Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
J. KOKOTT
представено на 4 май 2023 година [1]

Дело C-88/22 P

QB
срещу

Европейска комисия

„Обжалване — Публична служба — Член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника — Надбавка за експатриране — Понятие „основна дейност“ — Понятие „работа за друга държава“

I. Въведение

1. За да започнат работа за Европейския съюз, неговите служители често трябва да напуснат своята държава членка по произход и да пребивават в държавата членка, в която са наети на работа. С цел да се компенсират свързаните с това неудобства и да се даде възможност за наемане на работа на граждани на държавите — членки на Съюза, на възможно най-широка географска основа, законодателят на Съюза е предвидил надбавката за експатриране в член 69 от Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз (наричан по-нататък „Правилникът“) [2]. Свързаните с тази надбавка условия са определени в член 4, параграф 1, букви а) и б) от приложение VII към Правилника. Съгласно член 20, параграф 2 от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз във връзка с член 69 от Правилника, тези разпоредби се прилагат по аналогия за срочно наетите служители.

2. Съгласно член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника надбавката за експатриране се изплаща на длъжностни лица, които не са и никога не са били граждани на държавата, на чиято територия се намира мястото им на работа (наричана по-нататък „държава по месторабота“) (първо тире) и които през петте години, изтичащи шест месеца преди постъпването им на служба (наричани по-нататък „референтният период“), обичайно не са живели или упражнявали основната си дейност на европейската територия на държавата по месторабота (второ тире, първо изречение). В това отношение обаче не се вземат предвид обстоятелствата, произтичащи от работа за друга държава или за международна организация (второ тире, второ изречение). Следователно по принцип упражняването на основна дейност или обичайното местопребиваване в държавата по

[1] Език на оригиналния текст: немски.

[2] Регламент № 31 (ЕИО) 11 (ЕОАЕ) относно Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия (ОВ 45, 1962 г., стр. 1385).

месторабота през референтния период води до загуба на надбавката за експатриране. Това обаче не важи, ако през референтния период служителят е работил за друга държава или международна организация. Тази работа „неутрализира“ основната дейност или обичайното местопребиваване в държавата по месторабота и води до запазване на правото на служителя на надбавка за експатриране. Поради това по-нататък ще наричам разпоредбата на член 4, параграф 1, буква а), второ тире, второ изречение от приложение VII към Правилника също и „правилото за неутрализиране“.

3. Какво обаче е положението на служител, който през петгодишния референтен период е бил командирован като полски съдия в Krajowa Szkola Sadownictwa i Prokuratury (Национално висше училище за съдии и прокурори, Полша, наричано по-нататък „KSSiP“), но в същото време е заемал длъжността генерален секретар на Европейската мрежа за съдебно обучение (наричана по-нататък „EJTN“), международно сдружение с нестопанска цел съгласно белгийското право със седалище в Брюксел, мястото, където впоследствие служителят е бил нает на работа? В такъв случай къде е упражнявал служителят основната си дейност през относимия референтен период? И ако това място на работа е в Белгия, представлява ли тази дейност работа за друга държава или за международна организация, така че служителят да се ползва от правилото за неутрализиране?

4. Това са въпросите, на които Съдът следва да отговори в рамките на настоящото производство по обжалване, с което жалбоподателят оспорва решението на Общия съд от 8 декември 2021 г.[3] (наричано по-нататък „обжалвано съдебно решение“).

II. Правна уредба

5. Правната уредба, приложима за настоящия случай, се съдържа в Правилника.

6. Член 69, първо изречение от Правилника 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“.

7. Съгласно член 20, параграф 2 от Условията за работа на другите служители на Европейския съюз посоченият член 69 относно надбавката за експатриране се прилага по аналогия за срочно наети служители.

8. Член 4, параграфи 1 и 2 от приложение VII към Правилника 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,

[3] Решение QB/Комисия (T-71/21, непубликувано, EU:T:2021:868).

и

– които през петте години, изтичащи шест месеца преди постъпването им на служба, [обичайно] 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, [обичайно] са живели или упражнявали основната си дейност извън европейската територия на тази държава по причини, различни от изпълнение на задължения в служба на тази държава или на международна организация.

[…]

2. Длъжностно лице, което не е и никога не е било гражданин на държавата, на чиято територия работи, и което не отговаря на условията на параграф 1, има право на надбавка за пребиваване в чужда държава, равна на една четвърт от надбавката за експатриране“.

III. Обстоятелства, предхождащи спора, и обжалваното съдебно решение

9. Обстоятелствата, предхождащи настоящия спор, са описани в точки 3—13 от обжалваното съдебно решение и могат да бъдат обобщени по следния начин:

10. От 2005 г. жалбоподателят, който е полски гражданин, заема длъжността съдия в районен съд в Полша.

11. От март 2009 г. жалбоподателят е командирован в KSSiP след решение на полското министерство на правосъдието. KSSiP е централна структура на полската държава, който има за цел да осигури обучението на съдиите в общите съдилища и прокурорите в Полша.

12. През декември 2013 г. полското министерство на правосъдието и EJTN сключват споразумение, с което на жалбоподателя се възлагат функциите на генерален секретар на EJTN. Последната е международно сдружение с нестопанска цел съгласно белгийското право, което не е юридическо лице и е със седалище в Брюксел. Неговата цел е да разработва програми за обучение с европейско измерение за членовете си и за персонала на съдилищата. Членове на EJTN могат да бъдат структурите на държавите членки, които отговарят за обучението на съдии и прокурори или участват в правното обучение на равнището на Съюза.

13. Що се отнася до мястото на упражняване на дейността, било е предвидено, че присъствието на жалбоподателя ще бъде необходимо не само в седалището на KSSiP в Полша, но и в помещенията на EJTN в Брюксел и на всяко друго място, където се извършват дейностите на EJTN или където присъствието на жалбоподателя би се считало, че е в интерес на Европейската мрежа.

14. Освен това от 1 януари 2014 г. до 31 декември 2019 г. жалбоподателят е бил и старши експерт в Международния център за сътрудничество на KSSiP. Било му е възложено да осигури подходящо сътрудничество и изпълнение на дейностите, произтичащи от присъединяването на KSSiP към EJTN.

15. От 1 януари 2014 г. до 30 юни 2019 г. жалбоподателят живее със семейството си в Брюксел. След изтичането на мандата му за EJTN през юни 2019 г. жалбоподателят и семейството му се завръщат в Полша.

16. На 1 януари 2020 г. жалбоподателят постъпва на работа в Европейската комисия като срочно нает служител.

17. С решение от 6 април 2020 г. (наричано по-нататък „спорното решение“) Службата за управление и плащане по индивидуални права (наричана по-нататък „PMO“) отпуска на жалбоподателя след постъпването му на служба в Комисията надбавката за пребиваване в чужда държава по член 4, параграф 2 от приложение VII към Правилника, но не и надбавката за експатриране.

