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 – Odbijanje žalbe – Žalba koja je dijelom očito nedopuštena, a dijelom očito neosnovana“

U predmetu C-239/16 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 25. travnja 2016.,

Ante Šumelj, sa stalnom adresom u Zagrebu (Hrvatska),

Dubravka Bašljan, sa stalnom adresom u Zagrebu,

Đurđica Crnčević, sa stalnom adresom u Sv. Ivanu Zelini (Hrvatska),

Miroslav Lovreković, sa stalnom adresom u Križevcima (Hrvatska),

Drago Burazer, sa stalnom adresom u Zagrebu,

Nikolina Nežić, sa stalnom adresom u Zagrebu,

Blaženka Bošnjak, sa stalnom adresom u Sv. Ivanu (Hrvatska),

Bosiljka Grbašić, sa stalnom adresom u Križevcima,

Tea Tončić, sa stalnom adresom u Puli (Hrvatska),

Milica Bjelić, sa stalnom adresom u Dubrovniku (Hrvatska),

Marijana Kruhoberec, sa stalnom adresom u Varaždinu (Hrvatska),

Davor Škugor, sa stalnom adresom u Sisku (Hrvatska),

Ivan Gerometa, sa stalnom adresom u Vrsaru (Hrvatska),

Kristina Samardžić, sa stalnom adresom u Splitu (Hrvatska),

Sandra Cindrić, sa stalnom adresom u Karlovcu (Hrvatska),

Sunčica Gložinić, sa stalnom adresom u Varaždinu,

1 — Jezik postupka: hrvatski

Tomislav Polić, sa stalnom adresom u Kaštel Novom (Hrvatska),

Vlatka Pižeta, sa stalnom adresom u Varaždinu,

koje zastupa M. Krmek, odvjetnik,

žalitelji,

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 Ante Šumelj, Dubravka Bašljan, Đurđica Crnčević, Miroslav Lovreković, Drago Burazer, Nikolina Nežić, Blaženka Bošnjak, Bosiljka Grbašić, Tea Tončić, Milica Bjelić, Marijana Kruhoberec, Davor Škugor, Ivan Gerometa, Kristina Samardžić, Sandra Cindrić, Sunčica Gložinić, Tomislav Polić i Vlatka Pižeta žalbom traže ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 26. veljače 2016., Šumelj i dr./Komisija (T-546/13, T-108/14 i T-109/14, EU:T:2016:107; u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je taj sud odbio njihovu tužbu podnesenu radi naknade štete pretrpljene zbog protupravnog postupanja Europske komisije prilikom njezina praćenja ispunjavanja pristupnih obveza Republike Hrvatske.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 izvješća, 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 32. 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 (u daljnjem tekstu: Akcijski plan iz 2010.), 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 15. prosinca 2010. usvojio je 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 žalitelji su, nakon što su prošli na navedenom natječaju, imenovani javnim ovršiteljima te su dobili 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 Žalitelji su tužbama podnesenima tajništvu Općeg suda 20. rujna 2013. (predmet T-546/13) i 17. veljače 2014. (predmeti T-108/14 i T-109/14) pokrenuli postupke radi utvrđivanja odgovornosti Unije za navodno pretrpljenu štetu te radi određivanja iznosa te štete.

14 Rješenjem od 5. svibnja 2014. predmeti T-546/13, T-108/14 i T-109/14 spojeni su u svrhu provođenja pisanog i usmenog dijela postupka te donošenja odluke kojom se završava postupak.

15 Pobijanom presudom Opći je sud odbio tužbe kao neosnovane.IV.

Zahtjevi stranaka

16 Žalitelji u žalbi od Suda zahtijevaju da:

— prihvati argumente iznesene u prilog žalbi i

— naloži Komisiji snošenje troškova.

17 Komisija od Suda zahtijeva da:

— odbaci žalbu kao očito nedopuštenu;

— podredno, odbije žalbu kao očito neosnovanu i

— naloži žaliteljima snošenje troškova postupka.V.

O žalbi

18 Žalitelji se u prilog svojoj žalbi u bitnome pozivaju na dva žalbena razloga, pri čemu se prvi tiče povrede članka 36. Akta o pristupanju, a drugi povrede članaka 13. i 17. UEU-a.

19 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.

20 U ovom predmetu valja iskoristiti tu mogućnost.A.

Prvi žalbeni razlog: povreda članka 36. Akta o pristupanju

21 Prvim žalbenim razlogom žalitelji u bitnome navode da je Komisija, suprotno onomu što je zaključio Opći sud, trebala u skladu s člankom 36. stavkom 1. Akta o pristupanju utvrditi da hrvatske vlasti ne ispunjavaju svoje obveze jer su odgodile, a potom i stavile izvan snage Zakon o javnim ovršiteljima te Vijeću predložiti odgovarajuće mjere u skladu sa stavkom 2. tog istog članka. Smatraju, naime, da je Opći sud pogrešno zaključio da se obveza br. 1 nije odnosila na točno određenu strategiju reforme pravosuđa i akcijski plan.

