

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 21. decembra 2011 \*

Vo veci C-482/10,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Taliansko) z 20. septembra 2010 a doručený Súdnemu dvoru 6. októbra 2010, ktorý súvisí s konaním:

**Teresa Cicala**

proti

**Regione Siciliana,**

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory K. Lenaerts, sudcovia E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (spravodajca) a D. Šváby,

generálny advokát: Y. Bot,  
tajomník: A. Calot Escobar,

\* Jazyk konania: taliančina.

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- Regione Siciliana, v zastúpení: V. Farina a D. Bologna, avvocati,
  
- talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci S. Varone, avvocato dello Stato,
  
- dánska vláda, v zastúpení: V. Pasternak Jørgensen, splnomocnená zástupkyňa,
  
- nemecká vláda, v zastúpení: T. Henze, J. Möller a N. Graf Vitzthum, splnomocnení zástupcovia,
  
- grécka vláda, v zastúpení: E.-M. Mamouna, K. Paraskevopoulou a I. Bakopoulos, splnomocnení zástupcovia,
  
- Európska komisia, v zastúpení: C. Cattabriga a H. Kraemer, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

### **Rozsudok**

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu povinnosti odôvodniť rozhodnutia orgánov verejnej správy stanovenej v článku 296 druhom odseku ZFEÚ a v článku 41 ods. 2 písm. c) Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu, ktorého účastníkmi sú T. Cicala a Regione Siciliana vo veci rozhodnutia, ktoré stanovuje zníženie dôchodku, na ktorý má nárok T. Cicala, a vymáhanie vyplatených súm za uplynulé obdobia.

### **Právny rámec**

- 3 Zákon č. 241 zo 7. augusta 1990 zriaďujúci nové normy v správnej oblasti a upravujúci právo na prístup k správnym dokumentom (GURI č. 192 z 18. augusta 1990, s. 7), zmenený a doplnený zákonom č. 15 z 11. februára 2005 (GURI č. 42 z 21. februára 2005, s. 4, ďalej len „zákon č. 241/1990“) vo svojom článku 1 ods. 1 stanovuje:

„Správna činnosť sleduje ciele stanovené zákonom a podlieha ekonomickým kritériám, kritériám efektivity, nestrannosti, verejnosti a transparentnosti podľa tohto zákona a iných ustanovení, ktorým podliehajú rozličné formy konaní, ako aj zásadám právneho poriadku Spoločenstva.“

- 4 Článok 3 ods. 1 a 2 zákona č. 241/1990 v súvislosti s povinnosťou odôvodnenia stanovuje:

„1. Každé správne rozhodnutie... musí byť odôvodnené okrem prípadov stanovených v odseku 2. Odôvodnenie musí uvádzať skutkové okolnosti, ako aj právne dôvody, ktoré viedli správny orgán k prijatiu tohto rozhodnutia s prihliadnutím na výsledky predchádzajúceho preskúmania veci.

2. Odôvodnenie sa nevyžaduje pre normatívne akty a pre všeobecne záväzné akty.“

- 5 Článok 21g ods. 2 prvý pododsek zákona č. 241/1990 znie:

„Rozhodnutie prijaté za porušenia procesných pravidiel alebo formálnych náležitostí nemožno zrušiť, ak je vzhľadom na skutočnosť, že patrí do oblasti právomoci správnych orgánov, v ktorej správne orgány nedisponujú voľnou úvahou, zjavné, že sa jeho výrok nemôže líšiť od výroku, ktorý bol skutočne prijatý.“

- 6 Článok 3 zákona regiónu Sicília č. 10 z 30. apríla 1991 o ustanoveniach týkajúcich sa správnych rozhodnutí, práva na prístup k správnym dokumentom a zlepšenia fungovania správnej činnosti (ďalej len „zákon regiónu Sicília č. 10/1991“) doslovne preberá článok 3 zákona č. 241/1990.

