SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE VERICE TRSTENJAK,

predstavljeni 24. aprila 2008 [1]

I – Uvod

1. Predložitveno sodišče v tej zadevi sprašuje, ali Direktiva 2000/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. junija 2000 o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih (v nadaljevanju: Direktiva 2000/35) [2] nasprotuje nacionalni zakonodaji, v skladu s katero se izvršba nespornih terjatev proti javni upravi lahko izvede šele po poteku 120-dnevnega roka od vročitve izvršilnega naslova javni upravi.

2. To vprašanje je bilo zastavljeno v izvršilnem postopku pred Tribunale civile di Roma, ki ga je sprožila družba Caffaro s.r.l. (v nadaljevanju: Caffaro) proti javnemu komunalnemu podjetju v Rimu, Azienda Unità Sanitaria Locale RM/C (v nadaljevanju: USL), na podlagi izvršilnega naslova, ki ga je Caffaro pridobil v skladu z nacionalno zakonodajo, ki Direktivo 2000/35 prenaša v nacionalno pravo.

1 – Jezik izvirnika: slovenščina.

2 – UL L 200, 8.8.2000, str. 35.

II – Pravni okvir

A – *Pravo Skupnosti*

3. V četrti uvodni izjavi Direktive 2000/35 je določeno:

„Dne 29. maja 1997 je Ekonomsko-socialni odbor sprejel mnenje o Zeleni knjigi Komisije o javnih naročilih v Evropski uniji: Raziskovanje poti naprej […].“

4. Peta uvodna izjava Direktive 2000/35 določa:

„Dne 4. junija 1997 je Komisija objavila načrt ukrepanja za enotni trg, v katerem je poudarila, da zamuda pri plačilih predstavlja vedno resnejšo oviro za uspeh enotnega trga.“

5. Sedma uvodna izjava Direktive 2000/35 določa:

„Zaradi predolgih rokov in zamud pri plačilih so podjetja, zlasti mala in srednje velika, administrativno in finančno zelo obremenjena. Še več, ti problemi so poglavitni vzrok plačilne nesposobnosti, ki ogroža preživetje podjetij, posledica pa je izguba številnih delovnih mest.“

6. V deveti in deseti uvodni izjavi Direktive 2000/35 je določeno:

„(9) Razlike med državami članicami glede pravil in prakse plačevanja ovirajo pravilno delovanje notranjega trga.

(10) Posledica je znatno omejeno trgovinsko poslovanje med državami članicami. To je v nasprotju s členom 14 Pogodbe, saj bi moralo biti podjetnikom omogočeno, da trgujejo na celotnem notranjem trgu v razmerah, ki zagotavljajo, da čezmejno poslovanje ne pomeni večjega tveganja kot domači promet. Če bi za domače in čezmejno poslovanje veljala bistveno drugačna pravila, bi prišlo do izkrivljanja konkurence.“

7. V petnajsti uvodni izjavi Direktive 2000/35 je navedeno:

„Ta direktiva samo opredeljuje izraz ‚izvršilni naslov‘, ne ureja pa različnih postopkov prisilne izvršbe takega naslova in pogojev, pod katerimi se prisilno izvršbo takega naslova lahko ustavi ali zadrži.“

8. Dvaindvajseta uvodna izjava Direktive 2000/35 določa:

„Ta direktiva bi morala urejati vse trgovinske posle, ne glede na to, ali potekajo med zasebnimi ali javnimi podjetji ali med podjetji in državnimi organi, ob upoštevanju, da zadnji upravljajo z znatnim obsegom plačil podjetjem. Zato bi morala urejati tudi vse trgovinske posle med glavnimi izvajalci in njihovimi dobavitelji in podizvajalci."

9. Triindvajseta uvodna izjava Direktive 2000/35 določa:

„Člen 5 te direktive predpisuje, da se mora postopek izterjatve nespornih terjatev zaključiti v kratkem času v skladu z nacionalno zakonodajo, vendar ne predpisuje, da bi morale države članice sprejeti določen postopek ali na določen način spremeniti svoje obstoječe pravne postopke."

10. Člen 2 Direktive 2000/35, ki vsebuje opredelitve, v petem odstavku določa:

„5. ‚izvršilni naslov' je katera koli odločba, sodba ali plačilni nalog, ki jo ali ga izda sodišče ali drugi pristojni organ, ne glede na to, ali gre za takojšnje plačilo ali plačilo po obrokih, in ki omogoča upniku, da izterja svojo terjatev do dolžnika s pomočjo prisilne izvršbe; izraz vključuje odločbe, sodbe ali plačilne naloge, ki so izvršljivi začasno in ostanejo začasno izvršljivi, četudi se dolžnik pritoži."

11. Člen 5 Direktive 2000/35, naslovljen „Postopek izterjave nespornih terjatev", določa:

„1. Države članice zagotovijo, da se lahko izvršilni naslov pridobi, ne glede na znesek dolga, običajno v 90 koledarskih dneh potem, ko upnik vloži tožbo ali zahtevo pri sodišču ali drugem pristojnem organu, pod pogojem, da dolg ali vidiki postopka niso sporni. Države članice opravljajo to dolžnost v skladu s svojimi nacionalnimi zakoni ali drugimi predpisi.

2. Ustrezni nacionalni zakoni in drugi predpisi uporabljajo enake pogoje za vse upnike s sedežem v Evropski skupnosti.

3. Rok 90 koledarskih dni iz odstavka 1 ne vključuje naslednjega:

(a) rokov za vročitev listin;

(b) zamud, ki jih povzroči upnik, kot je čas popravila iz zahteve.

4. Ta člen ne posega v določbe Bruseljske konvencije o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju odločb v civilnih in gospodarskih zadevah.“ [3]

3 – Prečiščeno besedilo iz UL C 27, 26.1.1998, str. 3.

12. V členu 6(2) Direktive 2000/35 je določeno:

„Države članice lahko obdržijo ali sprejmejo določbe, ki so bolj ugodne za upnika kot določbe, potrebne za uskladitev s to direktivo.“

B – *Italijansko pravo*

13. Direktiva 2000/35 je bila v italijansko pravo prenesena z zakonodajnim dekretom z dne 9. oktobra 2002, št. 231 (v nadaljevanju: zakonodajni dekret št. 231/2002). [4] Člen 5 Direktive 2000/35 je bil prenesen s členom 9 zakonodajnega dekreta št. 231/2002, ki je spremenil več določb italijanskega Zakona o civilnem postopku [5] z namenom pospešitve postopka pridobitve izvršilnega naslova za izterjavo nespornih terjatev.

4 – Decreto Legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, Uradni list Italijanske republike št. 249 z dne 23.10.2002. V teoriji glej, na primer, Kindler, P., Umsetzung der EG-Zahlungsverzugsrichtlinie in Italien, Recht der Internationalen Wirtschaft, št. 4/2003, str. 241.

5 – Codice di procedura civile, Uradni list Italijanske republike št. 253 z dne 28.10.1940, s spremembami.

14. Iz predložitvenega sklepa tako izhaja, da postopek pridobitve izvršilnega naslova v skladu s členom 641 Zakona o civilnem postopku v Italiji poteka na naslednji način: po vložitvi tožbe sodišče v tridesetih dneh izda sklep, s katerim dolžniku naloži plačilo dolga. Vročitev tega sklepa se opravi približno v desetih dneh. V sklepu je navedeno, da mora dolžnik dolg plačati v štiridesetih dneh ali pa v tem času vložiti ugovor. Če dolžnik v tem času niti ne vloži ugovora niti ne plača dolga, po poteku tega roka upnik pridobi izvršilni naslov za izvršbo dolgovane terjatve. Upnik mora izvršilni naslov vročiti dolžniku, ko na njegovi podlagi zahteva izvršbo.