18. На 16 юни 2020 г. жалбоподателят иска медиация с PMO относно надбавката за експатриране, която PMO отказва.

19. На 3 юли 2020 г. жалбоподателят подава жалба по административен ред срещу спорното решение на основание член 90, параграф 2 от Правилника.

20. С решение от 3 ноември 2020 г. органът на Комисията, оправомощен да сключва договори за назначаване (наричан по-нататък „органът по назначаването“), отхвърля тази жалба.

21. На 2 февруари 2021 г. жалбоподателят подава жалба в секретариата на Общия съд на основание член 270 ДФЕС. Жалбоподателят иска отмяна на спорното решение и на решението, с което се отхвърля жалбата му по административен ред, доколкото Комисията е отказала да му отпусне надбавката за експатриране.

22. С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля жалбата и осъжда жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

23. Първото основание за обжалване, свързано с нарушение на задължението за мотивиране, е отхвърлено от Общия съд по същество с мотива, че липсата на мотиви в спорното решение е била коригирана чрез достатъчно мотиви в решението за отхвърляне на жалбата по административен ред.

24. Общият съд отхвърля по същество и второто основание, с което жалбоподателят изтъква нарушение на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника. В това отношение Общият съд приема, подобно на Комисията в спорното решение, че мястото на упражняване на основната дейност на жалбоподателя през референтния период е в Брюксел и че извършената от жалбоподателя работа не е работа за друга държава или за международна организация.

25. Накрая, Общият съд отхвърля по същество и третото основание, с което жалбоподателят твърди, че Комисията е допуснала явна грешка в преценката. В подкрепа на това Общият съд посочва, че Комисията е приложила правилно член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника и че не е разполагала с никаква свобода на преценка в това отношение.

IV. Производството по обжалване и исканията на страните

26. На 8 февруари 2022 г. жалбоподателят подава в секретариата на Съда жалба срещу обжалваното съдебно решение.

27. Жалбоподателят моли Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение, както и решенията на Комисията от 6 април 2020 г. и 3 ноември 2020 г., или евентуално да върне делото на Общия съд за ново произнасяне,

– да осъди Комисията да понесе направените от нея съдебни разноски, както и тези на жалбоподателя в производствата пред двете инстанции.

28. Комисията моли Съда:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

29. Страните са представили писмени становища. Съдът се отказва от провеждането на устна фаза на производството, тъй като предвид изложеното в писмената фаза на производството не се нуждае от допълнителна информация.

V. Анализ

30. Член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника предвижда изплащането на надбавка за експатриране на служители на Съюза, които не са и никога не са били граждани на държавата по местоработата си и които през петте години, изтичащи шест месеца преди постъпването им на служба, обичайно не са живели или упражнявали основната си дейност на европейската територия на тази държава, или по отношение на които се прилага правилото за неутрализиране.

31. След като жалбоподателят постъпва на служба в Комисията, РМО му отпуска надбавката за пребиваване в чужда държава, но не и надбавката за експатриране, тъй като не счита, че са изпълнени условията по член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника. Жалбата срещу това решение, подадена от жалбоподателя по административен ред, е отхвърлена от органа по назначаването.

32. Жалбоподателят безуспешно обжалва тези решения пред Общия съд, а понастоящем оспорва отхвърлянето на доводите му от Общия съд в първоинстанционното производство.

33. С единственото си основание за обжалване, което по същество е същото като второто основание, изтъкнато пред Общия съд, жалбоподателят сочи, че Общият съд е нарушил член 4, параграф 1 от приложение VII към Правилника. Това основание за обжалване е разделено на две части.

34. На първо място, жалбоподателят твърди, че Общият съд неправилно е определил мястото, където той е упражнявал основната си дейност, тъй като това място всъщност е било в Полша, а не в Белгия.

35. На второ място, Общият съд определил неправилно условията, на които трябва да отговаря „работата за друга държава“, и не взел предвид дейността на жалбоподателя за полската държава, както и статута му на съдия.

36. За сметка на това въпросът дали EJTN е „международна организация“ по смисъла на член 4, параграф 1, буква а), второ тире, второ изречение от приложение VII към Правилника, не е предмет на правния спор и следователно не подлежи на решаване [4].

37. По-долу като първа стъпка ще посоча, че Общият съд правилно е приел, че жалбоподателят е упражнявал основната си дейност през референтния период в Белгия (А). Следователно жалбоподателят би могъл да има право на надбавка за експатриране по член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника само ако дейността, която е извършвал в Белгия, е била работа за друга държава, тъй като в този случай той би се ползвал от правилото за неутрализиране. Това ще проверя като втора стъпка (Б).

А. Основна дейност

38. Според жалбоподателя Общият съд неправилно е приел, че през референтния период той е упражнявал основната си дейност в Брюксел, тъй като е работил за EJTN.

39. Съгласно съображенията на Общия съд, изложени в точки 62—74 от обжалваното съдебно решение, в качеството си на генерален секретар на EJTN жалбоподателят е изпълнявал множество административни и представителни функции, които са заемали голяма част от работното му време и са изисквали присъствието му не само в Полша, но и по-специално в офисите на EJTN в Брюксел и на други места. Това се е отразило и на размера на заплатата, която в крайна сметка е била изплащана от EJTN. Освен това EJTN е предоставила на жалбоподателя служебно жилище в Брюксел. Според Общия съд от тези обстоятелства следва, че работата за EJTN не е била просто допълнителна или спомагателна дейност или дейност за друга структура. Той допълва, че жалбоподателят не е представил никакви доказателства за функциите или дейностите, които е изпълнявал за KSSiP през референтния период. Следователно според Общия съд жалбоподателят е упражнявал основната си дейност за EJTN в Брюксел.

40. Според Общия съд горното не се поставя под въпрос нито от обстоятелството, че при изпълнение на функциите си в Брюксел жалбоподателят е контактувал предимно с чужденци и е осъществил множество служебни пътувания в Европа, нито от твърдението му, че не владее нито един от официалните езици в Белгия, нито от обстоятелството, че

[4] В това отношение трябва да се направи препратка към решение на Общия съд от 30 март 1993 г., Vardakas/Комисия (T-4/92, EU:T:1993:29), в което Общият съд постановява, че Comité européen de normalisation, международно сдружение с нестопанска цел съгласно белгийското право, е „международна организация“ по смисъла на член 4, параграф 1, буква а), второ тире, второ изречение от приложение VII към Правилника.

съпругата му е запазила трудовия си договор с полски съд. Всъщност според Общия съд от тези обстоятелства не следва, че жалбоподателят е извършвал дейности, различни от свързаните с функциите му за EJTN.

