

Věc C-238/24 [Tartisai] <sup>i</sup>**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

2. dubna 2024

**Předkládající soud:**

Consiglio di Stato (Itálie)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

2. dubna 2024

**Navrhovatel:**

NR

**Odpůrci:**

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

**Předmět původního řízení**

- 1 Navrhovatel se v řízení o kasačním opravném prostředku obrací na Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) s návrhem na změnu rozsudku Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (regionální správní soud pro Piemont, Itálie) (dále jen „TAR“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

<sup>i</sup> Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádného z účastníků řízení.

o vrácení některých příspěvků, které navrhovatel obdržel v souvislosti se zahraniční misí.

### **Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce**

Výklad čl. 7 odst. 3 rozhodnutí Rady 2010/279/SZBP ze dne 18. května 2010.

### **Předběžné otázky**

1) Jaký je přesný výklad čl. 7 [odst.] 3 rozhodnutí Rady 2010/279/SZBP ze dne 18. května 2010, tedy stanoví toto ustanovení kumulaci příspěvků vyplácených členskými státy a příspěvků poskytnutých ze strany EUPOL?

2) V případě, že tento výklad hovoří ve prospěch kumulace výše uvedených příspěvků, brání čl. 7 [odst.] 3 rozhodnutí Rady 2010/279/SZBP ze dne 18. května 2010 takové vnitrostátní právní úpravě, jaká vyplývá z ustanovení čl. 3 odst. 1 zákona č. 108/2009, v části, ve které stanoví, že „[...] zaměstnancům, kteří se účastní mezinárodních misí uvedených v tomto zákoně, je vyplácen po celou dobu trvání mise vedle platu nebo mzdy a jiných stálých a nepřetržitých příspěvků příspěvek na misi uvedený v královském nařízení č. 941 ze dne 3. června 1926, [...] a to po odečtení případných náhrad a příspěvků vyplácených ze stejného titulu dotýčným osobám přímo mezinárodními organizacemi“, jakož i z ustanovení uvedených v článku 1 královského nařízení č. 941 ze dne 3. června 1926, čl. 1 odst. 1 písm. b) a článku 3 zákona č. 642 ze dne 8. července 1961 a čl. 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 838 ze dne 27. prosince 1973, a to na základě uvedeného judikturního výkladu směřujícího k vyloučení kumulace příspěvků?

### **Uplatňované unijní právo a unijní judikatura**

Společná akce Rady 2007/369/SZBP ze dne 30. května 2007 o zřízení policejní mise Evropské unie v Afghánistánu (EUPOL AFGHANISTAN).

Rozhodnutí Rady 2010/279/SZBP ze dne 18. května 2010 o policejní misi Evropské unie v Afghánistánu (EUPOL AFGHANISTAN), kterým byla mise prodloužena od 31. května 2010 do 31. května 2013. Článek 7 odst. 3 se týká ekonomické právní úpravy zacházení se zaměstnanci:

Verze v anglickém jazyce stanoví: „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“.

Verze v italském jazyce stanoví: „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“. („Každý členský stát nebo orgán EU nese náklady na personál, který vyšle, včetně cestovních výdajů na cestu do místa určení a zpět, platů, nákladů na zdravotní péči a příspěvků, s výjimkou diet, příplatků za ztížené podmínky a rizikových příplatků.“)

Články 2, 19, 21, 23, 24, 28 a 40 SEU.

Články 263, 275 a 342 SFEU.

Nařízení č. 1/1958.

Rozsudky Soudního dvora C-296/95, C-437/97, C-161/06, C-511/08, C-455/14 a citovaná judikatura.

### **Uplatňované vnitrostátní právo a vnitrostátní judikatura**

Královské nařízení č. 941 ze dne 3. června 1926, které upravuje zejména náhrady za zahraniční mise.

Zákon č. 642 ze dne 8. července 1961.

Zákon č. 838 ze dne 27. prosince 1973, zejména čl. 4 odst. 1 písm. a).

