Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE SUDA (deseto vijeće)

1. veljače 2017.[1]

„Žalba – Članak 181. Poslovnika Suda – Tužba za naknadu štete – Akt o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji – Obveze u pogledu strategije reforme pravosuđa – Uvođenje i potom ukidanje javnoovršiteljske službe – Šteta koju su pretrpjele osobe imenovane javnim ovršiteljima – Valjano praćenje ispunjavanja obveza Republike Hrvatske od strane Europske komisije – Odbacivanje žalbe – Očito nedopuštena žalba“

U predmetu C-241/16 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 26. travnja 2016.,

Darko Graf, sa stalnom adresom u Zagrebu (Hrvatska), kojeg zastupa L. Duvnjak, odvjetnik,

žalitelj,

druga stranka u postupku je

Europska komisija, koju zastupaju S. Ječmenica i G. Wils, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

SUD (deseto vijeće),

u sastavu: M. Berger (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, A. Borg Barthet i E. Levits, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Calot Escobar,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči obrazloženim rješenjem, sukladno članku 181. Poslovnika Suda,

donosi sljedeće

Rješenje

1 Darko Graf žalbom traži ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 26. veljače 2016., Vidmar i dr./Komisija (T-507/14, neobjavljena, EU:T:2016:106; u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je taj sud odbio njegovu tužbu podnesenu radi naknade štete pretrpljene zbog protupravnog postupanja Europske komisije prilikom njezina praćenja ispunjavanja pristupnih obveza Republike Hrvatske.

1 — Jezik postupka: hrvatski

I. **Pravo Unije**

2 U članku 36. Akta o uvjetima pristupanja Republike Hrvatske i prilagodbama Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o funkcioniranju Europske unije i Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (SL 2012., L 112, str. 21.) („Narodne novine – Međunarodni ugovori”, br. 2/2012, str. 17.; u daljnjem tekstu: Akt o pristupanju), priloženog Ugovoru između država članica Europske unije i Republike Hrvatske o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji (SL 2012., L 112, str. 10.) („Narodne novine – Međunarodni ugovori”, br. 2/2012, str. 6.; u daljnjem tekstu: Ugovor o pristupanju), određuje se:

„1. Komisija pozorno prati sve obveze koje je Hrvatska preuzela u pregovorima o pristupanju, uključujući one koje se moraju ispuniti prije ili do dana pristupanja. Praćenje od strane Komisije sastoji se od redovito ažuriranih tablica za praćenje, dijaloga u okviru Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Hrvatske, s druge strane […], misija za stručnu procjenu, pretpristupnoga gospodarskog programa, fiskalnih obavijesti i, po potrebi, pisama ranog upozorenja hrvatskim vlastima. U jesen 2011. Komisija podnosi Izvješće o napretku Europskom parlamentu i Vijeću. U jesen 2012. ona Europskom parlamentu i Vijeću podnosi Sveobuhvatno izvješće o praćenju. Tijekom procesa praćenja Komisija se prema potrebi također oslanja na doprinos država članica te uzima u obzir doprinos međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva.

Praćenje od strane Komisije osobito je usmjereno na obveze koje je Hrvatska preuzela u području pravosuđa i temeljnih prava (Prilog VII.), uključujući trajni razvoj evidencije ostvarenih rezultata u reformi i učinkovitosti pravosuđa, nepristranom postupanju u predmetima ratnih zločina i borbi protiv korupcije.

[...]

Kao sastavni dio svojih redovitih tablica za praćenje i izvješćâ, Komisija do pristupanja Hrvatske izdaje šestomjesečne ocjene o obvezama koje je Hrvatska preuzela u tim područjima.

2. Ako se tijekom procesa praćenja ustanove pitanja koja izazivaju zabrinutost, Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom na prijedlog Komisije, može poduzeti sve odgovarajuće mjere. [...]”

3 Prema svojoj obvezi br. 1, navedenoj u Prilogu VII. Aktu o pristupanju i naslovljenoj „Posebne obveze koje je preuzela Republika Hrvatska u pregovorima o pristupanju (iz članka 36. stavka 1. drugog podstavka Akta o pristupanju)” (u daljnjem tekstu: obveza br. 1), Republika Hrvatska obvezala se „[n]astaviti osiguravati djelotvornu provedbu svoje Strategije reforme pravosuđa i Akcijskog plana”.

