



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (втори състав)

26 февруари 2016 година *

„Извъндоговорна отговорност — Присъединяване на Хърватия към Съюза — Отмяна преди присъединяването на национално законодателство, което предвижда въвеждане на длъжността държавен съдебен изпълнител — Вреди, претърпени от лицата, които преди това са били назначени като държавни съдебни изпълнители — Неприемане от страна на Комисията на мерки за спазване на ангажиментите по присъединяване — Достатъчно съществено нарушение на правна норма, с която се предоставят права на частноправните субекти — Член 36 от Акта за присъединяване“

По съединени дела T-546/13, T-108/14 и T-109/14,

Ante Šumelj, с местожителство в Загреб (Хърватия), и другите ищци, чиито имена са посочени в приложението, представлявани от М. Крмек, адвокат,

ищци,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват К. Ćutuk и G. Wils, както и, по дела T-546/13 и T-108/14, S. Ječmenica, в качеството на представители,

ответник,

с предмет иск за обезщетение за вредите, които ищците твърдят, че са претърпели поради нарушения от страна на Комисията при наблюдението за спазването на ангажиментите по присъединяването от страна на Република Хърватия,

ОБЩИЯТ СЪД (втори състав),

състоящ се от: М. Е. Martins Ribeiro, председател, S. Gervasoni (докладчик) и L. Madise, съдии,

секретар: S. Bukšek Томас, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 септември 2015 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: хърватски.

Решение

Правна уредба

- 1 Член 36 от Акта относно условията за присъединяване на Република Хърватия и промените в Договора за Европейския съюз, Договора за функционирането на Европейския съюз и Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия (ОВ L 112, 2012 г., стр. 21, наричан по-нататък „Актът за присъединяване“), приложен към Договора между държавите членки на Европейския съюз и Република Хърватия за присъединяването на Република Хърватия към Европейския съюз (ОВ L 112, 2012 г., стр. 10, наричан по-нататък „Договорът за присъединяване“), гласи:

„1. Комисията наблюдава отблизо всички ангажименти, поети от Хърватия в хода на преговорите за присъединяване, включително онези, които трябва да бъдат изпълнени преди датата на присъединяване или до тази дата. Наблюдението от страна на Комисията се състои в редовно актуализирани таблици за наблюдение, диалог по линия на Споразумението за стабилизиране и асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Република Хърватия, от друга страна [...], мисии за партньорска оценка, предприєдинителната икономическа програма, фискални уведомления и при необходимост писма за ранно предупреждение до хърватските власти. През есента на 2011 г. Комисията представя доклад за напредъка на Европейския парламент и на Съвета. През есента на 2012 г. тя представя всеобхватен доклад за наблюдение на Европейския парламент и на Съвета. През целия процес на наблюдение Комисията също така се ползва от приноса на държавите членки и по целесъобразност взема предвид приноса на международни организации и организации на гражданското общество.

Комисията съсредоточава наблюдението по-специално върху поетите от Хърватия ангажименти в областта на съдебната система и основните права (приложение VII), включително по-нататъшното развитие на постиженията в областта на съдебната реформа и ефективността, безпристрастното разглеждане на делата за военни престъпления и борбата с корупцията.

[...]

Като неразделна част от редовните си таблици и доклади за наблюдение Комисията, до присъединяването на Хърватия, прави шестмесечни оценки на поетите от Хърватия ангажименти в тези области.

2. Съветът, с квалифицирано мнозинство, по предложение на Комисията, може да взема всички подходящи мерки, ако в процеса на наблюдение бъдат установени въпроси, пораждащи безпокойство. Мерките остават в сила не по-дълго, отколкото е строго необходимо, и във всеки случай се отменят от Съвета в съответствие със същата процедура, когато пораждащите безпокойство въпроси бъдат ефективно разрешени“.
- 2 Съгласно приложение VII към Акта за присъединяване, озаглавено „Конкретни ангажименти, поети от Република Хърватия в хода на преговорите за присъединяване (посочени в член 36, параграф 1, втора алинея от Акта за присъединяване)“:

„1. Да продължи да осигурява ефективно изпълнение на стратегията за реформа на съдебната система и плана за действие.

2. Да продължи да укрепва независимостта, отчетността, безпристрастността и професионализма на съдебната система.

3. Да продължи да подобрява ефикасността на съдебната система.

[...]

6. Да продължи да подобрява практиката на засилени превантивни мерки в борбата с корупцията и конфликта на интереси.

[...]

9. Да продължи да подобрява защитата на правата на човека.

[...]“.

3 Съгласно член 3, параграф 5 от Договора за присъединяване член 36 от Акта за присъединяване се прилага, считано от подписването на този договор, а именно от 9 декември 2011 г.

Обстоятелства, предхождащи спора

4 За целите на присъединяването ѝ към Европейския съюз Република Хърватия подписва, на 29 октомври 2001 г., Споразумение за стабилизиране и асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Република Хърватия, от друга страна (ОВ L 26, 2005 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 77, стр. 139), с което се ангажира по-специално със спазването на демократичните принципи, на правата на човека, на принципите на международното право и на принципа на правовата държава.