Nařízení vlády s mocí zákona č. 273 ze dne 30. prosince 2005, přeměněné na zákon č. 51 ze dne 23. února 2006, zejména čl. 39z odst. 39, který stanoví, že výše uvedená pravidla musí být vykládána v tom smyslu, že odměna v nich stanovená má vedlejší povahu a je vyplácena jako náhrada za ztížené podmínky a rizika spojená s prací, za povinnost být v pohotovosti a být k dispozici v nevhodnou dobu a jako náhrada odměny za práci přesčas.

Zákon č. 108 ze dne 3. srpna 2009 o prodloužení italské účasti na mezinárodních misích, zejména čl. 3 odst. 1, který stanoví, že zaměstnancům, kteří se účastní mezinárodních misí uvedených v tomto zákoně, je vyplácen po celou dobu trvání mise vedle platu nebo mzdy a jiných stálých a nepřetržitých příspěvků příspěvek na misi uvedený v královském nařízení č. 941 ze dne 3. června 1926, a to po odečtení případných náhrad a příspěvků vyplácených ze stejného titulu dotyčným osobám přímo mezinárodními organizacemi.

Zákon č. 145 ze dne 21. července 2016 – Ustanovení týkající se účasti Itálie na mezinárodních misích.

### **Rozsudky Consiglio di Stato (Státní rada)**

Consiglio di Stato (Státní rada), druhý senát, č. 140/2022 a č. 139/2022: 1) příspěvek na zahraniční misi má všezahrnující povahu a v penězích kompenzuje ztížené podmínky, rizika a omezení spojená s konkrétní prací, a 2) zákonodárce zasáhl jasným legislativním ustanovením (zákon č. 108 ze dne 3. srpna 2009), které stanovilo odečtení příspěvků vyplácených mezinárodními organizacemi

právě proto, aby se zabránilo obohacování dotyčných zaměstnanců, kteří by jinak získali za stejný druh ztížených podmínek příspěvek dvakrát.

Consiglio di Stato (Státní rada), čtvrtý senát, č. 6374/2018; druhý senát, č. 309/2023, č. 4809/2022, č. 4654/2022; čtvrtý senát, č. 2407/2020; první senát, č. 482/2022: široký a všezahrnující odkaz na ztížené podmínky a rizika spojená s prací brání tomu, aby příspěvek na zahraniční misi byl považován za příspěvek odlišné povahy od tzv. „per diem, hardship and risk allowance“. Z toho vyplývá, že pobírání tohoto příspěvku „per diem, hardship and risk allowance“ absorbuje a vylučuje pobírání příspěvku na zahraniční misi.

Consiglio di Stato (Státní rada), čtvrtý senát, č. 2407/2020: všechna po sobě následující normativní ustanovení od roku 2008 do roku 2016 stanoví, že od částky dotyčného příspěvku musí být odečteny veškeré příspěvky a náhrady, které jsou dotyčným osobám vypláceny ze stejného titulu přímo mezinárodními organizacemi. Výraz „ze stejného titulu“ odkazuje na objektivní skutečnost výkonu práce v zahraničí.