22 U tom pogledu valja podsjetiti da je Opći sud u točkama 46. do 48. 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.

23 Nadalje, Opći sud u točkama 49. do 51. 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 iz 2010., 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.

24 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.).

25 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).

26 No treba reći da žalitelji u sklopu ovog žalbenog razloga ne iznose nikakav konkretan pravni argument koji bi dokazivao da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava. Žalitelji, naime, samo navode da je Opći sud počinio takvu pogrešku kada je u točkama 47. do 51. pobijane presude utvrdio da se obveza br. 1 nije odnosila na točno određenu strategiju reforme pravosuđa i akcijski plan. Oni, međutim, ne iznose nikakav konkretan argument koji bi pokazivao u čemu se sastoji pogreška Općeg suda u navedenim točkama pobijane presude.

27 S druge strane, iako žalitelji s tim u vezi u točki 9. svoje žalbe navode da Republika Hrvatska nikada nije donijela neku drugu strategiju pravosudne reforme i neki drugi akcijski plan osim Strategije reforme pravosuđa za 2011. – 2015. i Akcijskog plana iz 2010., oni ne pojašnjavaju zbog čega bi ta

činjenica mogla utjecati na osnovanost utvrđenja Općeg suda iznesenih u točkama 47. do 51. pobijane presude. U svakom slučaju, tim se argumentima zapravo traži preispitivanje ocjene činjenica koju je proveo Opći sud, pri čemu se ni ne navodi da ih je Opći sud iskrivio.

28 Slijedom navedenog, prvi žalbeni razlog valja odbaciti kao očito nedopušten.B.

Drugi žalbeni razlog: povreda članaka 13. i 17. UEU-a

29 Drugim žalbenim razlogom žalitelji u bitnome prigovaraju da je Opći sud pogrešno utvrdio, prvo, da članak 13. UEU-a u konkretnom slučaju nije bio relevantan i, drugo, da, s obzirom na to da kod žalitelja nije stvorila utemeljena očekivanja, Komisija nije povrijedila ni članke 13. i 17. UEU-a ni načelo zaštite legitimnih očekivanja. Oni tvrde da je, kršeći opće načelo pravne sigurnosti, Komisija povrijedila i članak 13. UEU-a. Nadalje tvrde da je ta institucija, s obzirom na to da nije postupila u skladu s člankom 17. UEU-a, a posebno jer nije vodila računa o pravilnoj primjeni prava Unije od strane Republike Hrvatske, povrijedila i taj članak. Žalitelji, naime, smatraju da im Ugovor o pristupanju, time što predviđa obvezu te države da uvede javnoovršiteljsku službu, među ostalim, jamči pravo na rad, zbog čega su mogli opravdano očekivati da će započeti obavljanje dužnosti na koje su bili imenovani.

30 Kada je riječ o ovom žalbenom razlogu, treba reći da svi argumenti koje žalitelji iznose njemu u prilog počivaju na pretpostavci da je članak 36. Akta o pristupanju stvorio obvezu hrvatskih vlasti da uvedu javnoovršiteljsku službu. Međutim, kao što to proizlazi iz točke 23. ovog rješenja, Opći je sud utvrdio da takva obveza nije postojala, a žalitelji to utvrđenje nisu uspjeli pobiti. Prema tome, taj je žalbeni razlog očito neosnovan.

31 Iz svih navedenih razmatranja proizlazi da dva žalbena razloga iznesena u prilog ovoj žalbi nije moguće prihvatiti te da, slijedom toga, žalbu treba u cijelosti odbiti, dijelom kao očito nedopuštenu, a dijelom kao očito neosnovanu.

VI. Troškovi

32 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 žalitelji nisu uspjeli u postupku te s obzirom na to da je Komisija zatražila da snose troškove, treba im naložiti snošenje troškova ovog postupka.

Slijedom navedenoga, Sud (deseto vijeće) rješava:

1. Žalba se odbija.

2. Anti Šumelju, Dubravki Bašljan, Đurđici Crnčević, Miroslavu Lovrekoviću, Dragi Burazeru, Nikolini Nežić, Blaženki Bošnjak, Bosiljki Grbašić, Tei Tončić, Milici Bjelić, Marijani Kruhoberec, Davoru Škugoru, Ivanu Gerometi, Kristini Samardžić, Sandri Cindrić, Sunčici Gložinić, Tomislavu Poliću i Vlatki Pižeti nalaže se snošenje troškova.

U Luxembourgu 1. veljače 2017.

Tajnik
A. Calot Escobar

Predsjednica desetog vijeća
M. Berger