



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 15. januarja 2014*

„Pritožba — Izvršitev sodbe Sodišča, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti — Denarna kazen — Zahtevak za plačilo — Razveljavitev nacionalne zakonodaje, ki je vzrok neizpolnitve obveznosti — Presoja ukrepov, ki jih je sprejela država članica za izvršitev sodbe Sodišča, ki jo je opravila Komisija — Meje — Delitev pristojnosti med Sodiščem in Splošnim sodiščem“

V zadevi C-292/11 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 8. junija 2011,

Evropska komisija, ki jo zastopajo P. Hetsch, P. Costa de Oliveira in M. Heller, agenti, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

pritožnica,

druga stranka v postopku je

Portugalska republika, ki jo zastopata L. Inez Fernandes in J. Arsénio de Oliveira, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji,

ob intervenciji

Češke republike, ki jo zastopata M. Smolek in D. Hadroušek, agenta,

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata T. Henze in J. Möller, agenta,

Helenske republike, ki jo zastopata A. Samoni-Bantou in I. Pouli, agentki, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

Kraljevine Španije, ki jo zastopa N. Díaz Abad, agentka,

Francoske republike, ki jo zastopajo G. de Bergues, A. Adam, J. Rossi in N. Rouam, agenti,

Kraljevine Nizozemske, ki jo zastopata C. Wissels in M. Noort, agentki,

Republike Poljske, ki jo zastopata M. Szpunar in B. Majczyna, agenta,

Kraljevine Švedske, ki jo zastopa A. Falk, agentka,

intervenienti v pritožbenem postopku,

* Jezik postopka: portugalsčina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano (poročevalec), sodniki, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, M. Ilešič, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund in J. L. da Cruz Vilaça, predsedniki senatov, A. Rosas, G. Arestis, A. Arabadžiev, sodniki, C. Toader, sodnica, E. Jarašiūnas in C. Vajda, sodnika,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodna tajnica: M. Ferreira, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 5. marca 2013,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. maja 2013

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska Komisija s pritožbo Sodišču predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 29. marca 2011 v zadevi Portugalska proti Komisiji (T-33/09), ZOdl., str. II-1429, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je Splošno sodišče za nično razglasilo Odločbo Komisije C(2008) 7419 final z dne 25. novembra 2008 (v nadaljevanju: sporna odločba) o zahtevi za plačilo periodičnih denarnih kazni, naloženih s sodbo Sodišča z dne 10. januarja 2008 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-70/06, ZOdl., str. I-1, v nadaljevanju: sodba iz leta 2008).

Dejansko stanje

- 2 Sodišče je v sodbi z dne 14. oktobra 2004 v zadevi Komisija proti Portugalski (C-275/03, v nadaljevanju: sodba iz leta 2004) presodilo, da „Portugalska republika s tem, da ni razveljavila [uredbe-]zakona št. 48051 z dne 21. novembra 1967 [v nadaljevanju: uredba-zakon št. 48051], ki za povrnitev škode osebam, ki so bile oškodovane zaradi kršitve prava Skupnosti na področju javnih naročil ali nacionalnih predpisov, s katerimi je bilo le-to preneseno, določa, da je treba dokazati malomarnost ali naklep, ni izpolnila obveznosti iz [...] Direktive Sveta 89/665/EGS z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje [UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 1, str. 246].“
- 3 Ker je Komisija menila, da Portugalska republika ni izvršila te sodbe, je pozneje vložila tožbo na podlagi člena 228(2) ES zaradi neizpolnjevanja obveznosti, naloženih s sodbo iz leta 2004.
- 4 V sodbi iz leta 2008 je Sodišče v točkah 16 in 17 presodilo, da bi bilo treba ob upoštevanju besedila izreka sodbe iz leta 2004 za ugotovitev, ali je Portugalska republika sprejela ukrepe, potrebne za izvršitev te sodbe, ugotoviti, ali je bila uredba-zakon št. 48051 razveljavljena. V točki 19 sodbe iz leta 2008 je tako ugotovilo, da na dan izteka roka, ki je bil določen v obrazloženem mnenju z dne 13. julija 2005, Portugalska republika še ni razveljavila navedene uredbe-zakona. Sodišče je poleg tega v točki 36 iste sodbe ugotovilo, da je, kakor je na obravnavi 5. julija 2007 potrdil predstavnik portugalske vlade, navedena uredba-zakon na ta dan še veljala.
- 5 Sodišče je v sodbi iz leta 2008 v točki 1 izreka prav tako presodilo, da „Portugalska republika, s tem da ni razveljavila uredbe-zakona št. 48051 [...] ni sprejela ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe [...] [iz leta] [...] 2004 [...], in zato ni izpolnila obveznosti iz člena 228(1) ES“.

