

Дело C-238/24 [Tartisai]ⁱ**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

2 април 2024 г.

Запитваща юрисдикция:

Consiglio di Stato (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

2 април 2024 г.

Жалбоподател:

NR

Ответници:

Ministero della Difesa

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri

Comando Generale Carabinieri — Centro Nazionale
Amministrativo — ChietiCentro Amministrativo d'Intendenza Interforze del Contingente
delle Forze Armate Italiane in Afghanistan

Centro Nazionale Amministrativo dell'Arma dei Carabinieri

Предмет на главното производство

- 1 В производство по обжалване жалбоподателят иска от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) да измени решение на Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Регионален административен съд Пиемонт, Италия, наричан по-нататък „TAR“), с което е отхвърлена жалбата му срещу

ⁱ Името на настоящото дело е измислено. То не съвпада с истинското име на никоя от страните в производството.

решение да възстанови на администрацията някои надбавки, получени от него във връзка с командировка в чужбина.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на член 7, параграф 3 от Решение № 2010/279/ОВППС на Съвета на Европейския съюз от 18 май 2010 година

Преюдициални въпроси

1) Какво е точното тълкуване на член 7, [параграф] 3 от Решение 2010/279/ОВППС на Съвета на Европейския съюз от 18 май 2010 година, т.е. тази разпоредба има ли за цел да предвиди кумулиране на надбавките, изплащани от държавата членка, и надбавките, предоставяни от EUPOL?

2) В случай че тълкуването е в подкрепа на възможността за кумулиране на посочените надбавки, допуска ли член 7, [параграф] 3 от Решение 2010/279/ОВППС на Съвета на Европейския съюз от 18 май 2010 година национална правна уредба като произтичащата от член 3, алинея 1 от Legge n. 108/2009 Закон № 108/2009), в частта ѝ, с която предвижда, че „[...] на личния състав, участващ в международните мисии, посочени в настоящия закон, се заплаща без удържки за целия период, в допълнение към възнаграждението или заплатата и другите плащания с фиксиран и продължителен характер, надбавката за командироване, предвидена в Regio decreto 3 giugno 1926, n. 941 (Кралски указ № 941 от 3 юни 1926 г.), [...] като се приспадат евентуалните надбавки и вноски, платени на същото основание на съответните лица пряко от международните институции“, както и в член 1, точка 1, първа алинея, буква b) от Regio decreto 3 giugno 1926, n. 941 (Кралски указ № 941 от 3 юни 1926 г.), член 3 от Legge 8 luglio 1961, n. 642 (Закон № 642 от 8 юли 1961 г.) и член 4, алинея 1, буква a) от Legge 27 dicembre 1973, n. 838 (Закон № 838 от 27 декември 1973 г.), според тълкуването в посочената съдебна практика, което изключва кумулирането на надбавките?

Разпоредби и съдебна практика на Съюза, на които е направено позоваване

Съвместно действие 2007/369/ОВППС на Съвета от 30 май 2007 година относно установяване на Полицейска мисия на Европейския съюз в Афганистан (EUPOL АФГАНИСТАН).

Решение 2010/279/ОВППС на Съвета от 18 май 2010 година относно полицейската мисия на Европейския съюз в Афганистан (EUPOL АФГАНИСТАН), с което се удължава срокът на действие на мисията от

31 май 2010 г. до 31 май 2013 г. Член 7, параграф 3 се отнася до уреждането на финансовата част от третирането на личния състав:

Текст на английски език: „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“.

Текст на италиански език: „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“. (Всяка държава членка или институция на ЕС поема разходите, свързани с командированя от нея личен състав, включително пътни разходи до и от зоната на мисията, заплати, медицински осигуровки и надбавки, различни от дневни, както и надбавки за работа при трудни условия и риск“.