5 След положително становище от страна на Комисията относно изпълнението на необходимите критерии за започване на преговорите за присъединяване преговорите по преговорна глава 23, озаглавена „Съдебна власт и основни права“, са открити по време на междуправителствената конференция от 30 юни 2010 г.

6 Вследствие на изменения план за действие относно съдебната реформа от 20 май 2010 г. (наричан по-нататък „планът за действие от 2010 г.“), който предвижда по-специално въвеждането на длъжността държавен съдебен изпълнител, хърватският парламент приема на 23 ноември 2010 г. Ovršni zakon (Закон за принудителното изпълнение) (NN 139/10, наричан по-нататък „Законът за принудителното изпълнение“), с който се въвежда нов режим за изпълнение на съдебните решения. Съгласно член 122 от Закона за държавните съдебни изпълнители определени разпоредби от този закон влизат в сила на 1 януари 2012 г., докато други разпоредби влизат в сила в деня на присъединяването на Република Хърватия към Съюза. Освен това хърватският парламент приема на 15 декември 2010 г. стратегия за реформа на съдебната система за периода 2011—2015 г. (наричана по-нататък „стратегия за реформа на съдебната система 2011—2015 г.“), като уточнява, че хърватските власти са решили да преодолеят проблема с неефикасността на системата за изпълнение на съдебните решения чрез радикална реформа, основана на прехвърлянето на принудителното изпълнение от съдилищата към държавни съдебни изпълнители.

7 Преговорите по глава 23 са приключени по време на междуправителствената конференция от 30 юни 2011 г., след като Комисията предава на хърватските власти доклада си от 12 май 2011 г. за изпълнението на задълженията по тази глава.

8 Вследствие на публикувана на 19 август 2011 г. от хърватското Министерство на правосъдието публична покана за представяне на кандидатури с оглед на назначаването на държавни съдебни изпълнители г-н Ante Šumelj и другите ищци, чиито имена са посочени в приложението,

издържали съответния конкурс и назначени като държавни съдебни изпълнители с министерски решения от 24 октомври 2011 г., полагат клетва на 12 декември 2011 г. и получават разрешение да започнат да упражняват дейността си.

- 9 В таблицата за наблюдение на напредъка при изпълнението на ангажиментите по глава 23 за периода от 30 юни до 1 септември 2011 г., както и в своя доклад и становището си от 12 октомври 2011 г., Комисията отбелязва по-специално, че Република Хърватия отбелязва напредък при изпълнението на нейните ангажименти и че реформата на съдебната система продължава, като изисква постоянно внимание по-конкретно по отношение на ефикасността на съдебната система.
- 10 На 9 декември 2011 г. държавите — членки на Съюза, и Република Хърватия подписват Договора за присъединяване, който е ратифициран от Република Хърватия през януари 2012 г. и е публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* на 24 април 2012 г. Член 36 от Акта за присъединяване, приложен към Договора за присъединяване, предвижда наблюдение от страна на Комисията на ангажиментите, поети от Република Хърватия в хода на преговорите за присъединяване (вж. точки 1—3 по-горе).
- 11 На 22 декември 2011 г., по време на първото си заседание след парламентарните избори от 4 декември 2011 г., хърватският парламент решава да отложи прилагането на Закона за принудителното изпълнение и на Закона за държавните съдебни изпълнители за 1 юли 2012 г.
- 12 По време на среща между представители на делегацията на Съюза в Република Хърватия и хърватските власти, проведена на 25 януари 2012 г., хърватският министър на правосъдието дава обяснения за отлагането и се ангажира да се консултира с Комисията относно новите законодателни инициативи, както и за анализа и за визията на системата на изпълнителното производство. В писмо от 30 януари 2012 г., изпратено до някои държавни съдебни изпълнители, ръководителят на делегацията на Съюза посочва, че в рамките на възложените ѝ задачи за наблюдение отблизо на поетите от Република Хърватия ангажименти Комисията наблюдава изпълнението на реформата на системата за изпълнение на съдебните решения и при необходимост ще запознае хърватските органи със становището си в рамките на това наблюдение.
- 13 В таблицата за наблюдение за периода от 1 септември 2011 до 29 февруари 2012 г., както и по същество в доклада си от 24 април 2012 г., Комисията подчертава, че реформата на системата за изпълнение на съдебните решения трябва да се изпълни приоритетно предвид по-специално на отлагането на влизането в сила на Закона за държавните съдебни изпълнители.
- 14 По време на две срещи от 9 март 2012 г. и с писмо от 16 май 2012 г. Комисията иска обяснения за това отлагане. Освен това Комисията изразява недоволство от липсата на консултации с органите на Съюза преди посоченото отлагане и подчертава необходимостта хърватските власти да изразят възможно най-бързо ясна позиция по въпроса за системата за изпълнение на съдебните решения, като отчетат изискванията за ефикасност.
- 15 С писма от 21 и 22 май 2012 г. хърватските власти представят на Комисията обяснения във връзка с реформата на системата за изпълнение на съдебните решения, както и за съответните проектозаконали.
- 16 По време на среща от 5 юни 2012 г., Комисията посочва на хърватските власти, че измененията на мерките, за които е постигнато съгласие в хода на преговорите за присъединяване, трябва да са оправдани от сериозни основания и да позволяват постигането на равностойни резултати, като иска да ѝ бъде предоставена информация относно тези резултати.

