

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

21 декември 2011 година *

По дело C-482/10

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Италия) с акт от 20 септември 2010 г., постъпил в Съда на 6 октомври 2010 г., в рамките на производство по дело

Teresa Cicala

срещу

Regione Siciliana,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н K. Lenaerts, председател на състав, г-н E. Juhász, г-н G. Arestis, г-н T. von Danwitz (докладчик) и г-н D. Šváby, съдии,

генерален адвокат: г-н Y. Bot,
секретар: г-н A. Calot Escobar,

* Език на производството: италиански.

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за Regione Siciliana, от адв. V. Farina и адв. D. Bologna, avvocati,
- за италианското правителство, от г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-н S. Varone, avvocato dello Stato,
- за датското правителство, от г-жа V. Pasternak Jørgensen, в качеството на представител,
- за германското правителство, от г-н T. Henze, г-н J. Möller и г-н N. Graf Vitzthum, в качеството на представители,
- за гръцкото правителство, от г-жа Е.-М. Mamouna и г-жа K. Paraskevopoulou, както и от г-н I. Bakoroulos, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от г-жа C. Cattabriga и г-н H. Kraemer, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на принципа за мотивиране на актовете на публичната администрация, закрепен в член 296, втора алинея ДФЕС и в член 41, параграф 2, буква в) от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-жа Cicala и Regione Siciliana (Регион Сицилия) по повод решението, с което размерът на пенсията на г-жа Cicala е намален и същата е задължена да върне получени за минали периоди суми.

Правна уредба

- 3 Член 1, параграф 1 от Закон № 241 от 7 август 1990 г. за въвеждане на нови норми в областта на административния процес и във връзка с правото на достъп до административни документи (GURI бр. 192, 18 август 1990 г., стр. 7), изменен със Закон № 15 от 11 февруари 2005 г. (GURI бр. 42, 21 февруари 2005 г., стр. 4, наричан по-нататък „Закон № 241/1990“), предвижда:

„Дейността на администрацията е насочена към постигането на посочените в закона цели и спрямо нея се прилагат критериите за процесуална икономия, ефикасност, безпристрастност, публичност и прозрачност в съответствие с правилата, предвидени в този закон и в останалите разпоредби, уреждащи отделни производства, както и принципите, изведени от общностния правен ред.“

- 4 Що се отнася до задължението за мотивиране, член 3, параграфи 1 и 2 от Закон № 241/1990 предвижда следното:

„1. Административните решения [...] са мотивирани освен в случаите по параграф 2. Мотивите съдържат фактическите и правните основания за издаване на решението предвид резултатите от разглеждането на преписката.

2. Не се изисква излагане на мотиви в нормативните и общите актове.“

- 5 Член 21 octies, параграф 2, първо изречение от Закон № 241/1990 гласи:

„Решението, прието в нарушение на процесуалните правила или при неспазване на изискването за форма, не се отменя, когато, поради факта че администрацията е приела това решение при условията на обвързана компетентност, е очевидно, че разпоредителната му част не е могла да бъде различна.“

- 6 Член 3 от Регионален закон на Сицилия № 10 от 30 април 1991 г. за приемане на разпоредби относно административните решения, правото на достъп до административни документи и подобряването на дейността на администрацията (наричан по-нататък „Регионален закон на Сицилия № 10/1991“) възпроизвежда дословно член 3 от Закон № 241/1990.

7 Член 37 от Регионален закон на Сицилия № 10/1991 гласи:

„За неуредените в този закон случаи се прилагат, доколкото са съвместими, разпоредбите на Закон № 241/1990 с последващите им изменения и допълнения, както и съответните актове за прилагане.“

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

- 8 Г-жа Cicala е бивш служител на Regione Siciliana и получава пенсия от него. Със съобщение от 1997 г. Regione Siciliana я уведомява, че определеният в предходен регионален декрет размер на пенсията ѝ е по-висок от действително дължимия и ще бъде намален, като едновременно с това тя ще следва да върне недължимо получените суми. Г-жа Cicala подава жалба пред Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Сметна палата, отдел за административни жалби за Регион Сицилия), в която посочва, че липсата на мотиви в акта не ѝ позволява да установи фактическите и правните съображения, поради които пенсията ѝ е намалена и е предвидено връщане на недължимо получените суми.
- 9 В това отношение Regione Siciliana изтъква, че обжалваният акт е издаден при условията на обвързана компетентност на администрацията и разпоредителната му част не е можела да бъде различна. В съдебното производство Regione Siciliana дава сведения във връзка с основанията за издаване на обжалвания акт и посочва, че съгласно член 21 octies от Закон № 241/1990 този акт не може да бъде отменен.

