

**Predmet C-238/24 [Tartisai]<sup>i</sup>**

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda**

**Datum podnošenja:**

2. travnja 2024.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Consiglio di Stato (Italija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

2. travnja 2024.

**Žalitelj:**

NR

**Druge stranke u žalbenom postupku:**

Ministero della Difesa (Ministarstvo obrane)

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri (Glavni stožer  
Karabinjerske postrojbe, Italija)

Comando Generale Carabinieri – Centro Nazionale Amministrativo  
– Chieti (Glavni stožer karabinjera – Nacionalni administrativni  
centar – Chieti, Italija)

Centro Amministrativo d'Intendenza Interforze del Contingente  
delle Forze Armate Italiane in Afghanistan (Administrativni centar  
uprave združenih snaga kontingenta talijanskih oružanih snaga u  
Afganistanu, Italija)

Centro Nazionale Amministrativo dell'Arma dei Carabinieri  
(Nacionalni administrativni centar Karabinjerske postrojbe, Italija)

---

<sup>i</sup> Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

## **Predmet glavnog postupka**

- 1 Žalitelj u žalbenom postupku od Consiglia di Stato (Državno vijeće, Italija) traži preinaku presude Tribunalea Amministrativo Regionale per il Piemonte (Okružni upravni sud za Pijemont, Italija, u daljnjem tekstu: TAR) kojom je odbijena njegova tužba protiv odluke kojom je javna uprava odredila povrat određenih naknada koje je žalitelj primio s naslova misije u inozemstvu.

## **Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje članka 7. stavka 3. Odluke Vijeća Europske unije 2010/279/ZVSP od 18. svibnja 2010.

## **Prethodna pitanja**

1. Koje je pravilno tumačenje članka 7. [stavka] 3. Odluke Vijeća Europske unije 2010/279/ZVSP od 18. svibnja 2010., odnosno je li cilj te odredbe predvidjeti kumuliranje naknada koje isplaćuje država članica i naknada koje dodjeljuje EUPOL?

2. U slučaju da tumačenje ide u prilog kumuliranju navedenih naknada, u skladu s opisanim tumačenjem koje proizlazi iz sudske prakse, protivi li se članku 7. [stavku] 3. Odluke Vijeća Europske unije 2010/279/ZVSP od 18. svibnja 2010. nacionalni propis poput onog koji proizlazi iz odredbi članka 3. stavka 1. Legge n. 108/2009 (Zakon br. 108/2009), u dijelu u kojem se njime predviđa da se „[...] osoblju koje sudjeluje u međunarodnim misijama iz ovog zakona tijekom cijelog trajanja razdoblja misije, dodatno uz plaću i druga fiksna i kontinuirana davanja, isplaćuje naknada za misiju iz Regia decreto 3 giugno 1926, n. 941 (Kraljevska uredba br. 941 od 3. lipnja 1926.) u neto iznosu nakon odbitka poreza [...], koja se umanjuje za eventualne naknade i doprinose koje po istoj osnovi dotičnim osobama izravno isplaćuju međunarodna tijela” te iz članka 1. Kraljevske uredbе br. 941 od 3. lipnja 1926., članka 1. stavka 1. točke (b) i članka 3. Legge 8 luglio 1961, n. 642 (Zakon br. 642 od 8. srpnja 1961.) i članka 4. stavka 1. točke (a) Legge 27 dicembre 1973, n. 838 (Zakon br. 838 od 27. prosinca 1973.), a kojim se nastoji isključiti kumuliranje naknada?

## **Navedeno pravo i sudska praksa Unije**

Zajednička akcija Vijeća 2007/369/ZVSP od 30. svibnja 2007. o osnivanju policijske misije Europske unije u Afganistanu (EUPOL AFGANISTAN)

Odluka Vijeća 2010/279/ZVSP od 18. svibnja 2010. o policijskoj misiji Europske unije u Afganistanu (EUPOL AFGHANISTAN), kojom je misija produljena od 31. svibnja 2010. do 31. svibnja 2013. Članak 7. stavak 3. odnosi se na financijske aspekte postupanja prema osoblju:

Engleska jezična verzija: „Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances”.

Talijanska jezična verzija: „Ciascuno Stato membro o istituzione dell’UE sostiene i costi connessi con ogni membro del personale da esso distaccato, incluse le spese di viaggio per e dal luogo di schieramento, gli stipendi, la copertura sanitaria, le indennità, diverse da quelle giornaliere, le indennità di sede disagiata e di rischio applicabili” („Svaka država članica ili institucija EU-a snosi troškove povezane sa svakim članom osoblja koje upućuje, uključujući putne troškove u mjesto razmještanja i iz mjesta razmještanja, plaće, troškove liječenja i druge naknade osim primjenjivih dnevnica te naknade povezane s teškim uvjetima i rizicima”).

