Sbírka soudních rozhodnutí

USNESENÍ SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

15. října 2014*

„Řízení o předběžné otázce — Zásada ochrany legitimního očekávání — Vnitrostátní právní předpisy stanovící se zpětnou účinností snížení nároku na důchod — Čistě vnitrostátní situace — Zjevná nepříslušnost Soudního dvora“

Ve věci C-246/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia (Itálie) ze dne 28. dubna 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 21. května 2014, v řízení

Vittoria De Bellis,

Diana Perrone,

Cesaria Antonia Villani

proti

Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (Inpdap),

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení T. von Danwitz (zpravodaj), předseda senátu, A. Rosas, E. Juhász, D. Šváby a C. Vajda, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout usnesením s odůvodněním v souladu s čl. 53 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora,

vydává toto

Usnesení

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu zásady ochrany legitimního očekávání.

* Jednací jazyk: italština.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi V. De Bellis, D. Perrone a C. A. Villani na jedné straně a Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (Inpdap) (národní instituce sociálního zabezpečení pro úředníky ve veřejné správě) na straně druhé týkajícího se nároků uvedených osob na důchod.

Právní rámec

Zákon č. 241/1990

3 Zákon č. 241 ze dne 7. srpna 1990, kterým se zavádějí nové normy v oblasti správního řízení a právo na přístup ke správním dokumentům (GURI č. 192 ze dne 18. srpna 1990, s. 7), ve znění zákona č. 15 ze dne 11. února 2005 (GURI č. 42 ze dne 21. února 2005, s. 4, dále jen „zákon č. 241/1990“) v čl. 1 odst. 1 stanoví:

„Správní činnost sleduje cíle stanovené zákonem a řídí se kritérii hospodárnosti, efektivity, nestrannosti, zveřejňování a transparentnosti v souladu s podmínkami stanovenými tímto zákonem a dalšími ustanoveními, která upravují jednotlivá řízení, jakož i zásadami vycházejícími z právního řádu Společenství.“

Zákon č. 335/1995

4 Článek 1 zákona č. 335 ze dne 8. srpna 1995 o reformě povinného důchodového pojištění a penzijního připojištění (řádný doplněk ke GURI č. 190 ze dne 16. srpna 1995, dále jen „zákon č. 335/95“) v odstavci 41 stanoví:

„Pravidla použitelná pro výplatu důchodů pozůstalým po pojištěnci, který pobíral důchod, platná v rámci systému obecného povinného pojištění, se použijí pro všechny systémy, které zmíněný systém vylučují nebo nahrazují. V případě, že se jedná výlučně o nezletilé, studující nebo práce neschopné děti, se procentní podíl důchodu zvyšuje na 70 % pouze u pozůstalostních důchodů vyplácených ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Částky pozůstalostních důchodů lze kumulovat s příjmy oprávněného v mezích stanovených v tabulce F obsažené v příloze. Částka vyplývající z kumulace příjmů uvedených v tomto odstavci se zkráceným pozůstalostním důchodem nesmí být v žádném případě nižší než částka, již by pobírala táž osoba, kdyby její příjem dosahoval horní hranice příjmové kategorie bezprostředně nižší, než je ta, do níž spadá její příjem. Limity pro kumulaci se nepoužijí, žije-li oprávněná osoba v domácnosti, k níž přináleží i nezletilé, studující nebo práce neschopné děti ve smyslu ustanovení první věty tohoto odstavce. Toto ustanovení se nedotýká výhodnějších sociálních dávek pobíraných ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, avšak pro případ budoucích zlepšení situace je stanoveno jejich započítání.“

Zákon č. 724/1994

5 Článek 15 zákona č. 724 ze dne 23 prosince 1994 (řádný doplněk GURI č. 304 ze dne 30. prosince 1994, dále jen „zákon č. 724/1994“) v odstavci 5 stanovil:

„Pravidla pro výplatu zvláštní doplňkové dávky důchodů stanovená v článku 2 zákona č. 324 ze dne 27. května 1959, ve znění pozdějších změn a doplňků, se použijí pouze ohledně přímých důchodů vyplácených do 31. prosince 1994 a odpovídajících pozůstalostních důchodů.“

Zákon č. 296/2006

6 Zákon č. 296 ze dne 27. prosince 2006 (GURI č. 299 ze dne 27. prosince 2006) (dále jen „zákon č. 296/2006“) v odstavcích 774 a 776 jeho jediného článku stanoví:

„774.
Rozšíření pravidel použitelných pro výplatu důchodů pozůstalým po pojištěnci, který pobíral důchod, platných v rámci systému všeobecného povinného pojištění, na všechny systémy, které tento systém vylučují nebo nahrazují, podle ustanovení čl. 1 bodu. 41 [zákona č. 335/1995], musí být vykládáno v tom smyslu, že u pozůstalostních důchodů splatných od nabytí účinnosti [zákona č. 335/1995], bez ohledu na datum zahájení výplaty přímého důchodu, se zvláštní doplňkové dávky, které původní oprávněný již pobíral, tvořící nedílnou součást celkové částky pobíraného důchodu, započítávají ve výši procentní sazby stanovené pro pozůstalostní důchod.

