

CICALA

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 21. decembra 2011*

V zadevi C-482/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Italija) z odločbo z dne 20. septembra 2010, ki je prispela na Sodišče 6. oktobra 2010, v postopku

Teresa Cicala

proti

Regione Siciliana,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (poročevalec) in D. Šváby, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,
sodni tajnik: A. Calot Escobar,

* Jezik postopka: italijanščina.

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Regione Siciliana V. Farina in D. Bologna, odvetnika,

- za italijansko vlado G. Palmieri, zastopnica, skupaj s S. Varonejem, avvocato dello Stato,

- za dansko vlado V. Pasternak Jørgensen, zastopnica,

- za nemško vlado T. Henze, J. Möller in N. Graf Vitzthum, zastopniki,

- za grško vlado E. M. Mamouna, K. Paraskevopoulou in I. Bakopoulos, zastopniki,

- za Evropsko komisijo C. Cattabriga in H. Kraemer, zastopnika,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 296, drugi odstavek, PDEU in člena 41(2)(c) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med T. Cicala in Regione Siciliana glede odločbe o znižanju zneska pokojnine T. Cicala in vračilu že nakazanih zneskov za pretekla obdobja.

Pravni okvir

- 3 Člen 1(1) zakona št. 241 z dne 7. avgusta 1990 o splošnih pravilih upravnega postopka (GURI št. 192 z dne 18. avgusta 2005, str. 7), kakor je bil spremenjen z zakonom št. 15 z dne 11. februarja 2005 (GURI št. 42 z dne 21. februarja 2005, str. 4, v nadaljevanju: zakon št. 241/1990) določa:

„Upravna dejavnost sledi ciljem, določenim z zakonom, in temelji na načelih ekonomičnosti, učinkovitosti, nepristranskosti, javnosti in transparentnosti v skladu z določbami tega zakona in določbami, ki urejajo posamezne postopke, ter načelih, ki izhajajo iz pravnega reda Skupnosti.“

4 Člen 3(1) in (2) zakona št. 241/1990 v zvezi z obveznostjo obrazložitve določa:

„1. Vse upravne odločbe [...] morajo biti obrazložene, razen v primerih iz odstavka 2. V obrazložitvi morajo biti navedene dejanske okoliščine in pravni razlogi, ki so upravni organ glede na rezultat predhodne preučitev spisa privedli do odločitve.

2. Obrazložitev se ne zahteva pri normativnih aktih in splošnih aktih.“

5 Člen 21g(2), prvi pododstavek, zakona št. 241/1990 določa:

„Odločba, pri sprejetju katere so bila kršena postopkovna pravila ali pravila glede obličnosti aktov, se ne more razveljaviti, ker spada v pristojnost uprave, če je očitno, da se njen izrek ne bi mogel razlikovati od tega, ki je bil sprejet.“

6 Člen 3 zakona dežele Sicilije št. 10 z dne 30. aprila 1991 o določbah v zvezi z upravnimi odločbami, pravico do dostopa do upravnih dokumentov in izboljšanjem delovanja uprave (v nadaljevanju: zakon dežele Sicilije št. 10/1991) dobesedno povzema člen 3 zakona št. 241/1990.

- 7 Člen 37 zakona dežele Sicilije št. 10/1991 določa:

„Za vse, kar ni določeno s tem zakonom, se uporabljajo, če so združljive, določbe zakona št. 241/1990, vključno s spremembami in dopolnitvami ter pripadajočimi izvedbenimi ukrepi.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 8 T. Cicala, ki je bila zaposlena pri Regione Siciliana, je upravičenka do pokojnine, ki ji jo ta nakazuje. Regione Siciliana je z dopisom iz leta 1997 zadevno stranko obvestila, da je znesek njene pokojnine, ki je bil določen s predhodno veljavnim deželnim dekretom, višji od zneska, ki ji dejansko pripada, in da bo znižan, hkrati pa bodo morali biti vrnjeni neupravičeno prejeti zneski. T. Cicala je vložila tožbo za razglasitev ničnosti tega dopisa pri Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana in se sklicevala na neobstoj obrazložitve akta, zaradi česar zlasti ni bilo mogoče ugotoviti dejanskih in pravnih elementov, ki upravičujejo znižanje njene pokojnine in vračilo neupravičeno nakazanih zneskov.
- 9 Regione Siciliana v zvezi s tem trdi, da izpodbijani dopis spada na področje pristojnosti, povezane z upravo, in da se njegov izrek ne bi mogel razlikovati od tistega, ki je bil sprejet. Med sodnim postopkom je predložila dokazne predloge glede razlogov, ki upravičujejo ta dopis, in menila, da ga glede na člen 21g zakona št. 241/1990 ni mogoče razglasiti za ničnega.