Članci 2., 19., 21., 23., 24., 28. i 40. UEU-a.

Članci 263., 275. i 342. UFEU-a.

Uredba br. 1/1958.

Presude Suda u predmetima C-296/95, C-437/97, C-161/06, C-511/08 i C-455/14 te navedena sudska praksa.

### **Navedeno nacionalno pravo i nacionalna sudska praksa**

Kraljevska uredba br. 941 od 3. lipnja 1926., kojom se uređuje, konkretno, naknada za misiju u inozemstvu.

Zakon br. 642 od 8. srpnja 1961.

Zakon br. 838 od 27. prosinca 1973., konkretno, članak 4. stavak 1. točka (a).

Decreto-legge del 30 dicembre 2005, n. 273 (Uredba sa zakonskom snagom br. 273 od 30. prosinca 2005.), koji je pretvoren u zakon Leggeom 23 febbraio 2006, n. 51 (Zakon br. 51 od 23. veljače 2006.), konkretno, članak 39. *vicesseme* stavak 39., kojim se utvrđuje da se prethodno navedena pravna pravila tumače na način da su novčane naknade koje se njima predviđaju sporedne prirode i isplaćuju se kako bi se nadoknadili teški uvjeti i rizici povezani sa zaposlenjem, obveze pripravnosti i dostupnosti izvan uobičajenog radnog vremena te kao zamjena za naknade za prekovremeni rad.

Legge del 3 agosto 2009, n. 108 (Zakon br. 108 od 3. kolovoza 2009.) o produljenju sudjelovanja Italije u međunarodnim misijama, konkretno, članak 3. stavak 1., kojim se određuje da se osoblju koje sudjeluje u međunarodnim misijama iz tog zakona tijekom cijelog trajanja razdoblja misije, dodatno uz plaću i druga fiksna i kontinuirana davanja, isplaćuje naknada za misiju iz Kraljevske uredbe br. 941 od 3. lipnja 1926. u neto iznosu nakon odbitka poreza, koja se

umanjuje za eventualne naknade i doprinose koje po istoj osnovi dotičnim osobama izravno isplaćuju međunarodna tijela.

Legge del 21 luglio 2016, n. 145 – Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (Zakon br. 145 od 21. srpnja 2016. o odredbama o sudjelovanju Italije u međunarodnim misijama).

#### Presude Consiglia di Stato (Državno vijeće)

Presude II. vijeća Consiglia di Stato (Državno vijeće) br. 140/2022 i 139/2022: 1. naknada za misiju u inozemstvu je sveobuhvatna, pri čemu se njome u novcu nadoknađuju teški uvjeti, rizici i obveze povezane s konkretnim zaposlenjem i 2. zakonodavac je intervenirao jasnom zakonskom odredbom (Zakon br. 108 od 3. kolovoza 2009.), kojom je predviđeno da se te naknade umanjuju za naknade koje isplaćuju međunarodna tijela upravo kako bi se spriječilo neopravdano bogaćenje osoblja o kojem je riječ, koje bi inače dvaput primilo naknadu za istu vrstu teških uvjeta.

Presude IV. vijeća Consiglia di Stato (Državno vijeće) br. 6374/2018; II. vijeća br. 309/2023, 4809/2022 i 4654/2022; IV. vijeća br. 2407/2020 i I. vijeća br. 482/2022: široko i sveobuhvatno upućivanje na teške uvjete i rizike povezane sa zaposlenjem onemogućuje zaključak da je naknada za misiju u inozemstvu drukčija od takozvane naknade „per diem, hardship and risk allowance”. Iz toga proizlazi da primanje takve naknade „per diem, hardship and risk allowance” obuhvaća primanje naknade za misiju u inozemstvu i isključuje njezinu isplatu.

Presuda IV. vijeća Consiglia di Stato (Državno vijeće) br. 2407/2020: svim uzastopnim zakonskim odredbama od 2008. do 2016. utvrđuje se da iznos naknade o kojoj je riječ treba umanjiti za eventualne naknade i doprinose koje po istoj osnovi dotičnim osobama izravno isplaćuju međunarodna tijela. Izraz „po istoj osnovi” upućuje na objektivnu činjenicu obavljanja rada u inozemstvu.