15. Specifične določbe o prisilni izvršbi proti javni upravi vsebuje zakonski dekret z dne 31. decembra 1996, št. 669 [6] (v nadaljevanju: zakonski dekret št. 669/1996), ki je bil spremenjen z zakonom z dne 28. februarja 1997, št. 30 [7], in s členom 147 zakona z dne 23. decembra 2000, št. 388 [8] (v nadaljevanju: zakon št. 388/2000). Člen 147 zakona št. 388/2000 je rok za odlog izvršbe podaljšal s 60 na 120 dni. Člen 14 zakonskega dekreta št. 669/1996, kakor je bil spremenjen s členom 147 zakona št. 388/2000, tako določa:

„Upravni organi države in javni neekonomski organi zaključijo postopke za izvršbo sodnih odločb in izvršljivih arbitražnih odločb, ki vsebujejo obveznost plačila določene vsote denarja, v 120 dneh, šteto od vročitve izvršilnega naslova. Pred iztekom tega roka upnik nima pravice začeti izvršbe proti zgoraj navedenim upravnim in drugim organom, pa tudi izvršilni akt ne more biti izdan.“

III – Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

16. Upnik Caffaro je pred Tribunale ordinario di Roma sprožil postopek prisilne izvršbe proti dolžniku USL v zvezi z nesporno terjatvijo, nastalo v trgovinskem poslu. V postopku pred nacionalnim sodiščem je upnik pridobil izvršilni naslov v skladu z zakonodajnim dekretom št. 231/2002, ki Direktivo 2000/35 prenaša v italijansko

6 – Decreto-Legge 31 dicembre 1996, n. 669, Uradni list Italijanske republike št. 305 z dne 31.12.1996.

7 – Legge 28 febbraio 1997, n. 30, Uradni list Italijanske republike št. 50 z dne 1.3.1997.

8 – Legge 23 dicembre 2000, n. 388, Uradni list Italijanske republike št. 302 z dne 29.12.2000, redni dodatek št. 219.

pravo. Izvršilni naslov je bil dolžniku vročen 6. decembra 2004. Ker se je izvršba izvedla z rubežem dolžnikovih sredstev, ki jih je imel dolžnik pri Banca di Roma, je bil izvršilni naslov tega dne vročen tudi banki. Na zahtevo dolžnika je bil rubež izveden 4. aprila 2005 in takrat je bilo dolžniku in Banca di Roma vročeno tudi vabilo na obravnavo.

17. V izvršilnem postopku je bila 13. junija 2006 razpisana obravnava, na katero so bili vabljeni upnik, dolžnik in Banca di Roma, pri kateri je imel dolžnik sredstva. Na obravnavi je Banca di Roma potrdila, da ima dolžnik pri njej sredstva in da je bil rubež izveden. Na tej obravnavi je predložitveno sodišče ugotovilo, da je bil rubež izveden pred potekom 120 dni od vročitve izvršilnega naslova, ki mora poteči pred začetkom izvršbe proti organom javne uprave. Ugotovilo je, da bi se lahko v tem primeru v skladu z nacionalno zakonodajo rubež razglasil za ničnega.

18. Ob tem je predložitveno sodišče podvomilo, ali je nacionalna zakonodaja, v skladu s katero se izvršba proti javni upravi lahko izvede šele po poteku 120-dnevnega roka od vročitve izvršilnega naslova javni upravi, v skladu z Direktivo 2000/35. V teh okoliščinah je predložitveno sodišče s sklepom z dne 21. maja 2007 odločilo, da prekine odločanje in Sodišču predloži vprašanje za predhodno odločanje. Nacionalno sodišče vprašanja sicer ni izrecno formuliralo, vendar lahko glede na vse navedbe tega sodišča vprašanje oblikujemo tako:

„Ali je treba Direktivo 2000/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. junija 2000 o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih razlagati tako, da nasprotuje določbi nacionalne zakonodaje, kot je člen 14 zakonskega dekreta št. 669/1996, na podlagi katerega upnik, ki je pridobil izvršilni naslov za izterjavo nesporne terjatve, ki jo javna uprava dolguje na podlagi trgovinskega posla, ne more zahtevati izvršbe proti navedeni upravi pred potekom 120-dnevnega roka od vročitve izvršilnega naslova tej upravi?“

IV – Postopek pred Sodiščem

19. Predložitveni sklep je na Sodišče prispel 4. junija 2007. V pisnem postopku so stališča predložili Caffaro, italijanska vlada

in Komisija. Na naroku, ki je bil opravljen 13. marca 2008, so Caffaro, italijanska vlada in Komisija podali ustne navedbe in odgovorili na vprašanja Sodišča.

V – Trditve strank

20. *Caffaro* meni, da je sporna nacionalna zakonodaja, v skladu s katero se lahko izvršba proti javni upravi začne šele po poteku 120-dnevnega roka od vročitve izvršilnega naslova javni upravi, v nasprotju z Direktivo 2000/35. Caffaro navaja, da 90-dnevni rok za pridobitev izvršilnega naslova, določen v členu 5 Direktive 2000/35, s tem izgubi svoj pomen. Poudarja, da se v skladu z njenim členom 1 Direktiva 2000/35 uporablja »za vsa plačila kot prejemke v zvezi s trgovinskimi posli«, in sicer – kakor izhaja iz njene dvaindvajsete uvodne izjave – za »vse trgovinske posle, ne glede na to, ali potekajo med zasebnimi ali javnimi podjetji ali med podjetji in državnimi organi, ob upoštevanju, da zadnji upravljajo z znatnim obsegom plačil podjetjem«. Ker sporna nacionalna zakonodaja različno obravnava zasebne in javne subjekte, je po mnenju Caffara v nasprotju z besedilom in namenom Direktive 2000/35.

21. *Italijanska vlada* poudarja, da Direktiva 2000/35 ne določa roka, v katerem je treba dolg, naveden v izvršilnem naslovu, izterjati, zato uporaba te direktive za samo izvršbo nasprotuje tako njenemu besedilu kot tudi njenemu namenu. Iz člena 5 in triindvajsete uvodne izjave Direktive 2000/35 izhaja, da se ta direktiva nanaša samo na postopek pridobitve izvršilnega naslova, ne pa na kasnejšo fazo izvršbe. Tudi iz opredelitve izvršilnega naslova iz člena 2 te direktive ni mogoče sklepati, da mora imeti upnik možnost, da svoj dolg izterja takoj po pridobitvi izvršilnega naslova. Po mnenju italijanske vlade prepoved izvršbe proti javni upravi pred potekom 120 dni od vročitve izvršilnega naslova lahko predstavlja zadržanje prisilne izvršbe v smislu petnajste uvodne izjave te direktive. Italijanska vlada navaja tudi, da če se Direktiva 2000/35 uporablja v konkretnem primeru, ta direktiva ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari. Ta zakonodaja je po mnenju italijanske vlade dopustna zaradi nujnih razlogov javnega interesa, saj je namen odloga izvršbe proti javni upravi le-tej omogočiti dovolj časa za zagotovitev finančnih sredstev, potrebnih za plačilo dolgov, da se s postopki prisilne izvršbe ne bi oviralo delovanja javne uprave.

