

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

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

2. april 2024

**Predložitveno sodišče:**

Consiglio di Stato (Italija)

**Datum predložitvene odločbe:**

2. april 2024

**Pritožnik:**

NR

**Nasprotne stranke v pritožbenem postopku:**

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

**Predmet postopka v glavni stvari**

- 1 Pritožnik predlaga, naj Consiglio di Stato (državni svet, Italija) v okviru pritožbenega postopka spremeni sodbo, ki jo je izdalo Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (deželno upravno sodišče za Piemont, Italija, v nadaljevanju: TAR) in s katero je zavrnilo njegovo tožbo zoper odločbo

<sup>i</sup> Ime te zadeve je izmišljeno. Ne ustreza resničnemu imenu nobene od strank v postopku.

upravnega organa o vračilu nekaterih nadomestil, ki jih prejel za delo na misiji v tujini.

### **Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Razlaga člena 7(3) Sklepa Sveta 2010/279/SZVP z dne 18. maja 2010.

### **Vprašnji za predhodno odločanje**

1. Kakšna je pravilna razlaga člena 7(3) Sklepa Sveta 2010/279/SZVP z dne 18. maja 2010 oziroma ali je bil namen te določbe omogočiti hkratno prejemanje nadomestil, ki jih izplača država članica, in nadomestil, ki jih dodeli misija EUPOL?

2. Ali člen 7(3) Sklepa Sveta 2010/279/SZVP z dne 18. maja 2010 v primeru, da ta razlaga govori v prid hkratnemu prejemanju zadevnih nadomestil, nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta, ki izhaja iz člena 3(1) legge n. 108/2009 (zakon št. 108/2009) v delu, v katerem določa, da se „[...] osebju, ki sodeluje v mednarodnih misijah iz tega zakona, [...] za celotno obdobje poleg plače oziroma osebnega dohodka ter drugih stalnih in rednih dodatkov, zmanjšanih za davčne odtegljaje, izplača tudi nadomestilo za delo na misijah, določeno z regio decreto 3 giugno 1926, n. 941 (kraljevi odlok št. 941 z dne 3. junija 1926) [...], od katerega se odštejejo morebitna nadomestila in prispevki, ki jih mednarodne organizacije iz istega naslova izplačajo neposredno zadevnim osebam“, ter iz člena 1 regio decreto 3 giugno 1926, n. 941 (kraljevi odlok št. 941 z dne 3. junija 1926), člena 1(1)(b) in člena 3 legge 8 luglio 1961, n. 642 (zakon št. 642 z dne 8. julija 1961), in člena 4(1)(a) legge 27 dicembre 1973, n. 838 (zakon št. 838 z dne 27. decembra 1973), za katero v skladu z navedeno sodno prakso velja, da prepoveduje hkratno prejemanje nadomestil?

### **Navedene določbe prava Unije in sodna praksa Unije**

Skupni ukrep Sveta 2007/369/SZVP z dne 30. maja 2007 o ustanovitvi policijske misije Evropske unije v Afganistanu (EUPOL AFGHANISTAN)

Sklep Sveta 2010/279/SZVP z dne 18. maja 2010 o policijski misiji Evropske unije v Afganistanu (EUPOL AFGHANISTAN), s katerim je bila misija podaljšana od 31. maja 2010 do 31. maja 2013. Člen 7(3) določa pravila v zvezi s plačilom osebja:

Angleška jezikovna različica: „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“.

Slovenska jezikovna različica: „Vsaka država članica ali institucija EU krije stroške v zvezi z osebjem, ki ga je dodelila, vključno s stroški za pot na mesto razmestitve in nazaj, plačami, zdravstvenim zavarovanjem ter nadomestili, razen ustreznih dnevnic ter dodatkov za težke razmere in tveganje.“

Členi 2, 19, 21, 23, 24, 28 in 40 PEU.

Členi 263, 275 in 342 PDEU.

Uredba št. 1/1958.

Sodbe Sodišča C-296/95, C-437/97, C-161/06, C-511/08 in C-455/14 ter navedena sodna praksa.

### **Navedene določbe nacionalnega prava in nacionalna sodna praksa**

Regio decreto del 3 giugno 1926, n. 941 (kraljevi odlok št. 941 z dne 3. junija 1926), ki med drugim ureja nadomestilo za delo na misijah v tujini.

Legge dell'8 luglio 1961, n. 642 (zakon št. 642 z dne 8. julija 1961).

Legge del 27 dicembre 1973, n. 838 (zakon št. 838 z dne 27. decembra 1973), zlasti člen 4(1)(a).