- 17 На 21 юни 2012 г. е приет законът за изменение на Закона за държавните съдебни изпълнители, чието влизане в сила се отлага до 15 октомври 2012 г.
- 18 С писмо от 27 юни 2012 г., адресирано до хърватските власти, Комисията уточнява критериите за оценка на реформата на системата за изпълнение на съдебните решения, иска да ѝ бъдат предоставени статистически данни относно изпълнителните производства и предлага помощ от страна на нейните служби.
- 19 В таблицата за наблюдение за периода от 1 март до 1 септември 2012 г. Комисията по същество повтаря становището си от предходната таблица за наблюдение и посочва, че доколкото Република Хърватия като цяло изпълнява ангажиментите си, същата би следвало да е в състояние да приложи достиженията на правото на Съюза още от момента на присъединяването.
- 20 С писмо от 16 септември 2012 г. един от ищите изпраща до Комисията оплакване, че Република Хърватия не изпълнява ангажиментите си по присъединяването и упреква първата, че не е предприела действия, за да осигури спазването им.
- 21 На 25 септември 2012 г., по време на среща между Комисията и хърватските власти, са обсъдени решенията, предвидени с новия Закон за принудителното изпълнение, който е в процес на приемане, както и възможностите за внасяне на допълнителни подобрения.
- 22 Законът за държавните съдебни изпълнители е отменен със закон от 28 септември 2012 г., като тази професия е заличена, считано от 15 октомври 2012 г.
- 23 В доклада си от 10 октомври 2012 г. Комисията изразява загрижеността си по отношение на повишаването на броя на неразрешените случаи, свързани с изпълнението на съдебните решения, и посочва, че в следващите месеци хърватските власти следва да обърнат особено внимание на приемането на ново законодателство в областта на изпълнението на съдебните решения, за да гарантират тяхното прилагане и да намалят забавянето на делата, свързано с изпълнението на съдебните решения.
- 24 С писма от 8 и 19 октомври 2012 г. Комисията отговаря на няколко държавни съдебни изпълнители и ги уверява, че ще наблюдава прилагането на новото законодателство в областта на изпълнението на съдебните решения, като изготвя доклади и като следи по-специално за приноса на новата система за намаляване на забавянето на съдебните дела.
- 25 С писмо от 3 декември 2012 г., изпратено в отговор на писмото на хърватските власти от 10 октомври 2012 г., с което те я уведомяват за приемането на новото законодателство в областта на изпълнението на съдебните решения, Комисията припомня критериите, позволяващи да се измерят резултатите от това ново законодателство, и подчертава необходимостта от спешни мерки, за да може посоченото законодателство да произведе убедителни резултати преди 1 юли 2013 г.
- 26 С решение от 23 януари 2013 г. Ustavni sud (Конституционен съд на Хърватия) отхвърля искането за започване на производство за контрол за конституционност на закона, с който се отлага изпълнението на Закона за държавните съдебни изпълнители. Той обаче приема, че е налице засягане на оправданите правни очаквания на държавните съдебни изпълнители, назначени да започнат да упражняват дейността си, считано от 1 януари 2012 г., поради което разпорежда изплащане на определена сума на тези служители като обезщетение, без да се засяга правото им да поискат обезщетение по общия ред съгласно облигационното право.

- 27 В таблицата за наблюдение за периода от 1 септември 2012 г. до 28 февруари 2013 г. Комисията подчертава напредъка на Република Хърватия, като отбелязва намаляването на неразрешените граждански дела в областта на изпълнението на съдебните решения в периода между септември и декември 2012 г. (намаление между 4,28 % и 28,85 %).
- 28 В доклада си от 26 март 2013 г. Комисията посочва, че Република Хърватия е изпълнила приоритетните действия във връзка с приемането на ново законодателство в областта на изпълнението на съдебните решения, за да гарантира тяхното прилагане и да намали забавянето на делата, свързано с изпълнението на съдебните решения.
- 29 На 22 април 2013 г. Съветът на Европейския съюз приема с положителна оценка този доклад за наблюдението на Комисията, както и приложените към него таблици за наблюдение, като отчита заключението, че Република Хърватия най-общо изпълнява своите ангажименти и изискванията, установени при преговорите за присъединяване. Освен това той отбелязва, че присъединяването на Република Хърватия е резултат от стриктен преговорен процес и внимателно наблюдение по време на предприсъединителната подготовка.
- 30 В отговора си от 23 април 2013 г., адресиран до председателя на асоциацията, създадена с цел да представлява държавните съдебни изпълнители, Комисията подчертава, че е наблюдавала отблизо реформата в системата за изпълнение на съдебните решения и уточнява, че предоставя на страната кандидатка възможност да избере своя модел на система за изпълнителното производство, при условие че този модел води до изискваните резултати и е съобразен с нормите на Съюза, както и с най-добрите практики.
- 31 С решение от 23 април 2013 г. *Ustavni sud* отхвърля искането за започване на производство за контрол за конституционосъобразност на закона, с който се отменя Закона за държавните съдебни изпълнители. *Ustavni sud* посочва по-специално, че не разгледал доводите на хърватската асоциация на държавните съдебни изпълнители относно нарушение на Договора за присъединяване, тъй като Комисията е установила с доклада си от 26 март 2013 г., че Република Хърватия е изпълнила ангажиментите си по присъединяването.
- 32 Република Хърватия става член на Съюза на 1 юли 2013 г.