22. *Komisija* najprej obravnava dopustnost vprašanja za predhodno odločanje in meni,

da je to vprašanje dopustno. Po njenem mnenju izvršilni postopek lahko šteje za postopek, v katerem sodišče odloča o sporu in izda sodno odločbo v smislu člena 234 ES, čeprav ta postopek načeloma ni namenjen ugotovitvi obstoja določene pravice, temveč je njegov namen izvršitev že obstoječe pravice. V primeru rubeža sredstev dolžnika, ki jih ima v posesti tretji, izvršilni sodnik konča postopek izvršbe s sklepom, s katerim omogoči prenos sredstev, ki jih ima v posesti tretji, na upnika, ki v izvršbi zahteva plačilo dolga *(ordinanza di assegnazione del credito)*. Ta sklep po mnenju Komisije predstavlja sodno odločbo. Poleg tega mora nacionalno sodišče vedno preveriti, ali so bile pri izvedbi rubeža spoštovane vse formalne zahteve. V primeru nepravilnosti lahko rubež razglasi za ničnega, kar je prav tako sodna odločba.

23. Glede samega vprašanja za predhodno odločanje Komisija meni, da sporna italijanska zakonodaja ni v skladu z Direktivo 2000/35. Ta direktiva se namreč nanaša na vse trgovinske posle ne glede na to, ali so sklenjeni s podjetji ali z državnimi organi, zato se državnih organov ne sme obravnavati ugodneje. Poleg tega po njenem mnenju rok za pridobitev izvršilnega naslova izgubi svoj pomen, če mora upnik po pridobitvi izvršilnega naslova z izvršbo počakati še 120 dni. Poudarja, da je smisel direktive zagotoviti, da lahko upnik k izvršbi preide takoj, ko pridobi izvršilni naslov.

VI – Presoja generalne pravobranilke

A – *Dopustnost*

24. V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pri presoji, ali je predložitveni organ sodišče v smislu člena 234 ES, upoštevati več meril, kot so zakonska podlaga organa, njegova trajnost, obvezna pristojnost, uporaba pravnih pravil[9] ter njegova neodvisnost in nepristranskost.[10] Poleg tega gre za sodišče v smislu člena 234 ES samo, če v zadevi še ni bilo odločeno in če nacionalno sodišče odloča v postopku, ki je namenjen izdaji sodne odločbe oz. prav-

9 – V tem smislu glej sodbo z dne 30. junija 1966 v zadevi Vaassen-Göbbels (61/65, Recueil, str. 377, 395); sodbo z dne 17. septembra 1997 v zadevi Dorsch Consult (C-54/96, Recueil, str. I-4961, točka 23) in sodbo z dne 19. septembra 2006 v zadevi Wilson (C-506/04, ZOdl., str. I-8613, točka 48).

10 – V tem smislu glej sodbo z dne 11. junija 1987 v zadevi Pretore di Salò proti X (14/86, Recueil, str. I-2545, točka 7); sodbo z dne 21. aprila 1988 v zadevi Pardini (338/85, Recueil, str. 2041, točka 9); sodbo z dne 29. novembra 2001 v zadevi De Coster (C-17/00, Recueil, str. I-9445, točka 17) in sodbo z dne 19. septembra 2006 v zadevi Wilson (C-506/04, ZOdl., str. I-8613, točka 48).

nomočni odločitvi v sporu. [11] Vprašanje, ki se v zvezi z dopustnostjo zastavlja v tej zadevi, je, ali lahko štejemo, da nacionalno sodišče v tej zadevi odloča v postopku, ki je namenjen pravnomočni odločitvi v sporu z izdajo sodne odločbe.

25. V konkretnem primeru je izvršba potekala na podlagi izvršilnega naloga, izdanega v posebnem skrajšanem postopku izvršbe *(procedimento di ingiunzione)*. [12] Iz sodne prakse Sodišča jasno izhaja, da je, če je vprašanje za predhodno odločanje zastavljeno v postopku, kot je ta v zadevi v glavni stvari, tako vprašanje dopustno. [13] Sodišče je v svoji sodni praksi tudi poudarilo, da za opredelitev sodišča v smislu člena 234 ES ni potrebno, da je postopek pred njim kontradiktorne narave. [14] Nacionalno sodišče lahko Sodišču zastavi vprašanje za predhodno odločanje neodvisno od tega, v kateri fazi je postopek, ki poteka pred njim. [15]

26. Vprašanje za predhodno odločanje je zato dopustno.

B – *Presoja vprašanja za predhodno odločanje*

27. Predložitveno sodišče v tej zadevi zastavlja vprašanje, ali Direktiva 2000/35 nasprotuje nacionalni zakonodaji, na podlagi katere se izvršba nespornih terjatev proti javni upravi lahko izvede šele po poteku 120-dnevnega roka od vročitve izvršilnega naslova

11 – Sklep z dne 5. marca 1986 v zadevi Unterweger (318/85, Recueil, str. 955, točka 4); sodba z dne 19. oktobra 1995 v zadevi Job Centre (C-111/94, Recueil, str. I-3361, točka 9); sodba z dne 12. novembra 1998 v zadevi Victoria Film (C-134/97, Recueil, str. I-7023, točka 14); sodba z dne 30. novembra 2000 v zadevi Österreichischer Gewerkschaftsbund (C-195/98, Recueil, str. I-10497, točka 25).

12 – *Procedimento di ingiunzione* je urejen v členih 633–656 italijanskega Zakona o civilnem postopku (Codice di procedura civile, Uradni list Italijanske republike št. 253 z dne 28.10.1940, s spremembami). Natančneje o tem postopku glej Franco, G., Guida al procedimento di ingiunzione, 3. izdaja, Giuffrè Editore, Milano 2001.

13 – Sodba z dne 21. februarja 1974 v zadevi Birra Dreher (162/73, Recueil, str. 201, točka 3); sodba z dne 28. junija 1978 v zadevi Simmenthal (70/77, Recueil, str. 1453, točka 9); sodba z dne 9. novembra 1983 v zadevi San Giorgio (199/82, Recueil, str. 3595, točka 8); sodba z dne 15. decembra 1993 v združenih zadevah Ligur Carni, Genova Carni in Ponente (C-277/91, C-318/91 in C-319/91, Recueil, str. I-6621, točka 16); sodba z dne 3. marca 1994 v združenih zadevah Eurico Italia, Viazzo in F & P (C-332/92, C-333/92 in C-335/92, Recueil, str. I-711, točka 11); sodba z dne 17. maja 1994 v zadevi Corsica Ferries (C-18/93, Recueil, str. I-1783, točka 12).

14 – Sodba z dne 3. marca 1994 v združenih zadevah Eurico Italia, Viazzo in F & P (C-332/92, C-333/92 in C-335/92, Recueil, str. I-711, točka 11); sodba z dne 17. maja 1994 v zadevi Corsica Ferries (C-18/93, Recueil, str. I-1783, točka 12); sodba z dne 19. oktobra 1995 v zadevi Job Centre (C-111/94, Recueil, str. I-3361, točka 9). V teoriji glej, na primer, Wegener, B., v Calliess, C., Ruffert, M. (ur.), EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, 3. izdaja, Beck, München 2007, komentar k členu 234 PES, str. 2062, op. 52.