4 Sukladno članku 3. stavku 5. Ugovora o pristupanju, članak 36. Akta o pristupanju primjenjuje se od dana potpisivanja tog ugovora, to jest od 9. prosinca 2011.

II. **Okolnosti spora**

5 Okolnosti spora iznesene su u točkama 4. do 33. pobijane presude i mogu se sažeti kako slijedi.

6 U cilju pristupanja Republike Hrvatske Uniji, pregovori o poglavlju 23. pristupnih pregovora, naslovljenom „Pravosuđe i temeljna prava”, otvoreni su 30. lipnja 2010.

7 Slijedom Akcijskog plana za reformu pravosuđa, kojim se, među ostalim, predviđalo uvođenje instituta „javnih ovršitelja”, Hrvatski sabor je 23. studenoga 2010. donio Ovršni zakon i Zakon o javnim ovršiteljima, kojima je uspostavljen novi sustav ovrhe sudskih odluka. No za stupanje na snagu više odredbi Zakona o javnim ovršiteljima određen je kasniji datum. Također, Hrvatski sabor usvojio je

15. prosinca 2010. Strategiju reforme pravosuđa za razdoblje od 2011. do 2015. godine (u daljnjem tekstu: Strategija reforme pravosuđa za 2011. – 2015.), koja je, među ostalim, predviđala prebacivanje ovrhe sudskih odluka sa sudova na javne ovršitelje.

8 Hrvatsko ministarstvo pravosuđa objavilo je 19. kolovoza 2011. javni natječaj za imenovanje javnih ovršitelja, a D. Graf je, nakon što je prošao na tom natječaju, imenovan javnim ovršiteljem te je dobio odobrenje za početak obavljanja svoje službe.

9 U siječnju 2012. Republika Hrvatska ratificirala je Ugovor o pristupanju sklopljen između Republike Hrvatske i država članica Unije te je on 24. travnja 2012. objavljen u *Službenom listu Europske unije*. U članku 36. Akta o pristupanju, koji čini prilog Ugovoru o pristupanju, predviđa se da će Komisija pratiti ispunjavanje obveza koje je Republika Hrvatska preuzela u pregovorima o pristupanju.

10 Dana 22. prosinca 2011. Hrvatski sabor odlučio je odgoditi primjenu Ovršnog zakona i Zakona o javnim ovršiteljima. U svibnju 2012. hrvatske su vlasti Komisiji dostavile pojašnjenja o reformi sustava ovrhe sudskih odluka te o odgovarajućim zakonskim prijedlozima. Stupanje na snagu Zakona o javnim ovršiteljima ponovno je odgođeno 21. lipnja 2012. Konačno, Zakon o javnim ovršiteljima stavljen je izvan snage zakonom od 28. rujna 2012., a ta je služba ukinuta od 15. listopada 2012.

11 U izvješću od 26. ožujka 2013. Komisija je navela da je Republika Hrvatska donijela nove propise u području ovrhe sudskih odluka kako bi se osigurala njihova provedba i smanjili zaostaci u rješavanju predmeta vezanih uz tu ovrhu. Vijeće Europske unije sa zadovoljstvom je prihvatilo to Komisijino izvješće o praćenju 22. travnja 2013.

12 Republika Hrvatska postala je članica Unije 1. srpnja 2013.

III. **Tužba pred Općim sudom i pobijana presuda**

13 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 1. srpnja 2014. D. Graf i Vedran Vidmar, Saša Čaldarević, Irena Glogovšek, Gordana Grancarić, Martina Grgec, Ines Grubišić, Sunčica Horvat Peris, Zlatko Ilak, Mirjana Jelavić, Romuald Kantoci, Svjetlana Klobučar, Ivan Kobaš, Tihana Kušeta Šerić, Damir Lemaić, Željko Ljubičić, Gordana Mahovac, Martina Majcen, Višnja Merdžo, Tomislav Perić, Darko Radić i Damjan Saridžić pokrenuli su sudski postupak zahtijevajući da se Komisiji naloži da im naknadi navodno pretrpljenu štetu procijenjenu u iznosu od 600 000 eura godišnje po tužitelju, uvećanom za iznos zateznih kamata.

