

CICALA

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 21 grudnia 2011 r.*

W sprawie C-482/10

mającej za przedmiot wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie 267 TFUE, złożony przez Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Włochy) postanowieniem z dnia 20 września 2010 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 6 października 2010 r., w postępowaniu:

Teresa Cicala

przeciwko

Regione Siciliana,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (sprawozdawca) i D. Šváby, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,
sekretarz: A. Calot Escobar,

* Język postępowania: włoski.

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Regione Siciliana przez V. Farinę oraz D. Bolognę, avvocati,

- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez S. Varone, avvocato dello Stato,

- w imieniu rządu duńskiego przez V. Pasternak Jørgensen, działającą w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego, J. Möllera oraz N. Grafa Vitzthuma, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu greckiego przez E.M. Mamounę, K. Paraskevopoulou oraz I. Bakopoulou, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Cattabrigę oraz H. Kraemera, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni zasady uzasadniania aktów administracji publicznej, o której mowa w art. 296 akapit drugi TFUE oraz w art. 41 ust. 2 lit. c) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy T. Cicalą a Regione Siciliana w przedmiocie decyzji przewidującej obniżenie emerytury T. Cicali i odzyskanie kwot wypłaconych za poprzednie okresy.

Ramy prawne

- 3 Ustawa nr 241 z dnia 7 sierpnia 1990 r. w sprawie nowych zasad dotyczących postępowania administracyjnego oraz prawa dostępu do dokumentów administracyjnych (GURI nr 192 z dnia 18 sierpnia 1990 r., s. 7), zmieniona ustawą nr 15 z dnia 11 lutego 2005 r. (GURI nr 42 z dnia 21 lutego 2005 r., s. 4) (zwana dalej „ustawą nr 241/1990”) w art. 1 ust. 1 przewiduje:

„Działalność administracyjna służy celom określonym ustawą i jest regulowana kryteriami ekonomii, skuteczności, bezstronności, jawności i przejrzystości zgodnie z zasadami przewidzianymi przez niniejszą ustawę i inne przepisy regulujące odrębne postępowania, jak również przez zasady oparte na wspólnotowym porządku prawnym”.

- 4 Artykuł 3 ust. 1 i 2 ustawy nr 241/1990 w zakresie obowiązku uzasadnienia stanowi:

„1. Każda decyzja administracyjna [...] wymaga uzasadnienia, z wyjątkiem wypadków przewidzianych w ust. 2. Uzasadnienie powinno wskazywać okoliczności faktyczne i argumenty prawne, które skłoniły organ administracyjny do wydania tej decyzji, z uwzględnieniem wyników poprzedniej analizy akt sprawy.

2. Uzasadnienie nie jest wymagane dla aktów normatywnych i aktów powszechnie obowiązujących”.

- 5 Artykuł 21g ust. 2 akapit pierwszy ustawy nr 241/1990 ma następujące brzmienie:

„Decyzja wydana z naruszeniem zasad postępowania lub zasad dotyczących formy aktów nie może być uchylona, jeżeli ze względu na okoliczność, że wchodzi ona w zakres ograniczonej kompetencji administracji, jest oczywiste, iż jej osnowa nie mogła być inna od faktycznie wydanej”.

- 6 Artykuł 3 regionalnej ustawy Sycylii nr 10 z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie przepisów dotyczących decyzji administracyjnych, prawa dostępu do dokumentów administracyjnych i poprawy funkcjonowania działalności administracyjnej (zwanej dalej „sycylijską ustawą regionalną nr 10/1991”) dosłownie powtarza art. 3 ustawy nr 241/1990.

7 Artykuł 37 sycylijskiej ustawy regionalnej nr 10/1991 stanowi:

„W sprawach nieuregulowanych niniejszą ustawą stosuje się, w zakresie w jakim są one zgodne, przepisy ustawy nr 241/1990, łącznie ze zmianami i późniejszymi uzupełnieniami, a także związanymi z tym przepisami wykonawczymi”.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 8 T. Cicala, która była zatrudniona przez Regione Siciliana, jest uprawniona do wypłacanej przez niego emerytury. Zawiadomieniem z 1997 r. Regione Siciliana poinformował zainteresowaną, że kwota jej emerytury ustalona wcześniej dekretem regionalnym była wyższa od faktycznie jej należnej oraz że kwota ta zostanie obniżona, a nienależnie wypłacone sumy zostaną jednocześnie odzyskane. T. Cicala wniosła skargę o uchylenie tego zawiadomienia do Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, powołując się na całkowity brak uzasadnienia aktu, niepozwalający w szczególności ustalić okoliczności faktycznych i prawnych uzasadniających obniżenie jej emerytury i odzyskanie nienależnie wypłaconych kwot.
- 9 Regione Siciliana twierdził w tym względzie, że zaskarżone zawiadomienie należało do ograniczonej kompetencji administracji i że jego osnowa nie mogła być odmienna od wydanej. W postępowaniu sądowym dostarczył wyjaśnień dotyczących podstaw uzasadniających to zawiadomienie i uznał, że zgodnie z art. 21g ustawy nr 241/1990 nie można go uchylić.