Членове 2, 19, 21, 23, 24, 28 и 40 ДЕС

Членове 263, 275 и 342ДФЕС

Регламент № 1/1958

Решения на Съда С-296/95, С-437/97, С-161/06, С-511/08, С-455/14 и цитираната в тях съдебна практика

Национални разпоредби и съдебна практика, на които е направено позоваване

Regio decreto del 3 giugno 1926, n. 941 (Кралски указ № 941 от 3 юни 1926 г.), който урежда по-специално надбавката за командироване в чужбина

Legge dell'8 luglio 1961, n. 642 (Закон № 642 от 8 юли 1961 г.)

Legge del 27 dicembre 1973, n. 838 (Закон № 838 от 27 декември 1973 г.), и по-конкретно член 4, алинея 1, буква а)

Decreto-legge del 30 dicembre 2005, n. 273 (Декрет-закон № 273 от 30 декември 2005 г.), преобразуван в legge 23 febbraio 2006, n. 51 (Закон № 51 от 23 февруари 2006 г.), и в частност член 39-vicies semel, алинея 39, който установява, че изброените по-горе разпоредби се тълкуват в смисъл, че предвидените в него парични обезщетения имат допълнителен характер и се предоставят за компенсиране на неудобствата и рисковете, свързани със службата, задълженията за дежурство и оставане на разположение в неудобно време, както и в замяна на възнаграждението за извънреден труд.

Legge del 3 agosto 2009, n. 108, relativa alla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali (Закон № 108 от 3 август 2009 г. за продължаване на участието на Италия в международни мисии), и по-конкретно, член 3, алинея 1, която предвижда, че на личния състав, участващ в международните мисии, посочени в този закон, се заплаща без удръжки за целия период, в допълнение към възнаграждението или заплатата и другите плащания с фиксиран и продължителен характер, надбавката за командироване, предвидена в Regio decreto 3 giugno 1926, n. 941 (Кралски указ № 941 от 3 юни 1926 г.), като се приспадат евентуалните надбавки и вноски, платени на същото основание на съответните лица пряко от международните организации

Legge del 21 luglio 2016, n. 145 — Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (Закон № 145 от 21 юли 2016 г. — Разпоредби относно участието на Италия в международните мисии)

Решения на Consiglio di Stato (Държавен съвет)

Решения № 140/2022 и № 139/2022 на Consiglio di Stato, II отделение: 1) надбавката за командироване в чужбина има всеобхватен характер, като компенсира в пари неудобствата, рисковете и ограниченията, свързани с конкретната служба, и 2) законодателят е приел ясна нормативна разпоредба (Legge del 3 agosto 2009, n. 108 (Закон № 108 от 3 август 2009 г.), която предвижда приспадане на надбавките, изплащани от международните организации, именно с цел да се предотврати обогатяването на въпросния личен състав, който в противен случай би получил надбавка два пъти за същия вид неудобства.

Решения № 6374/2018 на Consiglio di Stato, IV отделение; № 309/2023, № 4809/2022, № 4654/2022, II отделение; № 2407/2020, IV отделение; № 482/2022, I отделение: широката и всеобхватна препратка към неудобствата и рисковете, свързани със службата, не позволява да се приеме, че надбавката за командироване в чужбина е различна по естеството си от така наречената надбавка „per diem, hardship and risk allowance“. От това следва, че получаването на тази надбавка „per diem, hardship and risk allowance“ поглъща и изключва надбавката за командироване в чужбина.

Решение № 2407/2020 на Consiglio di Stato, IV отделение: всички последователни законодателни разпоредби от 2008 г. до 2016 г. предвиждат, че от размера на въпросната надбавка трябва да се приспадат евентуални надбавки и вноски, изплатени на същото основание на съответните лица пряко от международните организации. Изразът „на същото основание“ се отнася до обективния факт на полагането на труд в чужбина.