- 10 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, v predložitveni odločbi navaja premisleke glede pristojnosti Sodišča, da odgovori na predloženi vprašanji. Najprej navaja, da v okviru postopka v glavni stvari opravlja sodno funkcijo. Glede pokojnin naj bi namreč izvrševalo izključno sodno pristojnost za odločanje na prvi stopnji in bilo pristojno za razglasitev ničnosti upravnih odločb. Tako naj bi ga bilo treba v obravnavanem sporu – v nasprotju z zadevama, v katerih je bilo odločeno s sklepoma z dne 26. novembra 1999 v zadevah ANAS (C-192/98, Recueil, str. I-8583) in RAI (C-440/98, Recueil, str. I-8597) in v katerih se je Sodišče izreklo za nepristojno za odločanje o vprašanih, ki jih je predložilo Corte dei conti – šteti za sodišče v smislu člena 267 PDEU, in ne za upravni organ.
- 11 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, prav tako navaja, da sta predloženi vprašanji dopustni. Člen 1(1) zakona št. 241/1990 naj bi neposredno in nepogojno napotoval na načela pravnega reda Unije. Consiglio di Stato (Italijanski državni svet) naj bi v nedavni sodbi (sez. V 4035/2009) razsodil, da se v notranjem pravnem redu načela prava Unije neposredno uporabljajo in da morajo urejati ravnanje uprave. Tako bi bilo primerno šteti, da se obveznost obrazložitve iz člena 296, drugi odstavek, PDEU in člena 41(2)(c) Listine uporablja za vse delovanje italijanske uprave, bodisi ko ta uporablja pravo Unije bodisi ko deluje v okviru lastnih pristojnosti.
- 12 Čeprav se v obravnavanem primeru postopek v glavni stvari nanaša na povsem notranji položaj, bi bilo treba v teh okoliščinah ta predlog za sprejetje predhodne odločbe glede na sodno prakso Sodišča šteti za dopusten. Ker je Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, štel, da je rešitev navedenega spora odvisna od

razlage teh določb prava unije, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je treba glede na to, da člen 1 [zakona št. 241/1990], ki zavezuje italijansko upravo k uporabi načel pravnega reda Evropske unije in upošteva načelo obrazložitve aktov javne uprave iz člena 296, drugi odstavek, PDEU in člena 41(2)(c) Listine [...], razlago člena 3 [zakona št. 241/1990] in člena 3 [zakona dežele Sicilije št. 10/1991], – v skladu s katerima se lahko neoblastni akti, torej akti, povezani s subjektivnimi pravicami, ki pa vsekakor spadajo v pristojnost, povezano z upravo, na področju pokojnin, izognejo obveznosti obrazložitve – šteti za združljivo s pravom Evropske unije ali pa tak položaj pomeni bistveno kršitev obličnosti upravne odločbe?

2. Ali je treba glede na to, da člen 3 [zakona št. 241/1990] in člen 3 [zakona dežele Sicilije št. 10/1991] določata obveznost obrazložitve aktov javne uprave iz člena 296, drugi odstavek, PDEU in člena 41(2)(c) Listine [...], šteti, da je člen 21g(2), prvi pododstavek, [zakona št. 241/1990], kakor je razlagan v upravni praksi, združljiv s členom 1 [zakona št. 241/1990], ki upravo zavezuje k uporabi načel pravnega reda Evropske unije, in da je zato združljiva in dopustna razlaga in uporaba možnosti, da uprava dopolni obrazložitev upravnih odločb med sodnim postopkom?“