41. Общият съд допълва, че запазването от жалбоподателя на статута му на полски съдия през референтния период също не означава, че основната му дейност е била в Полша. Според Общия съд този статут не е несъвместим с възложените му задължения за EJTN. Освен това според Общия съд в качеството си на генерален секретар на EJTN жалбоподателят е подлежал на контрол от страна на управителния комитет на EJTN.

42. Според жалбоподателя този извод е опорочен от грешка при прилагане на правото. Той изпълнявал функциите за EJTN по поръчение на KSSiP. Освен това EJTN била само обединение на национални институции със субсидиарен характер. Между EJTN и генералния му секретар също така не съществувало правоотношение. По-скоро следвало да се вземе предвид, че през периода на работата за EJTN той е запазил статута си на национален съдия, бил е нает от полската държава и е бил под надзора на KSSiP. На последно място, принципът на независимост и безпристрастност на съдебната власт не допускал да се приеме, че жалбоподателят е упражнявал основната си дейност за EJTN.

43. В изложението по-долу най-напред ще обясня как следва да се определи мястото на упражняване на основната дейност по смисъла на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника (1.). Въз основа на това по-нататък ще обясня защо Общият съд правилно е приел, че жалбоподателят е упражнявал основната си дейност през референтния период в Брюксел (2.).

1. Критерии за определяне на мястото на упражняване на основната дейност

44. До момента Съдът не се е произнасял изрично относно начина на определяне на мястото на упражняване на основната дейност, нито относно релевантните критерии за квалифициране на дадена дейност като основна дейност по смисъла на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника.

45. Съгласно постоянната практика на Съда при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза трябва да се вземат предвид не само нейният текст, но и контекстът ѝ, както и целите на правната уредба, от която тя е част [5]. В това отношение следва да се има предвид, че разпоредбите от правото на Съюза са съставени на няколко езика и че текстовете на различните езици са еднакво автентични, така че на никой от тях не може да се отдава предимство и може да се наложи сравнение между текстовете на различните езици [6].

46. От текста на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника следва, че дейността в последващата държава по месторабота следва да се упражнява като *основна*. Не е достатъчна само допълнителна или спомагателна дейност. Когато служител е извършвал няколко дейности през съответния референтен период преди постъпването му на служба, трябва да се определи коя от тези дейности е била, респ. е основната му дейност. Това

[5] Решения от 14 юни 2012 г., Banco Español de Crédito (C-618/10, EU:C:2012:349, т. 61), от 14 януари 2016 г., Vodafone (C-395/14, EU:C:2016:9, т. 40), от 25 януари 2018 г., Комисия/Чешка република (C-314/16, EU:C:2018:42, т. 47), от 15 март 2022 г., Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190, т. 63), и от 12 януари 2023 г., Österreichische Post (Информация относно получателите на лични данни) (C-154/21, EU:C:2023:3, т. 29).

[6] Вж. в този смисъл решения от 26 януари 2021 г., Hessischer Rundfunk (C-422/19 и C-423/19, EU:C:2021:63, т. 65), и от 17 януари 2023 г., Испания/Комисия (C-632/20 P, EU:C:2023:28, т. 40—42).

може да бъде само една-единствена дейност. За да се определи коя от няколкото упражнявани дейности е основната дейност, преди всичко решаващ е критерият за използваното за дейността работно време. Други аспекти — като например обхватът на дейностите и размерът на заплатата — могат да бъдат взети предвид като косвени доказателства в това отношение [7].

47. Освен това съгласно текста на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника от значение е мястото на *упражняване* на тази дейност на европейската територия на държавата по местоработата.

48. Това се потвърждава от смисъла и целта на надбавката за експатриране. Според постоянната практика на Съда „надбавката за експатриране цели компенсирането на специфичните разходи и трудности, понасяни от [служителите] при постъпването им на работа в институциите на Съюза, които поради това са принудени да променят местопребиваването си от държавата по тяхното местожителство в държавата по месторабота и да се интегрират в нова среда. Понятието за експатриране зависи и от субективното положение на [служителя], а именно от степента му на интегриране в новата среда в резултат например от […] упражняването на основна професионална дейност. Целта на отпускането на надбавка за експатриране е да се отстрани фактическото неравенство, което възниква между [служителите], които са интегрирани в обществото на държавата по месторабота, и тези, които не са интегрирани“ [8].

49. Следователно „експатриране“ [9], т.е. интеграция на служителя в държавата му по месторабота, което е настъпило още преди постъпването му на служба и което обосновава отказ за отпускане на надбавка за експатриране, може да е резултат от упражняването на основна дейност в тази държава. В този случай средата, в която се движи служителят, не е нова за него [10]. Достатъчна степен на интеграция обаче обикновено е налице само ако дейността не е просто допълнителна или спомагателна дейност, а основно извършвана дейност. Решаващи критерии за определяне на тази основно извършвана дейност са по-специално използваното за дейността работно време и съответното равнище на заплащане [11].

50. Интеграцията на дадено лице на определено място зависи пряко от действителните му условия на живот и работа. Правната рамка на обстоятелствата около заетостта и трудовият статут на съответното лице имат само косвено въздействие в това отношение. Ето защо с оглед на посочената цел на надбавката за експатриране ми се струва разумно определянето

[7] В отделни случаи е възможно да не може да се определи основната дейност на служителя, тъй като той или тя изпълнява няколко дейности с еднакъв времеви обхват. В такива случаи упражняването на една от тези дейности в последващата държава по месторабота през референтния период няма да попречи на отпускането на надбавката за експатриране.

[8] Решения от 24 януари 2008 г., Adam/Комисия (C-211/06 P, EU:C:2008:34, т. 38 и 39), от 21 юни 2007 г., Комисия/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, т. 35 и 36), от 29 ноември 2007 г., Salvador García/Комисия (C-7/06 P, EU:C:2007:724, т. 43 и 44), Salazar Brier/Комисия (C-9/06 P, EU:C:2007:726, т. 41 и 42), Herrero Romeu/Комисия (C-8/06 P, EU:C:2007:725, т. 37 и 38), De Bustamante Tello/Съвет (C-10/06 P, EU:C:2007:727, т. 33 и 34), и от 25 март 2021 г., Alvarez y Bejarano и др./Комисия (C-517/19 P и C-518/19 P, EU:C:2021:240, т. 69); вж. също решения от 15 септември 1994 г., Magdalena Fernández/Комисия (C-452/93 P, EU:C:1994:332, т. 20), и от 15 септември 2022 г., Brown/Комисия и Съвет (C-675/20 P, EU:C:2022:686, т. 46).

[9] Заключение на генерален адвокат Mengozzi по дело Комисия/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:169, т. 44, бележка под линия 23).

[10] Вж. решение на Общия съд от 28 февруари 2019 г., Pozza/Парламент (T-216/18, непубликувано, EU:T:2019:118, т. 39).