- 10 В акта за преюдициално запитване *Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana* излага съображения във връзка с компетентността на Съда да отговори на поставените въпроси. На първо място този орган отбелязва, че функциите му в контекста на главното производство са съдебни. Всъщност в областта на пенсиите той имал изключителна материална компетентност и правомощие да отменя административни актове. Поради това, макар в Определение от 26 ноември 1999 г. по дело ANAS (C-192/98, Recueil, стр. I-8583) и в Определение от 26 ноември 1999 г. по дело RAI (C-440/98, Recueil, стр. I-8597) Съдът да е приел, че не е компетентен да се произнесе по въпросите, поставени от *Corte dei conti*, в рамките на настоящия спор този орган трябвало да се разглежда не като административен орган, а като юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС.
- 11 *Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana* отбелязва също, че поставените въпроси са допустими. Член 1, параграф 1 от Закон № 241/1990 препращал пряко и безусловно към принципите, изведени от правния ред на Съюза. В неотдавнашно свое решение (sez. V 4035/2009) *Consiglio di Stato* (Държавен съвет) приема, че принципите на правото на Съюза се прилагат пряко във вътрешния правен ред и трябва да регулират дейността на администрацията. Поради това следвало да се приеме, че задължението за мотивиране по член 296, втора алинея ДФЕС и член 41, параграф 2, буква в) от Хартата се прилага към всички действия на италианската администрация, независимо дали става въпрос за действия по въвеждане на правото на Съюза или за действия, свързани със същинските правомощия на тази администрация.
- 12 При тези условия, макар в случая спорът по главното производство да се отнася до чисто вътрешно положение, настоящото преюдициално запитване следвало, съгласно практиката на Съда, да се приеме за допустимо. Тъй като счита, че за разрешаването на посочения спор е необходимо Съдът да тълкува тези разпоредби от правото на Съюза, *Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la*

Regione Siciliana спира производството и поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Съвместими ли са с правото на Европейския съюз тълкуване и прилагане на член 3 от Закон 241/1990 и член 3 от Регионален закон на Сицилия 10/1991 във връзка с член 1 от Закон 241/90 — изискващ италианските административни органи да прилагат принципите на правото на Европейския съюз в съответствие със задължението за мотивиране на актовете на публичната администрация, предвидено в член 296, втора алинея ДФЕС и в член 41, параграф 2, буква в) от Хартата [...], — при които задължението за мотивиране може да не важи за свързаните с пенсии индивидуални актове, които по-конкретно се отнасят до субективни права и във всички случаи са приети при условията на обвързана компетентност? Налице ли е в този случай съществено процесуално нарушение при приемането на административното решение?

- 2) Съвместим ли е член 21 octies, параграф 2, първо изречение от Закон 241/1990 — както е тълкуван в административната практика, от гледна точка на задължението за мотивиране на административните актове, предвидено в член 3 от Закон 241/1990 и в Регионален закон 10/1991, и на задължението за мотивиране на актовете на публичната администрация, предвидено в член 296, втора алинея ДФЕС и в член 41, параграф 2, буква в) от Хартата [...] — с член 1 от Закон 241/1990, в който е предвидено задължението на административните органи да прилагат принципите на правото на Европейския съюз, и следователно съвместими и допустими ли са тълкуване и прилагане, според които административните органи могат да допълнят мотивите на административното решение в хода на съдебното производство?“