Производство и искания на страните

- 33 Ищците подават настоящите искиви молби в секретариата на Общия съд на 20 септември 2013 г. (дело Т-546/13) и на 17 февруари 2014 г. (дела Т-108/14 и Т-109/14).
- 34 С определение от 5 май 2014 г. председателят на втори състав на Общия съд съединява дела Т-546/13, Т-108/14 и Т-109/14 за целите на писмената и устната фаза на производството, както и на съдебното решение.
- 35 С определение от 18 юли 2014 г. председателят на втори състав на Общия съд отлага произнасянето по трите възражения за недопустимост, повдигнати по тези три дела, за произнасянето по същество.
- 36 Ищците искат от Общия съд:
- да отхвърли възраженията за недопустимост и да осъди Комисията да заплати свързаните с тях разходи,

- да установи, с междинно решение, че Съюзът носи отговорност за понесените от тях вреди, и да спре производството по определянето на тези вреди, докато не влезе в сила междинното решение,
 - да не се произнася по съдебните разноски, а в случай че не постанови междинно решение, да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 37 Комисията иска от Общия съд:
- като главно искане да отхвърли исковете като недопустими,
 - при условията на евентуалност да отхвърли исковете като неоснователни,
 - да осъди ищците да заплатят съдебните разноски.
- 38 В отговор на поставени от Общия съд въпроси по време на съдебното заседание Комисията оттегля възраженията си за недопустимост, като това е отразено в протокола от съдебното заседание.

От правна страна

- 39 Съгласно постоянната съдебна практика, за да се ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза по смисъла на член 340, втора алинея ДФЕС за неправомерно поведение на нейните органи, трябва кумулативно да са налице определени условия, а именно неправомерност на поведението, за което се упрекуват институциите, наличие на вреда и наличие на причинно-следствена връзка между твърдяното поведение и претендираната вреда (вж. решения от 19 април 2012 г., *Artegodan/Комисия*, С-221/10 Р, Сб., ЕУ:С:2012:216, т. 80 и цитираната съдебна практика, и от 16 май 2013 г., *Gap granen & producten/Комисия*, Т-437/10, ЕУ:Т:2013:248, т. 16 и цитираната съдебна практика).
- 40 Що се отнася до условието за неправомерност на поведението, за което се упрекуват институциите, отново съгласно постоянната съдебна практика само достатъчно сериозно нарушение на правна норма, която има за предмет предоставяне на права на частноправните субекти, позволява да се ангажира извъндоговорната отговорност на Съюза (вж. решения от 4 юли 2000 г., *Bergaderm и Goupil/Комисия*, С-352/98 Р, Rec, ЕУ:С:2000:361, т. 42 и 43 и цитираната съдебна практика, и от 2 март 2010 г., *Arcelor/Парламент и Съвет*, Т-16/04, Сб., ЕУ:Т:2010:54, т. 141 и цитираната съдебна практика).
- 41 В самото начало следва да се поясни, че твърдяното незаконосъобразно поведение, за което в настоящия случай се упреква Комисията, се изразява само в неправомерно бездействие, а именно че не е взела мерки, които биха позволили да се предотврати отмяната на Закона за държавните съдебни изпълнители. Обратно на твърденията на ищците по време на съдебното заседание, фактът, че в последния доклад по наблюдението на подготвителните работи за присъединяването на Република Хърватия е дадено положително становище (вж. точка 28 по-горе), се вписва в съвкупността от пропуски на Комисията, за които се твърди, че са опорочили наблюдението на присъединителния процес от страна на тази институция. Комисията не е прекратила, нито спряла този процес чрез отрицателно становище. Даденото от нея становище в горепосочения доклад следователно не може да се счита за самостоятелно неправомерно действие, още повече че самите ищци подчертават в репликата, че упрекуват Комисията за неправомерно бездействие.

- 42 Съгласно постоянната съдебна практика бездействието от страна на институции на Съюза могат да ангажират отговорността на Съюза единствено ако тези институции са нарушили законово задължение за действие, което следва от разпоредба на правото на Съюза (решения от 15 септември 1994 г., KYDEP/Съвет и Комисия, С-146/91, Rec, EU:С:1994:329, т. 58 и от 13 ноември 2008 г., SPM/Съвет и Комисия, Т-128/05, EU:Т:2008:494, т. 128). Освен това от съдебната практика следва, че изискването да е налице нарушение на правна норма, която има за предмет предоставяне на права на частноправните субекти, се прилага и в случай на неправомерно бездействие (вж. решение от 29 януари 1998 г., Dubois et Fils/Съвет и Комисия, Т-113/96, Rec, EU:Т:1998:11, т. 60 и цитираната съдебна практика).
- 43 В настоящия случай ищците поддържат по същество, че задължението на Комисията за предприемане на действия следва от член 36 от Акта за присъединяване. Освен това те се позовават на членове 13 ДЕС и 17 ДЕС, както и на принципа на защита на оправданите правни очаквания.

