държава*

64 За целите на преценката на повдигнатия от страните проблем следва да се припомни, че съгласно тълкуването му в съдебната практика член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника предвижда, че за длъжностните лица и служителите, които са или са били граждани на държавата по месторабота, периодът, през който са изпълнявали задължения в служба на държава или международна организация извън държавата по месторабота, не може да се взема предвид при изчисляването на референтния период и трябва да се неутрализира (вж. т. 48 и 49 по-горе).

65 За разлика от това, както личи от формулировката ѝ, тази разпоредба не предвижда подобно правило за случаите на изпълняване на задължения в служба на международна организация в държавата по месторабота, какъвто е настоящият случай.

66 Съгласно решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия (T-273/17, EU:T:2018:480, т. 63), обаче, изпълнението на задължения в международна организация трябва да се взема предвид при определянето на обичайното местопребиваване на съответния жалбоподател, доколкото се презумира, че това обстоятелство препятства създаването на трайни връзки между него и страната по месторабота.

67 Безспорно е възможно в някои случаи упражняването на дейности в международна организация да не способства и дори да е пречка за установяването на такива връзки.

68 При все това в същото решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия (T-273/17, EU:T:2018:480, т. 84—93), при определянето на обичайното местопребиваване Общият съд отбелязва, че през референтния период жалбоподателят е живял със семейството си в държавата по месторабота в частност когато е упражнявал дейности в институции или агенции на Съюза, тоест в международна организация.

69 При анализа на фактите по онова дело Общият съд приема, че въпреки презумпцията, описана в точка 66 по-горе, в разглеждания случай Комисията правилно е решила, че през референтния период обичайното местопребиваване на жалбоподателя е било установено в държавата по месторабота.

70 Всъщност определянето на обичайното местопребиваване винаги е действие, което трябва да се основава на фактически анализ, в който се разглеждат личните и професионалните връзки, които си е създал(о) съответното длъжностно лице или служител.

71 При този фактически анализ пък по-определяща роля има презумпцията, на която се основава член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника, а именно че гражданството на лицето е сериозен признак за наличието на многобройни и тесни връзки между това лице и страната, на която е гражданин (вж. решение от 5 октомври 2020 г., Brown/Комисия, T-18/19, обжалвано, EU:T:2020:465, т. 82 и цитираната съдебна практика).

72 В крайна сметка предвид тези обстоятелства решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия (T-273/17, EU:T:2018:480) трябва да се тълкува като указание, че когато е осъществено в държавата по месторабота, упражняването на дейности в международна организация може да се взема предвид при определянето на обичайното местопребиваване през референтния период съгласно член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника на длъжностни лица или служители, които са или са били граждани на страната по месторабота, макар да не може да се тълкува като сочещо само по себе си установяването на връзка с тази държава.

73 Освен това за определянето на обичайното местопребиваване на жалбоподателя по настоящото дело не може да се изведат никакви заключения от решение от 25 септември 2014 г., Grazyte/Комисия (T-86/13 P, EU:T:2014:815), което се отнася до литовска гражданка, придобила италианско гражданство и наета от Европейския институт за равенство между половете (EIGE), агенция със седалище във Вилнюс (Литва).

74 Всъщност въпросните случаи са различни, тъй като съответната служителка по онова дело е упражнявала дейности в международна организация, намираща се извън държавата по месторабота, докато по настоящото дело става дума за упражняване на дейности в международна организация, установена в държавата по месторабота. Тази разлика не бива да се подценява, тъй като целта на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника е да се осигури на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза възможно най-голямо многообразие от гледна точка на произхода и гражданството на набирания персонал.

*– Факти, определящи обичайното местопребиваване на жалбоподателя през референтния период*

75 След като по-горе бяха изяснени приложимите правила, следва да се провери дали, както поддържа жалбоподателят, Комисията е имала основание да приеме, че през референтния период той е прехвърлил обичайното си местопребиваване в Белгия.

76 За тази цел следва да се приложи правилото относно доказването, припомнено в точка 42 по-горе, съгласно което длъжностните лица и служителите, които искат надбавка за експатриране, носят тежестта да докажат, че отговарят на условията по член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника.

77 Във втората хипотеза, описана в точка 37 по-горе, тази разпоредба изисква съответното длъжностно лице да докаже, че без прекъсване през целия указан в разпоредбата референтен период е имало обичайно местопребиваване извън държавата по месторабота, на която е гражданин.