Decreto-legge del 30 dicembre 2005, n. 273 (uredba-zakon št. 273 z dne 30. decembra 2005), preoblikovana v legge 23 febbraio 2006, n. 51 (zakon št. 51 z dne 23. februarja 2006), zlasti člen 39-*vicies semel*(39), ki določa, da je treba navedene predpise razlagati tako, da so prejemki, določeni v teh predpisih, pomožne narave in se izplačujejo kot nadomestilo za težke razmere in tveganja, povezana z opravljanjem dela, za obveznost stalne pripravljenosti in razpoložljivosti za delo ob neugodnem času ter za nadomestitev plačila za nadurno delo.

Legge del 3 agosto 2009, n. 108, relativa alla proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali (zakon št. 108 z dne 3. avgusta 2009 o podaljšanju sodelovanja Italije v mednarodnih misijah), zlasti člen 3(1), ki določa, da se osebju, ki sodeluje v mednarodnih misijah iz tega zakona, za celotno obdobje dodelitve poleg plače oziroma osebnega dohodka ter drugih stalnih in rednih dodatkov, zmanjšanih za davčne odtegljaje, izplača tudi nadomestilo za delo na misijah, določeno s kraljevim odlokom št. 941 z dne 3. junija 1926, od katerega se odštejejo morebitna nadomestila in prispevki, ki jih mednarodne organizacije iz istega naslova izplačajo neposredno zadevnim osebam.

Legge del 21 luglio 2016, n. 145 - Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (zakon št. 145 z dne 21. julija 2016 o določbah, ki urejajo sodelovanje Italije v mednarodnih misijah).

Sodbe Consiglio di Stato (državni svet)

Consiglio di Stato (državni svet), drugi senat, št. 140/2022 in št. 139/2022: (1) nadomestilo za delo na misijah je splošne narave, saj zagotavlja denarno kompenzacijo za težke razmere, tveganja in omejitve, povezane z opravljanjem posebnih delovnih nalog; (2) zakonodajalec je sprejel jasne predpise (zakon št. 108 z dne 3. avgusta 2009), ki določajo, da se nadomestila, ki jih izplačajo mednarodne organizacije, odštejejo, in sicer ravno zato, da bi se preprečilo preveliko plačilo zadevnega osebja, ki bi sicer prejelo dvakratno nadomestilo za isto vrsto dela v težkih razmerah.

Consiglio di Stato (državni svet), četrti senat, št. 6374/2018; drugi senat, št. 309/2023, št. 4809/2022, št. 4654/2022; četrti senat, št. 2407/2020; prvi senat, št. 482/2022: zaradi obširnega in splošnega sklicevanja na težke razmere in tveganja, povezana z opravljanjem dela, ni mogoče šteti, da se nadomestilo za delo na misijah v tujini razlikuje od nadomestila v obliki tako imenovanih „per diem, hardship and risk allowance“ („dnevnice ter dodatkov za težke razmere in tveganje“). Iz tega izhaja, da prejetje takih „per diem, hardship and risk allowance“ („dnevnice ter dodatkov za težke razmere in tveganje“) nadomesti in izključuje prejetje nadomestila za delo na misijah v tujini.

Consiglio di Stato (državni svet), četrti senat, št. 2407/2020; vsi predpisi, ki so bili sprejeti od leta 2008 do leta 2016, določajo, da je treba od zneska zadevnega nadomestila odšteti morebitna nadomestila in prispevke, ki jih mednarodne organizacije iz istega naslova izplačajo neposredno zadevnim osebam. Besedna zveza „iz istega naslova“ se nanaša na objektivno dejstvo, da se delo opravlja v tujini.

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 2 Pritožnik je pripadnik Arma dei Carabinieri (korpus karabinjerjev, Italija), ki je junija 2011 sodeloval v mednarodni misiji, imenovani „EUPOL“ (European Union Police Mission in Afghanistan (policijska misija Evropske unije v Afganistanu)). Na nacionalni ravni mu je bilo izplačano nadomestilo v obliki „per diem“ (dnevnice), kakor je določena v členu 3 zakona št. 108/2009, obenem pa je od evropske strukture misije prejel tri vrste „nadomestil“, imenovanih „per diem allowance“ (dnevnic), „hardship allowance“ (dodatek za težke razmere) in „risk allowance“ (dodatek za tveganje). Upravni organ je leta 2012 začel postopek za vračilo zneska, ki ga je pritožnik prejel iz naslova nadomestila za delo na misijah, kakor je določeno v kraljevem odloku št. 941/1926, in sicer na podlagi zakona št. 108/2009, ki v zvezi z udeleženci mednarodnih misij določa, da se to nadomestilo izplača tako, da se od njega odštejejo morebitni zneski, ki so jih iz istega naslova prejeli neposredno od mednarodnih organizacij.
- 3 Upravni organ je ugotovil, da znesek, ki ga je treba vrniti, znaša 25.131,80 EUR, in izdal odločbo z dne 3. decembra 2020, zoper katero je bila v postopku na prvi stopnji vložena tožba pri TAR (deželno upravno sodišče za Piemont).