По нарушението на член 36 от Акта за присъединяване

- 44 Следва да се установи дали в настоящия случай Комисията е била длъжна да констатира в своите таблици за наблюдение и доклади неизпълнението от страна на хърватските власти на техните ангажименти поради отлагането на влизането в сила и последвалата отмяна на Закона за държавните съдебни изпълнители и да им изпрати писма за ранно предупреждение за това неизпълнение в съответствие с член 36, параграф 1 от Акта за присъединяване, както и да предложи съответните подходящи мерки на Съвета в съответствие с член 36, параграф 2 от същия акт.
- 45 На първо място, ищците обосновават наличието на такова задължение, като твърдят, че хърватските власти са били длъжни да въведат длъжността държавен съдебен изпълнител по силата на Договора за присъединяване.
- 46 Безспорно е, че хърватските власти са обвързани от принципите, закрепени с глава 23 от преговорите за присъединяване относно установяването на независима и ефикасна съдебна система и зачитането на основните права. Тези принципи са възпроизведени в приложение VII към Акта за присъединяване под формата на десет специални ангажимента, поети от Република Хърватия. Освен ангажимента „да осигурява ефективно изпълнение на стратегията за реформа на съдебната система и плана за действие“ (ангажимент 1), Република Хърватия се ангажира „да продължи да укрепва независимостта, отчетността, безпристрастността и професионализма на съдебната система“ (ангажимент 2), „да продължи да подобрява ефикасността на съдебната система“ (ангажимент 3), „да продължи да подобрява практиката на засилени превантивни мерки в борбата с корупцията и конфликта на интереси“ (ангажимент 6) и „да продължи да подобрява защитата на правата на човека“ (ангажимент 9) (вж. точка 2 по-горе). Следователно единствено неспазването на някой от тези ангажименти може да доведе до задължение за Комисията да предприеме действия в настоящия случай.
- 47 По отношение на ангажимент 1 може да се отбележи, че с оглед на съдържанието си той не се отнася до определена стратегия за съдебна реформа и до определен план за действия. Както основателно отбелязва Комисията, в този ангажимент са посочени най-общо „стратегия за съдебна реформа“ и „план за действие“ на хърватските власти, без други уточнения, докато разглежданата стратегия и разглеждания план за действие са могли да бъдат идентифицирани като тези, които са били в сила към датата на подписване на Договора за присъединяване, а именно стратегия за реформа на съдебната система 2011—2015 г. и планът за действие от 2010 г., които предвиждали въвеждане на длъжността държавен съдебен изпълнител (вж. точка 6 по-горе).

- 48 Това най-общо посочване се обяснява с факта, че периодът между датата на подписване на Акта за присъединяване и датата на действителното присъединяване, и по-конкретно извършваното през този период наблюдение на изпълнението на ангажиментите по присъединяването се характеризират с редовен обмен между органите на Съюза и тези на присъединяващата се държава, както личи от обстоятелствата, предхождащи настоящия спор. Този обмен, който не може да се квалифицира като преговори в тесен смисъл, тъй като по дефиниция преговорите приключват на датата на подписване на Акта за присъединяване, установяващ съответните ангажименти, се изразява по принцип в уточнения от едната и от другата страна, в зависимост от постигнатите от присъединяващата се държава резултати и преценките на органа, на който е възложено наблюдението, както подчертава Комисията. Ето защо по време на периода на наблюдение на изпълнението на ангажиментите по присъединяването присъединяващата се държава често приема допълнителни или корекционни мерки по-специално когато Комисията е установила разочароващи резултати.
- 49 От това следва, че посочените в приложение VII към Акта за присъединяване стратегия за реформа и план за действие не препращат само към стратегията за реформа на съдебната система 2011—2015 г. и планът за действие от 2010 г., които са в сила към момента на подписване на Акта за присъединяване, още повече че планът за действие от 2010 г. предвижда главно краткосрочни цели за 2010 г., което предполага, че след него следва един или дори няколко нови плана за действие до датата на действителното присъединяване. Впрочем сама по себе си стратегията за реформа на съдебната система 2011—2015 г. предвижда изготвяне на мерки по изпълнението в рамките на няколко годишни плана за действие. Освен това Комисията пояснява по време на съдебното заседание, без това да се оспорва от ищците, че хърватските власти са приели нова стратегия за реформа на съдебната система през декември 2012 г. заедно със съответния нов план за действие.
- 50 Изтъкнатият от ищците факт, че стратегията за реформа на съдебната система 2011—2015 г. и планът за действие от 2010 г. се споменават в няколко акта, приети по време на откриването и на приключването на преговорите по глава 23, сред които по-конкретно доклада на хърватските власти от 12 май 2011 г. (вж. точка 7 по-горе), както и в докладите и таблиците за наблюдение на Комисията, не позволява да се обезсили този анализ. Всъщност посочването на стратегията за реформа на съдебната система 2011—2015 г. и плана за действие от 2010 г. се обяснява с това, че това са стратегията за реформа и планът за действие, които са в сила към датата на съответните документи, което се потвърждава от факта, че в няколко по-късни документа на Комисията са посочени друга стратегия за реформа и друг план за действие (вж. по-специално таблицата за наблюдение за периода от 1 септември 2012 г. до 28 февруари 2013 г., където са посочени стратегията, приета през декември 2012 г., и планът за действие, приет през март 2013 г.
- 51 Следователно от ангажимент 1 не следва задължение за хърватските власти да въведат длъжността държавен съдебен изпълнител.
- 52 От това обаче не може да се направи извод, че хърватските власти, макар и от ново политическо мнозинство, какъвто е случаят с тези, които са отложили прилагането на Закона за държавните съдебни изпълнители и след това са го отменили, са имали пълна свобода да изменят стратегията за реформа на съдебната система 2011—2015 г. и плана за действие от 2010 г. Предвид разпоредбите на Акта за присъединяване, и по-специално на член 36 и на приложение VII към същия акт, посочените власти са били длъжни да зачитат не само ангажимент 1, но и всички други ангажименти, предвидени в това приложение, по-специално изтъкнатите от ищците ангажименти 2, 3, 6 и 9.
- 53 По отношение на ангажимент 3 следва да се отбележи, че той се отнася до ефикасността на съдебната система и с нищо не изисква предоставяне на правомощия за изпълнение на съдебните решения на конкретен орган съгласно предварително установено производство.