15 – Sodba z dne 14. decembra 1971 v zadevi Politi (43/71, Recueil, str. 1039, točka 5); sodba z dne 21. februarja 1974 v zadevi Birra Dreher (162/73, Recueil, str. 201, točka 3); sodba z dne 28. junija 1978 v zadevi Simmenthal (70/77, Recueil, str. 1453, točki 8-9); sodba z dne 9. novembra 1983 v zadevi San Giorgio (199/82, Recueil, str. 3595, točka 8). V teoriji glej Gaitanides, C., v von der Groeben, H., Schwarze, J. (ur.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. izdaja, Nomos, Baden-Baden 2003, 4. zvezek, komentar k členu 234 ES, str. 1405, točka 53.

javni upravi. Člen 5(1) Direktive 2000/35 določa, da morajo države članice zagotoviti, da lahko upnik izvršilni naslov za izterjavo nesporne terjatve pridobi običajno v 90 dneh po vložitvi tožbe. Ta člen torej določa rok za pridobitev izvršilnega naslova, ne vsebuje pa določb, ki se nanašajo na fazo po pridobitvi izvršilnega naslova. Zato se zastavlja vprašanje, ali faza po pridobitvi izvršilnega naslova spada na področje pristojnosti Skupnosti. V svoji analizi bom najprej razpravljala o vprašanju razmejitve pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami v okviru Direktive 2000/35, nato pa bom prešla na razlago določb te direktive.

1. Razmejitev pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami v okviru Direktive 2000/35

28. Direktiva 2000/35 ne usklajuje vseh pravil glede zamud pri plačilih v trgovinskih poslih, temveč ureja le določene vidike preprečevanja teh zamud, na primer obresti v primeru zamud pri plačilih (člen 3), pridržek lastninske pravice (člen 4) in postopek izterjatve nespornih terjatev (člen 5). [16] Direktiva torej predstavlja minimalno harmonizacijo [17] na področju boja proti zamudam pri plačilih, zato v več določbah napotuje na uporabo določb nacionalnega prava.

29. Razlog za to, da Direktiva 2000/35 mehanizme za preprečevanje zamud pri plačilih usklajuje le deloma, je v tem, da Skupnost na tistih področjih, ki jih direktiva ne usklajuje, nima pristojnosti. V dvanajsti uvodni izjavi je v zvezi s tem navedeno, da ta direktiva ne gre dlje od tistega, kar je potrebno za doseganje izboljšanja delovanja notranjega trga, in da je bilo pri njenem sprejetju upoštevano načelo subsidiarnosti. Zato je pomembno, da se tudi z razlago te direktive ne preseže meja pristojnosti Skupnosti.

30. Sodišče je v dosedanji sodni praksi že začrtalo meje pristojnosti Skupnosti na področjih, ki jih ureja ta direktiva. Tako je,

16 – Glej sodbo z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Komisija proti Italiji (C-302/05, ZOdl., str. I-10597, točka 23).

17 – Glej v tem smislu sodbo z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Komisija proti Italiji (C-302/05, ZOdl., str. I-10597, točka 24); sklepne predloge generalnega pravobranilca Madura v zadevi Telecom proti Deutsche Telekom, predstavljene 18. oktobra 2007 (C-306/06, točka 35) in sodbo z dne 3. aprila 2008 v zadevi Telecom proti Deutsche Telekom (C-306/06, ZOdl., str. I-1923, točka 21). V teoriji glej Mengozzi, P., I ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. L'interpretazione delle norme nazionali di attuazione delle direttive comunitarie, Cedam, Padova 2007, str. 1–4.

na primer, v zadevi Komisija proti Italiji [18], v zvezi s členom 4(1) te direktive, ki ureja pridržek lastninske pravice, odločilo, da ta člen ureja samo možnost, da se prodajalec in kupec dogovorita o klavzuli o pridržku lastninske pravice pred dostavo blaga, in možnost, da prodajalec zadrži lastninsko pravico na blagu do celotnega plačila, [19] ne ureja pa vprašanja, ali je treba klavzulo o pridržku lastninske pravice potrditi na vsakem računu za zaporedne dobave z določenim datumom. [20] V zadevi QDQ Media [21] je Sodišče zaradi odsotnosti horizontalnega učinka Direktive 2000/35 odločilo, da ta direktiva ne more sama po sebi predstavljati temelja za obveznost upoštevanja stroškov za posredovanje odvetnika v korist upnika v sodnem postopku za poplačilo dolga, če taka obveznost ni predvidena v nacionalnem pravu. Nasprotno pa je generalni pravobranilec Maduro v zadevi Telecom proti Deutsche Telekom [22] zavzel stališče, da se v zvezi s členom 3(1)(c)(ii) Direktive 2000/35, ki ureja pravico upnika do zamudnih obresti, problem razmejitve pristojnosti ne pojavi, saj ta člen ne vsebuje nobenega napotila na pravne rede držav članic. [23]

31. Prav člen 5(1) Direktive 2000/35, ki je ključna določba, ki jo mora Sodišče razlagati v tej zadevi, je pomemben z vidika razmejitve pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami. Na pomembnost vprašanja razmejitve pristojnosti kaže že razvoj tega člena. V prvotnem predlogu Direktive 2000/35 [24] je člen 5 določal, da morajo države članice „za nesporne terjatve zagotoviti pospešen postopek izterjave“. [25] V postopku soodločanja je Svet ugotovil, da Skupnost nima pristojnosti od držav članic zahtevati, naj uvedejo nov postopek izterjave nespornih terjatev. [26] Ker pa je bila ta določba vseeno ključnega pomena za boj proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih, je Svet zahteval

18 – Sodba z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Komisija proti Italiji (C-302/05, ZOdl., str. I-10597).

19 – *Ibid.*, točka 29.

20 – *Ibid.*, točka 31. V teoriji glej, na primer, Montfort, C., Opposabilité de la clause de réserve et propriété, Revue Lamy droit des affaires, št. 14/2007, str. 59.

21 – Sodba z dne 10. marca 2005 v zadevi QDQ Media (C-235/03, ZOdl., str. I-1937).

22 – Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Madura, predstavljeni 18. oktobra 2007, v zadevi Telecom proti Deutsche Telekom (C-306/06, še neobjavljeni v ZOdl.).

23 – Glej zgoraj navedene sklepne predloge generalnega pravobranilca Madura v zadevi Telecom proti Deutsche Telekom, točka 35. Sodišče v sodbi z dne 3. aprila 2008 v zadevi Telecom proti Deutsche Telekom (C-306/06, še neobjavljena v ZOdl.) tega izrecno ne poudarja; v točki 21 navaja le, da Direktiva 2000/35 ne predstavlja popolne harmonizacije pravil v zvezi z zamudami pri plačilih v trgovinskih poslih.

24 – Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih, KOM(1998) 126 konč. (UL C 168, 3.6.1998, str. 13). Ista dikcija člena 5 je ohranjena tudi v spremenjenem predlogu te direktive, KOM(1998) 615 konč. (UL C 374, 3.12.1998, str. 4).

25 – V teoriji glej, na primer, Knapp, A., Das Problem der bewußten Zahlungsverzögerung im inländischen und EU-weiten Handelsverkehr, RabelsZ, št. 63/1999, str. 327.