- 10 W postanowieniu odsyłającym Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana uznał argumenty dotyczące kompetencji Trybunału do udzielenia odpowiedzi na zadane pytania. Twierdzi on przede wszystkim, że w kontekście sprawy przed sądem krajowym sprawuje on funkcję sędowniczą, bowiem w zakresie emerytur wykonuje on wyłączną kompetencję materialną i jest właściwy do uchylania aktów administracyjnych. Zatem w przeciwieństwie do spraw, które doprowadziły do wydania postanowień z dnia 26 listopada 1999 r. w sprawie C-192/98 ANAS, Rec. s. I-8583 i w sprawie C-440/98 RAI, Rec. s. I-8597, w których Trybunał uznał się za niewłaściwy do orzekania w przedmiocie pytań zadanych przez Corte dei conti, w ramach niniejszego sporu należy uważać go nie za organ administracyjny, lecz za sąd w rozumieniu art. 267 TFUE.
- 11 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana zauważył również, że przedstawione Trybunałowi pytania są dopuszczalne. Artykuł 1 ust. 1 ustawy nr 241/1990 zawiera bezpośrednie i bezwarunkowe odesłanie do zasad opartych na porządku prawnym Unii. W niedawnym wyroku (sez. V 4035/2009) Consiglio di Stato (rada państwa) orzekła, że zasady prawa Unii mają bezpośrednie zastosowanie w krajowym porządku prawnym i powinny regulować działanie administracji. Należy też uznać, że obowiązek uzasadnienia określony w art. 296 akapit drugi TFUE i w art. 41 ust. 2 lit. c) karty ma zastosowanie do wszystkich działań włoskiej administracji, niezależnie od tego, czy są to działania prowadzone w ramach wykonywania prawa Unii, czy też w ramach kompetencji własnych tej administracji.
- 12 W tych okolicznościach nawet jeśli w niniejszym wypadku spór przed sądem krajowym dotyczy sytuacji czysto wewnętrznej, zgodnie z orzecznictwem Trybunału niniejsze odesłanie prejudycjalne należy uznać za dopuszczalne. Uznając, że rozstrzygnięcie rzonego sporu zależy od interpretacji tych przepisów prawa Unii, Corte

dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy w związku z tym, że art. 1 [ustawy nr 241/90] zobowiązuje włoską administrację do stosowania zasad porządku prawnego Unii Europejskiej oraz biorąc pod uwagę obowiązek uzasadnienia aktów prawnych wydawanych przez administrację publiczną wynikający z art. 296 akapit drugi TFUE i art. 41 ust. 2 lit. c) Karty [...], za zgodne z prawem Unii Europejskiej należy uważać interpretację i stosowanie art. 3 [ustawy nr 241/1990] oraz art. 3 [sycylijskiej ustawy regionalnej nr 10/1991], które wskazują, że akty mieszane, tj. akty, które dotyczą praw subiektywnych i w każdym wypadku należą do ograniczonej kompetencji administracji w dziedzinie emerytur, nie muszą podlegać obowiązkowi uzasadnienia i czy taka sytuacja stanowi naruszenie podstawowych wymogów dotyczących formy decyzji administracyjnej?

- 2) Czy w związku z tym, że art. 3 [ustawy nr 241/90] i art. 3 [sycylijskiej ustawy regionalnej nr 10/1991] przewidują obowiązek uzasadnienia aktów administracji publicznej oraz biorąc pod uwagę obowiązek uzasadnienia aktów prawnych wydawanych przez administrację publiczną wynikający z art. 296 akapit drugi TFUE i art. 41 ust. 2 lit. c) Karty [...], należy uznać, że art. 21g ust. 2 akapit pierwszy [ustawy nr 241/1990], w świetle jego wykładni dokonanej w orzecznictwie administracyjnym, jest zgodny z art. 1 [ustawy nr 241/1999], który zobowiązuje organy administracji do stosowania zasad porządku prawnego Unii Europejskiej, a w konsekwencji czy zgodne z prawem i dopuszczalne są interpretacja i stosowanie przyznanej administracji możliwości uzupełnienia uzasadnienia decyzji administracyjnej w toku postępowania?”