[11] Вж. в този смисъл решения на Общия съд от 30 юни 2005 г., Olesen/Комисия (T-190/03, EU:T:2005:264, т. 34), и от 28 февруари 2019 г., Pozza/Парламент (T-216/18, непубликувано, EU:T:2019:118, т. 50).

на мястото на упражняване на основната дейност да се основава на фактически обстоятелства. По-специално от значение е мястото, където лицето *действително* е извършвало работата си в изпълнение на подписания от него договор [12].

2. Брюксел като място на упражняване на основната дейност

51. Тъй като жалбоподателят не се оплаква от изопачаване на фактите от страна на Общия съд, констатациите, направени в обжалваното съдебно решение, са обвързващи. В точки 6, 8 и 64—66 от това решение Общият съд е констатирал, че жалбоподателят е назначен на длъжността генерален секретар на EJTN в резултат на споразумение между полския министър на правосъдието и EJTN. В резултат на това жалбоподателят прекарва голяма част от работното си време в седалището на EJTN в Брюксел. За тази цел EJTN му предоставя служебно жилище в Брюксел, в което той живее със семейството си през референтния период. Както е видно от точки 42—44 от обжалваното съдебно решение, докато е работил за EJTN, жалбоподателят е продължил да получава заплатата си директно от полския районен съд. В крайна сметка обаче значителна част от тази сума е възстановена от EJTN на Полша. Като се вземе предвид естеството на дейността на генералния секретар, тази сума съответства на възнаграждението за основна дейност.

52. Въз основа на горното Общият съд заключва, че жалбоподателят е извършвал дейността за EJTN основно в седалището на тази мрежа в Брюксел. Жалбоподателят не оспорва този извод в жалбата си.

53. Както е приел Общият съд в точка 67 от обжалваното съдебно решение, този извод не се опровергава от обстоятелството, че при изпълнение на функциите си в Брюксел жалбоподателят е контактувал предимно с чужденци, или от твърдението му, че не владее нито един от официалните езици в Белгия. Макар че тези аспекти фактически могат да повлияят върху интеграцията на жалбоподателя в Брюксел, те не оказват влияние върху мястото на упражняване на дейността му. Освен това неотчитането им не противоречи нито на целта, нито на контекста на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника. Връзката с основната дейност служи също така за установяване на прост и обективен критерий за оценка на положението на служители, които, започвайки работа за ЕС, са принудени да се интегрират в нова среда [13]. По този начин се отчита необходимостта от правна сигурност.

54. Изводът, че жалбоподателят е изпълнявал дейността си за EJTN основно в Брюксел, не се поставя под съмнение и от многобройните му служебни пътувания в Европа. Ако дадена дейност се характеризира именно с пътувания и извършване на дейности на различни места, не изглежда изключено в конкретен случай да не съществува определено място, където се упражнява основната дейност. В случая обаче няма доказателства за това, още повече че според констатациите в точка 66 от обжалваното съдебно решение през целия референтен период жалбоподателят е живял със семейството си в служебното жилище в Брюксел, предоставено му от EJTN.

[12] Вж. в този смисъл решение на Общия съд от 25 ноември 2020 г., UI/Комисия (T-362/19, непубликувано, EU:T:2020:562, т. 53); в същия смисъл решение на Общия съд от 13 декември 2004 г., E/Комисия (T-251/02, EU:T:2004:357, т. 57 и 72).

[13] Решение от 31 май 1988 г., Nuñez/Комисия (211/87, EU:C:1988:275, т. 10); решения на Общия съд от 8 април 1992 г., Costacurta Gelabert/Комисия (T-18/91, EU:T:1992:56, т. 41), от 13 април 2000 г., Reichert/Парламент (T-18/98, EU:T:2000:113, т. 25), от 3 май 2001 г., Liaskou/Съвет (T-60/00, EU:T:2001:129, т. 52), от 30 юни 2005 г., Olesen/Комисия (T-190/03, EU:T:2005:264, т. 61), и от 25 ноември 2020 г., UI/Комисия (T-362/19, непубликувано, EU:T:2020:562, т. 37).

55. Накрая, ирелевантен е и фактът, че през този период съпругата на жалбоподателя е запазила трудовия си договор с полски съд. Причината за това е, че за определянето на мястото на основната му дейност могат да бъдат от значение само обстоятелства, които са свързани с неговата личност и са от професионално естество. Трудовото правоотношение на близко лице (като например съпругата му) не е от значение в това отношение [14].

56. Освен това от констатациите на Общия съд, посочени в точка 51 от настоящото заключение, следва, че дейността на жалбоподателя за EJTN не е била само допълнителна или спомагателна дейност, а е представлявала основната му дейност по смисъла на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника.

57. Както Общият съд е приел в точки 65—66 от обжалваното съдебно решение, без да е допуснал грешка при прилагане на правото, от множеството функции, които трябва да се изпълняват от генералния секретар на EJTN, както и от съответния размер на заплатата следва, че дейността като генерален секретар трябва да се разглежда като основна дейност, а не просто като допълнителна или спомагателна дейност. Обратно, дейността на жалбоподателя като старши експерт в KSSiP в Полша е била само допълнителна професионална дейност и следователно не е от значение за прилагането на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника.

58. Противно на становището на жалбоподателя, за определяне на мястото на основната дейност не е от значение за коя структура е била извършвана преимуществено тази дейност. Както бе посочено в точки 48—50 по-горе, целта на надбавката за експатриране налага да се вземат предвид фактически обстоятелства, за да се определи мястото на упражняване на основната дейност. Определящо е мястото, където се извършва работата.

59. Следователно въпросът дали функциите на жалбоподателя в EJTN са били изпълнявани по поръчение на KSSiP и следователно в крайна сметка на полската държава, е от значение не за определяне на мястото на дейност, а най-много за отговора на въпроса дали жалбоподателят е извършвал работа за друга държава. С други думи, мястото на упражняване на основната дейност на жалбоподателя през референтния период е Брюксел, дори ако се възприемат доводите на жалбоподателя, че той е изпълнявал възложените му функции на първо място за KSSiP и едва на второ място за EJTN. Следователно доводите на жалбоподателя, обобщени в точка 42 по-горе, са без значение за определянето на мястото на основната дейност на жалбоподателя.

3. Междинно заключение

60. От всичко гореизложено следва, че Общият съд правилно е приел, че мястото на основната дейност на жалбоподателя през референтния период е било в Брюксел.

Б. Работа за друга държава

61. Жалбоподателят счита още, че Общият съд неправилно е определил условията, на които трябва да отговаря „работата за друга държава“. Освен това Общият съд не взел предвид дейността му за полската държава и статута му на съдия.

[14] Вж. определение от 6 юли 2021 г., Karpeta-Kovalyova/Комисия (C-717/20 P, непубликувано, EU:C:2021:542, т. 11 и 12).