78 Съгласно съдебната практика обичайно местопребиваване е мястото, на което заинтересованото лице е установило постоянния или обичайния център на своите интереси с волята да му придаде устойчивост, като понятието за местопребиваване включва не само физическия престой на определено място, но и намерението да се придаде на този престой трайността, която идва с придобитите житейски навици и установените обичайни социални контакти (вж. в този смисъл решение от 16 май 2007 г., F/Commission, T-324/04, EU:T:2007:140, т. 48).

79 За да се определи къде е обичайното местопребиваване, следва да се вземат предвид обективни факти, имащи отношение към личния и професионалния живот на заинтересованото лице (вж. в този смисъл решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия, T-273/17, EU:T:2018:480, т. 87 и 88).

80 В настоящия случай е безспорно, че между 1 май 2013 г. и 31 август 2019 г.:

– жалбоподателят е пребивавал непрекъснато в Белгия,

– през 2014 г. към него се присъединява и съпругата му,

– там сключват брак,

– съпругата му работи там на безсрочен трудов договор,

– там им се раждат две деца,

– от децата едното посещава там училище, а другото — детски ясли.

81 В този контекст в отговора си на подадената по административен ред жалба Комисията поддържа, че предвид критериите от съдебната практика, и в частност критериите професионална дейност и лични връзки, следва да се приеме, че обичайното местопребиваване на жалбоподателя е било в Белгия.

82 Жалбоподателят пък изтъква следните обстоятелства, за да докаже, че въпреки посоченото по-горе през целия референтен период обичайното му местопребиваване е останало във Франция, а не е било прехвърляно в Белгия:

– той живял във Франция през детството си, учил, а след това работил в тази държава и имал възможността евентуално да се включи в процес за титуляризиране като служител в публичната администрация там,

– родителите, а също и братята и сестрите му пребивавали във Франция и пак там срещнал съпругата си, която е френска гражданка,

– закупил недвижим имот във Франция, преди да отпътува за Белгия, и го запазил през цялото време, докато работел в Комисията, без да го отдава под наем; освен това запазил и френски номер на мобилен телефон и френска банкова сметка,

– през периода на работата си в Комисията имал само срочен договор с възможност за подновяване, но общо за не повече от шест години, така че се намирал в несигурно професионално положение; освен това през този период получавал надбавката за експатриране.

83 В това отношение следва да се отбележи, че така посочените от жалбоподателя обстоятелства показват, че е изградил тесни връзки с Франция, както подчертава и той.

84 Наличието на подобни връзки обаче само по себе си не може да означава, че през референтния период жалбоподателят действително е запазил обичайното си местопребиваване в тази държава.

85 Всъщност, на първо място, обстоятелството, че е живял, учил е и е работил във Франция в началото на професионалната си кариера, преди началото на референтния период, не може да е основание да се приеме, че в тази държава е обичайното му местопребиваване. Фактът, че жалбоподателят е живял в дадена държава и там се е занимавал с дейности, съответстващи на възрастта, на която е бил тогава, е част от личната му история, но сам по себе си не може да означава, че жалбоподателят е запазил обичайното си местопребиваване там.

86 На второ място, същото се отнася и за обстоятелството, че някои близки на жалбоподателя живеят във Франция. Това обстоятелство не доказва, че той не е изградил трайни отношения извън тази държава. В това отношение следва да се отбележи, че връзката с родителите не е непременно определяща за това къде се намира обичайното местопребиваване на лице, което вече е създало свое семейство. Без да се отрича значението на тази връзка, като съществен за определянето на обичайното местопребиваване по смисъла на член 4, параграф 1, буква б) от Правилника може да се приеме фактът, че длъжностното лице или служителят живее в определена държава със съпругата и децата си, като всеки от тях се занимава с дейностите, съответстващи на жизнения етап, на който се намира (работа, училище, детски ясли).

87 Наистина жалбоподателят твърди, че е срещнал съпругата си във Франция. Това обаче не ѝ е попречило да се присъедини към него в Брюксел на 25 август 2014 г., както посочва самият той, за да създадат там семейство, като там тя се е обвързала с безсрочен трудов договор и е станала местно лице за данъчни цели на тази държава. В пространство, в което гражданите на Съюза могат да се движат, както пожелаят, и в което е забранена всяка дискриминация въз основа на гражданството, обичайното местопребиваване на дадено длъжностно лице и служител не може да се определя според това какво гражданство има съпругата му.