#### **Sažet prikaz činjenica i postupka**

2. Žalitelj, koji pripada Karabinjerskoj postrojbi, sudjelovao je u lipnju 2011. u međunarodnoj misiji pod nazivom „EUPOL” (European Police mission in Afghanistan). Na nacionalnoj razini isplaćena mu je naknada „per diem” (dnevica) predviđena člankom 3. Zakona br. 108/2009 te je u okviru europske strukture misije također primio tri vrste „naknada” pod nazivom „per diem allowance”, „hardship allowance” i „risk allowance”. U ožujku 2012. javna uprava pokrenula je protiv žalitelja, na temelju Zakona br. 108/2009, kojim se u pogledu sudionika u međunarodnim misijama predviđa da se naknada za misiju isplaćuje na način da se od nje oduzimaju eventualni iznosi koje po istoj osnovi izravno isplaćuju međunarodna tijela, postupak povrata iznosa koje je u skladu s Kraljevskom uredbom br. 941/1926 primio na ime naknade za misiju.

- 3 Odlukom od 3. prosinca 2020., koja se pobijala u prvostupanjskom postupku pred TAR-om, javna uprava utvrdila je da predmet povrata iznosi 25 131,80 eura.
- 4 Konkretno, žalitelj je istaknuo da je u EUPOL-ovu dokumentu od 11. kolovoza 2011., prilikom opisa uvjeta plaćanja osoblja angažiranog u misiji, predviđeno da svaka država članica treba snositi troškove osoblja koje upućuje, uključujući putne troškove, troškove liječenja, naknade povezane s teškim uvjetima i rizicima pored primjenjivih naknada „per diems as well as hardship and risk allowances” („Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances”).
- 5 To pravno pravilo, koje potječe iz prava Europske unije, obvezujuće je i ima prednost pred eventualno drukčijim nacionalnim odredbama te žalitelj smatra da iz tog pravnog pravila proizlazi kumuliranje naknada koje se isplaćuju u okviru Unije i naknade predviđene talijanskim zakonom.
- 6 TAR je odbio tužbu, pri čemu je posebno uputio na pitanje kumuliranja i smatrao da žaliteljev argument proizlazi iz njegova pogrešnog prijevoda akata kojima se uređuje misija, konkretno, izraza „other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances”, koji prema žaliteljevu mišljenju znači „pored primjenjivih naknada per diems as well as hardship and risk allowances”, dok TAR smatra da taj izraz znači „druge naknade osim primjenjivih per diems as well as hardship and risk allowances”.
- 7 TAR je smatrao da ne postoji neusklađenost nacionalnog zakonodavstva s propisima kojima se uređuje misija i primijenio je načela nacionalne sudske prakse u području naknada za misiju u inozemstvu te je, smatrajući da stoga nije dopušteno kumuliranje te naknade s naknadama koje se usporedo s tim predviđaju za misije u okviru Europske unije, s jedne strane, prihvatio tužbu samo u pogledu potraživanja koje je žalitelj istaknuo na ime troškova prehrane, dok je, s druge strane, u preostalom dijelu tužbu odbio.
- 8 Žalitelj je podnio žalbu protiv prvostupanjske odluke Consiglio di Stato (Državno vijeće).
- 9 Kao prvo, ističe da je pravno relevantan ugovorni akt za utvrđivanje naknada koje je trebalo dodijeliti EUPOL-ovu osoblju upućenom u Afganistan dokument koji je donijela Europska unija, pod nazivom „Annex 1 – European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) – Advertisement for EU seconded/contracted staff members”, a čiji je ovjereni prijevod dijela koji se odnosi na administrativne uvjete upućenog osoblja već dostavljen u prvostupanjskom postupku.
- 10 Žalitelj tvrdi da je tumačenje izraza na engleskom jeziku „other than” koje je pružio TAR pogrešno jer se u ovjerenom prijevodu koji je on dostavio navodi da izraz „other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances”

znači „pored primjenjivih naknada per diems as well as hardship and risk allowances”, a ne „druge naknade osim primjenjivih per diems as well as hardship and risk allowances”, kao što to smatra TAR.

- 11 Osim toga, žalitelj tvrdi da je u dopisu od 11. kolovoza 2011. pravni savjetnik voditelja misije EUPOL-A naveo da je pravno pravilo Unije o naknadama primjenjivima na upućeno osoblje misije EUPOL-A članak 7. Zajedničke akcije 2007/369/ZVSP, čiji je tekst u cijelosti preuzet u članku 7. Odluke Vijeća 2010/279/ZVSP, koja je obvezujuća za države članice.
- 12 Navedenim pravim pravilom utvrđeno je da države članice trebaju snositi razne troškove povezane s misijom i platiti naknade koje svaka država predviđa za misije u inozemstvu, pored onih koje primjenjuje Europska unija i koje je trebala snositi misija EUPOL-Afganistan.
- 13 Slijedom toga, Italija je kao država članica bila dužna plaćati naknadu za misiju iz Kraljevske uredbe br. 941/1926, dok je naknade Europske unije trebalo plaćati neovisno o tome jer su one predviđene zajedničkom akcijom.