- 7 Článok 37 zákona regiónu Sicília č. 10/1991 stanovuje:

„Na všetko, čo tento zákon neupravuje, sú uplatniteľné ustanovenia zákona č. 241/1990 v rozsahu, v akom sú zlučiteľné, vrátane neskorších zmien a doplnení, ako aj príslušných vykonávacích opatrení.“

### **Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky**

- 8 T. Cicala, ktorá bola zamestnankyňou Regione Siciliana, poberá dôchodok, ktorý jej vypláca Regione Siciliana. Regione Siciliana oznámením z roku 1997 informovala dotknutú osobu, že suma jej dôchodku, ako bola stanovená skorším regionálnym dekrétom, bola vyššia ako suma, na ktorú mala skutočne nárok, a že sa táto suma zníži a neoprávnene vyplatené sumy vymôžu. T. Cicala proti tomuto oznámeniu podala na Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana žalobu o neplatnosť, v ktorej sa odvolávala na absolútny nedostatok odôvodnenia, ktorý neumožňuje najmä určiť skutkové a právne okolnosti odôvodňujúce zníženie jej dôchodku a vymáhanie neoprávnene vyplatených súm.
- 9 Regione Siciliana v tejto súvislosti tvrdí, že napadnuté oznámenie patrí do oblasti právomoci správnych orgánov, v ktorej správne orgány nedisponujú voľnou úvahou, a že sa jeho výrok nemôže líšiť od prijatého výroku. V priebehu súdneho konania Regione Siciliana predložil údaje týkajúce sa dôvodov, ktoré odôvodňujú toto oznámenie, a v súlade s článkom 21g zákona č. 241/1990 dospel k záveru, že toto oznámenie nemožno zrušiť.

- 10 V rozhodnutí vnútroštátneho súdu Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, uviedol úvahy týkajúce sa právomoci Súdneho dvora odpovedať na položené otázky. Na úvod uvádza, že v kontexte veci samej vykonáva funkcie súdneho orgánu. V oblasti dôchodkov totiž vykonáva výlučnú právomoc rozhodnúť vo veci samej a bol oprávnený správne akty zrušiť. Na rozdiel od vecí, v ktorých boli prijaté uznesenia z 26. novembra 1999, ANAS (C-192/98, Zb. s. I-8583), a RAI (C-440/98, Zb. s. I-8597), v ktorých Súdny dvor vyhlásil, že nemá právomoc rozhodnúť o otázkach, ktoré mu položil Corte dei conti, ho teda v rámci tohto sporu nemožno považovať za správny orgán, ale za súdny orgán v zmysle článku 267 ZFEÚ.
- 11 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, tiež podotýka, že položené otázky sú prípustné. Článok 1 ods. 1 zákona č. 241/1990 obsahuje priamy a nepodmienený odkaz na zásady týkajúce sa právneho poriadku Únie. Consiglio di Stato (Štátna rada) v rozsudku prijatom nedávno (sez. V 4035/2009) rozhodla, že zásady práva Únie sú vo vnútroštátnom právnom poriadku priamo uplatniteľné a musia upravovať správanie správneho orgánu. Treba vychádzať z toho, že povinnosť odôvodnenia stanovená v článku 296 druhom odseku ZFEÚ a článku 41 ods. 2 písm. c) Charty je uplatniteľná na každú činnosť talianskych správnych orgánov bez ohľadu na to, či ide o činnosť týkajúcu sa vykonania práva Únie, alebo činnosť v rámci vlastných právomocí tohto správneho orgánu.
- 12 Za týchto podmienok, hoci v prejednávanej veci ide výlučne o vnútroštátnu záležitosť, treba tento návrh na začatie prejudiciálneho konania považovať za návrh, ktorý je v súlade s judikatúrou Súdneho dvora prípustný. Zastávajúc názor, že riešenie tohto sporu závisí od výkladu týchto ustanovení práva Únie, Corte dei conti, sezione

