Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 7. novembra 2013*

„Nacionalni upravni postopek — Povsem notranji položaj — Upravni akti — Obveznost obrazložitve — Možnost, da se neobstoj obrazložitve popravi med sodnim postopkom, sproženim zoper upravno odločbo — Razlaga člena 296, drugi odstavek, PDEU in člena 41(2)(c) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah — Nepristojnost Sodišča“

V zadevi C-313/12,

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 19. junija 2012, ki je prispela na Sodišče 28. junija 2012, v postopku

Giuseppa Romeo

proti

Regione Siciliana,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi T. von Danwitz (poročevalec), predsednik senata, E. Juhász, A. Rosas, D. Šváby in C. Vajda, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za G. Romeo M. Viaggio, odvetnica,

— za Evropsko komisijo C. Cattabriga in H. Krämer, agenta,

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

izreka naslednjo

* Jezik postopka: italijanščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago načela obrazložitve aktov javne uprave iz 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 G. Romeo in Regione Siciliana (dežela Sicilija) glede odločbe o znižanju zneska pokojnine G. Romeo in vračilu že nakazanih zneskov za pretekla obdobja.

Italijansko pravo

3 Zakon št. 241 z dne 7. avgusta 1990 o novih pravilih o upravnem postopku in pravici do dostopa do upravnih dokumentov (GURI št. 192 z dne 18. avgusta 1990, 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) v členu 1(1) določa:

„Upravna dejavnost sledi ciljem, določenim z zakonom, in temelji na načelih ekonomičnosti, učinkovitosti, nepristranskosti, javnosti in preglednosti 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 ugotovitve iz predhodne preučitve 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 – upoštevaje, da spada v pristojnost uprave – če je očitno, da njen izrek ne bi mogel biti drugačen 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, skupaj s poznejšimi spremembami in dopolnitvami ter pripadajočimi izvedbenimi ukrepi.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

8 G. Romeo, ki je bila zaposlena pri Regione Siciliana, je upravičenka do pokojnine, ki ji jo ta nakazuje. Regione Siciliana je z dopisom iz leta 2007 G. Romeo 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.

9 G. Romeo je pri Corte dei conti, sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, vložila tožbo za odpravo tega dopisa 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. V sodnem postopku se je Regione Siciliana oprla na člen 21g(2), prvi pododstavek, zakona št. 241/1990, trdila, da je izpodbijani dopis zakonit, in predložila dodatno obrazložitev izpodbijanega ukrepa.

10 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, je po uradni dolžnosti postavilo vprašanje, ali je člen 21g(2), prvi pododstavek, zakona št. 241/1990 skladen s pravom Unije in z načelom obrazložitve upravnih odločb iz člena 3 tega zakona ter člena 3 zakona dežele Sicilije št. 10/1991.

11 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, v predložitveni odločbi navaja premisleke glede pristojnosti Sodišča, da odgovori na predložena vprašanja. 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 odpravo upravnih aktov. Tako naj bi ga bilo treba v obravnavanem sporu – v nasprotju s tem, kar je bilo razsojeno v zadevah, na katerih sta temeljila sklepa 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 vprašanjih, ki jih je predložilo Corte dei conti – šteti za sodišče v smislu člena 267 PDEU, in ne za upravni organ.

12 Poleg tega naj bi bil zadevni predlog za sprejetje predhodne odločbe glede na napotilo na pravo Unije iz člena 1(1) zakona št. 241/1990 utemeljen s potrebo po enotni uporabi načela obrazložitve za vse upravne akte kot načela evropskega upravnega prava. Sodišče je v zadevi, ki mu jo je predložilo Corte dei conti in ki je vsebovala povsem enaki vprašanji, kot sta drugo in tretje vprašanje v tej zadevi, v sodbi z dne 21. decembra 2011 v zadevi Cicala (C-482/10, ZOdl., str. I-14139) sicer presodilo, da člen 1(1) zakona št. 241/1990 ne napotuje neposredno in brezpogojno na člen 296, drugi odstavek, PDEU in člen 41(2)(c) Listine, in se je zato izreklo za nepristojno za to, da odgovori na predloženi vprašanji.

13 Kljub temu naj bi bilo treba glede na odločbo Consiglio di Stato z dne 10. maja 2011 (odločba št. 2755/2011) o pravnih posledicah nezakonitosti upravnega akta na področju načrtovanja favne in lova Sodišču ponovno predložiti enaki vprašanji in eno dodatno vprašanje. Navedeno sodišče naj bi na podlagi člena 1 zakonika o upravnem postopku, ki je priloga k zakonski uredbi št. 104 z dne 2. julija 2010 in določa, da „upravno sodišče zagotovi polno in učinkovito varstvo po načelih ustave in evropskega prava“, v povsem notranjem položaju neposredno in brezpogojno uporabilo člen 264 PDEU, in ne nacionalnih postopkovnih določb.

