Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

7 ноември 2013 година*

„Национално административно производство — Изцяло вътрешно положение — Административни актове — Задължение за мотивиране — Възможност за мотивиране на административния акт за първи път в съдебното производство по обжалването му — Тълкуване на член 296, втора алинея ДФЕС и на член 41, параграф 2, буква в) от Хартата на основните права на Европейския съюз — Липса на компетентност на Съда“

По дело C-313/12

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Италия) с акт от 19 юни 2012 г., постъпил в Съда на 28 юни 2012 г., в рамките на производство по дело

Giuseppa Romeo

срещу

Regione Siciliana,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: г-н T. von Danwitz (докладчик), председател на състав, г-н E. Juhász, г-н A. Rosas, г-н D. Šváby и г-н C. Vajda, съдии,

генерален адвокат: г-н Y. Bot,

секретар: г-н A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за г-жа Romeo, от M. Viaggio, avvocatessa,

— за Европейската комисия, от г-жа C. Cattabriga и г-н H. Krämer, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: италиански.

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на принципа за мотивиране на актовете на публичната администрация, закрепен в член 296, втора алинея ДФЕС и в член 41, параграф 2, буква в) от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между г-жа Romeo и Regione Siciliana (Регион Сицилия) по повод на решение, с което се предвижда намаляване на размера на пенсията на г-жа Romeo и възстановяване на суми, получени за минали периоди.

Италианското право

3 Член 1, параграф 1 от Закон № 241 от 7 август 1990 г. за въвеждане на нови норми в административния процес и във връзка с правото на достъп до административните документи (GURI бр. 192, 18 август 1990 г., стр. 7), изменен със Закон № 15 от 11 февруари 2005 г. (GURI бр. 42, 21 февруари 2005 г., стр. 4, наричан по-нататък „Закон № 241/1990“), предвижда:

„Дейността на администрацията е насочена към постигането на посочените в закона цели и спрямо нея се прилагат критериите за процесуална икономия, ефикасност, безпристрастност, публичност и прозрачност в съответствие с правилата, предвидени в този закон и в останалите разпоредби, уреждащи отделни производства, както и принципите, изведени от общностния правен ред“.

4 Що се отнася до задължението за мотивиране, в член 3, параграфи 1 и 2 от Закон № 241/1990 се предвижда следното:

„1 Административните решения […] се мотивират освен в случаите по параграф 2. Мотивите съдържат фактическите обстоятелства и правните основания за издаване на решението предвид резултатите от разглеждането на преписката.

2. Не се изисква излагане на мотиви в нормативните и общите актове“.

5 Член 21 octies, параграф 2, първо изречение от Закон № 241/1990 има следното съдържание:

„Решението, прието в нарушение на процесуалните правила или при неспазване на изискването за форма, не се отменя, когато, поради факта че администрацията е приела това решение при условията на обвързана компетентност, е очевидно, че разпоредителната му част не е можела да бъде различна“.

6 Член 3 от Регионален закон на Сицилия № 10 от 30 април 1991 г. за приемане на разпоредби относно административните решения, правото на достъп до административните документи и подобряването на дейността на администрацията (наричан по-нататък „Регионален закон на Сицилия № 10/1991“) възпроизвежда дословно член 3 от Закон № 241/1990.

7 Член 37 от Регионален закон на Сицилия № 10/1991 гласи:

„За неуредените в този закон случаи се прилагат, доколкото са съвместими, разпоредбите на Закон № 241/1990 с последващите им изменения и допълнения, както и съответните актове за прилагане“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

8 Г-жа Romeo е бивш служител на Regione Siciliana и получава пенсия от тази администрация. Със съобщение от 2007 г. Regione Siciliana уведомява г-жа Romeo, че определеният в предходен регионален декрет размер на пенсията ѝ е по-висок от действително дължимия и ще бъде намален, като едновременно с това тя ще следва да върне недължимо получените суми.

9 Г-жа Romeo подава до Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Сметна палата, отдел за административни жалби за Регион Сицилия) жалба за отмяна на това съобщение, като твърди, че актът изобщо не е мотивиран и не е възможно да се установят фактическите и правните съображения, поради които пенсията ѝ е намалена и е предвидено връщане на недължимо получените суми. В хода на съдебното производство Regione Siciliana изтъква, че обжалваното съобщение е законосъобразно и излага допълнителни мотиви за оспорваната мярка, като се основава на член 21 octies, параграф 2, първа алинея от Закон № 241/1990.