- 6 Sodišče je v točki 2 izreka sodbe iz leta 2008 prav tako presodilo, da se „Portugalski republiki [...] naloži, naj Komisiji Evropskih skupnosti na račun ‚lastna sredstva Evropske skupnosti‘ plača denarno kazen 19.392 EUR za vsak dan zamude pri izvedbi ukrepov, potrebnih za izvršitev [...] sodbe [...] [iz leta] 2004 [...] od razglasitve te sodbe do izvršitve [...] sodbe [...] [iz leta] 2004.“
- 7 Republika Portugalska je 31. decembra 2007, torej nekaj dni pred razglasitvijo sodbe iz leta 2008, sprejela zakon št. 67/2007 o vzpostavitvi ureditve nepogodbene odškodninske odgovornosti države in drugih javnih organov za škodo (*Diário da República*, prva serija, št. 251, z dne 31. decembra 2007, str. 9117, v nadaljevanju: zakon št. 67/2007), povzročeno pri izvajanju zakonodajne, sodne ali upravne funkcije. Ta zakon, katerega člen 5 razveljavlja uredbo-zakon št. 48051, je začel veljati 30. januarja 2008.
- 8 Predstavniki Portugalske republike so na sestanku s predstavniki Komisije, ki je potekal 28. januarja 2008, trdili, da je ta država članica s potrditvijo zakona 67/2007 in z razveljavitvijo uredbe-zakona št. 48051 sprejela vse ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe zaradi neizpolnitve obveznosti iz leta 2004, in da bi morala zato Portugalska republika plačati denarne kazni kvečjemu za obdobje od dneva razglasitve sodbe o izvršitvi iz leta 2008, in sicer 10. januarja 2008, do dneva začetka veljavnosti zakona št. 67/2007, in sicer 30. januarja 2008. Komisija pa je v bistvu zagovarjala trditev, da zakon št. 67/2007 ni bil ukrep za primerno in celovito izvršitev sodbe iz leta 2004.
- 9 Komisija je 15. julija 2008 Portugalski republiki poslala dopis, s katerim je od nje zahtevala, naj plača znesek 2 753 664,00 EUR, ki ustreza denarnim kaznim, dolgovanim za obdobje od 10. januarja do 31. maja 2008, za izvršitev sodbe iz leta 2008, ker je menila, da slednja še ni sprejela vseh ukrepov, potrebnih za izvršitev sodbe iz leta 2004.
- 10 Portugalska republika je z dopisom z dne 4. avgusta 2008 odgovorila na dopis Komisije. Ponovno je navedla svoje stališče, da je bil zakon št. 67/2007 skladen s sodbo iz leta 2004 in navedla, da pa je vendarle privolila sprejeti zakon št. 31/2008 z dne 17. julija 2008 o prvi spremembi zakona št. 67/2007 (zakon št. 31/2008), da bi se izognili podaljšanju spora in odpravili nesoglasja s Komisijo glede razlage zakona št. 67/2007.
- 11 V sporni odločbi je Komisija v bistvu navedla, po eni strani, da po njenem mnenju zakon št. 67/2007 ne pomeni ustrezne izvršitve sodbe iz leta 2004, da pa je Portugalska republika od 18. julija 2008, ko je začel veljati zakon št. 31/2008, to sodbo naposled izvršila. Komisija je zato potrdila zahtevo za plačilo denarne kazni iz dopisa generalnega direktorata za notranji trg in storitve z dne 15. julija 2008 in poleg tega zahtevala tudi dodatnih 911.424 EUR za obdobje od 1. junija do 17. julija 2008.

Izpodbijana sodba

- 12 Portugalska republika je pri Splošnem sodišču vložila tožbo za razglasitev ničnosti sporne odločbe.
- 13 Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi najprej preverilo, ali je pristojno za odločanje.
- 14 S tem namenom je v točki 62 izpodbijane sodbe najprej opozorilo, da mora Komisija izterjati zneske, dolgovane v proračun Unije zaradi izvršitve sodbe Sodišča, izdane na podlagi člena 228(2) ES, s katero se državi članici naloži plačilo.
- 15 Dalje je v točkah od 63 do 65 izpodbijane sodbe navedlo, da se uporabijo pravna sredstva, ki jih določa Pogodba ES, ker ta ne vsebuje posebnih določb glede reševanja sporov, ki pri tem nastanejo med državo članico in Komisijo zaradi tovrstne sodbe, s katero je naloženo plačilo. Po mnenju Splošnega sodišča je zato zoper odločbo, s katero je Komisija določila znesek, ki ga država članica dolguje kot naloženo denarno kazen, mogoče vložiti ničnostno tožbo na podlagi člena 230 ES. Tako se je Splošno sodišče v skladu s členom 225(1), prvi pododstavek, ES izreklo za pristojno za odločanje o takšni tožbi.