[...]

776. Ustanovení čl 15 odst. 5 [zákona č. 724/1994] se zrušuje.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

7 Žalobkyně v původním řízení pobírají řádný starobní důchod a pozůstalostní důchod. Ve své žalobě podané k Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia se mimo jiné domáhají, aby jim byl přiznán nárok na celkovou částku zvláštní doplňkové dávky a s ní souvisejících úroků.

8 V rámci těchto řízení Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (Inpdap) uváděl, že nárok na pobírání pozůstalostního důchodu vznikl žalobkyním teprve od určitého data po 16. srpnu 1995. Z jediného článku zákona č. 296/2006 odstavce 774 vyplývá, že čl. 1 odst. 41 zákona č. 335/1995 musí být vykládán v tom smyslu, že u pozůstalostních důchodů splatných od 17. srpna 1995 musí být zvláštní doplňkové dávky bez ohledu na datum zahájení výplaty přímého důchodu považovány za nedílnou součást starobního důchodu.

9 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia v podstatě uvádí, že jediný článek zákona č. 296/2006 odst. 774 a odst. 776 měl za následek ztrátu nároků týkajících se pozůstalostních důchodů, které vyplývaly z výkladu čl. 15 odst. 5 zákona č. 724/1994 v jeho judikatuře. Tento soud má za to, že výlučným účelem odstavců 774 a 776 jediného článku zákona č. 296/2006 bylo ochránit finanční zájmy italského státu. Vyvstává proto otázka, zda se zásada ochrany legitimního očekávání uplatní ohledně výkladových zákonů měnících se zpětnou účinností ustanovení zakládající nároky dotčených osob v jejich neprospěch a zda může čistě finanční pohnutka představovat naléhavý důvod obecného zájmu.

10 Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia odkazuje v tomto ohledu na judikaturu Corte costituzionale. Corte costituzionale, jenž byl dotazován na základě usnesení Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, Corte dei Conti, a usnesení sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, ve svém rozsudku č. 74 ze dne 12. března 2008 rozhodl, že položené otázky týkající se ústavnosti jediného článku, odst. 774 zákona č. 296/2006 nebyly opodstatněné. Corte costituzionale navíc v rozsudku č. 1 ze dne 5. ledna 2011 ve věci zákona č. 335/1995 rozhodl, že se zásada ochrany legitimního očekávání nevztahuje na právní vztahy týkající se veřejných a soukromých starobních důchodů. Přijetím zákona č. 335/1995 zákonodárce zamýšlel dosáhnout harmonizace soukromého a veřejného důchodového systému, jež měla strukturální účinky na veřejné výdaje a vyrovnanost rozpočtu, a zajistit dodržení povinností vyplývajících z práva Společenství spojených s paktem hospodářské a finanční stability.

11 Pokud jde o pravomoc Soudního dvora k zodpovězení položených otázek, Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, uvádí, že článek 1 zákona č. 241/1990 obsahuje přímý a bezpodmínečný odkaz na zásady právního řádu Evropské unie, které italský soud zmocňují předložit Soudnímu dvoru žádost o konkrétní výklad významný pro vydání jeho rozsudku. Soudní dvůr zastával sice ve svých rozsudcích Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868) a Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718) názor, že článek 1 zákona č. 241/1990 neobsahuje přímý a bezpodmínečný odkaz na unijní právo. V podstatě se však ve věci v původním řízení – na rozdíl od věcí, v nichž byly vydány oba tyto rozsudky – nejedná o povinnost uvést odůvodnění, ale o zásadu ochrany legitimního očekávání, která se uplatní jasně a bezpodmínečně, aniž by byla omezena vnitrostátním právem.

12 Za těchto okolností se Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru tyto předběžné otázky:

„1) Musí být zásada ochrany legitimního očekávání vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, jako je [zákon č. 296/2006], která stanoví, že Istituto di Previdenza nemůže vyplácet výhodnější pozůstalostní důchody příjemcům pozůstalostních důchodů vyplácených po 17. srpnu 1995, jež odpovídají starobním důchodům vypláceným jejich manželům do 31. prosince 1994, bez upřesnění, zda v tomto smyslu existují důvody veřejného zájmu?

2) Může finanční motivace představovat důvod obecného zájmu pro přijetí zákonů k podání autentického výkladu, jako je zákon, o který se jedná v původním řízení?“

K příslušnosti Soudního dvora

13 Úvodem je třeba konstatovat, že položené otázky se týkají výkladu zásady ochrany legitimního očekávání v čistě vnitřní situaci.