- 4 Natančneje, pritožnik je trdil, da je bilo v dokumentu misije EUPOL z dne 11. avgusta 2011 v opisu pogojev za plačilo osebja, zaposlenega v misiji, določeno, da bi morala vsaka država članica kriti stroške dodeljenega osebja, vključno s potnimi stroški, zdravstvenim zavarovanjem za težke razmere in tveganja, poleg ustreznih „per diems as well as hardship and risk allowances“ (dnevnic ter dodatkov za težke razmere in tveganje) („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 Ta določba, ki izhaja iz prava Evropske unije, naj bi bila zavezujoča in naj bi prevladala nad morebitnimi drugačnimi nacionalnimi določbami; po mnenju pritožnika naj bi iz navedene določbe izhajalo, da se nadomestila, izplačana v okviru evropske misije, in nadomestilo, ki ga določa italijansko pravo, seštevajo.
- 6 TAR (deželno upravno sodišče za Piemont) je tožbo zavrnilo, saj je zlasti v zvezi z vprašanjem hkratnega prejemanja nadomestil ugotovilo, da je trditev pritožnika posledica napačnega prevoda aktov, ki urejajo delo na misiji, oziroma, natančneje, napačnega prevoda besedne zveze „other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances“, ki naj bi se po mnenju pritožnika glasil „poleg ustreznih dnevnic ter dodatkov za težke razmere in tveganje“ in ki po mnenju navedenega sodišča pomeni ravno nasprotno, in sicer „razen ustreznih dnevnic ter dodatkov za težke razmere in tveganje“.
- 7 Ker je TAR (deželno upravno sodišče za Piemont) menilo, da nacionalna zakonodaja ni v nasprotju s predpisi, ki urejajo delo na misiji, je uporabilo načela iz nacionalne sodne prakse na področju nadomestila za delo na misijah v tujini, na podlagi katerih je ugotovilo, da hkratno prejemanje tega nadomestila in nadomestil, ki so vzporedno predvidena v okviru misij, ki se izvajajo pod okriljem Evropske unije, ni dovoljeno, zato je tožbi ugodilo le v delu, v katerem se je nanašala na zahtevek, ki ga je pritožnik uveljavljal za povračilo stroškov prehrane, v preostalih delih pa jo je zavrnilo.
- 8 Pritožnik je zoper prvostopenjsko odločbo vložil pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet).
- 9 Pritožnik na prvem mestu poudarja, da je za določitev nadomestil, ki bi jih morale prejeti osebe misije EUPOL, napoteno v Afganistan, pravno upošteven dokument, ki je bil sprejet na ravni Evropske unije, naslovljen „Annex 1 - European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) - Advertisement for EU seconded/contracted staff members“, pri čemer je bil verodostojen prevod dela tega dokumenta, ki se nanaša na upravne pogoje za dodeljeno osebje, že predložen v postopku na prvi stopnji.
- 10 Pritožnik trdi, da je TAR (deželno upravno sodišče za Piemont) podalo napačno razlago besedne zveze, ki se v angleškem jeziku glasi „other than“, saj je iz sodno

overjenega prevoda, ki ga je predložil, razvidno, da besedna zveza „other than applicable per diem as well as hardship and risk allowances“ pomeni „poleg ustreznih dnevnic ter dodatkov za težke razmere in tveganje“, in ne „razen ustreznih dnevnic ter dodatkov za težke razmere in tveganje“, kot je ugotovilo navedeno sodišče.