10 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana повдига служебно въпроса за съвместимостта на член 21 octies, параграф 2, първа алинея от Закон № 241/1990 с правото на Съюза и с принципа за мотивиране на административните решения, предвиден в член 3 от същия закон и в член 3 от Регионален закон на Сицилия № 10/1991.

11 В акта за преюдициално запитване Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana излага съображения във връзка с компетентността на Съда да отговори на поставените въпроси. На първо място този орган отбелязва, че неговите функции в контекста на главното производство са правораздавателни. Всъщност в областта на пенсиите той имал изключителна материална компетентност и правомощие да отменя административни актове. Поради това, макар в Определение от 26 ноември 1999 г. по дело ANAS (C-192/98, Recueil, стр. I-8583) и в Определение от 26 ноември 1999 г. по дело RAI (C-440/98, Recueil, стр. I-8597) Съдът да е приел, че не е компетентен да се произнесе по въпросите, поставени от Corte dei conti, в рамките на настоящия спор този орган трябвало да се разглежда не като административен орган, а като юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС.

12 Освен това с оглед на предвиденото в член 1, параграф 1 от Закон № 241/1990 препращане към правото на Съюза настоящото преюдициално запитване било обосновано от необходимостта от еднакво прилагане на принципа за мотивиране на всички актове на администрацията като принцип на европейското административно право. Наистина, сезиран по подобно дело от Corte dei conti с въпроси, идентични на втория и третия въпрос, поставени по настоящото дело, в Решение от 21 декември 2011 г. по дело Cicala (C-482/10, Сборник, стр. I-14139), Съдът приема, че в член 1, параграф 1 от Закон № 241/1990 няма пряко и безусловно препращане към член 296, втора алинея ДФЕС и член 41, параграф 2, буква в) от Хартата и поради това решава, че не е компетентен да отговори на поставените въпроси.

13 Въпреки това следвало Съдът да бъде сезиран отново със същите въпроси, както и с един допълнителен въпрос, с оглед на Решение на Consiglio di Stato от 10 май 2011 г. (Решение № 2755/2011) относно правните последици от незаконосъобразността на административен акт в областта на фаунистичното и ловното планиране. Въз основа на член 1 от Административнопроцесуалния кодекс, публикуван като приложение към законодателен декрет № 104 от 2 юли 2010 г., който предвижда, че „административната юрисдикция гарантира пълна и ефективна защита в съответствие с принципите на Конституцията и на европейското право“, Consiglio di Stato прилагал пряко и безусловно член 264 ДФЕС към изцяло вътрешно положение и оставял без приложение национални процесуални норми.

14 Изводът, който Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana прави въз основа на това, е, че Consiglio di Stato се отклонява от посоченото по-горе Решение по дело Cicala, като приема, че се прилага член 264 ДФЕС, а освен това Corte dei conti се пита и дали Consiglio di Stato е приложил правилно практиката на Съда във връзка с посочената разпоредба.

15 С оглед на посоченото по-горе решение на Consiglio di Stato Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana смята, че се поставя въпросът дали въз основа на национална правна уредба, която препраща пряко и безусловно към правото на Съюза, национална юрисдикция може да тълкува и прилага неправилно това право.

16 Колкото до настоящото дело, Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana смята, че член 21 octies от Закон № 241/1990, както го тълкува националната юрисдикция, противоречи на практиката на Съда относно мотивирането на административните актове. Ако трябвало да прилага член 21 octies, тълкуван по този начин, тя щяла да се отклони от практиката на Съда относно задължението за мотивиране, въпреки че с оглед на член 1 от Закон № 241/1990 тя била длъжна да прилага практиката на Съда.

17 Освен това, независимо че в настоящия случай безспорно ставало въпрос за изцяло вътрешна проблематика, с оглед на изложените по-горе съображения би следвало да се определи дали принципът на правото на Съюза относно задължението за мотивиране трябва да се прилага също и по отношение на националните административни актове в областта на пенсиите.