88 По този повод в отговор на въпрос на Общия съд жалбоподателят добавя, че наистина съпругата му се присъединява към него в Брюксел през 2014 г., тоест повече от година след постъпването му на служба в Комисията, но не защото са решили да установят в Белгия основния център на своите интереси, а защото тя е била бременна в третия месец и е искала да е край съпруга си по време на бременността. Впрочем тя запазила свое дружество във Франция, което останало със спряна дейност през целия остатък на референтния период.

89 В това отношение следва да се отбележи, че с посочването на това обстоятелство жалбоподателят изяснява личните причини, поради които съпругата му се е присъединила към него в Брюксел през 2014 г. Предвид съдебната практика обаче подобни съображения не могат да се вземат предвид при определянето на обичайното местопребиваване по смисъла на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника. Всъщност съгласно съдебната практика Общият съд не може да се произнася по субективните причини, подтикнали дадено лице да се установи със семейството си в определена страна (вж. в този смисъл решение от 25 септември 2014 г., Grazyte/Комисия, T-86/13 P, EU:T:2014:815, т. 56 и 57).

90 На трето място, изтъкнатите от жалбоподателя имуществени обстоятелства също не позволяват да се приеме, че обичайното му местопребиваване е останало във Франция през целия референтен период. В този смисъл фактът, че е запазил недвижим имот в тази държава, не доказва намерението му да установи там постоянния или обичайния център на своите интереси. Недвижимият имот — който се намира в близост до жилището на родителите и на братята и сестрите му — би могъл да е придобит като инвестиция или като второ жилище, което семейството му да посещава през почивните дни и ваканциите. В това отношение е показателно, че при постъпването си на служба в Комисията през 2013 г. жалбоподателят не декларира като свой адрес по местоживеене въпросния имот, находящ се в Компиен (Франция).

91 Не е съществен и фактът на притежаването на номер на мобилен телефон и банкова сметка във Франция (вж. в този смисъл решение от 28 ноември 2019 г., Wywiał-Prząda/Комисия, T-592/18, EU:T:2019:820, т. 65). Жалбоподателят може да е притежавал и мобилен номер в Белгия или да е преценил, че с премахването на таксите за международните връзки ще му е по-евтино да запази абонамент при френски оператор. Освен това жалбоподателят е имал банкова сметка в Белгия. В това отношение следва да се отбележи, че представените от жалбоподателя документи, с които той доказва направени плащания за магистрални такси във Франция, сочат, че през разглеждания период тези плащания са правени с карта, свързана със сметка в белгийска банка.

92 На четвърто място, фактът, че жалбоподателят е работил в Комисията на срочен договор, който не подлежи на подновяване след изтичането на шест години, не е пречка да се приеме, че той се е установил в Брюксел с намерението да остане там. Това се доказва от обстоятелството, че при прекратяването на този договор жалбоподателят започва да търси работа в институциите на Съюза и се регистрира като търсещо работа лице именно в Белгия, а не във Франция.

93 Наред с това фактът, че през периода на работа в Комисията жалбоподателят е получавал надбавката за експатриране, е без значение за преценката дали той има право на тази надбавка при назначаването му в REA. Всъщност от член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника следва, че наличието на това право се преценява при постъпването на служба. Тъй като между прекратяването на договора му с Комисията и началото на договора му с REA изминава период от четири месеца, въпросът за правото на надбавката за експатриране е трябвало да бъде отново преценен при постъпването на жалбоподателя на служба в тази агенция (вж. в този смисъл решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия, T-273/17, EU:T:2018:480, т. 112).

94 Що се отнася до периода след 30 април 2019 г., жалбоподателят подчертава, че е останал в Белгия до 31 август 2019 г. просто защото е приключвал изпълнението на договора си с Комисията и е чакал резултатите от организираните от Комисията и от REA процедури за набиране на персонал, в които се е включил по време на изпълнението на въпросния договор.

95 В подкрепа на този довод жалбоподателят изтъква, че към 16 май 2019 г., тоест петнадесетина дни след изтичането на договора му с Комисията, е получил окуражаваща информация от REA, откриваща изгледи да бъде назначен там, и че към 7 юни 2019 г., тоест по-малко от шест седмици след изтичането на посочения договор, е получил предложение за работа в тази агенция. Поради това съвсем скоро жалбоподателят вече бил сигурен, че ще може да продължи професионалната си дейност в агенция на Съюза.