62. В точки 78—83 от обжалваното съдебно решение Общият съд е приел, че понятието „държава“ по смисъла на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника обхваща само държавата като правен субект и като единен субект на международното право, както и нейните органи на управление. Работата за международно сдружение с нестопанска цел съгласно белгийското право (като EJTN) не попада в обхвата на това понятие. Следователно член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника не се прилага за работата, извършена от жалбоподателя за EJTN.

63. Според жалбоподателя съдебната практика не подкрепя подобно стеснително тълкуване на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника. Освен това трябвало да се вземе предвид, че магистратите не могат да бъдат включени в постоянно представителство на дадена държава поради принципа на разделение на властите. С възприетото от него тълкуване Общият съд изключвал възможността магистратите да се ползват от изключението, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), второ тире, второ изречение от приложение VII към Правилника. Следователно понятието „работа за друга държава“ трябвало да се тълкува в смисъл, че обхваща всички обстоятелства, произтичащи от дейност за друга държава, без тази работа да се ограничава до свързаната с официално представителство на тази държава.

64. Освен това приемайки, че работата за EJTN не попада в обхвата на понятието „работа за друга държава“, Общият съд не взел предвид дейността на жалбоподателя за полската държава и статута му на съдия. Изпълнявайки функциите и задълженията на генерален секретар на EJTN, жалбоподателят същевременно изпълнявал задачите, възложени му от KSSiP.

65. По-долу най-напред ще изложа какви изисквания трябва да се поставят във връзка с критерия „работа за друга държава“ (1.). В този контекст ще обясня по-специално, че се изисква дейност *в образувание* на тази друга държава в държавата по месторабота. След това ще поясня, че жалбоподателят не е извършвал работа за друга държава през референтния период (2.).

1. Изисквания във връзка с критерия „работа за друга държава“

а) Текст и цел на разпоредбата

66. Както генерален адвокат Bot е обяснил подробно, понятието „държава“ има широко или тясно значение в зависимост от контекста, в който се прилага [15]. Следователно то не трябва да се разделя от израза, в който е употребено, и да се тълкува отделно; по-скоро понятието „работа за друга държава“ трябва да се преценява в своята цялост и да се тълкува във връзка със структурата и целите на правната уредба, от която е част [16].

[15] Общо заключение на генерален адвокат Bot по дела Salvador García/Комисия (C-7/06 P), Herrero Romeu/Комисия (C-8/06 P), Salazar Brier/Комисия (C-9/06 P) и De Bustamante Tello/Съвет (C-10/06 P) (EU:C:2007:324, т. 123—131).

[16] Решения от 29 ноември 2007 г., Salvador García/Комисия (C-7/06 P, EU:C:2007:724, т. 42), Herrero Romeu/Комисия (C-8/06 P, EU:C:2007:725, т. 36) и Salazar Brier/Комисия (C-9/06 P, EU:C:2007:726, т. 40); общо заключение на генерален адвокат Bot по дела Salvador García/Комисия (C-7/06 P), Herrero Romeu/Комисия (C-8/06 P), Salazar Brier/Комисия (C-9/06 P) и De Bustamante Tello/Съвет (C-10/06 P) (EU:C:2007:324, т. 136).

67. Както бе посочено в точка 48 по-горе, целта на надбавката за експатриране е да компенсира специфичните разходи и трудности, понасяни служителите при постъпването им на работа в институциите на Съюза, които поради това са принудени да се интегрират в нова среда. Правилото за неутрализиране, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), второ тире, второ изречение от приложение VII към Правилника, съдържа оценката, че „в подобно положение на експатриране се намира и [служител], ко[й]то макар през петте години, изтичащи шест месеца преди постъпването му на служба, да е [живял] или [упражнявал] професионална дейност на европейската територия на държавата, в която се намира неговата месторабота, е [извършвал] работа за друга държава […]“ [17]. Презумпцията, която стои зад това, е, че в резултат от извършването на тази работа се запазва специфична връзка на съответното лице и тази друга държава. Тази връзка е пречка за създаването на трайна връзка с държавата по месторабота, а следователно и за достатъчното интегриране на съответното лице в обществото на държавата по месторабота [18]. С други думи, в такава ситуация се предполага, че служителят продължава да бъде „чужд“ в държавата по месторабота, което оправдава третирането му по същия начин като новопристигналите служители и запазването на правото му на изплащане на надбавка за експатриране.

68. Как тази презумпция може да бъде обоснована въз основа на целите и структурата на съответните правила?

69. Първата обосновка е, че упражняването на дейност в чужбина за друга държава обикновено има временен характер и следователно съответното лице не е заинтересовано да създаде трайни връзки с държавата по месторабота. На второ място, специфичната работна среда, в която съответното лице, извършващо работа за друга държава, се намира в държавата по месторабота, може да затрудни социалната интеграция в тази държава. На трето място, правилото за неутрализиране отговаря на необходимостта от поддържане на способността на институциите на Съюза за набиране на служители и от запазване на тяхната привлекателност за граждани, различни от тези на държавата по местонахождение на седалището на съответната институция, дори ако те вече са извършвали дейност в държавата по месторабота за ограничен период от време [19].

70. Както обаче генерален адвокат Mengozzi вече е отбелязал, тези опити за обосновка изглеждат недостатъчни сами по себе си, тъй като не обясняват по-благоприятното положение на лицата, които извършват дейност в чужбина за други държави или международни организации и по този начин се ползват от правилото за неутрализиране, в сравнение с положението на лица, които извършват дейност за други структури и по този начин не се ползват от правилото за неутрализиране [20].

[17] Решения от 21 юни 2007 г., Комисия/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, т. 37), от 29 ноември 2007 г., Salvador García/Комисия (C-7/06 P, EU:C:2007:724, т. 45), Herrero Romeu/Комисия (C-8/06 P, EU:C:2007:725, т. 39), Salazar Brier/Комисия (C-9/06 P, EU:C:2007:726, т. 43), De Bustamante Tello/Съвет (C-10/06 P, EU:C:2007:727, т. 35), и от 24 януари 2008 г., Adam/Комисия (C-211/06 P, EU:C:2008:34, т. 40).

[18] Решения от 21 юни 2007 г., Комисия/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, т. 38), от 29 ноември 2007 г., Salvador García/Комисия (C-7/06 P, EU:C:2007:724, т. 46), Herrero Romeu/Комисия (C-8/06 P, EU:C:2007:725, т. 40), Salazar Brier/Комисия (C-9/06 P, EU:C:2007:726, т. 44), De Bustamante Tello/Съвет (C-10/06 P, EU:C:2007:727, т. 36), и от 24 януари 2008 г., Adam/Комисия (C-211/06 P, EU:C:2008:34, т. 41).

[19] Относно тези съображения вж. заключението на генерален адвокат Mengozzi по дело Комисия/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:169, т. 54—56).