18 При тези условия Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Може ли въз основа на национална правна уредба, която за изцяло вътрешни положения препраща към европейското право, национална юрисдикция да тълкува и прилага разпоредбите и принципите на европейското право, като се отклонява от тях или ги прилага неправилно от гледна точка на даденото им в практиката на Съда на ЕС тълкуване?

2) Съвместими ли са с правото на Европейския съюз тълкуване и прилагане на член 3 от [Закон 241/1990] и член 3 от [Регионален закон на Сицилия 10/1991] във връзка с член 1 от [Закон 241/90] — изискващ италианските административни органи да прилагат принципите на правото на Европейския съюз в съответствие със задължението за мотивиране на актовете на публичната администрация, предвидено в член 296, втора алинея ДФЕС и в член 41, параграф 2, буква в) от [Хартата], — при които задължението за мотивиране може да не важи за свързаните с пенсии индивидуални актове, които по-конкретно се отнасят до субективни права и във всички случаи са приети при условията на обвързана компетентност? Налице ли е в този случай съществено процесуално нарушение при приемането на административното решение?

3) Съвместим ли е член 21 octies, параграф 2, първо изречение от [Закон 241/1990] — както е тълкуван в административната практика, от гледна точка на задължението за мотивиране на административните актове, предвидено в член 3 от [Закон 241/1990] и в [Регионален закон 10/1991], и на задължението за мотивиране на актовете на публичната администрация, предвидено в член 296, втора алинея ДФЕС и в член 41, параграф 2, буква в) от [Хартата] — с член 1 от Закон 241/1990, в който е предвидено задължението на административните органи да прилагат принципите на правото на Европейския съюз, и следователно съвместими и допустими ли са тълкуване и прилагане, според които административните органи могат да допълнят мотивите на административното решение в хода на съдебното производство?“.

По преюдициалните въпроси

По втория и третия въпрос

19 В самото начало следва да се отбележи, че вторият и третият въпрос се отнасят до тълкуването на разпоредбите от Договора за функционирането на ЕС и Хартата в положение, което, както отбелязва самата Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, е изцяло вътрешно.

20 При това положение Съдът трябва да провери служебно собствената си компетентност да се произнесе по тълкуването на посочените разпоредби (вж. в този смисъл Решение от 22 декември 2010 г. по дело Omalet, C-245/09, Сборник, стр. I-13771, точка 10 и цитираната съдебна практика).

21 Според постоянната съдебна практика Съдът е компетентен да се произнася по преюдициални запитвания относно разпоредби на правото на Съюза в случаи, в които фактите по делото в главното производство не попадат в приложното поле на правото на Съюза, но в които за определяне на нормите, приложими към изцяло вътрешно за съответната държава членка положение, националното право препраща към съдържанието на тези разпоредби от правото на Съюза (вж. по-конкретно Решение от 16 март 2006 г. по дело Poseidon Chartering, C-3/04, Recueil, стр. I-2505, точка 15; Решение от 11 декември 2007 г. по дело ETI и др., C-280/06, Сборник, стр. I-10893, точки 22 и 26; Решение от 2 март 2010 г. по дело Salahadin Abdulla и др., C-175/08, C-176/08, C-178/08 и C-179/08, Сборник, стр. I-1493, точка 48; Решение по дело Cicala, посочено по-горе, точка 17, както и Решение от 18 октомври 2012 г. по дело Nolan, C-583/10, точка 45).

22 Наистина, за да се избегнат бъдещи различия в тълкуването, налице е несъмнен интерес за Съюза възприетите от правото на Съюза разпоредби или понятия да се тълкуват еднакво, когато за да гарантира еднакво третиране на вътрешни положения и на положения, попадащи в обхвата на правото на Съюза, национално законодателство съобразява уредбата на положения, които не попадат в приложното поле на съответния акт от правото на Съюза, със съдържащата се в същия акт уредба, независимо от условията, при които е предвидено прилагането на възприетите от правото на Съюза разпоредби или понятия (вж. в този смисъл Решение по дело Salahadin Abdulla и др., посочено по-горе, точка 48; Решение от 12 юли 2012 г. по дело SC Volksbank România, C-602/10, точки 87 и 88; Решение по дело Nolan, посочено по-горе, точка 46 и цитираната съдебна практика, както и Решение от 14 март 2013 г. по дело Allianz Hungária Biztosító и др., C-32/11, точки 20 и 21).