Както основателно подчертава Комисията, системата за изпълнение на съдебните решения в държавите членки не се урежда от правото на Съюза и следователно не е част от достиженията на Съюза, които трябва да бъдат възприети от присъединяващата се държава, което ищците впрочем не оспорват. Договорите като Хартата на основните права на Европейския съюз несъмнено установяват някои принципи, които следва да се прилагат в съдебните системи на държавите членки, като например независимостта на съда или презумпцията за невинност, както и определени правила, целящи да гарантират съдебното сътрудничество между държавите членки евентуално чрез сближаване на националното законодателство. Така Комисията е имала повод да предприеме действия спрямо хърватските власти, както впрочем отбелязват ищците, като се позовават на случая, известен като „Lex Perković“, поради проблеми при транспонирането на някои хармонизирани разпоредби в областта на съдебното сътрудничество. Нито една разпоредба на първичното или вторичното право обаче не установява хармонизирана система за изпълнение на съдебните решения. Освен това ищците подчертават, че много държави — членки на Съюза, са избрали системата за изпълнение на съдебните решения, която съответства на тази на държавните съдебни изпълнители, като по този начин признават, че тази система не се прилага във всички държави членки.

- 54 Следователно от ангажимент 3 не може да се изведе задължение за възлагане на изпълнителното производство на държавни съдебни изпълнители. Единственото задължение, наложено на хърватските власти, е да гарантират ефикасността на изпълнителните производства независимо от използваните за това средства.
- 55 По отношение на ангажимент 9, свързан със защитата на правата на човека, ищците се позовават на нарушение на основните права на Съюза и дори твърдят, че са уведомили Комисията за нарушаването на тези права от страна на хърватските власти, но не представят конкретни данни, освен нарушението на принципа на защита на оправданите правни очаквания (за преценката на това твърдение, вж. точки 72—77 по-долу), които да позволяват да се установи, че премахването на длъжността държавен съдебен изпълнител засяга посочените права.
- 56 На последно място, по отношение на ангажименти 2 и 6, свързани съответно с независимостта и професионализма на съдебната система и с борбата с корупцията и с конфликтите на интереси, на които ищците също се позовават, при липсата на обяснения в това отношение не може да се изведе никаква явна връзка с професията държавен съдебен изпълнител.
- 57 Ето защо нито един от ангажиментите по приложение VII към Акта за присъединяване, на които се позовават ищците, не установява задължение за Република Хърватия да въведе професията държавен съдебен изпълнител и следователно тези ангажименти не водят и до задължение на Комисията да прибегне на това основание до предвидените в член 36 от Акта за присъединяване начини за намеса с оглед да предотврати отмяната на Закона за държавните съдебни изпълнители. От това следва още, че Комисията не може да се упреква, че като не е използвала възможностите си за намеса, е одобрила изменението на ангажименти по присъединяването в нарушение на Договора за присъединяване и на член 26 от Виенската конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 г., озаглавен „Pacta sunt servanda“.
- 58 На второ място, ищците обосновават наличието на задължение за Комисията в настоящия случай да предприеме действия с цел да предотврати отмяната на Закона за държавните съдебни изпълнители с факта, че системата за изпълнение на съдебните решения, която е приета след тази отмяна, не предоставяла същите гаранции за ефикасност. В това отношение те твърдят, че са обърнали внимание на Комисията върху проблемите, до които са довели отлагането не прилагането и отмяната на Закона за държавните съдебни изпълнители.
- 59 На първо място, трябва да се отбележи, че ищците представят само един документ в подкрепа на това твърдение, а именно оплакване, адресирано от един от тях до Комисията с писмо от 16 септември 2012 г. (вж. точка 20 по-горе).