14 Pobijanom presudom Opći je sud odbio tužbu kao neosnovanu.

IV. **Zahtjevi stranaka**

15 Žalitelj u žalbi od Suda zahtijeva da:

— primarno, ukine pobijanu presudu i prihvati tužbeni zahtjev iznesen pred Općim sudom,

— podredno, ukine pobijanu presudu i vrati predmet na odlučivanje Općem sudu i

— u svakom slučaju naloži Komisiji snošenje troškova postupka.

16 Komisija od Suda zahtijeva da:

— primarno, odbaci žalbu kao očito nedopuštenu,

— podredno, odbije žalbu kao očito neosnovanu i

— naloži žalitelju snošenje troškova postupka.

V. **O žalbi**

17 Žalitelj se u prilog svojoj žalbi u bitnome poziva na dva žalbena razloga, pri čemu se prvi tiče povrede prava Unije, a drugi povreda postupka kojima se krše njegovi interesi.

18 Prema odredbi članka 181. Poslovnika, kada je žalba u potpunosti ili djelomično očito nedopuštena ili očito neosnovana, Sud može u svakom trenutku, na prijedlog suca izvjestitelja, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, obrazloženim rješenjem odlučiti, u potpunosti ili djelomično, odbaciti odnosno odbiti tu žalbu, i to bez otvaranja usmenog dijela postupka.

19 U ovom predmetu valja iskoristiti tu mogućnost.

A. **Prvi žalbeni razlog: povreda prava Unije**

20 Prvim žalbenim razlogom žalitelj u bitnome navodi da, suprotno onomu što je Opći sud utvrdio u točkama 47. do 52. pobijane presude, članak 36. Akta o pristupanju u vezi s njegovim Prilogom VII. predviđa konkretne obveze Republike Hrvatske te da neispunjavanje tih obveza ima za posljedicu nastanak obveze Komisije da djeluje na način propisan stavkom 2. tog članka. Stoga smatra da je Opći sud pogriješio kad je, s jedne strane, zaključio da se Komisija u konkretnom slučaju ne može smatrati počiniteljem povrede načela zaštite legitimnih očekivanja i kad je, s druge strane, isključio mogućnost da je ta institucija povrijedila članak 17. UEU-a.

21 S tim u vezi valja podsjetiti da je Opći sud u točkama 47. do 49. pobijane presude u bitnome utvrdio da se obveza broj 1, kojom je bilo predviđeno da Republika Hrvatska mora nastaviti osiguravati djelotvornu provedbu svoje strategije reforme pravosuđa i akcijskog plana, nije odnosila na točno određenu strategiju reforme pravosuđa i akcijski plan. Razlog takvog općenitog navođenja te obveze objašnjava se činjenicom da razdoblje od potpisivanja akta o pristupanju do trenutka stvarnog pristupanja i konkretno praćenje ispunjavanja obveza preuzetih u pregovorima o pristupanju koje se provodi u tom razdoblju karakteriziraju redovni kontakti između tijela Unije i države pristupnice. Ti kontakti nužno dovode do prilagodbi i s jedne i s druge strane.

22 Nadalje, Opći sud u točkama 50. do 52. pobijane presude utvrdio je, među ostalim, da se strategija reforme i akcijski plan spomenuti u Prilogu VII. Aktu o pristupanju nisu odnosili samo na Strategiju reforme pravosuđa za 2011. – 2015. i Akcijski plan za reformu pravosuđa, zato što je taj akcijski plan uglavnom određivao kratkoročne ciljeve koje je trebalo ostvariti u 2010. godini, što, dakle, podrazumijeva da je nakon njega nužno trebao uslijediti novi plan, sve do dana stvarnog pristupanja, te da prema tome iz obveze br. 1 ne proizlazi da su hrvatske vlasti imale ikakvu obvezu da uvedu javnoovršiteljsku službu.