- 16 Nazadnje je Splošno sodišče v točkah 66 in 67 izpodbijane sodbe navedlo, da pri izvajanju te pristojnosti ne sme posegati v pristojnosti, ki so na podlagi členov 226 ES in 228 ES izključno pridržane Sodišču, ter ne sme odločiti o vprašanju kršitve obveznosti iz Pogodbe ES s strani države članice, o katerem ni predhodno odločalo Sodišče.
- 17 Splošno sodišče je na podlagi teh uvodnih ugotovitev v točkah 68 in 69 izpodbijane sodbe presodilo, prvič, da iz besedila izreka sodbe iz leta 2004, v povezavi z razlogi, ki jih je Sodišče navedlo v točkah od 16 do 19 sodbe iz leta 2008, izrecno izhaja, da je za izvršitev sodbe iz leta 2004 zadoščalo, da Portugalska republika razveljavi uredbo-zakon št. 48051 in da se denarna kazen plačuje do te razveljavitve.
- 18 V točkah 71 in 72 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče iz tega izpeljalo, da Komisija ni upoštevala izreka sodbe iz leta 2008, s tem da je menila, po eni strani, da sprejetje zakona št. 67/2007, ki razveljavlja navedeno uredbo-zakon, ne pomeni ustrezne izvršitve sodbe iz leta 2004, da pa je Portugalska republika po drugi strani izvršila sodbo šele 18. julija 2008, ko je začel veljati zakon št. 31/2008. Splošno sodišče je zato presodilo, da je treba izpodbijano odločbo razglasiti za nično.
- 19 Drugič, Splošno sodišče je v točki 80 in naslednjih izpodbijane sodbe preučilo trditev Komisije, da je Sodišče v sodbah iz leta 2004 in iz leta 2008 zahtevalo, da Portugalska republika, zato da bo izpolnila obveznosti, katerih neizpolnjevanje je bilo ugotovljeno v prvi od obeh sodb, ne le razveljavi uredbo-zakon št. 48051, temveč na splošno uskladi nacionalne predpise z zahtevami iz Direktive 89/665. Zato je po mnenju Komisije očitana neizpolnitev obstajala še naprej, dokler je bila v nacionalnih portugalskih predpisih dodelitev odškodnine osebam, ki so bile oškodovane zaradi kršitve prava Unije, odvisna od dokaza, da je šlo za malomarnost ali naklep.
- 20 Splošno sodišče je v tej zvezi v točkah 81 in 82 izpodbijane sodbe presodilo, da v okviru izvršitve sodbe Sodišča, s katero je bila državi članici naložena denarna kazen, izvrševanje diskrecijske pravice pri presojanju ukrepov ne sme posegati niti v procesne pravice držav članic, kot izhajajo iz postopka na podlagi člena 226 ES, niti v izključno pristojnost Sodišča za odločanje o skladnosti nacionalne zakonodaje s pravom Unije.
- 21 Splošno sodišče je v točki 88 izpodbijane sodbe zlasti ugotovilo, da lahko določitev pravic in obveznosti držav članic ter presoja njihovega ravnanja izhajata le iz sodbe Sodišča, izdane na podlagi členov od 226 ES do 228 ES.
- 22 Splošno sodišče je zato v točki 89 izpodbijane sodbe presodilo, da Komisija v okviru izvršitve sodbe iz leta 2008 ni mogla odločiti, da zakon št. 67/2007 ni v skladu s pravom Unije, in nato iz tega izpeljati posledice za izračun denarne kazni, ki jo določi Sodišče. Dodalo je še, da če je Komisija menila, da pravna ureditev, ki jo je vzpostavil novi zakon, ne pomeni pravilnega prenosa Direktive 89/665, bi morala sprožiti postopek iz člena 226 ES.
- 23 Tretjič, Splošno sodišče je v točki 90 izpodbijane sodbe ugotovilo, da bi bila posledica priznanja širše diskrecijske pravice Komisiji v zvezi s presojo ukrepov, sprejetih za izvršitev sodbe, izdane na podlagi člena 228(2) ES, to, da bi Splošno sodišče moralo neizogibno odločiti o skladnosti nacionalne zakonodaje s pravom Unije, če bi država članica izpodbijala presojo Komisije, ki presega besedilo izreka sodbe Sodišča. Takšna presoja pa je v izključni pristojnosti Sodišča, ne pa v pristojnosti Splošnega sodišča.
- 24 Ob upoštevanju navedenega je Splošno sodišče ugodilo pritožbi Portugalske republike in sporno odločbo razglasilo za nično.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