26 – Skupno stališče Sveta št. 36/1999 z dne 29. julija 1999 o sprejetju Direktive 1999/…/ES Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih (UL C 284, 6.10.1999, str. 1), točka (v) obrazložitve. V teoriji glej glede skupnega stališča Lardeux, G., La lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales : position commune du Conseil no 36/1999 du 29 juillet 1999 en vue de l'adoption d'une directive concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales, La semaine juridique. Entreprise et affaires, št. 35/2000, str. 1318.

njeno spremembo tako, da državam članicam ni treba uvesti novega postopka izterjave nespornih terjatev, temveč morajo v okviru obstoječih postopkov zagotoviti, da lahko upnik izvršilni naslov pridobi običajno v 90 dneh od vložitve tožbe.[27]

32. Direktivo 2000/35 štejemo med predpise Skupnosti, ki vplivajo na izvršilne postopke držav članic.[28] Na ravni Skupnosti je bilo sprejetih že več predpisov, ki imajo tak vpliv: Uredba št. 44/2001 z dne 22. decembra 2000 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah[29], Uredba št. 805/2004 o uvedbi evropskega naloga za izvršbo nespornih zahtevkov[30] in Uredba št. 1896/2006 o uvedbi postopka za evropski plačilni nalog[31]. Navedene uredbe imajo vpliv le na čezmejne izvršilne postopke,[32] ne pa tudi na situacijo, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ko se izvršba opravlja znotraj ene države članice. Navedene uredbe so bile sprejete na podlagi člena 61(c) ES,[33] ki omogoča sprejetje ukrepov na področju pravosodnega sodelovanja v skladu s členom 65 ES; slednji omogoča le sprejetje ukrepov pravosodnega sodelovanja s čezmejnimi posledicami. V konkretnem primeru pa je situacija drugačna, saj gre za vprašanje razmejitve pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami glede izvršilnih postopkov, ki se izvajajo znotraj ene države članice.

33. Po eni strani moramo razumeti težnje držav članic, da tisti del izvršilnih postopkov,

27 – Zgoraj navedeno Skupno stališče Sveta št. 36/1999, točka (v) obrazložitve.

28 – Prvi korak je bil na tem področju narejen s Konvencijo o pristojnosti in izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah, sklenjeno v Bruslju 27. septembra 1968 (UL L 299, 31.12.1972, str. 32; prečiščeno besedilo v UL C 27, 26.1.1998, str. 3), t. i. Bruseljska konvencija. Ta konvencija je prvi pravni akt držav članic Skupnosti, ki ureja spore o pristojnosti med sodišči držav članic in izvrševanje sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah. Po uveljavitvi Amsterdamske pogodbe, ki je na Skupnost prenesla nove pristojnosti na področju pravosodnega sodelovanja v civilnih zadevah, je Svet sprejel Uredbo (ES) št. 44/2001 z dne 22. decembra 2000 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (UL L 12, 16.1.2001, str. 1). Ta uredba je nadomestila Bruseljsko konvencijo za vse države članice Skupnosti z izjemo Danske. O pristojnosti Skupnosti na tem področju glej, na primer, Heß, B., Die „Europäisierung" des internationalen Zivilprozessrechts durch den Amsterdamer Vertrag – Chancen und Gefahren, Neue Juristische Wochenschrift, št. 1/2000, str. 23.

29 – Uredba Sveta (ES) št. 44/2001 z dne 22. decembra 2000 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (UL L 12, 16.1.2001, str. 1).

30 – Uredba Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 805/2004 z dne 21. aprila 2004 o uvedbi evropskega naloga za izvršbo nespornih zahtevkov (UL L 143, 30.4.2004, str. 15).

31 – Uredba (ES) št. 1896/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o uvedbi postopka za evropski plačilni nalog (UL L 399, 30.12.2006, str. 1).

32 – Micklitz, H.-W. in Rott, P., Vergemeinschaftung des EuGVÜ in der Verordnung (EG) Nr. 44/2001, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, št. 1/2002, str. 15, navajata, da Uredba št. 44/2001 ureja priznanje in izvršitev odločb v civilnih in gospodarskih zadevah iz drugih držav članic. Stadler, A., From the Brussels Convention to Regulation 44/2001: Cornerstones of a European law of civil procedure, Common Market Law Review, št. 6/2005, str. 1637, navaja, da Uredba št. 44/2001 ureja priznanje in izvršitev sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah med državami članicami. Rijavec, V., Postopek potrditve Evropskega izvršilnega naslova, Podjetje in delo, št. 5/2007, str. 791, govori o tem, da Uredba št. 805/2004 o evropskem izvršilnem naslovu predstavlja spremembo v sistemu izvršbe na podlagi tujih sodnih odločb. Sujecki, B., Das Europäische Mahnverfahren, Neue Juristische Wochenschrift, št. 23/2007, str. 1622, poudarja, da se s postopkom iz Uredbe št. 1896/2006 poenostavlja in pospešuje čezmejna izterjava nespornih terjatev.

33 – Pri Uredbi št. 44/2001 je poleg člena 61(c) pravna podlaga tudi člen 67(1) PES, pri Uredbi št. 805/2004 pa tudi člen 67(5) PES.

ki se nanašajo samo na izvršbo znotraj države članice, ohranijo v svoji pristojnosti. Izvršilni postopek je uravnotežen sistem, pri katerem sprememba enega elementa vpliva tudi na druge elemente tega postopka. Po drugi strani pa morajo države članice, kot bomo videli v nadaljevanju analize, pri izvajanju svojih pristojnosti na tem področju spoštovati pravo Skupnosti.

2. Razlaga Direktive 2000/35

34. Kot je bilo že navedeno, člen 5(1) Direktive 2000/35 določa, da se izvršilni naslov za izterjavo nesporne terjatve pridobi običajno v 90 dneh po vložitvi tožbe. Če ta člen razlagamo s strogo jezikovno razlago, pristojnost Skupnosti torej obsega fazo pridobitve izvršilnega naslova, faza, ki sledi pridobitvi izvršilnega naslova, pa je v pristojnosti držav članic.[34] Vendar pa menim, da Direktiva 2000/35 vseeno nasprotuje italijanski zakonodaji, ki določa odlog izvršbe proti javni upravi za 120 dni po pridobitvi izvršilnega naslova.[35] V konkretnem primeru moramo namreč v prvi vrsti upoštevati namen te direktive, zato bo ključnega pomena za odgovor na vprašanje predložitvenega sodišča teleološka razlaga.[36] Direktivo moramo razlagati na tak način, da z razlago zagotovimo njen polni učinek (*effet utile*).[37]

34 – To potrjuje tudi študija *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, ki jo je leta 2006 za Evropsko komisijo pripravila odvetniška pisarna Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche pod vodstvom Jeana Alberta, dostopna na http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf, str. 61, 170.

35 – Ker odgovor na zastavljeno vprašanje ni popolnoma nedvoumen, lahko to zadevo s pravnoteoretičnega vidika označimo za „težek primer“ („hard case“) kot nasprotje „jasnega primera“ („clear case“). V tem smislu glej Hart, H.L.A., The Concept of Law (With a Postscript edited by Penelope A. Bulloch and Joseph Raz), 2. izdaja, Clarendon Press, Oxford 1994, str. 307, ki poudarja, da imajo v takih primerih sodniki diskrecijo, na podlagi katere ustvarjajo pravo. Drugače Dworkin, R., Hard Cases, Harvard Law Review, let. 88, 1975, str. 1075. Prim. tudi Alexy, R., A Theory of Legal Argumentation. The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification, Clarendon Press, Oxford 1989, str. 8, ki relativizira tudi pojem „jasnega primera“, saj je njegova jasnost pravzaprav le navidezna glede na to, da je vedno mogoče najti argumente proti odločitvi v takem primeru.