23 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u žalbi se moraju jasno navesti osporavani dijelovi presude čije se ukidanje traži te pravni argumenti koji posebno podupiru taj zahtjev (vidjeti, među ostalim, presudu od 5. ožujka 2015., Ezz i dr./Vijeće, C-220/14 P, EU:C:2015:147, t. 111. i navedenu sudsku praksu). Tim zahtjevima ne udovoljava žalbeni razlog koji ne sadržava nikakvu pravnu argumentaciju koja bi dokazivala čime je Opći sud učinio pogrešku koja se tiče prava te koji predstavlja običan zahtjev za preispitivanje tužbe podnesene u prvostupanjskom postupku, protivno zahtjevima propisanima Statutom Suda Europske unije i njegovim Poslovnikom (vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2007., Il Ponte Finanziaria/OHIM, C-234/06 P, EU:C:2007:514, t. 45. i 46.).

24 Osim toga, iz članka 256. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a i članka 58. stavka 1. Statuta Suda Europske unije proizlazi da je Opći sud jedini nadležan, s jedne strane, za utvrđivanje činjenica, osim u slučaju kada materijalna netočnost njegovih utvrđenja proizlazi iz dijelova spisa koji su mu podneseni, i, s druge strane, za ocjenjivanje tih činjenica. Kada je Opći sud utvrdio ili ocijenio činjenice, Sud je na temelju tog članka 256. nadležan za nadzor njihove pravne kvalifikacije i pravnih zaključaka do kojih je Opći sud došao na temelju tih činjenica (vidjeti, među ostalim, rješenje predsjednika Suda od 6. listopada 2015., Cap Actions SNCM/Komisija, C-418/15 P(I), EU:C:2015:671, t. 24. i navedenu sudsku praksu).

25 No treba reći da žalitelj u sklopu ovog žalbenog razloga ne iznosi nikakav konkretan pravni argument koji bi dokazivao da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava. Žalitelj, naime, samo općenito osporava osnovanost točki 47. do 52. pobijane presude, ograničavajući se pritom velikim dijelom na ponavljanje argumenata koje je već iznio pred Općim sudom. Isto je i kada je riječ o Komisijinoj navodnoj povredi članka 17. UEU-a, pri čemu tvrdi da je Opći sud pogriješio kada je u točki 68. te presude isključio navedenu povredu. Međutim, žalitelj ne iznosi nikakav konkretan argument koji bi pokazivao u čemu se sastoje pogreške Općeg suda u navedenim točkama pobijane presude.

26 S druge strane, iako žalitelj, posebice u točkama 8. do 15. svoje žalbe, pokušava dokazati da je od Komisije dobio precizna, bezuvjetna i međusobno podudarna jamstva da će javni ovršitelji započeti s radom 1. siječnja 2012., tim se navodima zapravo traži preispitivanje ocjene činjenica koju je s tim u vezi proveo Opći sud. No, žalitelj se u potporu svojim navodima ne poziva na to da je Opći sud iskrivio te činjenice. U svakom slučaju, on ne precizira ni koje je elemente konkretno Opći sud iskrivio ni u čemu bi se to iskrivljavanje sastojalo.

27 U tim okolnostima, prvi žalbeni razlog valja odbaciti kao očito nedopušten.

B. **Drugi žalbeni razlog: povrede postupka kojima se krše žaliteljevi interesi**

28 Vezano uz drugi žalbeni razlog, koji se sažeto iznosi u točki 1. žalbe, treba reći da potonja ne sadržava nikakvu argumentaciju koja bi dokazivala da je Opći sud počinio bilo kakvu povredu postupka, pa stoga očito ne ispunjava zahtjeve koji proizlaze iz članka 168. stavka 1. točke (d) i članka 169. stavka 2. Poslovnika. Taj žalbeni razlog stoga treba odbaciti kao očito nedopušten.

29 Budući da su dva žalbena razloga iznesena u prilog predmetnoj žalbi očito nedopuštena, žalbu valja u cijelosti odbaciti.

VI. Troškovi

30 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, koji se na žalbeni postupak primjenjuje u skladu s njegovim člankom 184. stavkom 1., stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da žalitelj nije uspio u postupku te s obzirom na to da je Komisija zatražila da snosi troškove, treba mu naložiti snošenje troškova ovog postupka.

Slijedom navedenoga, Sud (deseto vijeće) rješava:

1. Žalba se odbacuje.

2. Darku Grafu nalaže se snošenje troškova.

U Luxembourgu 1. veljače 2017.

Tajnik
A. Calot Escobar

Predsjednica desetog vijeća
M. Berger