96 При тези условия, поради краткия период, който оставал до постъпването му на служба в REA и който освен това до голяма степен съвпадал с лятната ваканция, той преценил за излишно да се мести със семейството си във Франция, въпреки че все още там се намирало обичайното му местопребиваване.

97 Комисията пък смята, че през периода от четири месеца между 1 май и 31 август 2019 г. обичайното местопребиваване на жалбоподателя е било в Белгия. Всъщност жалбоподателят не доказал, че през този период обичайното му местопребиваване е било извън тази страна. Нещо повече, той демонстрирал намерение да придаде на местопребиваването си там трайността, която идва с придобитите житейски навици, като останал там в дотогавашния си апартамент със съпругата си, която също работи в Белгия, и с децата си, които посещават съответно училище и детски ясли. Накрая, той предпочел да се регистрира като безработен в Белгия и там да търси работа.

98 В това отношение следва да се отбележи, че изтъкнатите от жалбоподателя обстоятелства за периода след работата му в Комисията не оборват анализа в точки 80—93 по-горе, довел до извода, че през референтния период, който включва и периода на работата му в Комисията, жалбоподателят е установил обичайното си местопребиваване по смисъла на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника в Белгия, тоест в държавата по месторабота, която е и държавата, на която е гражданин.

99 Напротив, тези обстоятелства не само не оборват, а подкрепят становището, че между 1 май 2013 г. и 31 август 2019 г. жалбоподателят е установил обичайното си местопребиваване в Белгия, тъй като сочат, че той е търсил работа не във Франция, а именно в Белгия, с което е демонстрирал намерението си да остане в последно посочената държава.

100 От този фактически анализ следва, че и като цяло, и поотделно, посочените от жалбоподателя обстоятелства не се отразяват на правилността на направената от Комисията преценка за това къде е било установено обичайното му местопребиваване през референтния период: фактът, че е живял в Белгия със съпругата и децата си, като всеки от тях се е занимавал с дейности, съответстващи на жизнения етап, на който се намира, свидетелства, че обичайното местопребиваване на жалбоподателя е било установено в тази държава, както приема Комисията.

101 Решението на Общия съд би било същото и ако трябваше да се презумира, както поддържа жалбоподателят, че работата му за Комисията през периода между 1 май 2013 г. и 30 април 2019 г. не е могла да му създаде трайни връзки с Белгия.

102 В такъв случай всъщност би се наложил изводът, до който достига Комисията — че щом при изтичането на договора му с тази институция жалбоподателят е останал в Белгия със съпругата и децата си и се е регистрирал там като търсещо работа лице, макар и за съвсем кратък период, това е достатъчно, за да се докаже, че е установил обичайното си местопребиваване в тази държава.

103 В това отношение следва да се припомни, че съгласно съдебната практика запазването на местопребиваване в страната по месторабота за съвсем кратък срок през десетгодишния референтен период е достатъчно, за да доведе до загуба или отказ да се предостави надбавката за експатриране (вж. т. 40 по-горе).

104 В този смисъл, дори да съществуваше, изтъкнатата от жалбоподателя презумпция би се оказала безпредметна, тъй като не би променила с нищо извода на Комисията в обжалваното решение, доколкото изтъкнатите от Комисията обстоятелства са достатъчни, за да се приеме, че през част от референтния период обичайното местопребиваване на жалбоподателя е било в Белгия.

105 В заключение, доколкото тежестта на доказване на отсъствието на трайни връзки в страната по месторабота пада върху лицето, което иска надбавката за експатриране (вж. т. 42 по-горе), следва да се приеме, че в настоящия случай жалбоподателят не е доказал, че през целия референтен период е имал обичайно местопребиваване извън Белгия.

*– Съпоставка между положението на жалбоподателя по настоящото дело и положението на съответния жалбоподател по делото, по което е постановено решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия (T-273/17)*

106 Жалбоподателят изтъква, че противно на твърденията на Комисията, положението му е различно от това на съответния жалбоподател по делото, по което е постановено решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия (T-273/17, EU:T:2018:480), цитирано от Комисията в обжалваното решение. Всъщност за разлика от него жалбоподателят по онова дело се оженил за белгийска гражданка, учил, пребивавал и работил в Белгия през целия референтен период, работил през този период за Комисията по договор за временна заетост, тоест чрез белгийско дружество, и преди това получавал неправомерно надбавката за експатриране.