- 60 На следващо място, трябва да се констатира, че твърдяната клеветническа кампания срещу държавните съдебни изпълнители, посочена в това писмо и в репликата, макар и укорима, сама по себе си не е достатъчна, за да се установи неефикасността на системата за изпълнение на съдебните решения в Хърватия. Тази ефикасност се преценява главно с оглед на броя на висящите изпълнителни производства, на продължителността на изпълнителните производства и на разходите да тях, както и на процента на събираемост, както сочи Комисията в писмата си от 27 юни и 3 декември 2012 г. (вж. точки 18 и 25 по-горе), без това да се оспорва. Клеветническа кампания в медиите срещу държавни съдебни изпълнители обаче очевидно няма връзка с тези критерии за преценка.
- 61 Колкото до твърдяното положение на конфликт на интереси, също отбелязано в оплакването и в репликата, в което се намирало хърватското Министерство на правосъдието, само по себе си то не е достатъчно, за да се установи неефикасността на системата за изпълнение на съдебните решения в Хърватия предвид горепосочените критерии. То може само да обясни избора изпълнението да се възложи на съдилищата при задължително представяване на страните, вместо изпълнение чрез държавни съдебни изпълнители без посредничеството на адвокат, което предполага по-високи разходи за изпълнителното производство в новата система за изпълнение на съдебните решения отколкото при система, основана на държавни съдебни изпълнители, поради участието на адвокати. Разходите за изпълнителното производство обаче са само един от критериите за преценка на ефикасността на системата за изпълнение на решенията и не са непременно най-важният критерий при тази преценка. Всъщност, като приема в доклада си от 10 октомври 2012 г. (вж. точка 23 по-горе), че намаляването на случаите на забавени дела, свързани с изпълнението на съдебните решения, представлява приоритет, Комисията възприема броя на висящите дела, свързани с изпълнение на съдебните решения, като решаващ критерий за преценката на ефикасността на системата за изпълнение на съдебните решения в Хърватия. Ето защо разходите за изпълнителното производство сами по себе си не позволяват да се установи неизпълнение на ангажимент 3 от приложение VII към Акта за присъединяване по отношение на ефикасността на производствата.
- 62 На последно място, изтъкнатото в оплакването и повторено в репликата твърдение, че новата система за изпълнение на съдебните решения, която трябва да замени системата, основана на държавни съдебни изпълнители, всъщност ще доведе до увеличаване на изпълнителните производства и на висящите дела в областта на изпълнението на съдебните решения, не е доказано по никакъв начин.
- 63 Поради това от изтъкнатите в оплакването от 16 септември 2012 г. обстоятелства не може да се направи извод за неизпълнение на ангажимент 3 от приложение VII към Акта за присъединяване и следователно за наличие на задължение на Комисията да предприеме действия за предотвратяването на отмяната на Закона за държавните съдебни изпълнители. Ето защо Комисията не е допуснала неправомерно бездействие, като не е използвала за тази цел възможностите за намеса, предвидени в член 36 от Акта за присъединяване.
- 64 В това отношение следва да се добави, че Комисията не може да се упреква и за липса на старание при наблюдението на изпълнението от страна на хърватските власти на ангажимент 3 от относно ефикасността на изпълнителните производства.
- 65 Обратно на твърденията на ищците, Комисията не се е ограничила по време на срещата от 5 юни 2012 г. (вж. точка 16 по-горе) до това да изиска от хърватските власти новата им система за изпълнение на решенията да има равностойни резултати на тези, които биха били постигнати при системата, основана на държавни съдебни изпълнители. От една страна, през цялата процедура по присъединяването и по-специално след второто отлагане на влизането в сила на Закона за държавните съдебни изпълнители Комисията изисква редовно от хърватските власти уточнения относно напредъка на реформата на системата за изпълнение на съдебните решения при липсата на държавни съдебни изпълнители, по-конкретно като изисква да ѝ се съобщават

статистически данни, и подчертава необходимостта от постигане на убедителни резултати преди датата на присъединяване (вж. писмата от 27 юни и 3 декември 2012 г., както и доклада от 10 октомври 2012 г., посочени в точки 18, 25 и 23 по-горе). На следващо място, Комисията получава тези статистически данни, свързани по-конкретно с решителния критерий за ефикасност, а именно броя на висящите дела (вж. точка 61 по-горе), и ги анализира редовно, за да установи в доклада си от 26 март 2013 г. намаление на броя на висящите дела в областта на изпълнението на съдебни решения (вж. точка 28 по-горе). Ето защо Комисията не може да се упреква, че не е анализирала старателно ефикасността на системата за изпълнение на съдебните решения в Хърватия.

- 66 От това следва, че в настоящия случай не са нарушени нито задължението на Комисията за надлежно наблюдение на изпълнението на ангажиментите по присъединяването съгласно член 36 от Акта за присъединяване, нито самият член 36 от Акта за присъединяване, ако се допусне, че тази разпоредба има за цел да предостави права на частноправни субекти.