23 Това е така, когато въз основа на националното право в подобни положения се прилагат пряко и безусловно съответните разпоредби от правото на Съюза (вж. в този смисъл посочените по-горе Решение по дело Cicala, точка 19, и Решение по дело Nolan, точка 47).

24 Що се отнася до законодателството, предмет на делото в главното производство, сезиран по сходно дело от Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana с въпроси, които са идентични с втория и третия въпрос, поставени по настоящото дело, Съдът вече е трябвало да разгледа въпроса дали в член 1 от Закон № 241/1990 се прави препращане към правото на Съюза по смисъла на посочената по-горе практика на Съда, въз основа на което той да може да отговори на въпроси относно тълкуването на правото на Съюза в рамките на изцяло вътрешноправни спорове (вж. Решение по дело Cicala, посочено по-горе).

25 В постановеното по последното посочено дело решение, въз основа на изложената в акта за запитване информация, както и на представените му от Regione Siciliana, от италианското правителство и от Европейската комисия писмени становища, Съдът приема по-конкретно, че в Закон № 241/1990 не се съдържат достатъчно точни данни, въз основа на които да се направи

изводът, че волята на националния законодател е била с препращането в член 1 от посочения закон към изведените от правото на Съюза принципи, що се отнася до задължението за мотивиране, да препрати към разпоредбите на член 296, втора алинея ДФЕС и на член 41, параграф 2, буква в) от Хартата или към други правни норми на Съюза относно задължението за мотивиране на актовете, за да осигури еднакво третиране на вътрешните положения и на положенията, попадащи в обхвата на правото на Съюза. В този контекст Съдът приема, че не е компетентен да се произнесе по въпросите, поставени от Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana.

26 По-конкретно в точки 23—25 от посоченото по-горе Решение по дело Cicala Съдът приема, от една страна, че Закон № 241/1990 и Регионален закон на Сицилия № 10/1991 съдържат конкретни норми относно задължението за мотивиране на административните актове и нарушаването на това задължение, и от друга страна, че член 1 от Закон № 241/1990 препраща общо към „принципите, изведени от общностния правен ред“, а не конкретно към посочените в преюдициалните въпроси член 296, втора алинея ДФЕС и член 41, параграф 2, буква в) от Хартата или към други правни норми на Съюза, отнасящи се до задължението за мотивиране на актовете.

27 Въз основа на това в точки 16 и 27 от посоченото решение Съдът прави извода, че не може да се приеме, че в италианското право е въведено пряко и безусловно прилагане на член 296, втора алинея ДФЕС и член 41, параграф 2, буква в) от Хартата, за да се осигури еднакво третиране на вътрешните положения и на положенията, попадащи в обхвата на правото на Съюза.

28 В точка 28 от същото Решение Съдът добавя, че Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana не твърди, че по силата на предвиденото в член 1 от Закон № 241/1990 препращане към принципите, изведени от правото на Съюза, са приложими не националните норми относно задължението за мотивиране, а се прилагат член 296, втора алинея ДФЕС и член 41, параграф 2, буква в) от Хартата.

29 Както обаче отбелязва Комисията в представеното на Съда писмено становище, по настоящото дело запитващата юрисдикция не излага доводи, с които да може да се оспори изводът, че Съдът не е компетентен да отговори на поставените въпроси.

30 Неотносимо е препращането към решението на Consiglio di Stato, посочено в акта за преюдициално запитване. Това решение всъщност се отнася до различни от разглежданите по делото в главното производство проблематика и норми на италианското право, без посоченото решение да има връзка с въпроса за наличието в член 1 от Закон № 241/1990 на препращане по смисъла на практиката на Съда към член 296, втора алинея ДФЕС и член 41, параграф 2, буква в) от Хартата.

31 Освен това от изложените от Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana мотиви в подкрепа на решението ѝ да сезира Съда със същите въпроси като поставените по делото, приключило с посоченото по-горе Решение по дело Cicala, не се установява предвиденото в член 1 от Закон № 241/1990 препращане към принципите, изведени от правото на Съюза, действително да цели осигуряването на еднакво третиране на вътрешните положения и на положенията, попадащи в обхвата на правото на Съюза.