107 Комисията оспорва тези доводи.

108 В това отношение следва да се припомни, че по делото, по което е постановено решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия (T-273/17, EU:T:2018:480, т. 91), Общият съд отхвърля жалбата за отмяна на решението, с което при постъпването на съответния жалбоподател на служба в агенция на Съюза в Брюксел му е отказана надбавката за експатриране по член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника.

109 Това решение е било взето по съображението, че по онова дело въпросният жалбоподател е белгийски гражданин, живял е непрекъснато в Брюксел през целия десетгодишен референтен период, сключил е брак в Белгия с белгийска гражданка, там има три деца, родени в Брюксел, и там е упражнявал частна професионална дейност в междинния период между два от договорите му с институциите на Съюза.

110 Противно на твърденията на жалбоподателя, положението му е сходно с това на съответния жалбоподател по делото, по което е постановено решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия (T-273/17, EU:T:2018:480), доколкото и двамата са белгийски граждани, живели са в Брюксел през целия референтен период или през част от него, там са сключени браковете им, там им се раждат деца, там са работили на срочни договори с институции и агенции на Съюза и там са останали за времето между два такива договора.

111 Вярно е, че в случая по делото, по което е постановено решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия (T-273/17, EU:T:2018:480), съответният жалбоподател е срещнал в Белгия съпругата си, която е белгийска гражданка, докато в случая по настоящото дело жалбоподателят е срещнал съпругата си, френска гражданка, във Франция, преди да отпътува, за да започне работа в Комисията. Въпреки това и в двата случая през целия референтен период или през голяма част от него заинтересованите са живели в страната по месторабота със съпругата и децата си.

112 Вярно е също така, че в случая по делото, по което е постановено решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия (T-273/17, EU:T:2018:480), през периода между два от договорите му със Съюза съответният жалбоподател е работил за белгийски дружества за временна заетост, докато в случая по настоящото дело жалбоподателят се е регистрирал като безработно и търсещо работа лице в Белгия. Тази разлика обаче е без значение при определянето на обичайното местопребиваване на жалбоподателя. Всъщност съдът на Съюза не може да извежда правни последици във връзка с надбавката за експатриране от решението на даден служител дали да се регистрира в същата държава като търсещо работа лице (както жалбоподателят по настоящото дело), или да работи за институция на Съюза чрез дружество за временна заетост, тъй като това решение може да е наложено от субективни причини, които се определят от личния живот и като такива не могат да се вземат предвид при прилагането на член 4, параграф 1, буква б) от Правилника (вж. т. 89 по-горе).

113 Без значение е и фактът, че в случая по делото, по което е постановено решение от 13 юли 2018 г., Quadri di Cardano/Комисия (T-273/17, EU:T:2018:480), съответният жалбоподател преди това е получавал надбавката за експатриране неправомерно. Всъщност, както е постановено в точка 112 от онова решение, в отсъствието на непрекъснатост на различните договори между жалбоподателя и институциите, органите и агенциите на Съюза наличието на правото на тази надбавка трябва да се преценява отново при всяко следващо постъпване на заинтересования на служба. В този смисъл фактът на неправомерното получаване на надбавката за експатриране в предходни периоди не би могъл да има отражение върху вземаните по-нататък решения относно тази надбавка за съответното длъжностно лице или съответния служител. При тези условия Общият съд не вижда как това обстоятелство би могло да е довод за преценката, която органът трябва да направи по друг случай.

114 Поради това този довод трябва да се отхвърли.