По компетентността на Съда

- 13 С оглед на изложените в акта за преюдициално запитване съображения следва да се установи дали Съдът е компетентен да се произнесе по поставените му въпроси, като се прецени, от една страна, дали Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana е „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС и от друга страна, какъв е предметът на тези въпроси.
- 14 Във връзка с втория аспект Regione Siciliana, правителствата на Италия, Дания, Германия и Гърция, както и Европейската комисия твърдят по същество, че Съдът не е компетентен да отговори на поставените въпроси, тъй като спорът по главното производство се отнася до чисто вътрешно положение. Гръцкото и италианското правителство, както и Комисията считат по-конкретно, че препращането в член 1 от Закон № 241/1990 към правото на Съюза не отговаря на условията, при които съгласно практиката на Съда същият е компетентен.
- 15 Съгласно член 267 ДФЕС Съдът е компетентен да се произнася преюдициално относно тълкуването на Договорите и на актовете на институциите на Съюза. В рамките на установеното с тази разпоредба сътрудничество между Съда и националните съдилища само националният съд може да прецени — предвид особеностите на всяко дело — както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда (вж. в този смисъл Решение от 7 юли 2011 г. по дело Agafitei и др., C-310/10, Сборник, стр. I-5989, точки 24 и 25 и цитираната съдебна практика).
- 16 Следователно, доколкото въпросите, поставени от националните юрисдикции, се отнасят до тълкуването на разпоредба от правото на Съюза, Съдът по правило е длъжен да се произнесе (вж. Решение от 16 март 2006 г. по дело Poseidon Chartering, C-3/04, Recueil, стр. I-2505, точка 15, Решение от 28 октомври 2010 г. по дело Volvo Car Germany, C-203/09, Сборник, стр. I-10721, точка 24 и Решение по дело Agafitei и др., посочено по-горе, точка 26).

- 17 В приложение на тази съдебна практика Съдът многократно е постановявал, че е компетентен да се произнесе по преюдициални запитвания относно разпоредби на правото на Съюза в случаи, в които фактите по главното производство не попадат в приложното поле на правото на Съюза, но въпросните разпоредби от правото на Съюза са приложими по силата на препращане в националното право към съдържанието им (Решение от 17 юли 1997 г. по дело *Giloy*, C-130/95, *Recueil*, стр. I-4291, точка 23 и Решение от 17 юли 1997 г. по дело *Leur-Bloem*, C-28/95, *Recueil*, стр. I-4161, точка 27 и цитираната съдебна практика).
- 18 Всъщност в това отношение Съдът подчертава, че когато националното законодателство съобразява правната уредба на чисто вътрешни положения с предвидената в правото на Съюза уредба, например за да се избегне дискриминация срещу гражданите на съответната държава или евентуално нарушаване на конкуренцията или още за да се осигури единно производство по отношение на сравними положения, налице е несъмнен интерес на Съюза от еднакво тълкуване на възприетите въз основа на правото на Съюза разпоредби или понятия, независимо от изискванията за прилагането им, за да се избегнат последващи различия в тълкуването (Решение по дело *Agafitei* и др., посочено по-горе, точка 39 и цитираната съдебна практика).
- 19 Ето защо тълкуване от страна на Съда на разпоредби на правото на Съюза при чисто вътрешни положения е оправдано, тъй като по силата на националното право тези разпоредби са приложими пряко и безусловно (вж. в този смисъл Решение от 28 март 1995 г. по дело *Kleinwort Benson*, C-346/93, *Recueil*, стр. I-615, точка 16 и Решение от 11 декември 2007 г. по дело *ETI* и др., C-280/06, *Recueil*, стр. I-10893, точка 25), за да се осигури еднакво третиране на вътрешните положения и на положенията, уреджани от правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение по дело *Poseidon Chartering*, посочено по-горе, точка 17 и Решение от 14 декември 2006 г. по дело *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, C-217/05, *Recueil*, стр. I-11987, точка 22).