W przedmiocie właściwości Trybunału

- 13 Ze względu na uzasadnienie odesłania powstają pytania, czy Trybunał jest właściwy do wypowiedzenia się w przedmiocie przedstawionych mu pytań w kwestii, po pierwsze, zakwalifikowania Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana jako „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, a po drugie, przedmiotu rzezonnych pytań.
- 14 W tym ostatnim względzie Regione Siciliana, rządy włoski, duński, niemiecki, i grecki, a także Komisja Europejska zasadniczo powołują się na brak właściwości Trybunału do udzielenia odpowiedzi na przedstawione mu pytania na tej podstawie, że spór przed sądem krajowym dotyczy sytuacji czysto krajowej. Rządy włoski i grecki, a także Komisja są zdania, że przewidziane w art. 1 ustawy nr 241/1990 odesłanie do prawa Unii nie spełnia warunków nałożonych przez orzecznictwo Trybunału dla uznania swojej właściwości.
- 15 Zgodnie z art. 267 TFUE Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni traktatów oraz aktów wydanych przez instytucje Unii. W ramach ustanowionej przez ten artykuł współpracy między Trybunałem i sądami krajowymi wyłącznie do sądu krajowego należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności każdej sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i znaczenia dla sprawy pytań skierowanych do Trybunału (zob. podobnie wyrok z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie C-310/10 Agafitei i in., Zb.Orz. s. 5989, pkt 24, 25, a także przytoczone tam orzecznictwo).
- 16 W konsekwencji jeśli skierowane do Trybunału przez sądy krajowe pytania dotyczą wykładni przepisów prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. wyroki: z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-3/04 Poseidon Chartering, Zb.Orz. s. I-2505, pkt 15; z dnia 28 października 2010 r. w sprawie C-203/09 Volvo Car Germany, Zb.Orz. s. I-10721, pkt 24; a także ww. wyrok w sprawie Agafitei i in., pkt 26).

- 17 Na podstawie tego orzecznictwa Trybunał wielokrotnie uznawał swoją właściwość do orzekania w przedmiocie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczących przepisów prawa Unii w sytuacjach, w których stan faktyczny postępowania przed sądem krajowym sytuował się poza zakresem stosowania prawa Unii, lecz w których przepisy tego prawa znalazły zastosowanie do sprawy za pośrednictwem prawa krajowego, ze względu na zawarte w prawie krajowym odesłanie do ich treści. W tych okolicznościach przepisy krajowe powtarzające przepisy prawa Unii nie ograniczyły w sposób oczywisty stosowania tych ostatnich (wyroki: z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-130/95 Giloy, Rec. s. I-4291, pkt 23; a także z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie C-28/95 Leur-Bloem, Rec. s. I-4161, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 18 Trybunał podkreślił w tym względzie, że jeżeli ustawodawstwo krajowe dostosowuje się w zakresie rozwiązań sytuacji czysto wewnętrznych do rozwiązań przyjętych w prawie Unii, na przykład w celu uniknięcia dyskryminacji krajowych podmiotów lub ewentualnego zakłócenia konkurencji czy też zapewnienia jednolitej procedury dla porównywalnych sytuacji, istnieje określony interes Unii w tym, by celem uniknięcia przyszłych rozbieżności w wykładni przepisy lub pojęcia przejęte z prawa Unii były interpretowane w sposób jednolity, bez względu na warunki, w jakich mają być stosowane (ww. wyrok w sprawie Agafitei i in., pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 19 Zatem wykładnia przepisów prawa Unii dokonana przez Trybunał w sytuacjach czysto krajowych jest uzasadniona tym, że znajdują one zastosowanie poprzez prawo krajowe w sposób bezpośredni i bezwarunkowy (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 marca 1995 r. w sprawie C-346/93 Kleinwort Benson, Rec. s. I-615, pkt 16; a także z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-280/06 ETI i in., Zb.Orz. s. I-10893, pkt 25) w celu zapewnienia identycznego traktowania sytuacji krajowych i sytuacji regulowanych prawem Unii (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Poseidon Chartering, pkt 17; a także wyrok z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie C-217/05 Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, Zb.Orz. s. I-11987, pkt 22).