- 11 Poleg tega trdi, da je pravni svetovalec vodje misije EUPOL-A v dopisu z dne 11. avgusta 2011 navedel, da je pravilo Unije, ki ureja nadomestila osebja, dodeljenega v misijo EUPOL-A, člen 7 Skupnega ukrepa Sveta 2007/369/SZVP, katerega besedilo je bilo v celoti preneseno v člen 7 Sklepa Sveta 2010/279/SZVP, ki je za države članice zavezujoč.
- 12 V skladu z navedeno določbo naj bi veljalo, da morajo države članice kriti različne vrste stroškov, povezanih z delom na misijah, in izplačati nadomestila, ki jih posamezna država članica določi v zvezi z delom na misijah v tujini, poleg tistih, ki so določene na ravni Evropske unije in ki jih krije misija EUPOL Afghanistan.
- 13 Zato naj bi morala Italija kot država članica izplačati nadomestilo za delo na misijah iz kraljevega odloka št. 941/1926, medtem ko naj bi se nadomestila Evropske unije izplačala ločeno, saj so določena s skupnim ukrepom.

#### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 14 Pritožnik, ki se ne sklicuje na uradno besedilo v italijanski različici, ampak izhaja iz angleške različice Sklepa Sveta 2010/279/SZVP z dne 18. maja 2010, je člen 7(3) tega sklepa prevedel tako: „Vsaka država članica ali institucija EU krije stroške v zvezi z osebjem, ki ga je dodelila, vključno s stroški za pot na mesto razmestitve in nazaj, plačami, zdravstvenim zavarovanjem ter nadomestili, poleg ustreznih dnevnic ter dodatkov za težke razmere in tveganje.“ Na podlagi tega besedila trdi, da bi morale države članice nacionalna nadomestila izplačati poleg nadomestil, ki jih izplača mednarodna organizacija.
- 15 Pritožnik je v utemeljitev te trditve predložil dopis misije EUPOL z dne 8. novembra 2011, v katerem je pravni svetovalec vodje misije EUPOL upravnemu organu italijanske vojske posredoval to obvestilo: „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.“ Zdi se, da druga poved potrjuje prevod, ki ga je predložil pritožnik, medtem ko se za del zadevne določbe v angleški različici zdi, da ni povsem v skladu z različicami tega besedila v italijanskem, francoskem in španskem jeziku.
- 16 Do nasprotne ugotovitve je prišlo TAR (deželno upravno sodišče za Piemont), ki je za izhodišče uporabilo italijansko različico navedene določbe, iz katere je



razvidno, da se izplačajo nadomestila, določena v nacionalni zakonodaji držav članic, razen tistih, ki jih izplača mednarodna organizacija, in na podlagi tega ugotovilo, da nacionalna zakonodaja pravilno določa prepoved hkratnega prejemanja teh nadomestil in nadomestil, ki jih izplača mednarodna organizacija.

### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 17 Zdi se, da je vračilo, ki ga zahteva upravni organ, zakonito tako po nacionalnem pravu kot tudi na podlagi ustaljene sodne prakse Consiglio di Stato (državni svet).
- 18 Vendar predložitveno sodišče vseeno meni, da obstaja določena negotovost glede pomena, ki ga je treba pripisati besedni zvezi „other than“, ki se uporablja v angleški različici besedila člena 7(3) Sklepa Sveta 2010/279/SZVP z dne 18. maja 2010.
- 19 V francoski različici je uporabljena besedna zveza „à l'exclusion des“, ki popolnoma ustreza besedni zvezi „diverse da“ v italijanski različici besedila. V francosko-angleškem slovarju Larousse sta kot angleški ustreznici besedne zveze „à l'exclusion de“ navedeni besedni zvezi „apart from, with the exception of“ (razen, z izjemo). V tem smislu se z uporabo te besedne zveze izključi vse, kar je navedeno v nadaljevanju določene povedi.
- 20 Angleška besedna zveza „other than“ pa ima več pomenov, od katerih je mogoče v okviru povedi uporabiti vsaj dva: 1. other than = besides, in addition to (poleg, tudi); 2. other than = except, excluding (razen, z izjemo).
- 21 V obravnavani zadevi je pritožnik namesto italijanske različice zadevnega sklepa, ki je enoznačna, uporabil angleško različico besedila, na podlagi katere je nato predlagal prevod, ki daje prednost le enemu od možnih pomenov (poleg/tudi) besedne zveze „other than“.
- 22 Zato se postavlja vprašanje v zvezi z natančnim pomenom člena 7(3) zadevnega sklepa, in sicer, ali je bil namen tega člena omogočiti hkratno prejemanje nadomestil, ki jih izplača država članica, in nadomestil, ki jih dodeli misija EUPOL. Medtem ko v skladu z italijansko različico nedvomno velja, da hkratno prejemanje nadomestil ni dovoljeno, pa se zdi, da je angleška različica besedila s tega vidika dvoumna, in sicer zaradi večpomenskosti besedne zveze „other than“.
- 23 Uredba št. 1/1958 določa načelo večjezičnosti in enakosti uradnih jezikov Unije. To temelji na temeljnem načelu pravne varnosti, ki zahteva, da ureditev Unije omogoči osebam, na katere se nanaša, da se natančno seznanijo z obsegom obveznosti, ki jim jih nalaga, kar se lahko zagotovi zgolj z uradno objavo te ureditve v uradnem jeziku (sodba C-161/06). Če je pomen posamezne določbe v nekaterih uradnih jezikih enak, v enem ali več uradnih jezikih pa se (zaradi slovnične napake ali celo zaradi neizogibne raznolikosti izrazoslovja) razlikuje, velja, da ni uradnega jezika, ki bi v primerjavi med različnimi jezikovnimi