14 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, iz tega sklepa, da se je Consiglio di Stato s tem, da je presodilo, da se člen 264 PDEU uporabi, odmaknilo od zgoraj navedene sodbe Cicala, in se poleg tega sprašuje, ali je navedeno sodišče pravilno uporabilo sodno prakso Sodišča v zvezi s tem členom.

15 Po mnenju Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, se glede na navedeno odločbo Consiglio di Stato postavlja vprašanje, ali lahko nacionalno sodišče na podlagi nacionalne zakonodaje, ki neposredno in brezpogojno napotuje na pravo Unije, to pravo nepravilno razlaga in uporabi.

16 Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, v zvezi z obravnavano zadevo meni, da je člen 21g zakona št. 241/1990, kot ga razlaga nacionalna sodna praksa, v nasprotju s sodno prakso Sodišča s področja obrazložitve upravnih aktov. Meni, da bi se, če bi moralo uporabiti takšno razlago tega člena 21g, odmaknilo od sodne prakse Sodišča o obveznosti obrazložitve, čeprav bi jo bilo glede na člen 1 zakona št. 241/1990 dolžno uporabiti.

17 Poleg tega naj bi bilo treba – čeprav naj bi v obravnavanem primeru resda šlo za povsem notranjo problematiko – glede na zgornje razmisleke ugotoviti, ali je treba načelo prava Unije o obveznosti obrazložitve uporabiti tudi za nacionalne upravne akte s področja nacionalnih pokojnin.

18 V teh okoliščinah je Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali lahko nacionalno sodišče na podlagi nacionalne zakonodaje, ki v zvezi z zadevami, ki so izključno nacionalne, napotuje na pravo Unije, razlaga in uporabi predpise in načela tega prava, od njih odstopa ali jih uporabi nepravilno glede na razlago, ki izhaja iz sodne prakse Sodišča?

2. Ali je treba glede na to, da člen 1 [zakona št. 241/1990] italijansko upravo zavezuje k uporabi načel pravnega reda Evropske unije, in upoštevaje načelo obrazložitve aktov javne uprave iz člena 296, drugi odstavek, PDEU in člena 41(2)(c) [Listine], razlago in uporabo 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 skladno s pravom Evropske unije, in ali tak položaj pomeni bistveno kršitev obličnosti upravne odločbe?

3. 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 upravnih aktov, in upoštevaje 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 se razlaga v upravni praksi, skladen s členom 1 [zakona št. 241/1990], ki upravo zavezuje k uporabi načel pravnega reda Evropske unije, in da sta zato skladni in dopustni razlaga in uporaba možnosti uprave, da dopolni obrazložitev upravnih odločb med postopkom?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Drugo in tretje vprašanje

19 Uvodoma je treba ugotoviti, da se drugo in tretje vprašanje nanašata na razlago določb PDEU in Listine v položaju, ki je – kot to samo poudarja Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana – povsem notranji.

20 V teh okoliščinah mora Sodišče po uradni dolžnosti preveriti, ali je pristojno za odločanje o razlagi teh določb (glej v tem smislu sodbo z dne 22. decembra 2010 v zadevi Omalet, C-245/09, ZOdl., str. I-13771, točka 10 in navedena sodna praksa).

21 V skladu z ustaljeno sodno prakso je Sodišče pristojno za odločanje o predlogih za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanašajo na določbe prava Unije, v položajih, v katerih se za dejstva v postopku v glavni stvari ne uporablja pravo Unije, ampak nacionalno pravo napotuje na vsebino navedenih določb prava Unije, da bi se določila pravila, ki se uporabijo za povsem notranji položaj zadevne države članice (glej zlasti sodbe z dne 16. marca 2006 v zadevi Poseidon Chartering, C-3/04, ZOdl., str. I-2505, točka 15; z dne 11. decembra 2007 v zadevi ETI in drugi, C-280/06, ZOdl., str. I-10893, točki 22 in 26, in z dne 2. marca 2010 v združenih zadevah Salahadin Abdulla in drugi, C-175/08, C-176/08, C-178/08 in C-179/08, ZOdl., str. I-1493, točka 48; zgoraj navedeno sodbo Cicala, točka 17; in sodbo z dne 18. oktobra 2012 v zadevi Nolan, C-583/10, točka 45).