- 20 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że spór przed sądem krajowym dotyczy przepisów prawa krajowego, które mają zastosowanie w kontekście czysto krajowym i wśród których w szczególności te dotyczące uzasadnienia aktów administracyjnych są przedmiotem tego sporu.
- 21 W tych okolicznościach należy zbadać, czy interpretacja przez Trybunał przepisów, których dotyczą przedstawione pytania, jest uzasadniona tym, jak twierdzi sąd krajowy, że przepisy te znalazły zastosowanie poprzez prawo krajowe w sposób bezpośredni i bezwarunkowy w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 19 niniejszego wyroku ze względu na odesłania dokonane w art. 1 ustawy nr 241/1990 do zasad opartych na porządku prawnym Unii.
- 22 W tym względzie rząd włoski twierdzi w szczególności, że obowiązek uzasadnienia jest w całości regulowany prawem krajowym dotyczącym procedury administracyjnej, a zatem nie może być przedmiotem interpretacji Trybunału.
- 23 Ustawa nr 241/1990, jak i sycylijska ustawa regionalna nr 10/1991, przewidują szczególne zasady w odniesieniu do obowiązku uzasadnienia aktów administracyjnych. Ponadto ustawa nr 241/1990 w odniesieniu do skutków naruszenia tego obowiązku ustanawia szczególne zasady, które mają zastosowanie do postępowania przed sądem krajowym w trybie art. 37 rzeszonej sycylijskiej ustawy regionalnej.
- 24 Jak w szczególności stwierdzili sam sąd krajowy, Regione Siciliana oraz rząd włoski, art. 3 ustawy nr 241/1990 i art. 3 sycylijskiej ustawy regionalnej nr 10/1991 ustanawiają zasadę obowiązku uzasadnienia decyzji administracyjnych, regulując w szczególności obowiązkową treść takiego uzasadnienia. Ponadto jeśli chodzi o skutki naruszenia tego obowiązku, art. 21g ust. 2 ustawy nr 241/1990 przewiduje, że decyzja nie

może zostać uchylona, jeżeli wchodzi w zakres ograniczonej kompetencji administracji i jest oczywiste, że jej osnowa nie mogłaby być inna od wydanej. Wreszcie zdaniem sądu krajowego ten ostatni przepis dopuszcza pod pewnymi warunkami możliwość uzupełnienia uzasadnienia aktu administracyjnego w toku postępowania.

- 25 Natomiast ustawa nr 241/1990 w art. 1 odsyła w sposób ogólny do „zasad opartych na wspólnotowym porządku prawnym”, a nie konkretnie do art. 296 akapit drugi TFUE i art. 41 ust. 2 lit. c) karty, których dotyczą pytania prejudycjalne, czy też do innych zasad prawa Unii dotyczących obowiązku uzasadnienia aktów prawnych.
- 26 W tych okolicznościach nie można uznać, że przepisy, których dotyczą przedstawione pytania, jako takie znalazły zastosowanie w sposób bezpośredni poprzez prawo włoskie.
- 27 Podobnie nie można uznać w tych okolicznościach, że odesłanie do prawa Unii w celu uregulowania sytuacji czysto wewnętrznych jest w niniejszej sprawie bezwarunkowe w ten sposób, że przepisy, których dotyczą rzeczzone pytania, znajdują nieograniczone zastosowanie do sytuacji w sprawie przed sądem krajowym.
- 28 W tym względzie należy stwierdzić, że Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana w żaden sposób nie wykazał, iż skutkiem tego odesłania jest niestosowanie zasad krajowych dotyczących obowiązku uzasadnienia na korzyść art. 296 akapit drugi TFUE i art. 41 ust. 2 lit. c) karty, które zresztą zgodnie z ich brzmieniem są skierowane nie do państw członkowskich, lecz wyłącznie do instytucji i organów Unii, lub też innych przepisów prawa Unii dotyczących obowiązku uzasadnienia, nawet jeśli chodzi o sytuację czysto wewnętrzną, aby traktować w sposób identyczny sytuacje czysto wewnętrzne i sytuacje regulowane prawem Unii.

- 29 Zatem ani postanowienie odsyłające, ani ustawa nr 241/1990 nie zawierają dostatecznie dokładnych wskazówek, z których można byłoby wywnioskować, że odwołując się w art. 1 ustawy nr 241/1990 do zasad opartych na prawie Unii, ustawodawca krajowy w odniesieniu do obowiązku uzasadnienia zamierzał dokonać odesłania do treści przepisów art. 296 akapit drugi TFUE i art. 41 ust. 2 lit. c) karty, bądź też do innych zasad prawa Unii dotyczących obowiązku uzasadnienia aktów w celu zastosowania identycznego traktowania sytuacji krajowych i sytuacji wchodzących w zakres prawa Unii. Nie można zatem stwierdzić, że w niniejszej sprawie istnieje określony interes Unii w zachowaniu jednolitości interpretacji tych przepisów.
- 30 Z powyższych rozważań wynika, że w kontekście przedmiotu pytań przedstawionych przez Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana Trybunał nie jest właściwy do udzielenia na nie odpowiedzi.
- 31 W tych okolicznościach nie ma potrzeby badać, czy w kontekście sporu przed sądem krajowym Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana jest sądem w rozumieniu art. 267 TFUE.

W przedmiocie kosztów

- 32 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania przedstawione mu przez Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Włochy) postanowieniem z dnia 20 września 2010 r.

Podpisy