različicami prevladal. Sodišče je namreč prevlado ene jezikovne različice nad drugimi izrecno izključilo (sodba C-296/95).

- 24 V primeru različnih razlag večjezičnega besedila je torej treba besedilo posamezne določbe razlagati ob upoštevanju besedil, sestavljenih v drugih uradnih jezikih. Poleg tega je Sodišče razsodilo, da je treba, če je mogoče določbo prava Unije razlagati na več načinov, dati prednost tisti razlagi, ki ohranja njen polni učinek, in da je treba zadevno določbo razlagati glede na splošno sistematiko in namen ureditve, katere del je (sodba C-437/97).
- 25 Zato mora Sodišče pojasniti, kakšen je natančen pomen zadevne določbe.
- 26 Nazadnje, predložitveno sodišče v zvezi s pristojnostjo Sodišča za odločanje o tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe zlasti opozarja, da Sodišče v skladu s členom 24 PEU ni pristojno za določbe na področju skupne zunanje in varnostne politike (v nadaljevanju: SZVP), razen za nadzor skladnosti s členom 40 te pogodbe ter za nadzor zakonitosti nekaterih sklepov iz drugega odstavka člena 275 PDEU. V skladu s členom 275 PDEU Sodišče ni pristojno za določbe v zvezi s SZVP in akte, sprejete na njihovi podlagi. Sodišče pa je vseeno pristojno za nadzor spoštovanja člena 40 PEU in za odločanje o tožbah, vloženih v skladu s pogoji iz člena 263, četrti odstavek, PDEU, s katerimi se nadzira zakonitost sklepov, ki določajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V PEU.
- 27 Sodišče je na podlagi izjem iz člena 275 PDEU v sodbi C-455/14 opredelilo obseg svoje pristojnosti v zvezi s SZVP in razsodilo tako: „V obravnavani zadevi je sicer res treba ugotoviti, da se sporni odločbi umeščata v okvir SZVP [...]. Vendar ta okoliščina ne pomeni nujno, da je treba izključiti pristojnost sodišča Unije [...]. Čeprav imajo odločbe, ki jih sprejmejo pristojni organi te misije v zvezi s premeščanjem človeških virov, ki so jih misiji dodelile države članice in institucije Unije za opravljanje dejavnosti na območju operacije, operativni vidik, ki spada na področje SZVP, so po svojem bistvu tudi akti upravljanja s kadri, tako kot vsaka podobna odločba, ki jo sprejmejo institucije Unije v okviru izvajanja svojih pristojnosti. V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da je obseg omejitve, ki pomeni odstopanje od pristojnosti Sodišča in ki je določena v členu 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in členu 275, prvi odstavek, PDEU, takšen, da izključuje pristojnost sodišča Unije glede nadzora nad akti upravljanja s kadri, ki se nanašajo na osebe, ki ga dodelijo države članice, in katerih cilj je izpolnjevanje potreb navedene misije na območju operacije, medtem ko je sodišče Unije vsekakor pristojno za nadzor takšnih aktov, kadar se nanašajo na osebe, ki ga dodelijo institucije Unije [...]. V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da sta sporni odločbi [...] akta upravljanja s kadri s ciljem premeščanja članov misije na območju operacije [...]. Zato ti odločbi, čeprav sta bili sprejeti v okviru SZVP, [...] spadata v pristojnost sodišča Unije [na podlagi navedenih] splošnih določb Pogodbe DEU [...]“.



- 28 Predložitveno sodišče meni, da na podlagi navedenega še toliko bolj velja, da splošne pristojnosti Sodišča, da poda razlago aktov Unije, ki urejajo vidike ekonomskega upravljanja osebja, dodeljenega misijam, ni mogoče izključiti.

DELOVNI DOKUMENT