

Vec C-238/24 [Tartisai] ⁱ

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

2. apríl 2024

Vnútroštátny súd:

Consiglio di Stato

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

2. apríl 2024

Odvolaťel':

NR

Odporcovia:

Ministero della Difesa

Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri

Comando Generale Carabinieri – Centro Nazionale
Amministrativo – Chieti

Centro Amministrativo d'Intendenza Interforze del Contingente
delle Forze Armate Italiane in Afghanistan

Centro Nazionale Amministrativo dell'Arma dei Carabinieri

ⁱ Názov tejto veci je fiktívny. Neodpovedá skutočnému menu ani názvu žiadneho z účastníkov konania.

Predmet konania vo veci samej

- 1 Odvolateľ žiada Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) v odvolacom konaní o zmenu rozsudku Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Regionálny správny súd Piemont, Taliansko, ďalej len „TAR“), ktorým bola zamietnutá jeho žaloba proti rozhodnutiu správneho orgánu o vymáhaní niektorých príspevkov, ktoré poberal v súvislosti so zahraničnou misiou.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Výklad článku 7 ods. 3 rozhodnutia Rady 2010/279/SZBP z 18. mája 2010.

Prejudiciálne otázky

- 1) Aký je správny výklad článku 7 [ods.] 3 rozhodnutia Rady 2010/279/SZBP z 18. mája 2010, teda je cieľom tohto ustanovenia stanoviť kumuláciu príspevkov vyplácaných členským štátom s príspevkami vyplácanými EUPOL?
- 2) V prípade, že výklad podporuje kumuláciu vyššie uvedených príspevkov, bráni článok 7 [ods.] 3 rozhodnutia Rady 2010/279/SZBP z 18. mája 2010 vnútroštátnej právnej úprave, akou je právna úprava vyplývajúca z ustanovení článku 3 ods. 1 zákona č. 108/2009, v rozsahu, v akom stanovuje, že „... personálu, ktorý sa zúčastňuje na medzinárodných misiách, na ktoré sa vzťahuje tento zákon, sa vypláca po odrátaní odvodov počas celého obdobia k mzde alebo k platu a iným trvalým a stálym prídavkom, príspevok za misiu stanovený kráľovským dekrétom č. 941 z 3. júna 1926,... a to po odpočítaní prípadných príspevkov a náhrad vyplatených z rovnakého dôvodu dotknutým osobám priamo medzinárodnými organizáciami“, ako aj úprave vyplývajúcej z ustanovení článku 1 kráľovského dekrétu č. 941 z 3. júna 1926, článku 1 ods. 1 písm. b) a článku 3 zákona č. 622 z 8. júla 1961 a článku 4 ods. 1 písm. a) zákona č. 898 z 27. decembra 1973, ktorá má podľa vyššie uvedeného súdneho výkladu za cieľ vylúčiť kumuláciu príspevkov?

Uvedené predpisy práva Únie a judikatúra Únie

Jednotná akcia Rady 2007/369/SZBP z 30. mája 2007 o zriadení policajnej misie Európskej únie v Afganistane (EUPOL AFGHANISTAN).

Rozhodnutie Rady 2010/279/SZBP z 18. mája 2010 o policajnej misii Európskej únie v Afganistane (EUPOL AFGHANISTAN), ktorým sa misia predlžuje na obdobie od 31. mája 2010 do 31. mája 2013. Článok 7 ods. 3 sa týka právnej úpravy režimu odmeňovania personálu:

Znenie v anglickom jazyku: „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“.

Znenie v talianskom jazyku: „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 štát alebo inštitúcia EÚ znáša náklady spojené s každým dočasne vyslaným personálom vrátane cestovných nákladov do a z miesta rozmiestnenia, miezd, zdravotného poistenia a prídavkov, iných príplatkov ako sú diéty rovnako ako príspevky za náročnú a rizikóvu prácu“.*)

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

Články 263, 275 a 342 ZFEÚ.

Nariadenie č. 1/1958.

Rozsudky Súdneho dvora vo veci C-296/95, C-437/97, C-161/06, C-511/08, C-455/14 a citovaná judikatúra.

Uvedené vnútroštátne právne predpisy a judikatúra

Regio decreto del 3 giugno 1926, n. 941 (kráľovský dekrét č. 941 z 3. júna 1926), ktorý upravuje najmä príspevok za zahraničnú misiu.

Legge dell'8 luglio 1961, n. 642. (zákon č. 642 z 8. júla 1961).