giurisdizionale per la Regione Siciliana, rozhodol konanie prerušiť a Súdnemu dvoru položiť tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Keďže článok 1 [zákona č. 241/1990] ukladá talianskym správnyim orgánom uplatňovať zásady právneho poriadku Európskej únie, a vzhľadom na zásadu odôvodnenia rozhodnutí správnych orgánov stanovenú v článku 296 druhom odseku ZFEÚ a v článku 41 ods. 2 písm. c) Charty... je v súlade s právom Európskej únie výklad a uplatňovanie článku 3 [zákona č. 241/1990] a článku 3 [zákona regiónu Sicília č. 10/1991], na základe ktorého individuálne správne akty, teda tie, ktoré sa týkajú subjektívnych práv a ktoré v každom prípade patria do oblasti právomoci správnych orgánov v oblasti dôchodkov, kde správne orgány nedisponujú voľnou úvahou, nemusia spĺňať povinnosť odôvodnenia a je takáto situácia porušením podstatnej formálnej náležitosti správneho rozhodnutia?
  
2. Je článok 21g ods. 2 prvá veta [zákona č. 241/1990], ako je vykladaný správnu judikatúrou, vo vzťahu k povinnosti odôvodnenia správnych aktov zakotvenou v článku 3 [zákona č. 241/1990] a článku 3 [zákona regiónu Sicília č. 10/1991], v spojitosti s povinnosťou odôvodnenia rozhodnutí správnych orgánov stanovenou v článku 296 druhom odseku ZFEÚ a v článku 41 ods. 2 písm. c) Charty... v súlade s článkom 1 [zákona č. 241/1990] v rozsahu, v akom tento článok stanovuje povinnosť správneho orgánu uplatňovať zásady právneho poriadku Európskej únie, a je teda odôvodnený a prípustný výklad a uplatnenie možnosti správneho orgánu doplniť odôvodnenie správneho rozhodnutia v konaní pred súdom?“

## O právomoci Súdneho dvora

- 13 Vzhľadom na dôvody rozhodnutia vnútroštátneho súdu vznikajú otázky, či má Súdny dvor právomoc rozhodnúť o položených otázkach jednak v súvislosti s kvalifikáciou Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, ako „súdny orgán“ v zmysle článku 267 ZFEÚ a jednak v súvislosti s predmetom uvedených otázok.
- 14 Pokiaľ ide o predmet týchto otázok, Regione Siciliana, talianska, dánska, nemecká a grécka vláda, ako aj Európska komisia v zásade tvrdia, že Súdny dvor nemá právomoc odpovedať na položené otázky, keďže sa spor vo veci samej týka výlučne vnútroštátnej záležitosti. Talianska a grécka vláda, ako aj Komisia najmä uvádzajú, že odkaz na právo Únie stanovený v článku 1 zákona č. 241/1990 nespĺňa podmienky uložené judikatúrou Súdneho dvora na uznanie jeho právomoci.
- 15 V súlade s článkom 267 ZFEÚ je Súdny dvor príslušný rozhodnúť v prejudiciálnych otázkach o výklade zmlúv, ako aj predpisov prijatých orgánmi Únie. V rámci spolupráce medzi Súdny dvorom a vnútroštátnymi súdmi upravenej v tomto článku prislúcha výlučne vnútroštátnym súdom, aby s prihliadnutím na osobitosti konkrétneho prípadu posúdili potrebu prejudiciálneho rozhodnutia na vydanie svojho rozhodnutia, ako aj relevantnosť otázok položených Súdnemu dvoru (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 7. júla 2011, Agafitei a i., C-310/10, Zb. s. I-5989, body 24 a 25, ako aj citovanú judikatúru).
- 16 V dôsledku toho, že prejudiciálne otázky položené vnútroštátnym súdom sa týkajú výkladu ustanovení práva Únie, Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť (pozri rozsudky zo 16. marca 2006, Poseidon Chartering, C-3/04, Zb. s. I-2505, bod 15; z 28. októbra 2010, Volvo Car Germany, C-203/09, Zb. s. I-10721, bod 24, ako aj Agafitei a i., už citovaný, bod 26).