36 – Prim. sklepne predloge generalnega pravobranilca Madura z dne 18. julija 2007 v zadevi Švedska proti Komisiji (C-64/05 P, ZOdl., str. I-11389, točka 26), kjer sta teleološka in sistematična razlaga prevladali nad dobesedno razlago, ki ni dala jasnega odgovora. Prim. tudi Delnoy, P., Élements de méthodologie juridique, 2. izdaja, Larcier, Bruselj 2006, str. 93, ki poudarja, da je treba tudi jasno besedilo razlagati, iz česar lahko sklepamo, da zgolj besedna razlaga za pravilno razumevanje besedila ne zadošča. Pechstein, M. in Drechsler, C., v Reisenhuber, K. (ur.), Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis, De Gruyter Recht, Berlin 2006, str. 171, poudarjata, da Sodišče velikokrat uporablja teleološko razlago predvsem zato, da zagotovi uresničevanje ciljev prava Skupnosti. Podobno Reisenhuber, K., v Reisenhuber, K. (ur.), Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis, De Gruyter Recht, Berlin 2006, str. 261, poudarja, da je pri razlagi prava Skupnosti teleološka razlaga ključnega pomena. Prim. v zvezi z razlago direktiv tudi Schmidt-Kessel, M., v Reisenhuber, K. (ur.), Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis, De Gruyter Recht, Berlin 2006, str. 404, 405.

37 – V teoriji glej o *effet utile* kot interpretacijskem načelu Pechstein, M., Drechsler, C., v Reisenhuber, K. (ur.), Europäische Methodenlehre. Handbuch für Ausbildung und Praxis, De Gruyter Recht, Berlin 2006, str. 172; Oppermann, T., Europarecht, 3. izdaja, Beck, München 2005, str. 160, točki 69, 70.

35. Namen Direktive 2000/35 je preprečevati zamude pri plačilih v trgovinskih poslih, da bi se s tem odstranile ovire za pravilno delovanje notranjega trga, ki nastajajo zaradi teh zamud. [38] V zvezi s tem peta uvodna izjava Direktive 2000/35 določa, da zamude pri plačilih predstavljajo vedno resnejšo oviro za uspeh enotnega trga. Tudi v deveti in deseti uvodni izjavi je poudarjeno, da je zaradi razlik med državami članicami glede pravil in prakse plačevanja trgovinsko poslovanje med državami članicami znatno omejeno. [39] Enega od instrumentov za preprečevanje zamud pri plačilih predstavlja tudi 90-dnevni rok za pridobitev izvršilnega naslova za izterjavo nespornih terjatev, določen v členu 5(1) Direktive 2000/35.

36. Direktiva 2000/35 želi pred zamudami pri plačilih zaščititi predvsem mala in srednje velika podjetja. V tem smislu sedma uvodna izjava Direktive 2000/35 opozarja, da so zaradi zamud pri plačilih „podjetja, zlasti mala in srednje velika, administrativno in finančno zelo obremenjena“ in da je to „poglavitni vzrok plačilne nesposobnosti, ki ogroža preživetje podjetij“. Ta podjetja, ki so ključnega pomena za gospodarsko rast

38 – V teoriji glej, na primer, Hänlein, A., Die Richtlinie 2000/35/EG zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr und ihre Umsetzung in Deutschland, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, št. 22/2000, str. 680; Schulte-Braucks, R., Zahlungsverzug in der Europäischen Union, Neue Juristische Wochenschrift, št. 2/2001, str. 104; Schulte-Braucks, R., Ongena, S., The Late Payment Directive – a Step towards an emerging European Private Law?, European Review of Private Law, št. 4/2003, str. 524; Milo, J. M., Combating Late Payment in Business Transactions: How a New European Directive Has Failed to Set a Substantial Minimum Standard Regarding National Provisions on Retention of Title, European Review of Private Law, št. 3/2003, str. 380. Glede načel Direktive 2000/35 glej tudi Pandolfini, V., La nuova normativa sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. Commento al D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, Giuffrè Editore, Milano 2003, str. 1–3.

39 – Zaradi doseganja tega cilja je bila direktiva sprejeta na podlagi člena 95 ES, ki je lahko pravna podlaga za predpis Skupnosti le takrat, ko je njegov namen dejansko prispevati k vzpostavitvi ter izboljšanju pogojev delovanja notranjega trga in k odstranitvi ovir za prosti pretok blaga ali storitev ali k preprečevanju izkrivljanja konkurence. Na podlagi tega člena ni mogoče sprejeti predpisov, ki imajo zgolj postranski učinek na izboljšanje pogojev delovanja notranjega trga. Glej v tem smislu sodbo z dne 10. decembra 2002 v zadevi The Queen proti Secretary of State for Health ex parte British American Tobacco (C-491/01, Recueil, str. I-11453, točki 59 in 60); sodbo z dne 6. decembra 2005 v zadevi Združeno kraljestvo proti Parlamentu in Svetu (C-66/04, ZOdl., str. I-10553, točki 59 in 64) in sodbo z dne 12. decembra 2006 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu (C-380/03, ZOdl., str. I-11573, točka 37). Glej tudi moje sklepne predloge z dne 15. novembra 2007 v zadevi Quelle (C-404/06, ZOdl., str. I-2685, točka 54). V teoriji glej, na primer, Kahl, W., v Calliess, C., Ruffert, M. (ur.), EUV/EGV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, 3. izdaja, Beck, München 2007, komentar k členu 95, str. 1262; Pipkorn, J., Bardenhewer-Rating, A., Taschner, H. C., v von der Groeben, H., Schwarze, J. (ur.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. izdaja, Nomos, Baden-Baden 2003, 2. zvezek, komentar k členu 95, str. 1405, točka 7.

v Skupnosti, [40] so zaradi zamud pri plačilih najbolj prizadeta, saj nimajo dovolj finančnih sredstev, da bi se v takih primerih dolgoročno financirala. Majhna in srednje velika podjetja se primarno financirajo s kratkoročnimi krediti, zato velikokrat ne zdržijo pritiskov zamudnih plačil, zaradi česar morajo pogosto razglasiti stečaj. [41]

37. Namen Direktive 2000/35 je preprečevati zamude pri plačilih v vseh trgovinskih poslih, tudi v tistih, kjer so dolžniki organi javne uprave. To pomeni, da je njen namen preprečevati tudi zamude pri plačilih v okviru javnih naročil, kakor nakazuje četrta uvodna izjava te direktive. [42] Direktiva v zvezi s tem uporablja pojem „državni organi“, ki ga opredeljuje široko; „državne organe“ v členu 2(1) enači z „naročniki, kot jih določajo direktive o javnih naročilih“. [43] Iz študije Komisije o učinkovitosti zakonodaje Skupnosti na področju zamud pri plačilih [44] izhaja, da so prav vlade v številnih državah članicah najslabši plačniki. [45] Zato je pravočasno plačevanje državnih organov ključnega pomena za normalno delovanje sistema javnih naročil in posledično delovanje skupnega trga.