Legge del 27 dicembre 1973, n. 838 (zákon č. 838 z 27. decembra 1973), najmä jeho článok 4 ods. 1 písm. a).

Decreto-legge del 30 dicembre 2005, n. 273, convertito in legge 23 febbraio 2006, n. 51 (zákonný dekrét č. 273 z 30. decembra 2005, zmenený na zákon č. 51 z 23. februára 2006), najmä článok 39 viciis semel, ods. 39, ktorý stanovuje, že vyššie uvedené ustanovenia sa vykladajú v tom zmysle, že režim odmeňovania, ktorý je v nich upravený, má doplnkový charakter a poskytuje sa na kompenzáciu náročnosti a rizík súvisiacich so zamestnaním, povinností byť v pohotovosti a k dispozícii v nevýhodnej dobe a taktiež ako náhrada odmeny za prácu nadčas.

Legge del 3 agosto 2009, n. 108, relativa alla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali (zákon č. 108 z 3. augusta 2009 o predĺžení účasti Talianska na medzinárodných misiách), najmä jeho článok 3 ods. 1, ktorý stanovuje, že personálu, ktorý sa zúčastňuje na medzinárodných misiách, na ktoré sa vzťahuje tento zákon, sa vypláca po odrataní odvodov počas celého

obdobia k mzde alebo k platu a iným trvalým a stálym príplatkom, príspevok za misiu stanovený kráľovským dekrétom č. 941 z 3. júna 1926, a to po odpočítaní prípadných príspevkov a náhrad vyplatených z rovnakého dôvodu dotknutým osobám priamo medzinárodnými organizáciami.

Legge del 21 luglio 2016, n. 145 - Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (zákon č. 145 z 21. júla 2016 o ustanoveniach týkajúcich sa účasti Talianska na medzinárodných misiách.

Rozsudky Consiglio di Stato (Štátna rada)

Consiglio di Stato (Štátna rada), druhý senát, č. 140/2022 a 139/2022: 1) príspevok za zahraničnú misiu má globálny charakter a v peňažnej forme kompenzuje náročnosť, riziká a obmedzenia súvisiace s osobitosťou zamestnania a 2) zákonodarca zasiahol jasným legislatívnym ustanovením (zákon č. 108 z 3. augusta 2009), ktorým stanovil odpočítanie príspevkov vyplácaných medzinárodnými organizáciami práve s cieľom zabrániť obohateniu dotknutého personálu, ktorý by inak dostal príspevky dvakrát za rovnaký druh náročnej práce.

Consiglio di Stato (Štátna rada), štvrtý senát, č. 6374/2018; druhý senát, č. 309/2023, č. 4809/2022, č. 4654/2022; štvrtý senát, č. 2407/2020; prvý senát, č. 482/2022: široký a globálny odkaz na náročnosť a riziká súvisiace s týmto zamestnaním bráni tomu, aby sa príspevok za zahraničnú misiu považoval za príspevok odlišnej povahy než sú tzv. príspevky „per diem, hardship and risk allowance“. Z toho vyplýva, že poberanie tohto príspevku „per diem, hardship and risk allowance“ absorbuje a vylučuje príspevok za zahraničnú misiu.

Consiglio di Stato (Štátna rada, štvrtý senát, č. 2407/2020): všetky po sebe nasledujúce právne predpisy od roku 2008 do roku 2016 stanovujú, že od výšky predmetného príspevku sa musia odpočítať prípadné príspevky alebo náhrady, ktoré medzinárodné orgány vyplácajú na rovnakom základe priamo dotknutým osobám. Výraz „z rovnakého dôvodu“ odkazuje na objektívnu skutočnosť výkonu služby v zahraničí.

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 2 Odvolateľ, ktorý je príslušníkom Arma dei Carabinieri (zbor karabinierov), sa v júni 2011 zúčastnil medzinárodnej misie s názvom „EUPOL“ (European Police mission in Afghanistan). Na vnútroštátnej úrovni mu bol vyplácaný príspevok „per diem“ (denný) podľa článku 3 zákona č. 108/2009 a taktiež dostával z európskej štruktúry misie tri druhy „príspevkov“ s názvom „per diem allowance“, „hardship allowance“ a „risk allowance“. V marci 2012 správny orgán začal vymáhať od odvolateľa sumu, ktorú dostal ako príspevok za misiu podľa kráľovského dekrétu č. 941/1926 na základe uplatnenia zákona č. 108/2009, ktorý pre účastníkov medzinárodných misií stanovuje, že tento príspevok sa vyplatí po tom, ako sa od tohto príspevku odpočítajú prípadné sumy vyplatené z toho istého dôvodu priamo medzinárodnými organizáciami.