[20] Заключение на генерален адвокат Mengozzi по дело Комисия/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:169, т. 57).

71. Друг начин да се обясни това разграничение би бил правилото за неутрализиране да се разглежда като привилегия в полза на други държави или международни организации, която се изразява в създаването на специален режим за лицата, извършвали дейност за техните образувания, и която има за цел да улесни географската мобилност на служителите на други държави и международни организации [21].

72. Такова тълкуване обаче не е в съзвучие с член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника, който има различен обхват от този на буква а): докато буква а) предполага, че служителят *не е* гражданин на държавата по месторабота, буква б) предвижда изплащането на надбавка за експатриране в случаите, когато служителят е гражданин на държавата по месторабота. Съгласно тази разпоредба служителите получават надбавка за експатриране само в изключителни случаи, а именно ако през последните десет години, изтичащи в деня на постъпването има на служба, те не са живели обичайно в държавата по месторабота *по причини, различни от* изпълнение на задължения в служба на държава или на международна организация. Следователно тази друга причина не може да бъде свързана с упражняването на дейност в служба на държава или в международна организация.

73. Така в контекста на приложното поле на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника служител би имал полза от това да е бил на служба за друга държава или международна организация, тъй като тази разпоредба по принцип запазва правото му на надбавка за експатриране; обратно, в контекста на приложното поле на член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника предишна дейност в служба на държава или в международна организация е неблагоприятна за него, тъй като води до отпадане на това право [22]. Следователно не може да става въпрос за общо привилегировано третиране на работата за друга държава или международна организация.

74. Така от структурата на букви а) и б) следва, че притежаването или непритежаването на гражданство на държавата по месторабота определя единствено кой период е от значение за преценката на обичайното местопребиваване или основната дейност преди постъпването на служба и следователно за критерия за „чуждост“ в държавата по месторабота към момента на постъпване на служба [23]. Както лице, което не е гражданин на държавата по месторабота, може да установи особена връзка с тази държава чрез пребиваване или упражняване на основна дейност през референтния период и поради това да направи неприложим критерия за „чуждост“, даващ право за получаване на надбавката експатиране, така и гражданин може да загуби тази особена връзка с държавата, обоснована от притежаването на гражданство, поради десетгодишно непрекъснато отсъствие и по този начин да изпълни критерия за „чуждост“ при завръщането си в държавата по месторабота [24]. Тази дейност обаче, която или установява особена връзка с държавата по месторабота (буква а), или води до отпадането ѝ (буква б), не може да бъде

[21] В този смисъл е и заключението на генерален адвокат Mengozzi по дело Комисия/Bosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:169, т. 57).

[22] Разглежданият случай попада в приложното поле на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника, тъй като жалбоподателят не е гражданин на държавата по месторабота си (Белгия), а е полски гражданин. Тъй като през референтния период той е извършвал основната си дейност в Белгия, той все пак няма право на надбавка за експатриране освен в случай на работа за друга държава (или международна организация). Едно разширително тълкуване на израза „работа за друга държава“ би било от полза за него при тези обстоятелства. Ако тук обаче ставаше въпрос за постъпване на служба в Полша и ако жалбоподателят беше упражнявал основната си дейност в Белгия за период от най-малко десет години, той щеше да се възползва от надбавката за експатриране само ако не беше извършвал никаква дейност в служба на държава или на международна организация. Следователно едно разширително тълкуване на този израз би било неблагоприятно за него при това фактическо положение — което не е налице в настоящия случай.

[23] Вж. по-подробно заключението ми по дело Brown/Комисия (C-675/20 P, EU:C:2022:287, т. 36—42 и 50).

[24] Вж. по-подробно заключението ми по дело Brown/Комисия (C-675/20 P, EU:C:2022:287, т. 40 и 41).

работа за друга държава или дейност в служба на друга държава. Следователно законодателят е изхождал от това, че работата за друга държава или дейността в служба на друга държава не може да доведе до особена връзка с държавата, в която се извършва тази дейност.

75. Така от цялостния преглед на уредбата в член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника се оказва, че законодателят е привилегировал положението, произтичащо от работа за друга държава или международна организация в буква а) само защото в тези случаи обикновено е изхождал от това, че особената връзка на съответното лице с тази друга държава или международна организация не му позволява да се интегрира в достатъчна степен в обществото на държавата по месторабота и следователно то е „чуждо“ там.

76. Това категоризиране се извършва от съображения за правна сигурност и отговаря на необходимостта проверката на условията за изплащане на надбавката за експатриране да се извършва въз основа на обективни и лесно приложими критерии [25]. Не противоречи на този извод фактът, че в отделни случаи посоченото категоризиране може да доведе до това, че служители не получават надбавка за експатриране, въпреки че положението им е близко до случаите, обхванати от член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника [26], но преди да постъпят на служба в Европейския съюз, служителите са работили за структура, различна от служба на друга държава или международна организация [27].

б) Изискване за работа в образувание на тази друга държава

77. Имайки предвид тези преследвани цели, какви изисквания следва да бъдат поставени по отношение на работата за друга държава?

1) Предишна съдебна практика на Съда

78. В решението си по дело Комисия/Hosman-Chevalier Съдът постановява, че в държавата по месторабота на съответния служител другите държави са „представени от посолствата или от дипломатическите мисии, както и от постоянните представителства към международните организации“ [28].

79. Поради това той стига до извода, че лице, което, макар и да не е нает от централната администрация на тази държава, е било служител от състава на постоянното представителство на въпросната държава, следва да се счита за извършвало работа за тази държава [29]. В това отношение Съдът счита, че не е от значение какви особени и специфични

[25] Вж. заключението на генерален адвокат Mengozzi по дело Комисия/Bosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:169, т. 90); относно това съображение във връзка с тълкуването на критерия „основна дейност“ вж. също точка 53 по-горе.

[26] Вж. решение от 15 януари 1981 г., Vutera/Комисия (1322/79, EU:C:1981:6, т. 9), и решение на Общия съд от 13 декември 2004 г., E/Комисия (T-251/02, EU:T:2004:357, т. 126).

[27] Пример в това отношение е временното командироване на служител на частно предприятие в чуждестранен офис на това предприятие. Така в решение от 13 декември 2004 г., E/Комисия (T-251/02, EU:T:2004:357), Общият съд постановява, че лице, което е било служител на английска адвокатска кантора в Лондон и е било временно командировано в брюкселския офис на тази кантора, не може да се възползва от правилото за неутрализиране.

[28] Решение от 21 юни 2007 г., Комисия/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, т. 39).

[29] Решение от 21 юни 2007 г., Комисия/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, т. 42).