#### **Glavni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 14 Za razliku od onog što proizlazi iz službenog teksta na talijanskom jeziku, žalitelj polazi od engleske jezične verzije Odluke Vijeća Europske unije 2010/279/ZVSP od 18. svibnja 2010. te njezin članak 7. stavak 3. prevodi na sljedeći način: „Svaka država članica ili institucija EU-a snosi troškove povezane sa svakim članom osoblja koje upućuje, uključujući putne troškove u mjesto razmještanja i iz mjesta razmještanja, plaće, troškove liječenja i druge naknade pored dnevnica te primjenjive naknade povezane s teškim uvjetima i rizicima”. Žalitelj na temelju te pretpostavke zaključuje da države članice trebaju plaćati svoje naknade dodatno uz naknade koje plaća međunarodno tijelo.
- 15 U prilog svojem argumentu žalitelj dostavlja EUPOL-ov dopis od 8. studenoga 2011., u kojem pravni savjetnik voditelja misije EUPOL piše talijanskoj vojnoj upravi: „Each Member State or EU institution shall bear the costs related to any of the staff seconded by it, including travel expenses to and from the place of deployment, salaries, medical coverage, and allowances, other than applicable per diems as well as hardship and risk allowances. Consequently, the per diems, hardship and risk allowances are mission internal issues and independent from the seconding nations”. Čini se da se drugom rečenicom potkrepljuje prijevod koji je predložio žalitelj, ali se polazi od engleske jezične verzije pravnog pravila o kojem je riječ, za koju se čini da nije u potpunosti usklađena s talijanskom, francuskom i španjolskom jezičnom verzijom.
- 16 TAR je došao do oprečnog zaključka te taj sud, polazeći od talijanske jezične verzije, iz koje proizlazi da države članice plaćaju naknade predviđene nacionalnim zakonima koje se razlikuju od naknada koje plaća međunarodno

tijelo, smatra da se nacionalnim zakonodavstvom pravilno predviđa zabrana kumuliranja s onim što plaća međunarodno tijelo.

### Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 17 Povrat koji je odredila javna uprava zakonit je i u skladu s nacionalnim pravom i u skladu s ustaljenom sudskom praksom Consiglia di Stato (Državno vijeće).
- 18 Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da postoji nesigurnost u pogledu smisla koji treba pripisati izrazu „other than” sadržanom u engleskoj verziji članka 7. stavka 3. Odluke Vijeća Europske unije 2010/279/ZVSP od 18. svibnja 2010.
- 19 U francuskoj verziji upotrebljava se izraz „à l'exclusion des”, koji u potpunosti odgovara talijanskoj verziji „diverse da” (druge [naknade] osim). U francusko-engleskom rječniku Larousse kao engleski prijevod za „à l'exclusion des” navode se izrazi „apart from, with the exception of”. U tom smislu izraz ima funkciju isključivanja svega što se navodi u nastavku.
- 20 Međutim, izraz na engleskom jeziku „other than” ima različita značenja, od kojih se barem dva mogu upotrijebiti u rečenici: 1. *other than* = *besides, in addition to* (pored, dodatno uz); 2. *other than* = *except, excluding* (osim/izuzev, uz isključenje, isključujući).
- 21 Umjesto da je upotrijebio talijansku verziju odluke o kojoj je riječ, koja je nedvosmislena, žalitelj je u ovom slučaju upotrijebio englesku verziju na temelju koje predlaže prijevod kojim se podupire samo jedno od mogućih značenja izraza „other than” (pored/dodatno uz).
- 22 Stoga se postavlja pitanje o točnom značenju članka 7. stavka 3. odluke o kojoj je riječ, odnosno je li njegov cilj predvidjeti kumuliranje naknada koje isplaćuje država članica i naknada koje dodjeljuje EUPOL. Dok iz talijanske verzije ne proizlaze dvojbe u pogledu nedopuštenosti kumuliranja, engleska verzija dvosmislena je u tom pogledu, s obzirom na to da izraz „other than” ima različita značenja.
- 23 Uredbom br. 1/1958 propisuje se načelo višejezičnosti i ravnopravnosti službenih jezika Unije. To je u skladu s temeljnim načelom pravne sigurnosti, kojim se zahtijeva da zakonodavstvo Unije mora omogućiti onima na koje se odnosi da se upoznaju s točnim opsegom obveza koje im se njime uvode, što se može zajamčiti samo pravilnom objavom tog propisa na službenom jeziku osoba na koje se on primjenjuje (presuda u predmetu C-161/06). Kada pravno pravilo ima isto značenje na nekim službenim jezicima i (zbog gramatičke pogreške ili čak zbog neizbježne razlike u terminologiji) drukčije značenje u jednom ili više drugih jezika, ne postoji službeni jezik za usporedbu koji bi imao prednost. Naime, Sud je izričito isključio mogućnost da jedna jezična verzija ima prednost pred drugim verzijama (presuda u predmetu C-296/95).