- 25 Komisija Sodišču predlaga, naj:
- razveljavi izpodbijano sodbo;
 - dokončno odloči o vprašanjih, ki so predmet pritožbe, ter zavrne ničnostno tožbo zoper sporno odločbo in
 - Portugalski republiki naloži plačilo stroškov obeh postopkov.
- 26 Portugalska republika predlaga, da se pritožba zavrne, Komisiji pa naložijo stroški postopka na prvi stopnji in stroški pritožbenega postopka.
- 27 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 27. oktobra 2011 Republik Čški, Zvezni republiki Nemčiji, Helenski republiki, Kraljevini Španiji, Francoski republiki, Kraljevini Nizozemski, Republik Poljski in Kraljevini Švedski dovolil intervencijo v podporo predlogom Portugalske republike.

Pritožba

Prvi del prvega pritožbenega razloga: pristojnosti Komisije in Splošnega sodišča

Trditve strank

- 28 Komisija v bistvu izpodbija razlago, ki jo je v točkah od 82 do 89 izpodbijane sodbe podalo Splošno sodišče, da presoja vsebine nove zakonodaje, ki jo je država članica sprejela za izvršitev sodbe, izdane na podlagi člena 260(2) PDEU, vsekakor spada v izključno pristojnost Sodišča in bi ob nesoglasju med Komisijo in navedeno državo članico morala biti predmet novega postopka na podlagi člena 258 PDEU.
- 29 Splošno sodišče naj bi z vztrajanjem pri tej razlagi tudi neupravičeno omejilo pristojnosti Komisije v okviru izterjave denarnih kazni, naloženih na podlagi člena 260(2) PDEU, kot tudi lastne pristojnosti v zvezi s sodnim nadzorom aktov Komisije.
- 30 Prvič, s tem, da je Splošno sodišče v točkah od 87 do 89 izpodbijane sodbe Komisiji odvzelo možnost presoje zakona št. 67/2007, da bi preverila, ali je Portugalska republika pravilno izvršila sodbo iz leta 2004 in tako odpravila neizpolnitev obveznosti, ji je neupravičeno zmanjšalo pristojnosti, ki se nanašajo na izvrševanje proračuna Unije in zagotavljanje polnega učinka postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, na „zgolj formalni nadzor“, s katerim se skuša ugotoviti, ali je bila uredba-zakon št. 48051 razveljavljena. V skladu s tem pristopom bi se Komisija pri preučevanju, ali ukrepi, ki jih je sprejela zadevna država članica, slednji omogočajo izvršitev sodbe Sodišča, morala omejiti na ugotovitev, da je ta država članica sprejela nove ukrepe, ob tem pa se vzdržati konkretnega preverjanja primernosti teh ukrepov za izvršitev te sodbe.
- 31 Poleg tega naj bi bila – če bi bila Komisija ob nesoglasju med njo in državo članico glede tega, ali določena zakonodaja, ki jo je sprejela ta država članica, slednji omogoča izvršitev sodbe, izdane na podlagi člena 260(2) PDEU, prisiljena, kot trdi Splošno sodišče, pri Sodišču vložiti novo tožbo na podlagi člena 258 PDEU, da bi to opravilo nadzor nad novimi predpisi – ogrožena učinkovitost postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti, zlasti denarne kazni.
- 32 Drugič, Komisija poudarja, da je bila pristojnost Splošnega sodišča glede nadzora Komisije v okviru preučitve zakonitosti izpodbijane odločbe neupravičeno omejena.

- 33 Splošno sodišče bi zlasti moralo preučiti presojo Komisije v zvezi z novo zakonodajo, ki jo je sprejela Portugalska republika, da bi konkretno preverilo, ali je ta s sporno odločbo dejansko ravnala v okviru predmeta neizpolnitve obveznosti in pri presoji trajanja neizpolnitve obveznosti ni napačno uporabila prava.
- 34 Splošno sodišče naj bi, nasprotno, izvedlo „povsem formalen“ nadzor, s tem da se je v točki 84 izpodbijane sodbe omejilo na ugotovitev, da se je pravni položaj zadevne države članice, za katerega je Sodišče menilo, da ni skladen z Direktivo 89/665, spremenil po sprejetju novega zakona, namreč zakona št. 67/2007, ki vsebuje „bistvene spremembe“ v primerjavi s sistemom, ki je izhajal iz uredbe-zakona št. 48051, in to neodvisno od vprašanja, ali je bil ta ukrep takšen, da bi odpravil neizpolnitev obveznosti, ki jo je ugotovilo Sodišče.
- 35 Če bi bilo Splošnemu sodišču dopuščeno, da tako omeji lastno pristojnost za nadzor, bi to pomenilo, da imajo vsi novi ukrepi, ki jih država članica sprejme po izdaji sodbe Sodišča v smislu člena 260(2) PDEU, za posledico potrebo po sistematični uvedbi novega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu s členom 258 PDEU. Tovrstna rešitev bi poleg tega, da bi ogrozila učinkovitost teh določb, bila vsekakor v nasprotju s samo logiko postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 36 Portugalska republika izpodbija to stališče Komisije.

