

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2011. december 21.*

A C-482/10. sz. ügyben,

az EUMSZ 276. cikk alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Olaszország) a Bírósághoz 2010. október 6-án érkezett, 2010. szeptember 20-i határozatával terjesztett elő az előtte

Teresa Cicala

és

a **Regione Siciliana**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: K. Lenaerts tanácselnök, Juhász E., G. Arestis, T. von Danwitz (előadó) és D. Šváby bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,
hivatalvezető: A. Calot Escobar,

* Az eljárás nyelve: olasz.

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Regione Siciliana képviselőjében V. Farina és D. Bologna avvocati,
- az olasz kormány képviselőjében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője S. Varone avvocato dello Stato,
- a dán kormány képviselőjében V. Pasternak Jørgensen, meghatalmazotti minőségben,
- a német kormány képviselőjében T. Henze, J. Möller és N. Graf Vitzthum, meghatalmazotti minőségben,
- a görög kormány képviselőjében E.-M. Mamouna, K. Paraskevopoulou és I. Bakopoulos, meghatalmazotti minőségben,
- az Európai Bizottság képviselőjében C. Cattabriga és H. Kraemer, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 41. cikke (2) bekezdésének c) pontjában szereplő, a közigazgatási aktusok indokolására vonatkozó elv értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet T. Cicala és a Regione Siciliana között, T. Cicala nyugdíja összegének csökkentését és a korábbi időszakokban átutalt összegek visszatérítését előíró határozat tárgyában indult jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

- 3 A 2005. február 11-i 15. sz. törvénnyel (a GURI 2005. február 21-i 42. száma, 4. o.) módosított, a közigazgatási eljárásra és a közigazgatási dokumentumokhoz történő hozzáféréshez való jogra vonatkozó új szabályokról szóló, 1990. augusztus 7-i 241. sz. törvény (a GURI 1990. augusztus 18-i 192. száma, 7. o.; a továbbiakban: 241/1990. sz. törvény) 1. cikke előírja:

„A közigazgatási tevékenység törvényben meghatározott célokat követ, és e tevékenységet a takarékoság, a hatékonyság, a pártatlanság, a nyilvánosság és az átláthatóság követelménye a jelen törvényben és az egyes eljárásokat szabályozó egyéb rendelkezésekben, valamint a közösségi jogrendből fakadó elvekben szereplő részletszabályoknak megfelelően szabályozza.”

- 4 Az indokolási kötelezettségre vonatkozóan a 241/1990. sz. törvény 3. cikkének (1) és (2) bekezdése így rendelkezik:

„(1) A (2) bekezdésben foglalt eseteket kivéve minden közigazgatási határozatot [...] indokolni kell. Az indokolásnak tartalmaznia kell a ténykörményeket, valamint azokat a jogi indokokat, amelyek alapján a közigazgatási szerv e határozatot az ügyiratok előzetes vizsgálatának eredménye alapján meghozta.

(2) A normatív aktusokat és az általános hatályú aktusokat nem kell indokolni.”

- 5 A 241/1990. sz. törvény 21g. cikke (2) bekezdésének első albekezdése előírja:

„Az eljárási szabályok vagy az aktusok alakszerűségére vonatkozó szabályok megsértésével elfogadott határozat nem semmisíthető meg, ha – tekintettel arra, hogy e határozat elfogadása a közigazgatás mérlegelést nem engedő jogkörébe tartozik – nyilvánvaló, hogy annak rendelkező része nem térne el a ténylegesen elfogadottól.”

- 6 A közigazgatási határozatokra, a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférési jogra és a közigazgatási tevékenység működésének javítására vonatkozó rendelkezésekről szóló, 1991. április 30-i 10. sz. szicíliai tartományi törvény (a továbbiakban: 10/1991. sz. szicíliai tartományi törvény) 3. cikke szó szerint megismétli a 241/1990. sz. törvény 3. cikkét.