38. Sporna italijanska zakonodaja določa, da mora izvršilni naslov proti organom javne uprave, ki je bil veljavno pridobljen v skladu z Direktivo 2000/35 v 90 dneh, ostati neizvršljiv še 120 dni od vročitve tega izvršilnega naslova organom javne uprave. V skladu s to določbo se lahko v tem času opravljajo postopki, potrebni za izvršbo, sama izvršba pa se ne more začeti. Ta določba v praksi učinkuje enako, kakor če bi bilo določeno, da upnik izvršilni naslov pridobi v 210 dneh od vložitve tožbe ali zahteve pri

40 – To je poudarjeno, na primer, v sklepih Evropskega sveta v Bruslju 23. in 24. marca 2006, 7775/1/06 REV 1, str. 8, točka 28, ki so dostopni na http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/89013.pdf.

41 – Študija *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, ki jo je leta 2006 za Evropsko komisijo pripravila odvetniška pisarna Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche pod vodstvom Jeana Alberta, dostopna na http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf, str. 20.

42 – Četrta uvodna izjava Direktive 2000/35 se v tej zvezi sklicuje na mnenje Ekonomsko-socialnega odbora o ‚Zeleni knjigi, naslovljeni Javna naročila v Evropski uniji: Raziskovanje poti naprej' (UL C 287, 22.9.1997, str. 92), v katerem Ekonomsko-socialni odbor med drugim opozarja na problem zamud pri plačilih v postopkih javnega naročanja.

43 – Direktiva Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev (UL L 209, 24.7.1992, str. 1); Direktiva Sveta 93/36/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov oddaje javnih naročil blaga (UL L 199, 9.8.1993, str. 1); Direktiva Sveta 93/37/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil za gradnje (UL L 199, 9.8.1993, str. 54) in Direktiva Sveta 93/38/EGS z dne 14. junija 1993 o usklajevanju postopkov naročanja naročnikov v vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem sektorju (UL L 199, 9.8.1993, str. 84).

44 – Študija *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, ki jo je leta 2006 za Evropsko komisijo pripravila odvetniška pisarna Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche pod vodstvom Jeana Alberta, dostopna na http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf.

45 – Študija *Review of the effectiveness of European Community legislation in combating late payments*, ki jo je leta 2006 za Evropsko komisijo pripravila odvetniška pisarna Demolin, Brulard, Barthelemy, Hoche pod vodstvom Jeana Alberta, dostopna na http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/late_payments/doc/finalreport_en.pdf, str. 208.

sodišču ali drugem pristojnem organu. Zato kratek 90-dnevni rok za pridobitev izvršilnega naslova, določen v členu 5(1) Direktive 2000/35, izgubi svoj smisel.

39. V tej luči moramo razlagati tudi petnajsto uvodno izjavo Direktive 2000/35, ki med drugim določa, da ta direktiva ne ureja pogojev, pod katerimi se prisilno izvršbo izvršilnega naslova lahko ustavi ali zadrži. Italijanska vlada navaja, da gre v primeru odloga izvršbe proti državni upravi za zadržanje izvršbe v smislu petnajste uvodne izjave Direktive 2000/35. Tega argumenta ni mogoče sprejeti. Podobno kot v primeru razlage člena 5(1) lahko tudi v zvezi s petnajsto uvodno izjavo Direktive 2000/35 navedemo, da imajo države članice sicer proste roke pri določanju pogojev za ustavitev ali zadržanje izvršbe, vendar teh pogojev ne smejo določiti na tak način, da bi s tem onemogočile učinkovito uporabo določb direktive. S tako razlago Direktive 2000/35 nikakor ne posežemo v splošno pristojnost držav članic, da v nacionalnem pravu določijo pogoje za ustavitev ali zadržanje izvršbe.

40. Člen 5(1) Direktive 2000/35 sicer spada med tiste določbe direktive, ki napotujejo na uporabo nacionalne ureditve. V tem pogledu ga lahko primerjamo s členom 4(1) te direktive, ki se nanaša na pridržek lastninske pravice in ki ga je Sodišče obravnavalo v zadevi Komisija proti Italiji.[46] V zadevi Komisija proti Italiji je Sodišče ureditev vprašanja, ali je treba klavzulo o pridržku lastninske pravice potrditi na vsakem računu za zaporedne dobave z določenim datumom, prepustilo nacionalnemu pravu. V luči tega bi morda lahko argumentirali, da je treba tudi ureditev vprašanja v konkretnem primeru prepustiti nacionalnemu pravu. Vendar pa se problematiki obeh zadev bistveno razlikujeta. Italijanska zakonodaja v navedeni zadevi Komisija proti Italiji je urejala le učinkovanje klavzule o pridržku lastninske pravice, določala je torej eno od značilnosti te klavzule. Italijanska zakonodaja v konkretnem primeru pa ne določa značilnosti pridobitve izvršilnega naslova, temveč izniči kratek rok za njegovo pridobitev.

41. Italijanska zakonodaja nasprotuje namenu Direktive 2000/35 tudi zato, ker privilegira organe javne uprave v primerjavi s podjetji. S tem, po eni strani, onemogoči učinkovito zaščito predvsem malih in srednje velikih podjetij in, po drugi strani, preprečuje pravočasna plačila v okviru javnih naročil. Italijanska vlada navaja, da je privilegirano

46 – Sodba z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Komisija proti Italiji (C-302/05, ZOdl., str. I-10597).

obravnavanje organov javne uprave upravičeno z nujnimi razlogi javnega interesa, saj se z odlogom izvršbe omogoča normalno delovanje javne uprave. Ta argument ne more upravičiti sporne nacionalne zakonodaje. S podaljševanjem roka za plačilo si organi javne uprave od svojih upnikov pravzaprav izposojajo denar, ki ga tem upnikom dolgujejo že od poteka roka za plačilo dolga. Tudi upniki, torej podjetja, ki jim organi javne uprave dolgujejo denar, se lahko sklicujejo na to, da zaradi zamud pri plačilih ne morejo normalno delovati in da ne morejo zagotavljati likvidnosti svojega poslovanja. Pravočasni prejem plačil je za ta podjetja izjemnega pomena, saj jim v primeru nelikvidnosti grozi stečaj, ki organov javne uprave ne ogroža. Poleg tega je treba upoštevati, da lahko države članice v skladu s členom 6(2) Direktive 2000/35 obdržijo ali sprejmejo bolj ugodne določbe za upnika; *a contrario* lahko sklepamo, da je v nasprotju z direktivo, če država članica sprejme določbe, ki so bolj ugodne za dolžnika.

42. Upoštevati je treba, da države članice že pred potekom roka za prenos direktive ne smejo sprejeti predpisov, s katerimi bi nasprotovale namenu direktive.[47] V zvezi s tem naj navedem, da je Italija prvotni 60-dnevni rok za odlog izvršbe podaljšala na 120 dni 23. decembra 2000, torej šest mesecev po sprejetju Direktive 2000/35[48] in še v roku za prenos le-te, ki se je iztekel 8. avgusta 2002.[49] Ravnanje Italije lahko zato opredelimo kot obid namena direktive, torej ravnanje *in fraudem legis agere*.[50] Ob samem prenosu direktive imajo države članice na podlagi člena 249(3) ES sicer svobodo pri izbiri oblike in metod prenosa direktive, vendar je direktiva zanje zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči. V skladu z ustaljeno sodno prakso morajo države članice direktivo prenesti na tak način, da zagotovijo njen polni učinek (*effet utile*)[51] in da se pri

47 – Sodba z dne 18. decembra 1997 v zadevi Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Recueil, str. I-7411, točka 45); sodba z dne 8. maja 2003 v zadevi ATRAL (C-14/02, Recueil, str. I-4431, točka 58); sodba z dne 10. novembra 2005 v zadevi Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, ZOdl., str. I-9759, točka 42). V teoriji glej Lenaerts, K., Van Nuffel, P., Constitutional Law of the European Union, 2. izdaja, Sweet & Maxwell, London 2005, str. 768.