- 24 U slučajevima razlika u tumačenju višejezičnog teksta tekst odredbe stoga treba tumačiti s obzirom na tekstove sastavljene na drugim službenim jezicima. Osim toga, Sud je utvrdio da, kada se odredba prava Unije može tumačiti na više načina, prednost treba dati tumačenju koje omogućuje očuvanje njezina korisnog učinka te da odredbu o kojoj je riječ treba tumačiti s obzirom na opću strukturu i svrhu propisa kojeg je dio (presuda u predmetu C-437/97).
- 25 Stoga je potrebna intervencija Suda kako bi se pojasnio točan smisao odredbe o kojoj je riječ.
- 26 Naposljetku, kad je riječ o nadležnosti Suda za odlučivanje o ovom zahtjevu za prethodnu odluku, sud koji je uputio zahtjev prije svega napominje da u skladu s člankom 24. UEU-a Sud nije nadležan u pogledu odredbi o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (u daljnjem tekstu: ZVSP), osim nadležnosti za nadzor poštovanja članka 40. tog ugovora i zakonitosti određenih odluka, kao što se to predviđa člankom 275. drugim stavkom UFEU-a. U skladu s člankom 275. UFEU-a Sud nije nadležan za odredbe koje se odnose na ZVSP niti za akte donesene na temelju tih odredaba. Međutim, Sud je nadležan za nadzor poštovanja članka 40. UEU-a i odlučivanje u postupcima pokrenutima u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 263. stavku četvrtom UFEU-a u kojima se ocjenjuje zakonitost odluka kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba koje je Vijeće usvojilo na temelju glave V. poglavlja 2. UEU-a.
- 27 Na temelju iznimki opisanih u članku 275. UFEU-a Sud je definirao okvir svojih nadležnosti u pogledu ZVSP-a u presudi u predmetu C-455/14, pri čemu je utvrdio sljedeće: „Točno je da u predmetnom slučaju treba utvrditi da su sporne odluke smještene u okvir ZVSP-a [...]. Međutim, takva okolnost ne dovodi nužno do isključenja nadležnosti suda Unije [...]. Iako odluke koje nadležna tijela te misije donose u vezi s raspoređivanjem ljudskih resursa koje su misiji dodijelile države članice i institucije Unije radi obavljanja aktivnosti na terenu imaju operativni aspekt koji ulazi u područje ZVSP- a, one su također, po samoj svojoj biti, akti upravljanja osobljem, isto kao i sve slične odluke koje institucije Unije donose u okviru izvršavanja svojih nadležnosti. U tim okolnostima ne može se smatrati da se doseg iznimnog ograničenja nadležnosti Suda predviđenog u članku 24. stavku 1. podstavku 2. posljednjoj rečenici UEU- a i članku 275. stavku 1. UFEU- a proteže do isključenja nadležnosti suda Unije za nadzor nad aktima upravljanja osobljem u vezi s članovima osoblja koje su uputile države članice, koji imaju za cilj odgovoriti potrebama spomenute misije na terenu, s time da je sud Unije u svakom slučaju nadležan za nadzor nad takvim aktima ako se odnose na članove osoblja koje su uputile institucije Unije [...]. U predmetnom slučaju valja utvrditi da su sporne odluke [...] akti upravljanja osobljem s ciljem preraspoređivanja članova misije na terenu [...]. Slijedom toga, te odluke, iako su donesene u okviru ZVSP- a [...] su stoga u nadležnosti suda Unije na temelju [spomenutih] općih odredbi UFEU- a [...]”.



- 28 Sud koji je uputio zahtjev stoga smatra da se tim više ne može isključiti opća nadležnost Suda za to da se izjasni o tumačenju akata Unije kojima se uređuju aspekti financijskog upravljanja osobljem koje je raspoređeno u misije.

RADNI DOKUMENT