Presoja Sodišča

- 37 Če Sodišče na podlagi člena 260(1) PDEU ugotovi, da katera od držav članic ni izpolnila neke obveznosti iz Pogodb, mora ta država sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča.
- 38 Če Komisija v skladu z drugim odstavkom tega člena meni, da zadevna država članica ni sprejela potrebnih ukrepov za izvršitev sodbe Sodišča, lahko pred Sodiščem vloži tožbo, da bi to tej državi naložilo plačilo pavšalnega zneska in/ali denarne kazni.
- 39 Za razliko od postopka iz člena 258 PDEU, katerega cilj je ugotoviti, ali je ravnanje države članice v nasprotju z zakonodajo Unije, in doseči, da se tako ravnanje konča (glej sodbi z dne 7. februarja 1979 v združenih zadevah Francija proti Komisiji, 15/76 in 16/76, Recueil, str. 321, točka 27, in z dne 6. decembra 2007 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-456/05, ZOdl., str. I-10517, točka 25), je cilj postopka iz člena 260 PDEU dosti bolj omejen, in sicer zgolj spodbuditi državo članico zamudnico k izvršitvi sodbe zaradi neizpolnitve obveznosti (sodbi z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti Franciji, C-304/02, ZOdl., str. I-6263, točka 80, in z dne 21. septembra 2010 v združenih zadevah Švedska in drugi proti API in Komisiji, C-514/07 P, C-528/07 P in C-532/07 P, ZOdl., str. I-8533, točka 119).
- 40 Zato je treba ta postopek šteti za poseben sodni postopek izvršitve sodb Sodišča in, z drugimi besedami, za način izvršbe (zgoraj navedena sodba Komisija proti Franciji, točka 92). Zato se lahko v okviru tega postopka obravnavajo le neizpolnitve tistih obveznosti, ki jih imajo države članice na podlagi Pogodbe DEU, za katere pa je Sodišče na podlagi člena 258 PDEU ugotovilo, da so utemeljene (sodba z dne 10. septembra 2009 v zadevi Komisija proti Portugalski, C-457/07, ZOdl., str. I-8091, točka 47).
- 41 *A fortiori*, kadar Sodišče zadevno državo članico obsodi na plačilo denarne kazni, morata biti Komisijina preučitev ukrepov, ki jih je sprejela ta država članica za izvršitev te sodbe, in povračilo dolgovanih zneskov na podlagi naloženih sankcij, izvedena ob upoštevanju določitve neizpolnitve obveznosti, ki jo je izvedlo Sodišče v sodbah, izdanih na podlagi členov 258 PDEU in 260 PDEU.