Кратко представяне на фактите и главното производство

- 2 През юни 2011 г. жалбоподателят, който е на служба в Arma dei Carabinieri (Жандармерия), участва в международната мисия „EUPOL“ (European Police mission in Afghanistan). На национално равнище му се изплаща надбавка „per diem“ (дневни), предвидена в член 3 от Закон № 108/2009, а освен това получава от европейската структура на мисията три вида „надбавки“, наречени съответно „per diem allowance“, „hardship allowance“ и „risk allowance“. През март 2012 г. администрацията предприема действия по възстановяване от жалбоподателя на сумата, която е получил като надбавка за командироване съгласно Кралски указ № 941/1926 в изпълнение на Закон № 108/2009, който за участниците в международните мисии предвижда, че тази надбавка се изплаща, като от нея се приспадат евентуални суми, платени на същото основание пряко от международните организации.
- 3 Администрацията определя подлежащата на възстановяване сума на 25 131,80 EUR с решение от 3 декември 2020 г., обжалвано пред TAR като първа инстанция.
- 4 По-специално, жалбоподателят изтъква, че документът на EUPOL от 11 август 2011 г., при описване на условията на заплащане на наетия в мисията личен състав предвижда, че всяка държава членка следва да поеме разходите за командирования личен състав, включително пътните разходи, медицинските осигуровки за работа при трудни условия и риск, в допълнение към надбавките „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 allowance, other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances“).
- 5 Правилото, произтичащо от правото на Европейския съюз, е правно обвързващо и има предимство пред евентуалните национални разпоредби, които предвиждат друго; според жалбоподателя от него произтича кумулиране на надбавките, изплащани на европейско равнище, и надбавките, предвидени в италианското право.
- 6 TAR отхвърля жалбата, като приема, що се отнася конкретно до въпроса за кумулирането, че тезата на жалбоподателя произтича от негов неправилен превод на актовете, които регламентират мисията, по-точно на израза „other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances“, който според жалбоподателя означава „в допълнение към надбавките per diems as well as hardship and risk allowances“, но според TAR означава „различни от надбавките за diems as well as hardship and risk allowances“.
- 7 Тъй като не счита, че е налице противоречие между националната правна уредба и правилата на мисията, TAR прилага националните принципи на съдебната практика в областта на надбавките за командироване в чужбина и

следователно като приема, че е недопустимо кумулирането им с надбавките, предвидени успоредно за мисиите на Европейския съюз, от една страна, той уважава жалбата само по отношение на вземането, претендирано от жалбоподателя за разходи за храна, а от друга страна, я отхвърля в останалата ѝ част.

- 8 Жалбоподателят обжалва първоинстанционното решение пред Consiglio di Stato (Държавен съвет).
- 9 На първо място, той подчертава, че правно релевантният договорен акт, за да се определи какви надбавки трябва да се предоставят на личния състав на EUPOL, командирован в Афганистан, е документът, издаден от Европейския съюз и наречен „Annex 1 — European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) — Advertisement for EU seconded/contracted staff members“, заверен от страната превод на който, в частта относно административните условия, приложими за командирования личен състав, вече е бил представен на първа инстанция.
- 10 Той поддържа, че тълкуването на израза на английски език „other than“ от TAR е неправилно, тъй като в представения от него заверен превод се посочва, че изразът „other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances“ означава „в допълнение към надбавките per diem as well as hardship and risk allowances“, а не „различни от надбавките per diem as well as hardship and risk allowances“, както приема TAR.
- 11 Освен това той изтъква, че в писмо от 11 август 2011 г. правният съветник на ръководителя на мисията EUPOL-A е посочил, че европейската разпоредба относно надбавките, приложими за командирования личен състав на мисията EUPOL-A, е член 7 от Съвместно действие 2007/369/ОВППС, чийто текст е изцяло възпроизведен в член 7 от Решение 2010/279/ОВППС на Съвета, което е задължително за държавите членки.
- 12 Посочената разпоредба предвижда, че държавите членки трябва да поемат различни видове разходи, свързани с мисията, и да плащат надбавките, предвидени от всяка държава за командироване в чужбина, освен предоставяните от Европейския съюз, които се поемат от мисията EUPOL-Aфганистан.
- 13 Следователно Италия, в качеството си на държава членка, е била длъжна да изплати надбавката за командироване, предвидена в Кралски указ № 941/1926, докато надбавките на Европейския съюз е следвало да бъдат изплатени самостоятелно, тъй като са предвидени в Съвместно действие.