- 7 A 10/1991. sz. szicíliai tartományi törvény 37. cikke ekképp rendelkezik:

„A jelen törvényben nem szabályozott esetekben a 241/1990. sz. törvény rendelkezései a későbbi módosításokkal és kiegészítésekkel, valamint e törvény végrehajtási intézkedéseivel együttesen alkalmazandók, amennyiben azok összeegyeztethetők egymással.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 8 T. Cicala, aki a Regione Siciliana alkalmazottja volt, az utóbbi által folyósított nyugdíj jogosultja. Egy 1997-ben kelt feljegyzésben a Regione Siciliana tájékoztatta az érintettet arról, hogy a nyugdíjának egy korábbi tartományi rendelettel megállapított összege magasabb annál, mint amire ténylegesen jogosult lenne, és ezt az összeget csökkentik, valamint ezzel egyidejűleg a jogosulatlanul kifizetett összegeket vissza kell térítenie. T. Cicala megsemmisítés iránti keresetet nyújtott be e feljegyzéssel szemben a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana-hoz (Számvevőszék, Szicília tartomány ítélkező tanács) az aktus indokolásának teljes hiányára hivatkozva, amely többek között nem teszi lehetővé a tényállási elemek, valamint nyugdíjának csökkentését és a jogosulatlanul kifizetett összegek visszatéríttetését igazoló jog meghatározását.
- 9 A Regione Siciliana e tekintetben arra hivatkozik, hogy a megtámadott feljegyzés a közigazgatás mérlegelést nem engedő jogkörébe tartozott, és annak rendelkező része nem térne el az elfogadottól. A bírósági eljárás során tájékoztatást adott az e feljegyzést igazoló indokokkal kapcsolatban, és arra hivatkozott, hogy a 241/1990. sz. törvény 21g. cikke alapján az nem semmisíthető meg.

- 10 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana kifejti a Bíróságnak az előterjesztett kérdések megválaszolására vonatkozó hatáskörével kapcsolatos megfontolásokat. A Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana legelőször is megjegyzi, hogy az alapügygel kapcsolatban bírósági feladatokat lát el. A nyugdíjak tárgyában ugyanis az ügy érdemével kapcsolatos kizárólagos igazságszolgáltatási jogköre van, és hatáskörrel bír a közigazgatási határozatok megsemmisítésére. Ezért a C-192/98. sz. ANAS-ügyben 1999. november 26-án hozott végzés (EBHT 1999, I-8583. o.) és a C-440/98. sz. RAI-ügyben hozott végzés (EBHT 1999., I-8597. o.) alapjául szolgáló ügyekkel ellentétben, amelyekben a Bíróság megállapította, hogy nem rendelkezik hatáskörrel a Corte dei conti által előterjesztett kérdésekről határozni, a jelen jogvita keretei között nem közigazgatási hatóságnak kell tekinteni ez utóbbit, hanem az EUMSZ 267. cikk értelmében vett bíróságnak.
- 11 A Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana továbbá megjegyzi, hogy az előterjesztett kérdések elfogadhatók. A 241/1990. sz. törvény 1. cikkének (1) bekezdése közvetlen és feltétel nélküli utalást tartalmaz az uniós jogrendből fakadó elvekre. A Consiglio di Stato (államtanács) egy közelmúltban hozott ítéletében (sez. V 4035/2009) úgy határozott, hogy az uniós jogelvek közvetlenül alkalmazandók a belső jogrendben, és e jogelveknek kell meghatározniuk a közigazgatás magatartását. Így meg kell állapítani, hogy az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében, valamint a Charta 41. cikke (2) bekezdésének c) pontjában foglalt indoklási kötelezettség az olasz közigazgatás valamennyi cselekményére vonatkozik, akár az uniós jog végrehajtása során, akár e közigazgatás saját hatáskörei keretében hajtják végre ezeket.
- 12 E körülmények között – még ha a jelen esetben az alapjogvita egy tisztán belső helyzetre vonatkozik is – a jelen előzetes döntéshozatalra utalást a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően elfogadhatónak kell tekinteni. Mivel úgy ítélte meg, hogy az említett jogvita eldöntése az uniós jog e rendelkezéseinek értelmezésétől függ, a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana úgy határozott, hogy

felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Tekintettel arra, hogy [241/1990. sz. törvény] 1. cikke az európai uniós jogrend elveinek alkalmazására kötelezi az olasz közigazgatást, valamint az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében és [a Charta] 41. cikke (2) bekezdésének c) pontjában szereplő, a közigazgatási aktusok indokolásának kötelezettségére figyelemmel, az európai uniós joggal összeegyeztethetőnek kell-e tekinteni a [241/1990. sz. törvény] 3. cikkének és a [10/1991. sz. szicíliai tartományi törvény] 3. cikkének azon értelmezését és alkalmazását, miszerint az alanyi jogokat érintő és a nyugdíjak tárgyában a közigazgatási szerv által semmilyen mérlegelést nem engedő jogkörben hozott vegyes aktusok mentesülhetnek az indokolási kötelezettség alól, és ez az eset a közigazgatási határozat lényeges alaki követelményének megsértését jelenti-e?

- 2) Tekintettel arra, hogy [241/1990. sz. törvény] és a [10/1991. sz. szicíliai tartományi törvény] 3. cikke előírja a közigazgatási aktusok indokolásának kötelezettségét, valamint az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében és [a Charta] 41. cikke (2) bekezdésének c) pontjában szereplő, a közigazgatási aktusok indokolásának kötelezettségére figyelemmel, a [241/1990. sz. törvény] közigazgatási ítélkezési gyakorlat által értelmezett 21g. cikke (2) bekezdésének első albekezdését összeegyeztethetőnek kell-e tekinteni a [240/1990. sz. törvény] 1. cikkével, amely az európai uniós jogrend elveinek alkalmazását írja elő a közigazgatási hatóság számára, és ebből következőleg összeegyeztethető-e és elfogadható-e azon lehetőség értelmezése és alkalmazása, miszerint a közigazgatási hatóság határozatának indokolását a bírósági eljárásban kiegészítheti?”

A Bíróság hatásköréről

- 13 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolására tekintettel az a kérdés merül fel, hogy a Bíróságnak van-e hatásköre arra, hogy az elé terjesztett kérdésekre válaszoljon, egyfelől a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Sicilianának az EUMSZ 267. cikke értelmében vett „bíróságnak” való minősítésére, és másfelől az említett kérdések tárgyára tekintettel.
- 14 Ez utóbbival kapcsolatban a Regione Siciliana, az olasz, a dán, a német és a görög kormány, valamint az Európai Bizottság lényegében arra hivatkozik, hogy a Bíróságnak nincs hatásköre az előterjesztett kérdésekre válaszolni, mivel az alapjogvita tisztán belső helyzetre vonatkozik. Az olasz és a görög kormány, valamint a Bizottság úgy ítéli meg többek között, hogy a 241/1990. sz. törvény 1. cikkének (1) bekezdésében az uniós jogra tett utalás nem felel meg a Bíróság ítélkezési gyakorlata által az utóbbi hatáskörének elismerésével kapcsolatban támasztott követelményeknek.
- 15 Az EUMSZ 267. cikknek megfelelően a Bíróság a Szerződések és az uniós intézmények jogi aktusai értelmezése vonatkozásában rendelkezik hatáskörrel előzetes döntés meghozatalára. A Bíróság és a nemzeti bíróságok között az e cikk által bevezetett együttműködés keretében kizárólag a nemzeti bíróság feladata annak eldöntése, hogy az ügy sajátos jellemzőire tekintettel az ítélet meghozatalához szükség van-e az előzetes döntéshozatalra, és hogy a Bíróságnak feltett kérdések relevánsak-e (lásd ebben az értelemben a C-310/10. sz., Agafitei és társai ügyben 2011. július 7-én hozott ítélet [EBHT 2011., I-5989. o.] 24. és 25. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 16 Következésképpen, ha a nemzeti bíróságok által előterjesztett kérdések uniós jogi rendelkezés értelmezésére vonatkoznak, a Bíróságnak főszabály szerint határozatot kell hoznia (lásd a C-3/04. sz. Poseidon Chartering ügyben 2006. március 16-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-2505. o.] 15. pontját, a C-203/09. sz. Volvo Car Germany ügyben 2010. október 28-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-10721. o.] 24. pontját, valamint a fent hivatkozott Agafitei és társai ügyben hozott ítélet 26. pontját).