22 Namreč, gotovo je v interesu Unije, da se zaradi izognitve prihodnjim različnim razlagam določbe ali pojmi, prevzeti iz prava Unije, razlagajo enako, kadar se nacionalna zakonodaja za rešitve, ki se uporabljajo za položaje, za katere se ne uporablja zadevni akt Unije, uskladi z rešitvami, ki jih vsebuje ta akt, da bi se zagotovilo enako obravnavanje povsem notranjih položajev in položajev, za katere velja pravo Unije, ne glede na okoliščine, v katerih se določbe ali pojmi, prevzeti iz prava Unije, uporabljajo (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Salahadin Abdulla in drugi, točka 48; sodbo z dne 12. julija 2012 v zadevi SC Volksbank România, C-602/10, točki 87 in 88; zgoraj navedeno sodbo Nolan, točka 46 in navedena sodna praksa; in sodbo z dne 14. marca 2013 v zadevi Allianz Hungária Biztosító in drugi, C-32/11, točki 20 in 21).

23 To velja, kadar se zadevne določbe prava Unije na podlagi nacionalnega prava neposredno in brezpogojno uporabljajo za take položaje (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Cicala, točka 19, in Nolan, točka 47).

24 V zvezi z zakonodajo iz postopka v glavni stvari je Sodišče, ki mu je Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, v primerljivi zadevi v obravnavanje predložilo vprašanji, ki sta povsem enaki drugemu in tretjemu vprašanju iz te zadeve, že odločalo o vprašanju, ali člen 1 zakona št. 241/1990 vsebuje napotilo na pravo Unije v smislu zgoraj navedene sodne prakse Sodišča, kar bi Sodišču omogočalo odgovoriti na vprašanja glede razlage prava Unije v okviru povsem notranjih sporov (glej zgoraj navedeno sodbo Cicala).

25 Sodišče je v sodbi, izdani v zadnjenavedeni zadevi, na podlagi informacij iz predložitvene odločbe in pisnih stališč, ki so jih Sodišču predložile Regione Siciliana, italijanska vlada in Evropska komisija, med drugim razsodilo, da zakon št. 241/1990 ne vsebuje dovolj natančnih navedb, iz katerih bi bilo mogoče sklepati, da naj bi s sklicevanjem na načela pravnega reda Unije v členu 1 tega zakona nacionalni zakonodajalec glede obveznosti obrazložitve nameraval napotiti na vsebino določb člena 296, drugi odstavek, PDEU in člena 41(2)(c) Listine ali celo drugih pravil prava Unije o obveznosti obrazložitve aktov, da bi se notranji položaji in položaji, za katere velja pravo Unije, obravnavali enako. V teh okoliščinah se je Sodišče izreklo za nepristojno za odločanje o vprašanjih, ki jih je predložilo Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana.

26 Natančneje, Sodišče je v točkah od 23 do 25 zgoraj navedene sodbe Cicala ugotovilo, prvič, da so bila v zakonu št. 241/1990 in zakonu dežele Sicilije št. 10/1991 vsebovana posebna pravila glede obveznosti obrazložitve upravnih aktov in kršitve te obveznosti, in, drugič, da člen 1 zakona št. 241/1990 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 aktov.

27 Sodišče je na tej podlagi v točkah 26 in 27 navedene sodbe sklenilo, da ni mogoče šteti, da je italijansko pravo člen 296, drugi odstavek, PDEU in člen 41(2)(c) Listine naredilo za neposredno in brezpogojno uporabljiva, da bi se zagotovilo enako obravnavanje notranjih položajev in položajev, za katere velja pravo Unije.

28 V točki 28 iste sodbe je Sodišče dodalo, da Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, ne navaja, da bi bila posledica napotitve iz člena 1 zakona št. 241/1990 na načela prava Unije to, da se ne uporabijo nacionalna pravila o obveznosti obrazložitve, ampak člen 296, drugi odstavek, PDEU in člen 41(2)(c) Listine.

29 V obravnavani zadevi pa, kot je poudarila Komisija v pisnih stališčih, predloženih Sodišču, predložitveno sodišče ne navaja razlogov, ki bi lahko ovrgli sklep, da Sodišče ni pristojno za odgovor na predložena vprašanja.

30 Tako ni upoštevno sklicevanje na odločbo Consiglio di Stato, navedeno v predložitveni odločbi. Ta odločba se namreč nanaša na problematike in predpise italijanskega prava, ki se razlikujejo od tistih iz spora o glavni stvari, ne da bi obravnavala vprašanje, ali člen 1 zakona št. 241/1990 vsebuje napotilo na člen 296, drugi odstavek, PDEU in člen 41(2)(c) Listine v smislu sodne prakse Sodišča.

31 Poleg tega iz obrazložitve, ki jo je Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, podalo v utemeljitev odločitve, da Sodišču v obravnavanje predloži enaki vprašanji, kot sta bili predloženi v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Cicala, ni razvidno, da bi se z napotilom iz člena 1 zakona št. 241/1990 na načela prava Unije dejansko želelo zagotoviti enako obravnavanje notranjih položajev in položajev, za katere velja pravo Unije.