- 3 Rozhodnutím z 3. decembra 2020, ktoré bolo napadnuté v prvostupňovom konaní na TAR, správny orgán vyčíslil sumu, ktorá sa má vymáhať, na 25 131,80 eura.
- 4 Odvolateľ najmä tvrdil, že dokument EUPOL z 11. augusta 2011, v ktorom boli opísané podmienky odmeňovania personálu nasadeného v misii, stanovil, že každý členský štát bude znášať náklady na vyslaný personál, vrátane cestovných výdavkov, zdravotného poistenia za náročnú a rizikovú prácu popri uplatniteľných príspevkoch „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 Pravidlo odvodené od práva Európskej únie je záväzné a má prednosť pred prípadnými odlišnými vnútroštátnymi ustanoveniami a podľa odvolateľa z toho vyplýva kumulácia príspevkov vyplatených v európskom kontexte s príspevkami stanovenými talianskym zákonom.
- 6 TAR zamietol žalobu, pričom sa domnieval, pokiaľ ide konkrétne o otázku kumulácie, že tvrdenie odvolateľa vyplýva z nesprávneho prekladu aktov upravujúcich misiu, a to výrazu „other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances“, ktorý podľa odvolateľa znamená „popri uplatniteľných príspevkoch per diems as well as hardship and risk allowances“ a ktorý, naopak, podľa TAR znamená „iné ako uplatniteľné príspevky per diems as well as hardship and risk allowances“.
- 7 Keďže sa TAR nedomnieval, že existuje rozpor medzi vnútroštátnou právnou úpravou a právnou úpravou týkajúcou sa misie, uplatnil vnútroštátne zásady judikatúry v oblasti príspevkov za zahraničnú misiu, a teda konštatoval, že je neprípustná ich kumulácia s príspevkami paralelne stanovenými pre misie pod záštitou Európskej únie, pričom jednak vyhovel žalobe len vo vzťahu k pohľadávke odvolateľa z titulu stravného, jednak ju v zostávajúcej časti zamietol.
- 8 Odvolateľ podal proti prvostupňovému rozhodnutiu odvolanie na Consiglio di Stato (Štátna rada).
- 9 Po prvé, poukazuje na to, že právne relevantným zmluvným aktom na účely určenia, aké príspevky sa majú poskytnúť personálu EUPOL vyslanému do Afganistanu, je dokument vydaný Európskou úniou s názvom „Annex 1 - European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) - Advertisement for EU seconded/contracted staff members“, ktorého úradný preklad časti týkajúcej sa administratívnych podmienok vyslaného personálu bol predložený už v prvostupňovom konaní.
- 10 Tvrdí, že výklad slovného spojenia „other than“ v anglickom jazyku, ktorý podal TAR je nesprávny, keďže úradný preklad, ktorý predložil, uvádza, že výraz „other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances“ znamená „popri

uplatniteľných príspevkoch per diems as well as hardship and risk allowances“ a nie „iné ako uplatniteľné príspevky per diems as well as hardship and risk allowances“, ako sa domnieval TAR.