- 17 Ezen ítélkezési gyakorlat alapján a Bíróság már több alkalommal kimondta, hogy hatáskörrel rendelkezik az uniós jogi rendelkezésekre vonatkozó, előzetes döntéshozatal iránti kérelmekről való döntésre olyan helyzetekben, amikor az alapeljárás tárgyát képező tények nem tartoznak ugyan az uniós jog hatálya alá, de e jog rendelkezéseit a nemzeti jog a tartalmukra való hivatkozással alkalmazandóvá teszi. Ezekben az ítéletekben az uniós jog rendelkezéseit tartalmazó nemzeti rendelkezések nyilvánvalóan nem korlátozták ez utóbbiak alkalmazását (a C-130/95. sz. Giloy-ügyben 1997. július 17-én hozott ítélet [EBHT 1997., I-4291. o.] 23. pontja, valamint a C-28/95. sz. Leur-Bloem-ügyben hozott ítélet [EBHT 1997., 4161. o.] 27. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 18 A Bíróság ugyanis e tekintetben azt hangsúlyozta, hogy ha valamely nemzeti szabályozás a tisztán belső helyzetekre adott megoldásaiban összhangban van az uniós joggal – például annak érdekében, hogy elkerüljék a belföldi állampolgárokkal szembeni hátrányos megkülönböztetést vagy a verseny esetleges torzulását, illetve biztosítsák a hasonló helyzetek egységes kezelését –, uniós érdek, hogy a jövőbeli eltérő értelmezések megakadályozása érdekében egységesen értelmezzék az uniós jogból vett rendelkezéseket vagy fogalmakat, függetlenül attól, hogy milyen körülmények között alkalmazzák őket (a fent hivatkozott Agafitei és társai ügyben hozott ítélet 39. pontja, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 19 Ekképpen azt, hogy a Bíróság tisztán belső helyzetekben értelmezzék az uniós jog rendelkezéseit, igazolja, hogy e rendelkezéseket a nemzeti jog közvetlenül és feltétel nélkül alkalmazhatóvá tette (lásd ebben az értelemben a C-346/93. sz. Kleinwort Benson ügyben 1995. március 28-án hozott ítélet [EBHT 1995., I-615. o.] 16. pontját, valamint a C-280/06. sz., ETI és társai ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-10893. o.] 25. pontját) a belső helyzetek és az uniós jog által szabályozott helyzetek azonos módon történő kezelésének biztosítása érdekében (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Poseidon Chartering ügyben hozott ítélet 17. pontját, valamint a C-217/05. sz. Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio ügyben 2006. december 14-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-11987. o.] 22. pontját).

- 20 A jelen esetben nem vitatott, hogy az alapjogvita olyan nemzeti jogi rendelkezésekre vonatkozik, amelyeket tisztán nemzeti összefüggések között kell alkalmazni, és amelyek közül az alapjogvitában különösen a közigazgatási aktusok indokolásával kapcsolatos rendelkezések vitatottak.
- 21 E körülmények között azt kell megvizsgálni, hogy az előterjesztett kérdésekben szereplő rendelkezések Bíróság általi értelmezését – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság állítja – igazolja-e az az indok, hogy e rendelkezéseket a nemzeti jog a 241/1990. sz. törvény 1. cikkében az uniós jogrendből fakadó elvekre való hivatkozás révén közvetlenül és feltétel nélkül alkalmazandóvá tette a jelen ítélet 19. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat értelmében.
- 22 E tekintetben az olasz kormány többek között azt állítja, hogy az indokolási kötelezettséget teljes mértékben szabályozza a közigazgatási eljárásra vonatkozó belső jog, és ezért a Bíróság nem értelmezheti azt.
- 23 Márpedig a 241/1990. sz. törvény, valamint a 10/1991. sz. szicíliai tartományi törvény különös szabályokat ír elő a közigazgatási aktusok indokolásának kötelezettségével kapcsolatban. Ezenfelül a 241/1990. sz. törvény e kötelezettség megsértésének jogkövetkezményeit illetően különös szabályokat mond ki, amelyek az említett szicíliai tartományi törvény 37. cikke alapján alkalmazandók az alapeljárásra.
- 24 Így – amint maga a kérdést előterjesztő bíróság, a Regione Siciliana, valamint az olasz kormány is megjegyezte – a 241/1990. sz. törvény 3. cikke és a 10/1991. sz. szicíliai tartományi törvény 3. cikke kimondja a közigazgatási határozatok indokolásának kötelezettségét, többek között szabályozva ezen indokolás kötelező tartalmát. Ezenfelül e kötelezettség megsértésének jogkövetkezményeiként a 241/1990. sz. törvény 21g. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a határozat nem semmisíthető meg, ha annak meghozatala a közigazgatás mérlegelést nem engedő jogkörébe tartozik, és