– *Последици, които произтичат според жалбоподателя от възприетото от Комисията становище*

115 Според жалбоподателя възприетото от Комисията становище, а именно че следва да му се откаже надбавката за експатриране, води до не особено приемливи резултати за Съюза и неговите длъжностни лица и служители. В подкрепа на становището си жалбоподателят излага следните четири довода:

– достатъчно било Комисията да отложи, както пожелае, постъпването на служба на даден служител, получавал правомерно надбавката за експатриране при предходния си договор, за да го лиши от тази надбавка,

– създавал се стимул за служителите да направят разходи за преместване в друга държава, за да си осигурят и занапред надбавката за експатриране, на която са имали право при предходното си назначение, въпреки че вече са приели предложение за работа с начало няколко месеца по-късно в намираща се на същото място агенция,

– член 27 от Правилника, който изисква длъжностните лица да се подбират на възможно най-широка географска основа, нямало да бъде спазен, доколкото имало риск работещите на договор служители с опит в институциите на Съюза да се откажат от по-нататъшна кариера в тези институции, за да се върнат в страната си на произход,

– контекстът, в който бил въведен член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника, с течение на времето из основи се променил — понастоящем по-рядко се случвало да се постъпва на работа в институциите на Съюза направо в качеството на длъжностно лице.

116 Комисията оспорва тези доводи.

117 Те налагат следния отговор от страна на Общия съд.

118 Първите два довода се опират на разбирането, че жалбоподателят не е могъл да установи трайни отношения със страната по месторабота през периода, през който е работил там като договорно нает служител на Комисията.

119 От точки 75—93 по-горе обаче следва, че в определен момент от периода, през който е работил за Комисията, жалбоподателят е прехвърлил обичайното си местопребиваване в Белгия.

120 Щом като трябва да се приеме, че през периода, в който е бил служител на Комисията, е установил обичайното си местопребиваване в Белгия, жалбоподателят не би имал право да иска надбавката за експатриране дори ако между 1 май и 31 август 2019 г. се беше преместил обратно във Франция.

121 При тези условия не би могло да има стимул за институциите и агенциите на Съюза да отлагат в подобни случаи постъпването на служба на съответния служител, получавал правомерно надбавката за експатриране при предходния си договор, за да го лишат от тази надбавка.

122 При всички положения, ако институция или агенция постъпи по такъв начин само с тази цел, това би представлявало неизпълнение на задължението за полагане на грижа, което трябва да ръководи решенията ѝ. Въпросното задължение в частност предполага, че когато се произнася във връзка с положението на дадено длъжностно лице, съответната институция или агенция трябва да взема предвид всички обстоятелства, които могат да бъдат определящи за решението ѝ, и така да отчита не само интереса на службата, но и този на съответното длъжностно лице или служител (вж. в този смисъл решения от 28 май 1980 г., Kuhner/Комисия, 33/79 и 75/79, EU:C:1980:139, т. 22 и от 29 юни 1994 г., Klinke/Съд, C-298/93 P, EU:C:1994:273, т. 38).

123 Също така, за служителя би било безполезно да прави разходи за преместване в друга държава, за да си осигури и занапред надбавката за експатриране, на която е имал право при предходното си назначение.

124 Що се отнася до третия довод на жалбоподателя, следва да се отбележи, че по същите причини като изложените във връзка с първите два довода не съществува рискът някои служители с опит в тези институции и агенции да се откажат от по-нататъшна кариера в тях след периода на прекъсване между два договора само защото при новото назначение биха изгубили правото си на надбавката за експатриране. При всички случаи член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника следва да осигурява националното многообразие в институциите. Ето защо и този довод трябва да се отхвърли.

125 Същото се отнася и за четвъртия от доводите на жалбоподателя. Дори да се приемат за доказани, констатираните промени в кариерата на длъжностните лица не биха могли да имат отражение върху приложимостта на правила, чиято законосъобразност не се оспорва, тъй като съдът на Съюза няма компетентност да изменя по свой почин условията, при които се дължи надбавката за експатриране.

126 Ето защо трябва да се отхвърлят доводите на жалбоподателя, упоменати в точка 115 по-горе.

127 По всички изложени съображения следва да се приеме, че жалбоподателят не е доказал да е имал обичайно местопребиваване извън страната по месторабота през целия референтен период по смисъла на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника.

128 Затова трябва да се приеме, че единственото изтъкнато основание не е налице, и съответно да се отхвърли жалбата.

**По съдебните разноски**

129 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

130 Тъй като жалбоподателят губи делото, следва да бъде осъден да понесе направените от него съдебни разноски и тези на Комисията в съответствие с нейното искане.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав)

реши:

**1) Отхвърля жалбата.**

**2) Осъжда LF да понесе направените от него съдебни разноски и тези на Европейската комисия.**

Gervasoni Nihoul Frendo

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 15 септември 2021 година.

Подписи