- 42 V tem primeru iz izreka sodbe iz leta 2004 in izreka sodbe iz leta 2008 izhaja, da je neizpolnitev obveznosti, ki jo je ugotovilo Sodišče, posledica nerazveljavitve uredbe-zakona št. 48051, ki za povrnitev škode osebam, ki so bile oškodovane zaradi kršitve prava Skupnosti na področju javnih naročil ali nacionalnih predpisov, s katerimi je bilo to pravo preneseno, določa, da je treba dokazati malomarnost ali naklep.
- 43 Portugalska republika je za izvršitev sodbe iz leta 2004 sprejela zakon št. 67/2007. Veljati je začel nekaj dni po razglasitvi sodbe iz leta 2008 in je razveljavil uredbo-zakon št. 48051.
- 44 Komisija je po preučitvi tega zakona vseeno menila, da ni bil skladen s pravom Unije in zato ni zagotavljal ustrezne izvršitve sodbe iz leta 2004.
- 45 Iz tega je nastal spor med to institucijo in Portugalsko republiko v zvezi s pravnimi učinki in razlago zakona št. 67/2007, ki je povzročil sprejetje sporne odločbe, v kateri je Komisija, ob sklicevanju ravno na lastno razlago učinkov tega zakona, izračunala znesek denarne kazni, ki jo je izreklo Sodišče.
- 46 Pri tem se je Komisija izrekla glede vprašanja skladnosti zakona št. 67/2007 z Direktivo 89/665, medtem ko je zadevni zakon – kot je pravilno navedlo Splošno sodišče v točkah od 83 do 85 izpodbijane sodbe – vzpostavil nov sistem odgovornosti, ki se je razlikoval od sistema, vzpostavljenega z uredbo-zakonom št. 48051 in ki ga Sodišče prej ni moglo preučiti.
- 47 Kot je v bistvu navedlo Splošno sodišče v točki 81 izpodbijane sodbe, je sicer res, da mora biti Komisija v okviru izvršitve sodbe Sodišča, s katero je bila državi članici naložena denarna kazen, sposobna presojati ukrepe, ki jih je država članica sprejela za izvršitev sodbe, ki to nalaga.
- 48 Vendar pa, kot je navedlo Splošno sodišče v točki 82 izpodbijane sodbe, izvrševanje te diskrecijske pravice ne sme posegati v izključno pristojnost Sodišča za odločanje o skladnosti nacionalne zakonodaje s pravom Unije.
- 49 V skladu z ureditvijo iz členov od 258 PDEU do 260 PDEU lahko določitev pravic in obveznosti držav članic ter presoja njihovega ravnanja izhajata le iz sodbe Sodišča (sodba z dne 29. septembra 1998 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-191/95, Recueil, str. I-5449, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 50 Sodišče ima s tem torej izključno pravico, ki mu je podeljena neposredno in izrecno s Pogodbo in v katero Komisija ne more posegati v okviru preizkusa izvršitve sodbe, ki jo je izdalo Sodišče na podlagi člena 260(2) PDEU.
- 51 Prav tako, kot je pravilno navedeno v točki 90 izpodbijane sodbe, Splošno sodišče ni pristojno odločati o presoji Komisije glede primernosti prakse ali nacionalne zakonodaje, ki je Sodišče prej še ni preizkusilo, da se zagotovi izvršitev takšne sodbe, s katero se ugotovi neizpolnitev obveznosti. Tako bi Splošno sodišče dejansko neizogibno odločilo o skladnosti takšne prakse ali zakonodaje s pravom Unije in poseglo v izključne pristojnosti Sodišča v zvezi s tem.
- 52 Iz tega izhaja, da v okviru preizkusa izvršitve sodbe, ki jo je izdalo Sodišče na podlagi člena 260 PDEU, obstaja spor med Komisijo in zadevno državo članico glede primernosti prakse ali nacionalne zakonodaje, ki je Sodišče prej še ni preizkusilo, da se zagotovi izvršitev takšne sodbe, Komisija s sprejetjem odločbe sama ne more rešiti tega spora in iz nje izpeljati posledic glede izračuna denarnih kazni.
- 53 Splošno sodišče seveda lahko, kot v tem primeru, sodi v postopku, začetem na podlagi tožbe za razglasitev ničnosti takšne odločbe, zoper sodbo, ki jo izda, pa se je mogoče pritožiti pri Sodišču.

- 54 Vendar pa bi morebitna analiza Splošnega sodišča v okviru podobnega postopka presoje Komisije o primernosti prakse ali nacionalne zakonodaje, ki je Sodišče prej še ni preizkusilo, da se zagotovi pravilna izvršitev sodbe zaradi neizpolnitve obveznosti, povzročila ne samo kršitev – iz razlogov, navedenih v točkah 50 in 51 te sodbe – izključne pristojnosti, ki jo ima Sodišče v okviru postopkov zaradi neizpolnitve, temveč tudi neupravičeno omejitev njegove možnosti ponovne preučitve ugotovitev glede dejstev, na podlagi katerih je Splošno sodišče utemeljilo svojo analizo, ker Sodišče ni pristojno za njihov preizkus v pritožbenem postopku.
- 55 Dalje, priznanje Komisiji širše diskrecijske pravice pri presoji ukrepov, sprejetih za izvršitev sodbe, izdane na podlagi člena 260(2) PDEU, bi povzročilo kršitev postopkovnih pravic, ki jih imajo države članice v okviru postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti.
- 56 V skladu s členi od 258 PDEU do 260 PDEU države članice, za katere Komisija trdi, da niso izpolnile svojih obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije, lahko zlasti opredelijo lastno stališče v predhodnem postopku. Namen tega predhodnega postopka je zadevni državi članici omogočiti, da se uskladi z obveznostmi ali da učinkovito uveljavlja svoja sredstva obrambe proti očitkom, ki jih je navedla Komisija (glej v tem smislu zlasti zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Portugalski z dne 10. septembra 2009, točka 67 in navedena sodna praksa).
- 57 Iz zgoraj navedenega izhaja, da Splošno sodišče v izpodbijani sodbi ni neupravičeno omejilo pristojnosti Komisije v okviru preizkusa, ali je Portugalska republika izvršila sodbo iz leta 2008, niti, posledično, lastnih pristojnosti v zvezi z nadzorom presoje, ki jo je v tej zvezi opravila Komisija.
- 58 V teh okoliščinah je treba prvi del prvega pritožbenega razloga zavrni kot neutemeljen.