- 11 Okrem toho tvrdí, že v liste z 11. augusta 2011 právny poradca vedúceho misie EUPOL-A uviedol, že európskym pravidlom o uplatniteľných príspevkoch pre vyslaný personál misie EUPOL-A je článok 7 jednotnej akcie 2007/369/SZBP, ktorého znenie bolo v celom rozsahu prevzaté do článku 7 rozhodnutia Rady 2010/279/SZBP, ktorým sú členské štáty viazané.
- 12 V tomto ustanovení sa stanovilo, že členské štáty znášajú okrem príspevkov, ktoré sú hradené Európskou úniou a ktoré znáša misia EUPOL-Afganistan, rôzne druhy výdavkov spojených s misiou, pričom uhrádzajú príspevky stanovené jednotlivými štátmi pre zahraničné misie.
- 13 V dôsledku toho bolo Taliansko ako členský štát povinné vyplatiť príspevok za misiu stanovený v kráľovskom dekréte č. 941/1926, zatiaľ čo príspevky Európskej únie boli vyplácané samostatne, pretože boli stanovené jednotnou akciou.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 14 Na rozdiel od toho, čo vyplýva z talianskeho úradného znenia, odvolateľ vychádza z anglického znenia rozhodnutia Rady Európskej únie 2010/279/SZBP z 18. mája 2010, pričom jeho článok 7 ods. 3 prekladá takto: „Každý členský štát alebo inštitúcia EÚ znáša náklady na každého člena personálu, ktorého vyšle, vrátane cestovných nákladov na miesto nasadenia a späť, platov, zdravotného poistenia a iných príspevkov, popri uplatniteľných diétach ako aj príspevkoch za náročnú a rizikovú prácu“. Na základe toho dospel k záveru, že členské štáty musia vyplácať svoje príspevky navyše k príspevkom vyplácaným medzinárodnou organizáciou.
- 15 Na podporu svojho tvrdenia odvolateľ predložil list EUPOL z 8. novembra 2011, v ktorom právny poradca vedúceho misie EUPOL napísal talianskej vojenskej správe nasledovné: „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“. Zdá sa, že druhá veta podporuje preklad navrhnutý odvolateľom, avšak vychádza z anglického znenia predmetného ustanovenia, ktoré sa nezdá byť úplne v súlade s talianskym, francúzskym a španielskym znením.
- 16 TAR dospel k opačnému záveru, ktorý vychádzajúc z talianskeho znenia, z ktorého vyplýva, že členské štáty majú vyplatiť príspevky stanovené vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktoré sú iné než tie, ktoré sú vyplácané medzinárodným orgánom, konštatoval, že vnútroštátna právna úprava správne

stanovuje zákaz kumulácie s príspevkami, ktoré vypláca medzinárodná organizácia.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 17 Tak podľa vnútroštátneho práva, ako aj podľa ustálenej judikatúry Consiglio di Stato (Štátna rada) je vymáhanie, ktoré bolo nariadené správnym orgánom, zákonné.
- 18 Podľa vnútroštátneho súdu však existuje neistota týkajúca sa zmyslu výrazu „other than“ uvedeného v anglickom znení článku 7 ods. 3 rozhodnutia Rady 2010/279/SZBP z 18. mája 2010.
- 19 Vo francúzskom znení je použité slovné spojenie „à l'exclusion des“, ktoré úplne zodpovedá talianskemu zneniu „diverse da“. Francúzsko-anglický slovník Larousse uvádza ako anglický preklad výrazu „à l'exclusion de“ výrazy „apart from, with the exception of“. V tomto zmysle má tento výraz funkciu vylúčenia všetkého, čo nasleduje.
- 20 Naproti tomu anglické slovné spojenie „other than“ má viacero významov, z ktorých aspoň dva možno použiť vo vete: 1) other than = besides, in addition to (popri, navyše); 2) other than = except, excluding (s výnimkou/okrem, výmúč, vylúčením).
- 21 V prejednávanej veci odvolateľ – namiesto toho, aby použil talianske znenie predmetného rozhodnutia, ktoré je jednoznačné – použil anglické znenie, pričom vychádza z prekladu, ktorý posilňuje len jeden z možných významov (popri/navyše) slovného spojenia „other than“.
- 22 Vzniká teda otázka, aký je presný význam článku 7 ods. 3 predmetného rozhodnutia, t. j. či jeho cieľom bolo stanoviť kumuláciu príspevkov poskytnutých členským štátom s príspevkami poskytnutými EUPOL. Zatiaľ čo talianske znenie nevyvoláva žiadne pochybnosti o neprípustnosti kumulácie, anglické znenie sa zdá byť nejednoznačné, keďže slovné spojenie „other than“ má viacero významov.
- 23 Nariadenie č. 1/1958 zakotvuje zásadu viacjazyčnosti a rovnosti úradných jazykov Únie. Vychádza zo základnej zásady právnej istoty, ktorá vyžaduje, aby právne predpisy Únie umožnili dotknutým osobám oboznámiť sa s presným rozsahom povinností, ktoré im ukladajú, čo môže byť zaručené len riadnym uverejnením týchto právnych predpisov v úradnom jazyku ich adresátov (rozsudok C-161/06). Ak má pravidlo rovnaký význam v niektorých úradných jazykoch a (na základe gramatickej chyby alebo dokonca z dôvodu nevyhnutnej rôznorodosti terminológie) v jednom alebo viacerých jazykových zneniach má odlišný význam, neexistuje úradný porovnávací jazyk, ktorý by mal prednosť. Prednosť jedného jazykového znenia pred ostatnými zneniami totiž Súdny dvor výslovne vylúčil (rozsudok C-296/95).