Основни доводи на страните в главното производство

- 14 За разлика от официалния текст на италиански език, жалбоподателят, като изхожда от текста на английски език на Решение 2010/279/ОВППС на

Съвета на Европейския съюз от 18 май 2010 година, превежда член 7, параграф 3 от него, както следва: „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, oltre che quelle giornaliere, le indennità di sede disagiata e di rischio applicabili“ (Всяка държава членка или институция на ЕС поема разходите, свързани с командированя от нея личен състав, включително пътни разходи до и от зоната на мисията, заплати, медицински осигуровки, надбавки, в допълнение към дневните, както и надбавки за работа при трудни условия и риск). От това той прави извод, че държавите членки трябва да изплащат своите надбавки в допълнение към надбавките, изплащани от международната организация.

- 15 В подкрепа на тезата си жалбоподателят представя бележка на EUPOL от 8 ноември 2011 г., в която правният съветник на ръководителя на мисията EUPOL пише на италианската военна администрация следното: „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“. Второто изречение изглежда потвърждава предложението от жалбоподателя превод, но изхожда от текста на разглежданата разпоредба на английски език, който не изглежда напълно съгласуван с текстовете на италиански, френски и испански език.
- 16 TAR стига до противоположния извод, като, изхождайки от текста на италиански език, от който е видно, че държавите членки трябва да плащат предвидените от националните законодателства надбавки, които са различни от изплащаните от международната организация, заключава, че националното законодателство правилно предвижда забрана за кумулиране със сумите, които се изплащат от международната организация.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 17 Разпореденото от администрацията възстановяване е законосъобразно както по националното право, така и съгласно постоянната практика на Consiglio di Stato (Държавен съвет).
- 18 Според запитващата юрисдикция обаче е налице несигурност относно смисъла, който следва да се придаде на израза „other than“, съдържащ се в текста на английски език на член 7, параграф 3 от Решение № 2010/279/ОВППС на Съвета на Европейския съюз от 18 май 2010 г.
- 19 В текста на френски език използваният израз е „à l'exclusion des“, който напълно съответства на израза на италиански език „diverse da“. Във френско-английския речник Larousse като превод на английски език на „à l'exclusion

des“ са посочени изразите „*apart from, with the exception of*“. В този смисъл функцията на израза е да се изключи всичко, което следва.

- 20 Английският израз „*other than*“ има обаче различни значения, от които поне две могат да се използват в изречението: 1) *other than = besides, in addition to* (освен, в допълнение към); 2) *other than = except, excluding* (без/с изключение на, като се изключи, изключвайки).
- 21 В случая жалбоподателят — вместо да използва текста на разглежданото решение на италиански език, който е недвусмислен — е използвал текста на английски език, изхождайки от който, предлага превод, в се който използва само едно от възможните значения (освен, в допълнение към) на израза „*other than*“.
- 22 Следователно възниква въпросът какво е точното значение на член 7, параграф 3 от разглежданото решение, тоест дали той предвижда кумулиране на надбавките, изплащани от държавата членка, и тези, предоставяни от EUPOL. Докато текстът на италиански език не оставя никакво съмнение относно недопустимостта на кумулирането, текстът на английски език изглежда в този смисъл двусмислен, тъй като изразът „*other than*“ има различни значения.
- 23 Регламент № 1/1958 утвърждава принципа на езиковото многообразие и равенството на официалните езици на Съюза. Върху него се гради основният принцип на правна сигурност, който изисква правната уредба на Съюза да позволява на заинтересованите лица да се запознаят с точния обхват на задълженията, които тя им налага, което може да се гарантира единствено чрез редовно публикуване на посочената правна уредба на официалния език на адресата (решение по дело C-161/06). Когато дадена разпоредба има едно значение на някои от официалните езици и (поради граматическа грешка или дори поради неизбежна разлика в терминологията) различно значение на един или повече от другите езици, няма официален език за сравнение, който да има предимство. Всъщност Съдът изрично е изключил предимството на текста на един език пред останалите (решение по дело C-296/95).
- 24 Следователно, в случай на различия в тълкуването на многоезичен текст, текстът на дадена разпоредба трябва да се тълкува с оглед на текстовете на другите официални езици. По-нататък, Съдът е постановил, че когато разпоредба на правото на Съюза може да се тълкува по различни начини, следва да се даде предимство на тълкуването, което може да запази нейното полезно действие, и че съответната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, от която е част (решение по дело C-437/97).
- 25 Следователно е необходимо Съдът да изясни точното значение на въпросната разпоредба.