- 20 В случая е безспорно, че спорът в главното производство се отнася до национални разпоредби, които се прилагат в чисто национален контекст, като предмет на това производство са по-конкретно тези от тях, които са свързани с мотивирането на административните актове.
- 21 При тези условия е необходимо да се прецени дали Съдът следва, както поддържа запитващата юрисдикция, да даде тълкуване на разпоредбите, до които се отнасят поставените въпроси, тъй като по силата на националното право тези разпоредби са приложими пряко и безусловно по смисъла на съдебната практика, цитирана в точка 19 от настоящото решение, поради направеното в член 1 от Закон № 241/1990 препращане към принципите, изведени от правния ред на Съюза.
- 22 В това отношение италианското правителство поддържа, че задължението за мотивиране е уредено изцяло във вътрешното административно процесуално право и поради това не подлежи на тълкуване от страна на Съда.
- 23 Закон № 241/1990 и Регионален закон на Сицилия № 10/1991 съдържат специални правила във връзка със задължението за мотивиране на административните актове. Освен това Закон № 241/1990 предвижда, що се отнася до последиците от неизпълнението на това задължение, специални правила, които са приложими в главното производство по силата на член 37 от посочения регионален закон.
- 24 Поради това, както отбелязват самата запитваща юрисдикция, Regione Siciliana и италианското правителство, член 3 от Закон № 241/1990 и член 3 от Регионален закон на Сицилия № 10/1991 закрепват принципа за задължително мотивиране на административните решения, като посочват и какво трябва да съдържат мотивите. Освен това, що се отнася до последиците от неизпълнението на това задължение, член 21 *osties*, параграф 2 от Закон № 241/1990 предвижда, че решението не подлежи на отмяна, когато администрацията го е приела при условията

на обвързана компетентност и е очевидно, че разпоредителната му част не е можела да бъде различна. Накрая, според запитващата юрисдикция последната разпоредба допуска, при определени условия, възможност за допълване на мотивите на административния акт в хода на съдебното производство.

- 25 За сметка на това в член 1 от Закон № 241/1990 се препраща общо към „принципите, изведени от общностния правен ред“, а не конкретно към посочените в преюдициалните въпроси член 296, втора алинея ДФЕС и член 41, параграф 2, буква в) от Хартата или пък към други правни норми на Съюза, отнасящи се до задължението за мотивиране на актовете.
- 26 При тези условия не може да се приеме, че сами по себе си разпоредбите, посочени в поставените въпроси, са пряко приложими по силата на италианското право.
- 27 При тези условия не може да се приеме и че в случая препращането към правото на Съюза, за да се уредят чисто вътрешни положения, е безусловно, така че посочените в преюдициалните въпроси разпоредби да са приложими без ограничение към разглеждания в главното производство случай.
- 28 В това отношение следва да се отбележи, че Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana не представя никакви данни, които да сочат, че по силата на това препращане са приложими не националните норми относно задължението за мотивиране, а член 296, втора алинея ДФЕС и член 41, параграф 2, буква в) от Хартата, които, видно от текста им, всъщност са адресирани не до държавите членки, а само до институциите и органите на Съюза, или пък други правни норми на Съюза относно задължението за мотивиране, дори когато става въпрос за чисто вътрешно положение, за да се осигури еднакво третиране на чисто вътрешните положения и на положенията, уреждани от правото на Съюза.

- 29 Нито актът за преюдициално запитване, нито Закон № 241/1990 съдържат достатъчно точни данни, въз основа на които да се приеме, че с препращането в член 1 от Закон № 241/1990 към принципите, изведени от правото на Съюза, волята на националния законодател е била, що се отнася до задължението за мотивиране, да препрати към разпоредбите на член 296, втора алинея ДФЕС и на член 41, параграф 2, буква в) от Хартата или пък към други правни норми на Съюза относно задължението за мотивиране на актовете, за да осигури еднакво третиране на вътрешните положения и на положенията в обхвата на правото на Съюза. Поради това не може да се заключи, че в случая съществува несъмнен интерес за Съюза от осигуряването на еднакво тълкуване на тези разпоредби.
- 30 От всички изложени по-горе съображения следва, че поради предмета на въпросите, поставени от Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, Съдът не е компетентен да им отговори.
- 31 При тези условия не е необходимо да се изследва дали в контекста на спора по главното производство Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana е юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС.

По съдебните разноски

- 32 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Съдът на Европейския съюз не е компетентен да отговори на въпросите, поставени от Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Италия) с акт от 20 септември 2010 г.

Подписи