Drugi del prvega pritožbenega razloga: opredelitev neizpolnitve obveznosti, ki jo je ugotovilo Sodišče v sodbah iz leta 2004 in iz leta 2008

Trditve strank

- 59 Komisija z drugim delom pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očita, da je napačno uporabilo pravo s tem, da je zgolj delno in formalistično razlagalo izrek sodbe iz leta 2008 in da je neupravičeno omejilo predmet neizpolnitve obveznosti, ki jo je Sodišče ugotovilo v sodbah iz leta 2004 in leta 2008. Splošno sodišče naj bi v točki 69 izpodbijane sodbe napačno presodilo, da v skladu s tem izrekom za izvršitev sodbe iz leta 2004 zadostuje, da Portugalska republika razveljavi uredbo-zakon št. 48051 in da se denarna kazen plačuje do te razveljavitve.
- 60 Po mnenju Komisije iz izreka sodbe iz leta 2004 jasno izhaja zahteva, da Portugalska republika izvede ukrepe, potrebne za izvršitev te sodbe, kar bi Splošno sodišče moralo konkretno preizkusiti, ne da bi se omejilo zgolj na razveljavitev te uredbe-zakona, kar je med drugim povzročilo nastanek pravne praznine v nacionalnem portugalskem pravu.
- 61 Komisija naj bi zato upravičeno preučila združljivost zakona št. 67/2007 z Direktivo 89/665, da bi preverila, ali je Portugalska republika izvršila sodbo iz leta 2004, potrjeno s sodbo iz leta 2008, in po ugotovitvi, da je v portugalskem pravu dodelitev odškodnine še naprej odvisna od dokaza malomarnosti ali naklepa, sklepala, da neizpolnitev obveznosti še naprej obstaja.
- 62 Portugalska republika izpodbija to stališče Komisije.

Presoja Sodišča

- 63 Drugi del prvega pritožbenega razloga temelji na napačni predpostavki, da je Komisija upravičeno zavzela stališče glede vprašanja združljivosti zakona št. 67/2007 z Direktivo 89/665, da bi preučila, ali je Portugalska republika izvršila sodbo iz leta 2004, potrjeno s sodbo iz leta 2008.
- 64 Zato bi Splošno sodišče v okviru nadzora presoje Komisije v sporni odločbi prav tako samo moralo konkretno preučiti, ali je bil ta zakon skladen s pravom Unije.
- 65 Vendar pa iz preizkusa prvega dela prvega pritožbenega razloga izhaja, da Komisija in Splošno sodišče v okoliščinah, kot so v tem primeru, ne bi smela posegati v izključno pristojnost Sodišča, določeno v členih od 258 PDEU do 260 PDEU, glede ugotovitve neizpolnitve obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije.
- 66 Zato Splošnemu sodišču ni mogoče očitati, da je napačno uporabilo pravo, ker ni preučilo konkretnega pravnega učinka zakona št. 67/2007.
- 67 V takih okoliščinah je treba zavrniti drugi del prvega pritožbenega razloga, ki ga v podporo svoji pritožbi navaja Komisija, in zato je treba ta pritožbeni razlog v celoti zavrniti kot neutemeljen.

Drugi pritožbeni razlog: nezadostna in protislovna utemeljitev izpodbijane sodbe

Trditve strank

- 68 Komisija trdi, da je Splošno sodišče sporno odločbo razglasilo za nično na podlagi pomanjkljive in protislovne obrazložitve izpodbijane sodbe.
- 69 Komisija v zvezi s pomanjkljivo obrazložitvijo Splošnemu sodišču očita, da je razglasitev ničnosti sporne odločbe utemeljilo zgolj z okoliščino, navedeno v točki 85 izpodbijane sodbe, da je Komisija v izpodbijani odločbi sama priznala, da je zaradi zakona št. 67/2007 ponudnikom, ki so bili oškodovani zaradi nezakonitega ravnanja naročnika, potencialno lažje dobiti odškodnino, v svojih pisanjih pa je priznala, da portugalski zakonodajalec ni le razveljavil uredbe-zakona št. 48051, ampak je s tem zakonom uvedel novo pravno ureditev.
- 70 V zvezi s protislovnostjo obrazložitve Komisija navaja, da je Splošno sodišče v točki 81 izpodbijane sodbe sicer navedlo, da mora Komisija v okviru izvršitve sodbe Sodišča, s katero je bila državi članici naložena denarna kazen, biti sposobna presojati ukrepe, ki jih je država članica sprejela za izvršitev sodbe Sodišča, da se prepreči, da bi ta država članica sprejela ukrepe, ki bi dejansko imeli enako vsebino kot ukrepi, ki so bili predmet sodbe Sodišča, vendar je v točki 87 te sodbe omejilo pristojnost Komisije zgolj na formalni preizkus, ali je bila uredba-zakon št. 48051 razveljavljena.
- 71 Portugalska republika izpodbija to stališče Komisije.