- 17 S prihliadnutím na túto judikatúru Súdny dvor niekoľkokrát vyhlásil, že má právomoc rozhodovať o návrhoch na začatie prejudiciálneho konania týkajúcich sa ustanovení práva Únie v situáciách, v ktorých sa skutkový stav nachádzal mimo rozsahu pôsobnosti tohto práva, avšak v ktorých sa tieto ustanovenia práva Únie stali uplatniteľné z dôvodu odkazu uvedeného na ne vo vnútroštátnom práve. V týchto rozsudkoch vnútroštátne ustanovenia, ktoré preberajú ustanovenia práva Únie, zjavne neobmedzili uplatnenie posledných uvedených (rozsudky zo 17. júla 1997, Giloy, C-130/95, Zb. s. I-4291, bod 23, ako aj Leur-Bloem, C-28/95, Zb. s. I-4161, bod 27 a citovaná judikatúra).
- 18 Súdny dvor v tejto súvislosti zdôraznil, že pokiaľ vnútroštátna právna úprava prispôbuje riešenia situácií, ktoré sú výlučne vnútroštátnymi záležitosťami, riešeniam upraveným právom Únie, napríklad s cieľom predísť výskytu diskriminácie vlastných štátnych príslušníkov alebo prípadného skreslenia hospodárskej súťaže alebo zabezpečiť jednotný postup v porovnateľných situáciách, existuje jednoznačný záujem Únie na tom, aby sa s cieľom predísť budúcim rozdielom vo výklade vykladali ustanovenia alebo pojmy prebraté z práva Únie jednotným spôsobom bez ohľadu na podmienky, za ktorých sa majú uplatniť (rozsudok Agafiței a i., už citovaný, bod 39 a citovaná judikatúra).
- 19 Výklad ustanovení práva Únie Súdnym dvorom vo výlučne vnútroštátnych situáciách je odôvodnený tým, že tieto ustanovenia sú na základe vnútroštátneho práva uplatniteľné priamo a nepodmienené (pozri v tomto zmysle rozsudky z 28. marca 1995, Kleinwort Benson, C-346/93, Zb. s. I-615, bod 16, ako aj z 11. decembra 2007, ETI a i., C-280/06, Zb. s. I-10893, bod 25), aby sa zabezpečilo rovnaké zaobchádzanie s vnútroštátnymi situáciami a so situáciami upravenými právom Únie (pozri v tomto zmysle rozsudky Poseidon Chartering, už citovaný, bod 17, ako aj zo 14. decembra 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, Zb. s. I-11987, bod 22).

- 20 V predjednávanej veci je nesporné, že spor vo veci samej sa týka ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré sa uplatňujú vo výlučne vnútroštátnom kontexte a ktoré sa v spore vo veci samej týkajú najmä ustanovení o odôvodnení správnych aktov.
- 21 Za týchto podmienok treba preskúmať, či výklad ustanovení uvedených v položených otázkach Súdny dvorom je, ako tvrdí vnútroštátny súd, odôvodnený tým, že sa tieto ustanovenia stali priamo a nepodmienečne uplatniteľné na základe vnútroštátneho práva v zmysle judikatúry citovanej v bode 19 tohto rozsudku, a to z dôvodu odkazu v článku 1 zákona č. 241/1990 na zásady týkajúce sa právneho poriadku Únie.
- 22 V tejto súvislosti talianska vláda najmä tvrdí, že povinnosť odôvodnenia sa v celom rozsahu riadi vnútroštátnym právom týkajúcim sa správneho konania a z tohto dôvodu nemôže byť predmetom výkladu Súdny dvorom.
- 23 Zákon č. 241/1990, ako aj zákon regiónu Sicília č. 10/1991 v súvislosti s povinnosťou odôvodnenia správnych aktov stanovujú osobitné pravidlá. Pokiaľ ide o následky porušenia tejto povinnosti, zákon č. 241/1990 navyše stanovuje osobitné pravidlá, ktoré sú uplatniteľné na konanie vo veci samej prostredníctvom článku 37 uvedeného zákona regiónu Sicília.
- 24 Najmä ako to uviedol samotný vnútroštátny súd, Regione Siciliana, ako aj talianska vláda, článok 3 zákona č. 241/1990 a článok 3 zákona regiónu Sicília č. 10/1991 stanovujú zásadu povinnosti odôvodniť správne rozhodnutia, pričom najmä upravujú povinný obsah takéhoto odôvodnenia. Pokiaľ ide o následky porušenia tejto povinnosti, článok 21g ods. 2 zákona č. 241/1990 navyše stanovuje, že rozhodnutie nemožno