48 – Direktiva 2000/35 je bila sprejeta 29. junija 2000.

49 – Člen 6(1) Direktive 2000/35.

50 – Po Paulus, Digesta, 1, 3, 29. Kranjc, J., Latinski pravni reki, Cankarjeva založba, Ljubljana 1998, str. 116. Kranjc citira Pavla, ki opozarja, da je razlika med kršitvijo in obidom zakona v tem, da gre pri kršitvi za ravnanje v nasprotju z zakonom, pri obidu pa je ravnanje sicer navidezno skladno z zakonom, vendar dejansko obide njegov smisel.

51 – Sodna praksa glede polnega učinka *(effet utile)* direktiv je bogata. V zvezi s tem glej, na primer, sodbo z dne 12. septembra 1996 v združenih zadevah Gallotti in drugi (C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 in C-157/95, Recueil, str. I-4345, točka 14); sodbo z dne 14. julija 2005 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-386/03, ZOdl., str. I-6947, točka 28); sodbo z dne 4. julija 2006 v zadevi Adeneler in drugi (C-212/04, ZOdl., str. I-6057, točka 93); sodbo z dne 13. decembra 2007 v zadevi United Pan-Europe Communications Belgium (C-250/06, ZOdl., str. I-11135, točka 45); sodbo z dne 18. decembra 2007 v zadevi Laval un Partneri (C-341/05, ZOdl., str. točka 80).

prenosu direktive zagotovi spoštovanje ciljev direktive. [52]

43. Čeprav z besedno razlago člena 5(1) Direktive 2000/35 pridemo do rezultata, da faza po pridobitvi izvršilnega naslova ne spada na področje pristojnosti Skupnosti, države članice svojih pristojnosti ne smejo izvrševati tako, da nasprotujejo namenu obstoječe zakonodaje Skupnosti. Delitev pristojnosti med Skupnostjo in državami članicami namreč ne pomeni, da lahko slednje pri izvajanju svojih pristojnosti sprejemajo predpise, s katerimi nasprotujejo namenu direktive. Države članice morajo na podlagi prvega odstavka člena 10 ES sprejeti „vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, da bi zagotovile izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz […] pogodbe ali so posledica ukrepov institucij Skupnosti.“ Prav tako se morajo države članice v skladu z drugim odstavkom člena 10 ES „vzdržati vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev […] pogodbe“. Podobno zahtevo za spoštovanje prava Skupnosti na področjih, ki spadajo v pristojnost držav članic, najdemo, na primer, tudi na področju neposrednega obdavčenja, [53] sistemov socialne varnosti [54] ali izobraževanja [55].

44. Na koncu naj poudarim, da Direktiva 2000/35 ne more nasprotovati sporni italijanski zakonodaji v celoti, temveč le na

52 – V tem smislu Conti v zvezi z Direktivo 2000/35 govori o tem, da je treba pri prenosu te direktive učinkovito zagotoviti njeno *voluntas legis*. Glej Conti, R., La direttiva 2000/35/CE sui ritardati pagamenti e la legge comunitaria 2001 di delega al Governo per la sua attuazione, Corriere giuridico, št. 6/2002, str. 815. Glede *effet utile* glej tudi Baron, F. in drugi, Union Européenne 2006-2007. Memento pratique Francis Lefebvre, Editions Francis Lefebvre, Levallois 2005, str. 19, točka 85; Lenaerts, K., Van Nuffel, P., Constitutional Law of the European Union, 2. izdaja, Sweet & Maxwell, London 2005, str. 531. Za države članice je doseganje ciljev predpisa Skupnosti obveznost rezultata. Tako Schmidt, G., v von der Groeben, H., Schwarze, J. (ur.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. izdaja, Nomos, Baden-Baden 2003, 4. zvezek, komentar k členu 249, str. 786, točka 38.

53 – Področje neposrednega obdavčenja kot tako ne spada pod pristojnost Skupnosti, vendar morajo države članice svojo pristojnost vseeno izvrševati v skladu s pravom Skupnosti. Glej, na primer, sodbo z dne 14. februarja 1995 v zadevi Schumacker (C-279/93, Recueil, str. I-225, točka 21); sodbo z dne 21. novembra 2002 v zadevi X in Y (C-436/00, Recueil, str. I-10829, točka 32) in sodbo z dne 11. marca 2004 v zadevi Lasteyrie du Saillant (C-9/02, Recueil, str. I-02409, točka 44).

54 – V sodbi z dne 16. maja 2006 v zadevi Watts (C-372/04, ZOdl., str. I-4325, točka 92) je Sodišče, na primer, odločilo: „Čeprav ni sporno, prvič, da pravo Skupnosti ne vpliva na pristojnost držav članic, da organizirajo svoje sisteme socialne varnosti, in, drugič, da v odsotnosti usklajenosti na ravni Skupnosti vsaka država članica določi pogoje pridobitve storitev s področja socialne varnosti, morajo države članice pri izvrševanju te pristojnosti vendarle spoštovati pravo Skupnosti, predvsem določbe o svobodi opravljanja storitev.“ Glej tudi sodbo z dne 12. julija 2001 v zadevi Smits in Peerbooms (C-157/99, Recueil, str. I-5473, točka 46) in sodbo z dne 13. maja 2003 v zadevi Müller-Fauré in van Riet (C-385/99, Recueil, str. I-4509, točka 17).

55 – V zvezi s tem je Sodišče poudarilo, da so države članice sicer pristojne za določanje vsebine poučevanja in organizacijo svojih izobraževalnih sistemov, vendar pa morajo pri izvajanju te pristojnosti spoštovati pravo Skupnosti. Glej, na primer, sodbo z dne 11. septembra 2007 v zadevi Schwarz in Gootjes-Schwarz (C-76/05, ZOdl., str. I-0, točka 70) in sodbo z dne 23. oktobra 2007 v združenih zadevah Morgan in Bucher (C-11/06 in C-12/06, ZOdl., str. I-9161, točka 24).

področju *ratione materiae* te direktive, torej ko gre za nesporno terjatev iz trgovinskega posla. Na druge vrste terjatev se Direktiva 2000/35 ne nanaša in zato glede teh ne more vplivati na italijansko zakonodajo. Vendar pa ugotovitev, da Direktiva 2000/35 nasprotuje zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, Skupnosti ne daje splošne pristojnosti za urejanje izvršilnih postopkov brez čezmejnega elementa.

VII – Predlog

45. Glede na navedene ugotovitve Sodišču predlagam, naj odloči, da je treba Direktivo 2000/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. junija 2000 o boju proti zamudam pri plačilih v trgovinskih poslih razlagati tako, da nasprotuje določbi nacionalne zakonodaje, kot je člen 14 zakonskega dekreta št. 669/1996, na podlagi katerega upnik, ki je pridobil izvršilni naslov za izterjavo nesporne terjatve, ki jo javna uprava dolguje na podlagi trgovinskega posla, ne more zahtevati izvršbe proti navedeni upravi pred potekom 120-dnevnega roka od vročitve izvršilnega naslova tej upravi.