Presoja Sodišča

- 72 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora obrazložitev sodbe jasno in nedvoumno izražati sklepanje Splošnega sodišča, tako da se zainteresirane stranke lahko seznani z utemeljitvijo sprejete odločbe in da Sodišče opravi sodni nadzor (glej zlasti sodbo z dne 2. aprila 2009 v zadevi France Télécom proti Komisiji, C-202/07 P, ZOdl., str. I-2369, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 73 V tem primeru Splošno sodišče v točkah od 68 do 91 izpodbijane sodbe izčrpno navaja razloge za razglasitev ničnosti sporne odločbe in posledično izpolnjuje pogoje, navedene v predhodnih točkah.

- 74 Takšna utemeljitev temelji namreč na logičnem, koherentnem in celovitem preizkusu okoliščin zadevnega primera, ki se v točki 68 izpodbijane sodbe začne z analizo sodbe iz leta 2008, ob upoštevanju razlogov za njeno sprejetje in izreka, nadaljuje v točkah od 73 do 90 iste sodbe s pojasnitvijo razlogov, zaradi katerih je Splošno sodišče zavrnilo razlago Komisije, v skladu s katero bi lahko preučila združljivost zakona št. 67/2007 z Direktivo 89/665, in se konča v točki 91 te sodbe z razglasitvijo ničnosti sporne odločbe.
- 75 Zato je treba ugotoviti, da Komisija napačno navaja, da je edini razlog, ki ga Splošno sodišče navaja v utemeljitev razglasitve ničnosti sporne odločbe, tisti, naveden v točki 85 izpodbijane sodbe.
- 76 Prav tako ni mogoče pritrditi trditvi Komisije, da izpodbijana sodba temelji na protislovni utemeljitvi.
- 77 V tej zvezi je treba navesti, da je Splošno sodišče v točki 81 izpodbijane sodbe na splošno priznalo pristojnost Komisije za presojanje ukrepov, ki jih je država članica sprejela za izvršitev sodbe Sodišča, izdane na podlagi člena 260 PDEU.
- 78 Vendar pa je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče v točki 82 te sodbe presodilo, da je izvrševanje te pristojnosti mogoče izvrševati samo v natančno določenih mejah, ob upoštevanju zlasti izključne pristojnosti Sodišča za odločanje o skladnosti nacionalne zakonodaje s pravom Unije.
- 79 Splošno sodišče je izhajalo ravno iz te predpostavke in v točkah od 83 do 88 izpodbijane sodbe presodilo, da Komisija v tem primeru ob upoštevanju tega, da se Sodišče v sodbah iz leta 2004 in iz leta 2008 ni izreklo glede skladnosti zakona št. 67/2007 s pravom Unije, ni bila niti pooblaščenca za to, da sama opravi takšno presojo, niti za to, da iz nje izpelje posledice za izračun denarne kazni.
- 80 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da razlogovanje Splošnega sodišča v utemeljitvi ni nezadostno niti protislovno, zato je treba zavrniti drugi pritožbeni razlog, ki ga navaja Komisija.
- 81 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da nobenemu od dveh pritožbenih razlogov, ki jih Komisija navaja v podporo svoji pritožbi, ni mogoče ugoditi, zato je treba pritožbo v celoti zavrniti.

Stroški

- 82 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da kadar pritožba ni utemeljena, Sodišče odloči o stroških. Na podlagi člena 138(1) istega poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1), se neuspehi stranki na predlog naloži plačilo stroškov. Ker je Portugalska republika predlagala, da se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s svoji predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov tega postopka. V skladu s členom 140(1) tega poslovnika, ki velja tudi za pritožbeni postopek, države članice, ki so intervenirale v sporu, nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Pritožba se zavrne.**
- 2. Evropski komisiji se naloži plačilo lastnih stroškov ter stroškov, ki jih je v tem postopku priglasila Portugalska republika.**
- 3. Češka republika, Zvezna republika Nemčija, Helenska republika, Kraljevina Španija, Francoska republika, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska in Kraljevina Švedska nosijo lastne stroške.**

Podpisi