32 Iz premislekov, navedenih med drugim v točki 24 te sodbe, je jasno, da – glede na to, da se za rešitev zadevnega notranjega položaja uporabijo določbe nacionalne zakonodaje, kot so posebna pravila italijanskega prava iz postopka v glavni stvari glede obveznosti obrazložitve in posledic kršitve te obveznosti – namen določbe te nacionalne zakonodaje, ki napotuje na pravo Unije, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, ni zagotoviti takšno enako obravnavanje.

33 Enako obravnavanje je namreč zagotovljeno le, če je napotilo nacionalnega prava na pravila Unije neposredno in brezpogojno, pri čemer določbe nacionalnega prava ne smejo dopuščati odstopanja od teh pravil, kot jih razlaga Sodišče (glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 1995 v zadevi Kleinwort Benson, C-346/93, Recueil, str. I-615, točka 16, ter zgoraj navedene sodbe Poseidon Chartering, točki 17 in 18; ETI in drugi, točka 25, in Allianz Hungária Biztosító in drugi, točka 21).

34 Torej, kadar so v nacionalni zakonodaji za rešitev notranjepravnega vprašanja hkrati določena posebna pravila, kakršna so ta glede obveznosti obrazložitve, ki so povzeta v točkah od 4 do 7 te sodbe, in določba, ki napotuje na načela prava Unije, kot to velja za nacionalno zakonodajo iz postopka v glavni stvari, mora biti iz te nacionalne zakonodaje jasno razvidno, da se morajo za rešitev tega notranjepravnega vprašanja uporabiti načela prava Unije, ne pa ta posebna pravila nacionalnega prava.

35 V obravnavanem primeru glede na razmisleke, ki jih je Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, navedlo v predložitveni odločbi, ni razvidno, da bi bil namen italijanskega zakonodajalca, da bi glede obveznosti obrazložitve za povsem notranje položaje veljala člen 296, drugi odstavek, PDEU in člen 41(2)(c) Listine, namesto da bi zanje veljala posebna pravila italijanskega prava glede obveznosti obrazložitve in posledic kršitve te obveznosti.

36 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, prav tako ni izpostavilo elementov, iz katerih bi bilo mogoče sklepati, da se napotilo na načela prava Unije iz člena 1 zakona št. 241/1990 dejansko nanaša na vsebino določb člena 296, drugi odstavek, PDEU in člena 41(2)(c) Listine ali celo drugih pravil prava Unije o obveznosti obrazložitve aktov.

37 V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da se člen 296, drugi odstavek, PDEU in člen 41(2)(c) Listine ali celo druga pravila prava Unije o obveznosti obrazložitve aktov na podlagi člena 1 zakona št. 241/1990 sami po sebi neposredno in brezpogojno uporabijo, da bi se notranji položaji in položaji, za katere velja pravo Unije, obravnavali enako. Ugotoviti je torej treba, da v obravnavani zadevi ni podan interes Unije za ohranitev enotne razlage določb ali pojmov, ki so bili preneseni iz prava Unije, ne glede na okoliščine, v katerih naj se ti uporabijo.

38 Sodišče zato ni pristojno za odločanje o drugem in tretjem vprašanju za predhodno odločanje.

Prvo vprašanje

39 Iz navedenih ugotovitev izhaja, da prvo vprašanje dejansko vodi k temu, da bi Sodišče podalo posvetovalno mnenje o splošnem vprašanju, ki za rešitev spora pred Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, ni pomembno.

40 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pa namen predloga za sprejetje predhodne odločbe ni v oblikovanju posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih, ampak v dejanski potrebi po učinkoviti rešitvi spora, ki se nanaša na pravo Unije (glej sodbe z dne 12. marca 1998 v zadevi Djabali, C-314/96, Recueil, str. I-1149, točka 19; z dne 30. marca 2004 v zadevi Alabaster, C-147/02, Recueil, str. I-3101, točka 54, in z dne 26. februarja 2013 v zadevi Åkerberg Fransson, C-617/10, točka 42).

41 Iz tega sledi, da je treba prvo vprašanje šteti za nedopustno.

42 V teh okoliščinah ni treba preučiti, ali je v okviru postopka v glavni stvari Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, sodišče v smislu člena 267 PDEU.

Stroški

43 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 (peti senat) razsodilo:

1. **Prvo vprašanje, ki ga je Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Italija), predložilo z odločbo z dne 19. junija 2012, je nedopustno.**

2. **Sodišče Evropske unije ni pristojno za odločanje o drugem in tretjem vprašanju, ki ju je Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana predložilo z odločbo z dne 19. junija 2012.**

Podpisi