- 24 V prípade rozdielného výkladu viacjazyčného textu sa teda znenie ustanovenia musí vykladať s prihliadnutím na znenia vyhotovené v ostatných úradných jazykoch. Okrem toho Súdny dvor rozhodol, že pokiaľ možno ustanovenie práva Únie vykladať viacerými spôsobmi, treba uprednostniť ten výklad, ktorý zabezpečuje jeho potrebný účinok, a že sa má dotknuté ustanovenie vykladať podľa všeobecnej štruktúry a účelu právnej úpravy, ktorej je súčasťou (rozsudok C-437/97).
- 25 Je teda potrebné, aby Súdny dvor rozhodol o presnom význame predmetného ustanovenia.
- 26 Napokon, pokiaľ ide o právomoc Súdneho dvora rozhodnúť o tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania, vnútroštátny súd v prvom rade poznamenáva, že podľa článku 24 ZEÚ Súdny dvor nemá právomoc, pokiaľ ide o ustanovenia o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike (ďalej len „SZBP“) s výnimkou jeho právomoci monitorovať súlad s článkom 40 tejto zmluvy a preskúmavať zákonnosť niektorých rozhodnutí, ako sa ustanovuje v článku 275 druhom odseku Zmluvy o fungovaní Európskej únie. Podľa článku 275 ZFEÚ Súdny dvor Európskej únie nemá právomoc, pokiaľ ide o ustanovenia týkajúce sa SZBP, ani pokiaľ ide o akty prijaté na ich základe. Súdny dvor však má právomoc dohliadať na dodržiavanie článku 40 ZEÚ a rozhodovať o žalobách podaných v súlade s podmienkami ustanovenými v článku 263 štvrtom odseku ZFEÚ, ktorými sa preskúmava zákonnosť rozhodnutí upravujúcich reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré boli prijaté Radou na základe hlavy V kapitoly 2 ZEÚ.
- 27 Na základe výnimiek opísaných v článku 275 ZFEÚ Súdny dvor v rozsudku C-455/14 vymedzil rozsah svojej právomoci vo vzťahu k SZBP, pričom rozhodol: „V danom prípade treba zaiste konštatovať, že sporné rozhodnutia patria do kontextu SZBP... Taká okolnosť však nevyhnutne nevedie k vylúčeniu právomoci súdu Únie.... Hoci rozhodnutia prijaté príslušnými orgánmi tejto misie týkajúce sa pridelenia ľudských zdrojov tejto misii členskými štátmi a inštitúciami Únie s cieľom uskutočniť činnosti vykonávané na mieste pôsobenia majú operačný aspekt týkajúci sa SZBP, tiež predstavujú, dokonca ich samotnou podstatou, tak ako všetky podobné rozhodnutia prijaté inštitúciami Únie v rámci výkonu ich právomocí, akty personálneho manažmentu. Za týchto podmienok sa nemožno domnievať, že rozsah obmedzenia právomoci Súdneho dvora stanoveného v článku 24 ods. 1 druhom pododseku poslednej vety ZEÚ a v článku 275 prvom odseku ZFEÚ zachádza až do vylúčenia právomoci súdu Únie pre preskúmanie aktov personálneho manažmentu týkajúcich sa personálu vyslaného členskými štátmi, ktorého cieľom je pokryť potreby uvedenej misie na mieste pôsobenia, zatiaľ čo súd Únie má v každom prípade právomoc preskúmať akty, ktoré sa týkajú personálu vyslaného inštitúciami Únie... V prejednávanej veci treba uviesť, že sporné rozhodnutia... predstavujú akty personálneho manažmentu, ktorých cieľom je preloženie členov misie na miesto pôsobenia. Tieto rozhodnutia, hoci boli prijaté v kontexte SZBP..., patri[a] preto do právomoci súdu Únie na základe všeobecných ustanovení Zmluvy o FEÚ uvedených v...“

- 28 Vnútroštátny súd sa tak domnieva, že o to viac nemožno vylúčiť všeobecnú právomoc Súdneho dvora rozhodovať o výklade aktov Únie upravujúcich aspekty hospodárskeho riadenia zamestnancov pridelených na misie.

PRACOVNÝ DOKUMENT