### **Stručný popis skutkového stavu a řízení**

- 2 Navrhovatel, příslušník Arma dei Carabinieri (sbor karabiniérů, Itálie) se v červnu 2011 zúčastnil mezinárodní mise nazvané „EUPOL“ (European Police mission in Afghanistan) (Policejní mise Evropské unie v Afghánistánu). Na vnitrostátní úrovni byl odměňován „denním“ [per diem] příspěvkem podle článku 3 zákona č. 108/2009 a od evropské struktury mise dostával také tři druhy „příspěvků“, které se nazývají „per diem allowance“, „hardship allowance“ a „risk allowance“. V březnu 2012 zahájil správní orgán vymáhání částky, kterou navrhovatel obdržel z titulu příspěvku na misi podle královského nařízení č. 941/1926, při uplatnění zákona č. 108/2009, který pro účastníky mezinárodních misí stanoví, že tento příspěvek se vyplácí s tím, že se od něj odečtou částky vyplacené za stejného titulu přímo mezinárodními organizacemi.
- 3 Částka, která má být vrácena, byla správním orgánem vyčíslena na 25 131,80 eur rozhodnutím ze dne 3. prosince 2020, které bylo napadeno v prvním stupni u TAR.
- 4 Navrhovatel zejména tvrdil, že dokument EUPOL ze dne 11. srpna 2011, který popisoval podmínky odměňování zaměstnanců přidělených na misi, stanovil, že každý členský stát nese náklady na personál, který vyše, včetně cestovních výdajů, nákladů na zdravotní péči na místě se ztíženými a nebezpečnými podmínkami, kromě použitelných příspěvků „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 Toto pravidlo odvozené z unijního práva je závazné a má přednost před případnými odlišnými vnitrostátními ustanoveními; podle názoru navrhovatele z něj vyplývá kumulace příspěvků vyplácených v evropském rámci a příspěvků stanovených italským právem.
- 6 TAR žalobu zamítl, přičemž konkrétně k otázce kumulace uvedl, že argumentace navrhovatele vyplývá z jeho nesprávného překladu ustanovení upravujících misi, konkrétně výrazu „other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances“, který podle navrhovatele znamená „kromě použitelných diet as well as hardship and risk allowances“ a který podle TAR naopak znamená „lišících se od použitelných diet as well as hardship and risk allowances“.
- 7 Vzhledem k tomu, že TAR neměl za to, že by existoval rozpor mezi vnitrostátní právní úpravou a právní úpravou upravující misi, použil zásady vnitrostátní judikatury týkající se příspěvků na zahraniční mise, a jelikož považoval jejich kumulaci se souběžnými příspěvky poskytovanými na mise v rámci Evropské unie za nepřijatelnou, tak na jedné straně žalobě vyhověl ve vztahu k uplatněnému nároku navrhovatele na náhradu nákladů na stravování, ale na druhé straně ji ve zbývajících částech zamítl.
- 8 Navrhovatel podal proti rozhodnutí vydanému v prvním stupni kasační opravný prostředek ke Consiglio di Stato (Státní rada).
- 9 Zaprvé zdůrazňuje, že právně relevantním smluvním aktem pro účely určení, jaké příspěvky mají být poskytnuty personálu EUPOL vyslanému do Afghánistánu, je dokument vydaný Evropskou unií a nazvaný „Annex 1 – European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) – Advertisement for EU seconded/contracted staff members“, jehož ověřený překlad části týkající se administrativních podmínek vyslaného personálu byl předložen již v prvním stupni.
- 10 Tvrdí, že výklad anglického výrazu „other than“, který provedl TAR, je nesprávný, neboť z jím předloženého ověřeného překladu vyplývá, že výraz „other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances“ znamená „kromě použitelných diet as well as hardship and risk allowances“, a nikoli „lišících se od použitelných diet as well as hardship and risk allowances“, jak rozhodl TAR.
- 11 Dále tvrdí, že v dopise ze dne 11. srpna 2011 právní poradce vedoucího mise EUPOL-A uvedl, že unijním pravidlem o příspěvcích použitelných na vyslaný personál mise EUPOL-A je článek 7 společné akce 2007/369/SZBP, jehož znění bylo v plném rozsahu začleněno do článku 7 rozhodnutí Rady 2010/279/SZBP, které je pro členské státy závazné.
- 12 Citované ustanovení stanovilo, že členské státy budou muset nést různé druhy nákladů spojených s misí a platit příspěvky stanovené jednotlivými státy pro zahraniční mise, kromě příspěvků, které platí Evropská unie a které ponese mise EUPOL-Afghánistán.



- 13 V důsledku toho byla Itálie jako členský stát povinna vyplácet příspěvky na mise stanovené královským nařízením č. 941/1926, zatímco příspěvky Evropské unie byly vypláceny samostatně, neboť byly stanoveny společnou akcí.

### Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 14 Na rozdíl od oficiálního italského znění překládá navrhovatel, když vychází z anglické verze rozhodnutí Rady 2010/279/SZBP ze dne 18. května 2010, jeho čl. 7 odst. 3 takto: „Každý členský stát nebo orgán EU nese náklady na personál, který vyše, včetně cestovních výdajů na cestu do místa určení a zpět, platů, nákladů na zdravotní péči a příspěvků, kromě diet, příplatků za ztížené podmínky a rizikových příplatků“. Z toho vyvozuje, že členské státy musí platit své příspěvky navíc k příspěvkům vypláceným mezinárodní organizací.
- 15 Na podporu svého tvrzení navrhovatel předkládá dopis EUPOL ze dne 8. listopadu 2011, v němž právní poradce vedoucího mise EUPOL píše italské vojenské správě následující: „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“. Druhá věta zřejmě podporuje překlad navrhovaný navrhovatelem, ale vychází z anglické jazykové verze dotčeného pravidla, která se nezdá být zcela v souladu s italskou, francouzskou a španělskou jazykovou verzí.
- 16 K opačnému závěru dospěl TAR, který, když vycházel z italského jazykového znění, z něhož vyplývá, že členskými státy jsou vypláceny příspěvky stanovené vnitrostátními právními předpisy, které se liší od příspěvků vyplácených mezinárodní organizací, uvádí, že vnitrostátní právní předpisy správně stanoví zákaz kumulace s příspěvků, které vyplácí mezinárodní organizace.

### Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 17 Podle vnitrostátního práva i ustálené judikatury Consiglio di Stato (Státní rady) je navrácení nařízené správním orgánem zákonné.
- 18 Podle předkládajícího soudu však existuje nejistota ohledně významu, který má být přiznán výrazu „other than“ obsaženému v anglickém znění čl. 7 odst. 3 rozhodnutí Rady 2010/279/SZBP ze dne 18. května 2010.
- 19 Ve francouzském znění je použit výraz „à l'exclusion des“, který zcela odpovídá italskému znění „diverse da“. Francouzsko-anglický slovník Larousse uvádí jako anglický překlad výrazu „à l'exclusion de“ výrazy „apart from, with the exception of“. V tomto smyslu má výraz funkci vyloučení všeho, co následuje.