Pristojnost Sodišča

- 13 Ob upoštevanje razlogov za predložitveno odločbo se postavlja vprašanje, ali je Sodišče pristojno, da odloči o vprašanjih, ki sta mu predloženi, po eni strani glede na opredelitev Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, kot „sodišča“ v smislu člena 267 PDEU in po drugi strani glede na vsebino predloženih vprašanj.
- 14 V zvezi s slednjim Regione Siciliana, italijanska, danska, nemška in grška vlada ter Evropska komisija v bistvu navajajo, da Sodišče ni pristojno za odgovor na predloženi vprašanji, saj se postopek v glavni stvari nanaša na popolnoma notranji položaj. Italijanska in grška vlada ter Komisija zlasti menijo, da napotitev na pravo Unije iz člena 1 zakona št. 241/1990 ne izpolnjuje pogojev iz sodne prakse Sodišča za priznanje njegove pristojnosti.
- 15 Sodišče je v skladu s členom 267 PDEU pristojno za predhodno odločanje o razlagi pogodb in aktov institucij Evropske unije. V okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči na podlagi tega člena je zgolj nacionalno sodišče dolžno glede na posebnosti zadeve presoditi tako o potrebi po sprejetju predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, kot tudi o upoštevnosti vprašanj, ki jih postavi Sodišču (glej v tem smislu sodbo z dne 7. julija 2011 v zadevi Agafitei in drugi, C-310/10, ZOdl., str. I-5989, točki 24 in 25 in navedena sodna praksa).
- 16 Če se torej postavlja vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, mora Sodišče načeloma odločiti (glej sodbi z dne 16. marca 2006 v zadevi Poseidon Chartering, C-3/04, ZOdl., str. I-2505, točka 15, in z dne 28. oktobra 2010 v zadevi Volvo Car Germany, C-203/09, ZOdl., str. I-10721, točka 24, in zgoraj navedeno sodbo Agafitei in drugi, točka 26).

- 17 Glede na to sodno prakso je Sodišče že velikokrat odločilo, da je v okoliščinah, v katerih dejstva v postopku v glavni stvari niso spadala na področje uporabe prava Unije, pristojno za odločanje o predlogih za sprejetje predhodne odločbe, vendar kadar so se te določbe prava Unije uporabljale na podlagi nacionalnega prava in se je to pravo sklicevalo na njihovo vsebino. V teh sodbah nacionalne določbe, ki so povzele določbe prava Unije, očitno niso omejile uporabe slednjih (sodbi z dne 17. julija 1997 v zadevi Giloy, C-130/95, Recueil, str. I-4291, točka 23, in v zadevi Leur-Bloem, C-28/95, Recueil, str. I-4161, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 18 Sodišče je namreč v zvezi s tem poudarilo, da kadar nacionalna zakonodaja uskladi rešitve, ki se uporabljajo za povsem notranje položaje, z rešitvami, ki jih vsebuje pravo Unije, da bi se tako na primer preprečila diskriminacija državljanov te države ali morebitno izkrivljanje konkurence ali da bi se zagotovila uporaba enotnega postopka za primerljive položaje, obstaja nedvomen interes Unije za to, da se zaradi izogibanja prihodnjim razlikam pri razlagi določbam ali pojmom iz prava Unije zagotovi enotna razlaga ne glede na okoliščine, v katerih se uporabljajo (zgoraj navedena sodba Agafitei in drugi, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 19 Tako je razlaga Sodišča določb prava Unije v povsem notranjih položajih upravičena, ker jih je neposredno in nepogojno naredilo za uporabne nacionalno pravo (glej v tem smislu sodbi z dne 28. marca 1995 v zadevi Kleinwort Benson, C-346/93, Recueil, str. I-615, točka 16, in z dne 11. decembra 2007 v zadevi ETI in drugi, C-280/06, ZOdl., str. I-10893, točka 25), da bi se zagotovilo enako obravnavanje povsem notranjih položajev in položajev, za katere velja pravo Unije (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Poseidon Chartering, točka 17, in sodbo z dne 14. decembra 2006 v zadevi Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, ZOdl., str. I-11987, točka 22).