функции е упражнявало лицето в постоянното представителство [30]. По-скоро той се фокусира върху привилегирования статут на лицето, който му позволява да се ползва от различни привилегии и имунитети съгласно Виенската конвенция за дипломатическите отношения от 18 април 1961 г. и следователно според Съда установява специфичната му връзка с държавата [31]. Съдът също така приема, че не е необходима пряка правна връзка между това лице и въпросната държава [32].

80. Въз основа на горното в решенията си по делата Salvador García/Комисия, Herrero Romeu/Комисия, Salazar Brier/Комисия и De Bustamante Tello/Съвет Съдът постановява, че единствено релевантен с оглед на тълкуването на понятието „работа за друга държава“ е фактът, че е извършвана работа към постоянно представителство на държава [33]. Това твърдение обаче трябва да се разглежда в контекста на особеностите на решените дела и според мен не трябва да се разбира твърде стеснително. Във всеки случай съгласно разбирането, изложено в точка 78 по-горе, работата в посолства и дипломатически мисии също трябва да бъде обхваната.

81. Във всеки случай ли обаче е необходимо съответната работа за друга държава да бъде извършвана в образувание на тази друга държава в държавата по месторабота, като например посолство, дипломатическа мисия или постоянно представителство?

2) Формулировката „работа за друга държава“

82. Формулировката „работа за друга държава“ („Dienst für einen anderen Staat“) не изисква непременно това. В това отношение има разлика (поне в текста на немски език) с член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника, в който — в по-тесен смисъл — се говори за изпълнение на задължения „в служба на […] държава“ („in einer Dienststelle eines Staates“). Подобни нюанси могат да се открият и в текстовете на други езици. Например в текста на френски език член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника гласи „services effectués pour un autre État“ [34], а член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника гласи „l’exercice de fonctions dans un service d’un État“ [35].

83. Въз основа на това в решението си по дело Vardakas/Комисия Общият съд стига до извода, че понятието, възприето в буква а), трябва да се тълкува разширително, а понятието, възприето в буква б) — стеснително [36]. Подобно различно тълкуване обаче не ми се струва задължително, тъй като, както бе посочено по-горе в точки 72—75, както буква а), така и буква б) се основават на една и съща идея, а именно че в случай на работа за друга държава или в служба на (друга) държава, остава специфична връзка на лицето с тази

[30] Решение от 21 юни 2007 г., Комисия/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, т. 44).

[31] Решение от 21 юни 2007 г., Комисия/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, т. 42 и 43); по този въпрос вж. също решения от 29 ноември 2007 г., Salvador García/Комисия (C-7/06 P, EU:C:2007:724, т. 51), Herrero Romeu/Комисия (C-8/06 P, EU:C:2007:725, т. 45), Salazar Brier/Комисия (C-9/06 P, EU:C:2007:726, т. 49) и De Bustamante Tello/Съвет (C-10/06 P, EU:C:2007:727, т. 41).

[32] Решение от 21 юни 2007 г., Комисия/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, т. 45).

[33] Решения от 29 ноември 2007 г., Salvador García/Комисия (C-7/06 P, EU:C:2007:724, т. 56 и 60), Herrero Romeu/Комисия (C-8/06 P, EU:C:2007:725, т. 50 и 54), Salazar Brier/Комисия (C-9/06 P, EU:C:2007:726, т. 54 и 58) и De Bustamante Tello/Съвет (C-10/06 P, EU:C:2007:727, т. 46 и 50).

[34] Сходни формулировки се срещат и в текста на италиански („servizi effettuati per un altro Stato“), испански („servicios prestados a otro Estado“) и португалски език („serviços prestados a um outro Estado“).

[35] Сходни формулировки се срещат и в текста на италиански („esercizio di funzioni al servizio di uno Stato“), испански („ejercicio de funciones al servicio de un Estado“) и португалски език („exercício de funções num serviço de qualquer Estado“).

[36] Решение на Общия съд от 30 март 1993 г., Vardakas/Комисия (T-4/92, EU:T:1993:29, т. 36); също решение от 28 ноември 2019 г., Wywiał-Prząda/Комисия (T-592/18, EU:T:2019:820, т. 35).

държава, която не му позволява да се интегрира в достатъчна степен в държавата, в която се извършва тази работа. Въпреки различната формулировка това говори за еднаквото съдържание на понятията, използвани в букви а) и б).

84. Освен това разликите в текстовете на други езици не са толкова очевидни. Така например в текста на английски език в член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника се говори за „work done for another State“, а в член 4, параграф 1, буква б) от приложение VII към Правилника — за „duties in the service of a State“, докато в текста на холандски език се говори за „diensten, verricht voor een andere staat“ (буква а) и „functie in dienst van een staat“ (буква б).

3) Смисъл и цел на правилото за неутрализиране

85. Според мен смисълът на правилото за неутрализиране е в подкрепа на изискването самото лице в държавата по месторабота да бъде пряко нает в образувание на другата държава. Както бе посочено в точка 67 и сл. по-горе, правилото за неутрализиране включва основана на обективни и прости критерии презумпция, че лицето е запазило специфична връзка с другата държава. При възприетия подход на категоризиране тази презумпция изглежда оправдана само ако дейността се извършва пряко в образувание на другата държава, дори да не е необходима пряка правна връзка между лицето и държавата[37]. За сметка на това, ако дейността се извършва — макар и по поръчение и за сметка на другата държава — в трето образувание или в различни образувания, това отслабва съществуващата връзка между лицето и държавата.

86. Различно виждане би довело до значително по-трудно прилагане на правото и би породило опасения от значителна правна несигурност. Ако дейност в образувание на другата държава не се считаше за необходима в държавата по месторабота, би било трудно да се определи в кои случаи действително е налице работа за друга държава.

87. Статутът или трудовото правоотношение с тази друга държава не биха били достатъчни за тази цел, тъй като не изглежда изключено в отделни случаи работата за друга държава да може да се извършва и чрез дейност като самостоятелно заето лице[38] или чрез работа при трето лице. Освен това подобно схващане би противоречало на предишната практика на Съда, според която не е необходима непременно пряка правна връзка между съответното лице и въпросната друга държава[39].

88. Определянето на такива случаи не би могло да се извърши надеждно и въз основа на конкретно извършваните дейности. Необходимата при това положение действителна преценка на тези дейности би била в противоречие с необходимостта от прости критерии за прилагане на правото. Нещо повече, извършваната дейност ми се струва много по-малко значимо обстоятелство за интегрирането в държавата по месторабота отколкото други фактори, като например работната среда или статута и евентуално свързаните с него предимства и привилегии на лицето. С други думи, струва ми се, че конкретно извършваната дейност, независимо от нейното съдържание, сама по себе си не е в състояние да обоснове презумпцията за такава специфична връзка с другата държава,

[37] Решение от 21 юни 2007 г., Комисия/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, т. 45).