- 20 Anglický výraz „other than“ má naopak různé významy, z nichž minimálně dva lze v dané větě použít: 1) other than = besides, in addition to (kromě, nad rámec); 2) other than = except, excluding (s výjimkou, s vyloučením).
- 21 V projednávané věci navrhovatel – namísto italského znění dotčeného rozhodnutí, které je jednoznačné – použil anglické znění, na základě něhož navrhuje překlad, který zdůrazňuje pouze jeden z možných významů (kromě, nad rámec) výrazu „other than“.
- 22 Vyvstává tedy otázka, jaký je přesný význam čl. 7 odst. 3 dotčeného rozhodnutí, tj. zda jeho účelem bylo stanovit kumulaci příspěvků vyplácených členským státem a příspěvků poskytnutých ze strany EUPOL, či nikoli. Zatímco italské znění neopouští žádnou pochybnost o nepřipustnosti kumulace, anglické znění se v tomto smyslu jeví jako nejednoznačné, jelikož výraz „other than“ má několik významů.
- 23 Nařízení č. 1/1958 zakotvuje zásadu mnohojazyčnosti a rovnosti úředních jazyků Unie. Ta vychází ze základní zásady právní jistoty, která vyžaduje, aby unijní právní úprava umožnila dotčeným osobám seznámit se přesně s rozsahem povinností, které jim ukládá, což lze zaručit pouze řádným vyhlášením v úředním jazyce adresáta (rozsudek C-161/06). Pokud má pravidlo stejný význam v některém z úředních jazyků a (z důvodu gramatické chyby nebo dokonce neodstranitelných rozdílů v terminologii) jiný význam v jednom nebo více ostatních jazycích, neexistuje žádný úřední srovnávací jazyk, který by měl přednost. Přednost jedné jazykové verze před ostatními byla totiž Soudním dvorem výslovně vyloučena (rozsudek C-296/95).
- 24 V případě rozdílných výkladů vícejazyčného textu je tedy třeba vykládat text ustanovení ve světle textů vypracovaných v ostatních úředních jazycích. Kromě toho Soudní dvůr rozhodl, že pokud může mít ustanovení unijního práva více výkladů, je třeba přijmout takový výklad, který zajistí jeho užitečný účinek, a že dotčené ustanovení musí být vykládáno s ohledem na systematiku a cíl právní úpravy, jíž je součástí (rozsudek C-437/97).
- 25 Je tedy nezbytné, aby Soudní dvůr zasáhl za účelem vyjasnění přesného smyslu dotčeného ustanovení.
- 26 Pokud jde konečně o pravomoc Soudního dvora rozhodnout o této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, předkládající soud nejprve uvádí, že podle článku 24 SEU nemá Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o ustanoveních týkajících se společné zahraniční a bezpečnostní politiky (dále jen „SZBP“), s výjimkou své pravomoci kontrolovat dodržování článku 40 této smlouvy a přezkoumávat legalitu některých rozhodnutí, jak stanoví čl. 275 druhý pododstavec SFEU. Podle článku 275 SFEU nemá Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o ustanoveních týkajících se SZBP nebo o aktech přijatých na jejich základě. Soudní dvůr však má pravomoc kontrolovat dodržování článku 40 SEU a rozhodovat o žalobách podaných za podmínek stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, které se

týkají přezkumu legality rozhodnutí, jimiž se stanoví omezující opatření vůči fyzickým nebo právnickým osobám, přijatých Radou na základě hlavy V kapitoly 2 SEU.

- 27 Na základě výjimek popsanych v článku 275 SFEU vymezil Soudní dvůr v rozsudku C-455/14 rozsah své pravomoci ve vztahu k SZBP takto: „V tomto případě je třeba konstatovat, že sporná rozhodnutí spadají do oblasti SZBP [...]. Taková okolnost však nutně nevede k vyloučení pravomoc unijního soudu [...]. Ačkoli mají rozhodnutí o alokaci lidských zdrojů přidělených k této misi členskými státy a unijními orgány za účelem provádění činnosti v oblasti působení přijatá příslušnými orgány této mise operativní aspekt týkající se SZBP, jsou ze své podstaty i akty personálního řízení stejně jako jakékoli jiné podobné rozhodnutí přijaté unijními orgány při výkonu jejich pravomocí. Za těchto podmínek nelze konstatovat, že výjimka z pravomoci Soudního dvora stanovená v čl. 24 odst. 1 druhém pododstavci první větě SEU a v čl. 275 prvním pododstavci SFEU sahá tak daleko, aby vylučovala pravomoc unijního soudu přezkoumávat akty, jimiž je řízen personál vyslaný členskými státy a které reagují na potřeby uvedené mise v místě působení, když unijní soud má v každém případě pravomoc takové akty přezkoumávat, pokud se týkají personálu vyslaného unijními orgány [...]. V tomto případě je třeba konstatovat, že sporná rozhodnutí [...] jsou akty, jimiž je řízen personál a jejichž cílem je přeradit členy mise do místa působení [...]. Ačkoli tedy tato rozhodnutí byla přijata v rámci SZBP [...] spadají [do pravomoci unijního soudu] na základě obecných ustanovení Smlouvy o FEU [...]“.
- 28 Předkládající soud má tedy za to, že *a fortiori* nelze opomenout obecnou pravomoc Soudního dvora rozhodovat o výkladu unijních aktů upravujících aspekty ekonomické právní úpravy zacházení se zaměstnanci přidělenými na mise.