14 V tomto ohledu je nutno připomenout, že Soudní dvůr nemá pravomoc odpovědět na položenou předběžnou otázku, pokud je zjevné, že ustanovení unijního práva, které má Soudní dvůr vyložit, nelze v daném případě použít (v tomto smyslu viz rozsudek Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, C-139/12, EU:C:2014:174, bod 41 a citovaná judikatura).

15 Nicméně Soudní dvůr má pravomoc rozhodnout o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se ustanovení unijního práva v situacích, kdy skutkový stav v původním řízení stojí mimo oblast působnosti unijního práva, avšak kdy vnitrostátní právo odkazuje na obsah uvedených ustanovení unijního práva za účelem stanovení pravidel použitelných na situaci, která je čistě vnitřní záležitostí dotyčného členského státu (viz zejména rozsudky Poseidon Chartering, C-3/04, EU:C:2006:176, bod 15; ETI a další, C-280/06, EU:C:2007:775, body 22 a 26; Salahadin Abdulla a další, C-175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08, EU:C:2010:105, bod 48; Cicala, EU:C:2011:868, bod 17; Nolan, C-583/10, EU:C:2012:638, bod 45, jakož i Romeo, EU:C:2013:718, bod 21).

16 Pokud vnitrostátní právní předpisy přizpůsobí řešení situací, které nespadají do působnosti dotčeného unijního aktu, řešením upraveným uvedeným aktem, aby se tak zajistilo stejné zacházení pro vnitřní situace a pro situace upravené unijním právem, existuje jasný zájem Unie na tom, aby se za účelem předejití budoucím rozdílným výkladům dostalo ustanovením nebo pojmům převzatým z unijního práva jednotného výkladu bez ohledu na podmínky, za kterých se mají uplatnit (viz zejména rozsudky Salahadin Abdulla a další, EU:C:2010:105, bod 48; SC Volksbank România, C-602/10, EU:C:2012:443, body 87 a 88; Nolan, EU:C:2012:638, bod 46; Allianz Hungária Biztosító a další, C-32/11, EU:C:2013:160, body 20 a 21, jakož i Romeo, EU:C:2013:718, bod 22).

17 Tak je tomu v případě, kdy se dotyčná ustanovení unijního práva stala na základě vnitrostátního práva přímo a bezpodmínečně použitelnými na takové situace (rozsudky Cicala, EU:C:2011:868, bod 19; Nolan, EU:C:2012:638, bod 47, a Romeo, EU:C:2013:718, bod 23). Naopak tomu tak není v případě,

kdy vnitrostátní právní předpisy vnitrostátnímu soudu umožňují odchýlit se od norem unijního práva, jak jsou vykládány Soudním dvorem dvorem (v tomto smyslu viz rozsudky Kleinwort Benson, C-346/93, EU:C:1995:85, body 16 a 18, jakož i Romeo, EU:C:2013:718, bod 33 a citovaná judikatura).

18 Pokud jde o článek 1 zákona č. 241/1990, na který odkazuje Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, Soudní dvůr již rozhodl, že toto ustanovení neobsahuje odkaz na unijní právo ve smyslu výše uvedené judikatury Soudního dvora, který Soudnímu dvoru umožňuje odpovědět na otázky týkající se výkladu unijního práva v rámci čistě vnitrostátních sporů (viz rozsudky Cicala, EU:C:2011:868, a Romeo, EU:C:2013:718).

19 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia však nepředložil žádný důkaz, jenž by Soudnímu dvoru umožnil dospět k závěru, že má pravomoc odpovědět na položené otázky. Samotná skutečnost, že se tyto otázky týkají zásady ochrany legitimního očekávání, a nikoli povinnosti uvést odůvodnění, jako ve věcech, v nichž byly vydány rozsudky Cicala (EU:C:2011:868) a Romeo (EU:C:2013:718), nemůže tento závěr změnit.

20 V této souvislosti je třeba připomenout, že v souladu s čl. 94 písm. c) jednacího řádu Soudního dvora musí žádost o rozhodnutí o předběžné otázce obsahovat uvedení důvodů, na základě kterých má předkládající soud pochybnosti o výkladu nebo platnosti určitých ustanovení unijního práva, jakož i vztah, který spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými ve sporu v původním řízení. Toto uvedení důvodů, stejně jako stručné vylíčení relevantních skutkových okolností požadované článkem 94 písm. a) uvedeného jednacího řádu musí Soudnímu dvoru umožnit, aby kromě přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ověřil svou pravomoc k zodpovězení položené otázky (usnesení Parva Investitsionna Banka a další, C-488/13, EU:C:2014:2191, bod 25).

21 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na základě čl. 53 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora konstatovat, že Soudní dvůr zjevně nemá pravomoc k tomu, aby odpověděl na otázky položené Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia.

K nákladům řízení

22 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

Soudní dvůr zjevně nemá pravomoc k tomu, aby odpověděl na otázky položené Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia (Itálie) ze dne 28. dubna 2014 (věc C-246/14).

Podpisy