zrušiť, pokiaľ patrí do právomoci správnych orgánov, kde tie nedisponujú voľnou úvahou, a pokiaľ je zjavné, že sa jeho výrok nemôže líšiť od prijatého výroku. Napokon podľa vnútroštátneho súdu umožňuje posledné uvedené ustanovenie za určitých podmienok doplniť odôvodnenie správneho aktu v priebehu konania.

- 25 Naopak, zákon č. 241/1990 vo svojom článku 1 všeobecne odkazuje na „zásady vychádzajúce z právneho poriadku Spoločenstva“ a nie osobitne na článok 296 druhý odsek ZFEÚ a článok 41 ods. 2 písm. c) Charty, ktoré sú uvedené v prejudiciálnych otázkach, alebo na iné pravidlá práva Únie týkajúce sa povinnosti odôvodniť akty.
- 26 Za týchto podmienok nemožno konštatovať, že ustanovenia uvedené v položených otázkach sa stali ako také priamo uplatniteľné podľa talianskeho práva.
- 27 Rovnako za týchto podmienok nemožno konštatovať, že odkaz na právo Únie na účely upravenia výlučne vnútroštátnych situácií je v prejednávanej veci nepodmienený, takže ustanovenia uvedené v položených otázkach by boli bez obmedzenia uplatniteľné na situáciu vo veci samej.
- 28 V tejto súvislosti treba poznamenať, že Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, vôbec neuvádza, že v dôsledku tohto odkazu sa namiesto vnútroštátnych pravidiel týkajúcich sa povinnosti odôvodnenia uplatnia článok 296 druhý odsek ZFEÚ a článok 41 ods. 2 písm. c) Charty, ktoré sú okrem iného podľa svojho znenia určené výlučne inštitúciám a orgánom Únie, a nie členským štátom, alebo aj iné pravidlá práva Únie týkajúce sa povinnosti odôvodnenia napriek tomu, že ide výlučne o vnútroštátnu záležitosť, aby sa s výlučne vnútroštátnymi situáciami zaobchádzalo rovnako ako so situáciami, ktoré upravuje právo Únie.

- 29 Pokiaľ ide o povinnosť odôvodnenia, ani rozhodnutie vnútroštátneho súdu, ani zákon č. 241/1990 neobsahujú dostatočné presné údaje, z ktorých by bolo možné vyvodiť, že vnútroštátny zákonodarca tým, že sa v článku 1 zákona č. 241/1990 odvolával na zásady práva Únie, chcel poukázať na obsah ustanovení článku 296 druhého odseku ZFEÚ a článku 41 ods. 2 písm. c) Charty, alebo aj na ďalšie pravidlá práva Únie týkajúce sa povinnosti odôvodniť akty na účely uplatnenia rovnosti zaobchádzania s vnútroštátnymi situáciami a situáciami patriacimi do práva Únie. Nemožno teda prijať záver, že v danom prípade existuje jednoznačný záujem Únie na zachovaní jednotného výkladu týchto ustanovení.
- 30 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že Súdny dvor vzhľadom na predmet otázok, ktoré položil Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, nemá právomoc na ne odpovedať.
- 31 Za týchto podmienok netreba preskúmať, či v kontexte sporu vo veci samej je Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, súdnym orgánom v zmysle článku 267 ZFEÚ.

## O trovách

- 32 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

**Súdny dvor Európskej únie nemá právomoc odpovedať na otázky, ktoré rozhodnutím z 20. septembra 2010 položil Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Taliansko).**

Podpisy