[38] В това отношение по едно дело Общият съд е постановил, че независима консултантска дейност за Комисията попада в обхвата на изключението за работа за международна организация, вж. решение от 14 декември 1995 г., Diamantaras/Комисия (T-72/94, EU:T:1995:212, т. 52).

[39] Решение от 21 юни 2007 г., Комисия/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, т. 45).

която би попречила интегрирането в държавата по месторабота. В това отношение Съдът вече е постановил, че специфичните функции, упражнявани в образуването, са без значение [40].

4) Междинно заключение

89. Въз основа на гореизложеното стигам до извода, че приложимостта на правилото за неутрализиране изисква работата, извършвана в държавата по месторабота, да е била извършвана в образуване на тази друга държава [41]. В настоящия случай не е решаващо дали това образуване на другата държава в държавата по месторабота трябва непременно да бъде посолство, дипломатическа мисия или постоянно представителство, което, изглежда, се подразбира от досегашната практика на Съда и е прието и от Общия съд в точки 78—83 от обжалваното съдебно решение, или могат да бъдат обхванати и други държавни образувания, като например военни бази в чужбина или училища в чужбина, спонсорирани от друга държава [42].

2. Прилагане на този критерий към положението на жалбоподателя

90. С оглед на тези критерии представлява ли дейността, извършвана от жалбоподателя през референтния период, работа за полската държава?

91. В настоящия случай е безспорно, че жалбоподателят е продължил да има статут на полски съдия по време на упражняването на дейността си в Брюксел. Както обаче следва от изложеното от мен по-горе, определящият критерий за прилагането на правилото за неутрализиране не е конкретната дейност, извършвана от лицето, нито неговата специфична правна връзка с другата държава, а интегрирането му в образуване на тази друга държава в държавата по месторабота.

92. Според констатациите в точки 64, 66 и 73 от обжалваното съдебно решение през референтния период жалбоподателят е извършвал голяма част от работата си в офиса на EJTN в Брюксел. Освен това той е бил под контрола на управителния комитет на EJTN, който е имал правомощието да суспендира мандата му и да предложи на общото събрание той да бъде прекратен. Тези обстоятелства показват, че той е бил интегриран в образуване на EJTN в Белгия. Както е видно от точки 3 и 82 от обжалваното съдебно решение, EJTN е международно сдружение с нестопанска цел съгласно белгийското право, чиято цел е да разработва програми за обучение с европейско измерение за своите членове и за персонала на съдилищата. Следователно то не е образуване на полската държава.

[40] Решение от 21 юни 2007 г., Комисия/Hosman-Chevalier (C-424/05 P, EU:C:2007:367, т. 44).

[41] В настоящия случай не е решаващо дали работата за политическо подразделение на държавата, като например правителствата на регионите, автономните области или други местни структури, попада в обхвата на правилото за неутрализиране. Следователно тук може да бъде оставен отворен въпросът дали Съдът правилно е отрекъл това в решенията си от 29 ноември 2007 г., Salvador García/Комисия (C-7/06 P, EU:C:2007:724), Herrero Romeu/Комисия (C-8/06 P, EU:C:2007:725), Salazar Brier/Комисия (C-9/06 P, EU:C:2007:726) и De Bustamante Tello/Съвет (C-10/06 P, EU:C:2007:727).

[42] В това отношение би могло да се обмисли разграничение в зависимост от това дали съответната работа е придружена от определени привилегии и имунитети като например тези, които могат да произтичат от Виенската конвенция за дипломатическите отношения от 18 април 1961 г. или от други международни договори. Защото в тези случаи при всички положения е налице достатъчно релевантна разлика спрямо лицата, които са изпратени временно в чужбина от частноправен субект (физическо или юридическо лице) и работят там, например в клон. Освен това критерият за наличие на определени привилегии и имунитети в полза на лицето би позволил обективно и ясно прилагане на правилото за неутрализиране.

93. Този извод не се опровергава от довода на жалбоподателя, че възприетото от Общия съд тълкуване, според което се изисква интегриране в постоянно представителство на държава членка, би изключило всички магистрати от възможността да се възползват от правилото за неутрализиране.

94. На първо място, в крайна сметка в настоящия случай не е необходимо произнасяне по въпроса дали изобщо се изисква интегриране в посолство, дипломатическа мисия или постоянно представителство, или е достатъчно и интегриране в друго държавно образувание в държавата по месторабота.

95. На второ място, не изглежда изключено и магистратите да могат да бъдат интегрирани в такова образувание въпреки тяхната независимост, например в резултат на командироване. Това се вижда от примера на самия жалбоподател, чиято независимост като съдия не е била накърнена от факта, че той е бил интегриран в образувание на EJTN в рамките на дейността си за EJTN (отделна от дейността като съдия) и е подлежал на контрола на управителния комитет на EJTN.

96. На трето място, необходимостта от прилагане на правилото за неутрализиране въз основа на обективни и прости критерии позволява да бъдат изключени определени категории лица, точно както е без значение например работа изцяло в частния сектор. Както бе посочено в точка 67 и сл. по-горе, правилото за неутрализиране не трябва да се разбира като привилегия, а обикновено се основава само на специфичната връзка на лицето с другата държава. Ако жалбоподателят не попадаше в приложното поле на член 4, параграф 1, буква а) от приложение VII към Правилника, а в това на член 4, параграф 1, буква б), разширително тълкуване на понятието „изпълнение на задължения в служба на […] държава“ (което следва да се тълкува по идентичен начин) всъщност би било неблагоприятно за него [43].

97. Противно на мнението на жалбоподателя, Общият съд също така не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че извършваната за EJTN работа е единственото релевантно обстоятелство, и не е взел предвид статута на жалбоподателя като съдия и правоотношението между него и полската държава.

98. Както току-що бе обяснено, статутът на съответното лице и правоотношението му с другата държава не са решаващи за прилагането на критерия „работа за друга държава“. Поради това не е от значение и фактът, че през референтния период жалбоподателят е продължил да работи като районен съдия в полската държава и е получавал заплатата си директно от районния съд.

3. Междинно заключение

99. Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че изключението за „работа за друга държава“, предвидено в член 4, параграф 1, буква а), второ тире, второ изречение от приложение VII към Правилника, не се прилага за работата, извършена от жалбоподателя за EJTN.

[43] Вж. съображенията ми в това отношение в точки 71—73.

VI. Съдебни разноски

100. От изложеното по-горе следва, че жалбата трябва да бъде отхвърлена. Следователно Съдът се произнася по съдебните разноски съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник, който се прилага за производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията е направила искане за присъждане на съдебни разноски, жалбоподателят следва да бъде осъден да понесе направените от него съдебни разноски, както и тези на Комисията.

VII. Заключение

101. В обобщение предлагам на Съда да постанови следното:

„1. Жалбата се отхвърля.

2. Жалбоподателят понася съдебните разноски в производството по обжалване“.