nyilvánvaló, hogy e határozat rendelkező része nem térne el az elfogadottól. Végül a kérdést előterjesztő bíróság szerint ez utóbbi rendelkezés bizonyos feltételek mellett elismeri annak lehetőségét, hogy a közigazgatási aktus indokolását a bírósági eljárás során kiegészítsék.

- 25 Ezzel szemben a 241/1990. sz. törvény az 1. cikkében a „közösségi jogrendből fakadó elvekre” utal általánosságban, és nem konkrétan az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben szereplő EUMSZ 296. cikk második bekezdésre és a Charta 41. cikke (2) bekezdésének c) pontjára, illetve az aktusok indokolásának kötelezettségével kapcsolatos más uniós jogszabályokra.
- 26 E körülmények között nem állapítható meg, hogy az előterjesztett kérdésekben szereplő rendelkezéseket önmagukban közvetlenül alkalmazhatóvá tette az olasz jog.
- 27 Ehhez hasonlóan e körülmények között az sem állapítható meg, hogy a tisztán belső helyzetek szabályozása érdekében az uniós jogra való hivatkozás a jelen esetben feltétel nélküli oly módon, hogy az említett kérdésekben szereplő rendelkezések korlátozás nélkül alkalmazhatók az alapügyben szereplő helyzetre.
- 28 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana egyáltalán nem állította azt, hogy e hivatkozásnak az a következménye, hogy kizárja az indokolási kötelezettségre vonatkozó nemzeti szabályok alkalmazását az EUMSZ 296. cikk második bekezdése és a Charta 41. cikke (2) bekezdésének c) pontja javára, amelynek szövegük alapján egyébként nem a tagállamok a címzettjei, hanem kizárólag az Unió intézményei és szervei, vagy pedig az indokolási kötelezettségre vonatkozó más uniós jogszabályok javára, még akkor is, ha tisztán belső helyzetről van szó, a tisztán belső helyzetek és az uniós jog által szabályozott helyzetek azonos módon való kezelése érdekében.

- 29 Ekképpen sem az előzetes döntéshozatalra utaló határozat, sem a 241/1990. sz. törvény nem tartalmaz kellőképpen pontos útmutatást, amelyekből arra lehetne következtetni, hogy azáltal, hogy a 241/1990. sz. törvény 1. cikkében az uniós jogból fakadó elvekre hivatkozik, a nemzeti jogalkotó az indokolási kötelezettség tekintetében az EUMSZ 296. cikk második bekezdésében és a Charta 41. cikke (2) bekezdésének c) pontjában szereplő rendelkezések, vagy pedig az aktusok indokolásának kötelezettségére vonatkozó más uniós jogszabályok tartalmára kívánt volna hivatkozni a tisztán belső helyzetek és az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetek azonos módon való kezelése érdekében. Nem vonható le tehát az a következtetés, hogy a jelen esetben az e rendelkezések értelmezése egységességének fenntartásához fűződő uniós érdek áll fenn.
- 30 A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy a Bíróság a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana által előterjesztett kérdések tárgyára tekintettel nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy választ adjon e kérdésekre.
- 31 E körülmények között nem kell megvizsgálni azt, hogy a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana az alapjogvita összefüggései között az EUMSZ 267. cikk értelmében vett bíróság-e.

A költségekről

- 32 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

Az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy választ adjon a Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Olaszország) 2010. szeptember 20-i határozatával előterjesztett kérdésekre.

Aláírások