- 20 V obravnavani zadevi ni sporno, da se postopek v glavni stvari nanaša na določbe nacionalnega prava, ki se uporabljajo v povsem notranjem položaju in med katerimi so v postopku v glavni stvari sporne zlasti tiste, ki se nanašajo na obrazložitev upravnih odločb.
- 21 V teh okoliščinah je treba preučiti, ali je upravičeno – kot trdi predložitveno sodišče – da Sodišče razlaga določbe, na katere se nanašata postavljeni vprašanji, ker naj bi te določbe neposredno in nepogojno naredilo za uporabne nacionalno pravo, v smislu sodne prakse, navedene v točki 19 te sodbe, zaradi tega, ker člen 1 zakona št. 241/1990 napotuje na načela pravnega reda Unije.
- 22 Italijanska vlada v zvezi s tem zlasti trdi, da je obveznost obrazložitve v celoti urejena v notranjem pravu o upravnem postopku in tako ne more biti predmet razlage Sodišča.
- 23 Vendar naj bi bila v zakonu št. 241/1990 in zakonu dežele Sicilije št. 10/1991 vsebovana posebna pravila glede obveznosti obrazložitve upravnih odločb. Poleg tega naj bi bila glede posledic kršitve te obveznosti v zakonu št. 241/1990 določena posebna pravila, ki se uporabljajo za postopek v glavni stvari na podlagi člena 37 navedenega zakona dežele Sicilije.
- 24 Kot sta med drugim navedla predložitveno sodišče Regione Siciliana in italijanska vlada, člen 3 zakona št. 241/1990 in člen 3 zakona dežele Sicilije št. 10/1991 vzpostavljata načelo obveznosti obrazložitve upravnih odločb, pri čemer zlasti urejata obvezno vsebino take obrazložitve. Poleg tega v zvezi s posledicami kršitve te obveznosti člen 21g(2) zakona št. 241/1990 določa, da se odločba ne more razveljaviti,

če je v pristojnosti, povezani z upravo, in če je očitno, da se njen izrek ne bi mogel razlikovati od tega, ki je bil sprejet. Nazadnje, po mnenju predložitvenega sodišča zadnjenavedena določba dovoljuje, da se pod določenimi pogoji prizna možnost za dopolnitev upravne odločbe med sodnim postopkom.

- 25 Nasprotno pa zakon št. 241/1990 v členu 1 na splošno napotuje na „načela pravnega reda Skupnosti“, in ne izrecno na člen 296, drugi odstavek, PDEU in člen 41(2)(c) Listine, na katera se nanašata vprašanji za predhodno odločanje, ali celo na druga pravila prava Unije v zvezi z obveznostjo obrazložitve odločb.
- 26 V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da je italijansko pravo naredilo za neposredno uporabne določbe, na katere se nanašata postavljeni vprašanji.
- 27 Prav tako v teh okoliščinah ni mogoče šteti, da je v obravnavanem primeru napotitev na pravo Unije za ureditev povsem notranjega položaja nepogojna, tako da bi bilo mogoče določbe, na kateri se nanašata postavljeni vprašanji, v zadevi v glavni stvari uporabiti brez omejitev.
- 28 V zvezi s tem je treba poudariti, da Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, ne navaja, da bi bila posledica te napotitve to, da se ne uporabijo nacionalna pravila o obveznosti obrazložitve, ampak člen 296, drugi odstavek, PDEU in člen 41(2)(c) Listine, katerih besedilo se poleg tega ne nanaša na države članice, ampak samo na institucije in organe Unije, ali še celo druga pravila prava Unije o obveznosti obrazložitve, tudi če gre za povsem notranji položaj, da bi se enako obravnavali povsem notranji položaji in tisti, za katere velja pravo Unije.

- 29 Tako ne predložitvena odločba ne zakon št. 241/1990 ne vsebujeta dovolj natančnih navedb, iz katerih bi bilo mogoče sklepati, da naj bi s sklicevanjem na načela pravnega reda Unije v členu 1 zakona št. 241/1990 nacionalni zakonodajalec glede obveznosti obrazložitve poskušal napotiti na določbi člena 296, drugi odstavek, PDEU in člena 41(2)(c) Listine ali še celo drugih pravil prava Unije o obveznosti obrazložitve, da bi se uporabilo enako obravnavanje notranjih položajev in položajev, za katere velja pravo Unije. Tako ni mogoče sklepati, da v obravnavanem primeru obstaja interes Unije za ohranitev enakosti razlage teh določb.
- 30 Iz vsega navedenega izhaja, da glede na predmet vprašanj Sodišče ni pristojno za odločanje o vprašanjih, ki jih je predložilo Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana.
- 31 V teh okoliščinah ni treba preučiti, ali je v kontekstu postopka v glavni stvari Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, sodišče v smislu člena 267 PDEU.

Stroški

- 32 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Sodišče Evropske unije ni pristojno za odločanje o vprašanjih, ki jih je z odločbo z dne 20. septembra 2010 predložilo Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Italija).

Podpisi