- 26 Накрая, що се отнася до компетентността на Съда да се произнесе по настоящото преюдициално запитване, запитващата юрисдикция отбелязва най-напред, че съгласно член 24 ДЕС Съдът не е компетентен по отношение на разпоредбите в областта на общата външна политика и политиката на сигурност (наричана по-нататък „ОВППС“), с изключение на компетентността да следи за съответствието с член 40 от този договор и да проверява законосъобразността на определени решения, посочени в член 275, втора алинея ДФЕС. Съгласно член 275 ДФЕС Съдът не е компетентен по отношение на разпоредбите относно ОВППС, както и по отношение на актовете, приети въз основа на тези разпоредби. Въпреки това, Съдът е компетентен да контролира спазването на член 40 ДЕС и да се произнася по искове, предявени при условията, предвидени в член 263, четвърта алинея ДФЕС, относно контрола за законосъобразност на решенията, предвиждащи ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица и приети от Съвета на основание глава 2 на дял V ДЕС.
- 27 Въз основа на изключенията, описани в член 275 ДФЕС, Съдът е определил обхвата на своята компетентност по отношение на ОВППС в решение по дело C-455/14, като е постановил следното: „В случая без съмнение следва да се приеме, че спорните решения попадат в контекста на ОВППС [...]. Това обстоятелство обаче не може непременно да доведе до изключване на компетентността на съда на Съюза [...]. Макар [...] решенията — които са приети от компетентните за тази мисия органи и са свързани с разпределението на човешките ресурси, предоставени за тази мисия от държавите членки и от институциите на Съюза, за осъществяване на провежданите на театъра на операциите действия — да имат оперативен аспект, който е от обхвата на ОВППС, в самата си същност те представляват и актове за управление на личния състав, подобно на всяко сходно решение, прието от институциите на Съюза при упражняване на техните правомощия. При тези условия не може да се счита, че обхватът на прилаганото по изключение ограничение на компетентността на Съда, предвидено в член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС и в член 275, първа алинея ДФЕС, се простира дотам, че да изключи компетентността на Съда да осъществява контрол върху актовете за управление за личния състав — свързани с командированите от държавите членки служители — чийто предмет е да отговарят на нуждите на тази мисия на театъра на операциите, макар че съдът на Съюза така или иначе е компетентен да контролира такива актове, когато се отнасят до служителите, командировани от институциите на Съюза [...]. В случая следва да се отбележи, че [...] спорните решения [...] представляват актове за управление на личния състав, чийто предмет е реорганизацията на членовете на мисията на ниво театър на операциите [...]. Следователно, макар тези решения да са приети в контекста на ОВППС, [...] те са от компетентността на съда на Съюза на основание на [посочените] общи[...] разпоредби от Договора за функционирането на ЕС [...]“.
- 28 Поради това запитващата юрисдикция счита, че на още по-силно основание не може да бъде отхвърлена общата компетентност на Съда да се произнася

по тълкуването на актовете на Съюза, уреждащи аспектите на икономическото управление на личния състав, участващ в мисиите.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