32 В съответствие с изложените по-конкретно в точка 24 от настоящото решение съображения обаче, след като разпоредби от национална правна уредба като конкретните норми на италианското право, които са предмет на главното производство, относно задължението за мотивиране и относно последиците от нарушаването на това задължение, се прилагат за уреждане на съответното вътрешно положение, ясно е, че разпоредба от същата национална правна уредба, която препраща към правото на Съюза като разглежданата по делото в главното производство, не цели да осигури такова еднакво третиране.

33 Всъщност еднакво третиране се осигурява само ако направеното в националното право препращане към нормите на Съюза е пряко и безусловно и няма разпоредби от националното право, позволяващи отклонение от посочените норми, така както ги тълкува Съдът (вж. в този смисъл Решение от 28 март 1995 г. по дело Kleinwort Benson, C-346/93, Recueil, стр. I-615, точка 16; Решение по дело Poseidon Chartering, посочено по-горе, точки 17 и 18; Решение по дело ETI и др., посочено по-горе, точка 25, както и Решение по дело Allianz Hungária Biztosító и др., посочено по-горе, точка 21).

34 Така, щом като за разрешаването на въпрос от вътрешното право в една национална правна уредба се съдържат едновременно както специални норми във връзка със задължението за мотивиране като възпроизведените в точки 4—7 от настоящото решение, така и разпоредба, която препраща към принципите, изведени от правото на Съюза, каквато е разглежданата в главното производство национална правна уредба, от тази национална правна уредба трябва ясно да личи, че за разрешаването на същия въпрос на вътрешното право трябва да се прилагат не конкретните норми от националното право, а принципите, изведени от правото на Съюза.

35 В настоящия случай, с оглед на съображенията, изложени в акта за запитване от Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, не личи ясно волята на италианския законодател — във връзка със задължението за мотивиране — по отношение на изцяло вътрешни положения да се прилагат член 296, втора алинея ДФЕС и член 41, параграф 2, буква в) от Хартата вместо конкретните норми на италианското право относно задължението за мотивиране и относно последиците от нарушаването на това задължение.

36 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana не сочи и доводи, въз основа на които да може да се заключи, че предвиденото в член 1 от Закон № 241/1990 препращане към изведените от правото на Съюза принципи се отнася действително до съдържанието на разпоредбите на член 296, втора алинея ДФЕС и на член 41, параграф 2, буква в) от Хартата или до други норми от правото на Съюза относно задължението за мотивиране на актовете.

37 При това положение не може да се приеме, че по силата на член 1 от Закон № 241/1990 разпоредбите на член 296, втора алинея ДФЕС и на член 41, параграф 2, буква в) от Хартата или на други норми от правото на Съюза относно задължението за мотивиране на актовете като такива са пряко и безусловно приложими, за да се третират еднакво вътрешните положения и положенията, попадащи в обхвата на правото на Съюза. Ето защо следва да се приеме, че в настоящия случай няма безспорен интерес на Съюза от запазване на еднакво тълкуване на разпоредбите или понятията, възприети от правото на Съюза, независимо от условията, при които те трябва да се прилагат.

38 Следователно Съдът не е компетентен да отговори на втория и третия преюдициален въпрос.

По първия въпрос

39 От изложените по-горе констатации следва, че в действителност с първия въпрос се цели Съдът да формулира консултативно становище по общ въпрос, който е без значение за разрешаването на спора, висящ пред Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana.

40 Съгласно постоянната практика на Съда обаче, основанието на едно преюдициално запитване не е във формулирането на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси, а в необходимостта от него за действителното решаване на спор, свързан с правото на Съюза (вж. Решение от 12 март 1998 г. по дело Djabali, C-314/96, Recueil, стр. I-1149, точка 19; Решение от 30 март 2004 г. по дело Alabaster, C-147/02, Recueil, стр. I-3101, точка 54, и Решение от 26 февруари 2013 г. по дело Åkerberg Fransson, C-617/10, точка 42).

41 От това следва, че трябва да се приеме, че първият въпрос е недопустим.

42 При тези условия не е необходимо да се изследва дали в контекста на спора в главното производство Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana е юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС.

По съдебните разноски

43 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) **Първият въпрос, поставен от Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Италия) с акт от 19 юни 2012 г., е недопустим.**

2) **Произнасянето по втория и третия въпрос, поставени от Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana с акт от 19 юни 2012 г., не е от компетентността на Съда на Европейския съюз.**

Подписи