По нарушението на членове 13 ДЕС и 17 ДЕС

- 67 Съгласно член 13 ДЕС Съюзът разполага с институционална рамка, включваща по-специално Европейския парламент, Съвета и Комисията, която рамка има за цел да насърчава неговите ценности, да преследва неговите цели, да служи на неговите интереси, на интересите на неговите граждани и на тези на държавите членки, както и да осигурява съгласуваност, ефикасност и последователност на неговите политики и дейности.
- 68 Доколкото ищците упрекват само Комисията, че не е изпълнила задълженията си по Договорите, следва да се приеме, че този член, който определя институционалната рамка на Съюза, не е релевантен в настоящия случай, още повече че ищците се позовават и на член 17 ДЕС, който е посветен именно на ролята и на правомощията на Комисията.
- 69 Член 17 ДЕС предвижда, че Комисията допринася за общия интерес на Съюза и предприема подходящи инициативи в тази насока и осъществява функции по координиране, изпълнение и управление съобразно условията, предвидени в Договорите.
- 70 Съгласно съдебната практика от член 17 ДЕС следва, че като пазител на Договорите и на сключените въз основа на тях споразумения Комисията е длъжна да се увери, че третата държава изпълнява правилно задълженията си по предвидено в Договорите споразумение чрез предвидените в последното средства (вж. определение от 12 юли 2012 г., Mugarby/Съвет и Комисия, С-581/11 Р, ЕУ:С:2012:466, т. 68 и цитираната съдебна практика).
- 71 От това следва, че доколкото в настоящия случай не е налице нарушение на член 36 от Акта за присъединяване и доколкото тази разпоредба цели да уточни задълженията на Комисията по член 17 ДЕС в контекста на присъединяването на Република Хърватия към Съюза и (вж. точка 66 по-горе), не може да се приеме, че е нарушен член 17 ДЕС.

По нарушението на принципа на защита на оправданите правни очаквания

- 72 Съгласно постоянната съдебна практика принципът на защита на оправданите правни очаквания е общ принцип на правото на Съюза и предоставя права на частноправните субекти (решения от 19 май 1992 г., Mulder и др./Съвет и Комисия, С-104/89 и С-37/90, Rec, ЕУ:С:1992:217, т. 15 и от 6 декември 2001 г., Emesa Sugar/Съвет, Т-43/98, Rec, ЕУ:Т:2001:279, т. 64). Следователно нарушението на този принцип може да ангажира отговорността на Съюза (вж. решение SPM/Съвет и Комисия, т. 42 по-горе, ЕУ:Т:2008:494, т. 146 и цитираната съдебна практика).

- 73 Право да иска защита на оправданите правни очаквания има всяко лице, намиращо се в положение, от което следва, че администрацията на Съюза е създала у него основателни очаквания, като му е дала конкретни уверения (вж. решения от 13 юли 1995 г., O'Dwyer и др./Съвет, T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 и T-477/93, Rec, EU:T:1995:136, т. 48 и цитираната съдебна практика, и от 16 октомври 1996 г., Eifisol/Комисия, T-336/94, Rec, EU:T:1996:148, т. 31 и цитираната съдебна практика). За сметка на това никой не може да се позовава на нарушение на принципа на защита на оправданите правни очаквания, ако администрацията не му е дала конкретни уверения. Такива уверения представляват конкретните, безусловни и еднозначни сведения от оправомощени и достоверни източници (вж. решение SPM/Съвет и Комисия, т. 42 по-горе, EU:T:2008:494, т. 149 и цитираната съдебна практика).
- 74 В настоящия случай ищците изтъкват по същество само конкретни уверения, като твърдят, че те са им предоставени от националните органи чрез назначаването им като държавни съдебни изпълнители. Както подчертават ищците, в решението си от 23 януари 2013 г. Ustavni sud е приел наличието на засягане на оправданите правни очаквания [на назначените държавни съдебни изпълнители], основани на валидни законодателни актове, изхождащи от държавата, и [на] доверието, което частноправните субекти имат в институциите на държавата и създаването от тях право (вж. точка 26 по-горе).
- 75 Ищците обаче не се позовават на обстоятелства, които да доказват или да позволяват да се предположи, че институциите на Съюза, и по-специално Комисията, са създали у тях основателни очаквания, че ще следят за запазването на длъжността държавен съдебен изпълнител. Обстоятелството, което впрочем не е доказано, че Комисията била участвала в изготвянето на Закона за държавните съдебни изпълнители, била финансирала същия и дори стояла в основата на този закон, само по себе си не може да представлява конкретно уверение от страна на Комисията, че ще счита въвеждането на длъжността държавни съдебни изпълнители като единствена възможност за изпълнение на ангажиментите по присъединяването. Предвид липсата на задължение за Република Хърватия да създаде длъжността държавен съдебен изпълнител, за да се установят такива уверения, е необходимо първоначалната подкрепа за Закона за държавните съдебни изпълнители да се допълни с нови съгласувани и изрични действия в този смисъл.
- 76 Нито едно от изтъкнатите от ищците обстоятелства обаче не може да получи такава квалификация. Посоченият от тях доклад от 24 април 2012 г. всъщност само отбелязва отлагането на влизането в сила на Закона за държавните съдебни изпълнители (вж. точка 13 по-горе), като не критикува това отлагане и още по-малко изисква влизането в сила на разглеждания закон. Обратно, след като е уведомена за отлагането, Комисията дори констатира въвеждането от страна на хърватските власти на различни мерки, целящи подобряване на ефикасността на съдебната система, както и на изпълнението на съдебните решения. Освен това, по време на срещата от 5 юни 2012 г., на която се позовават ищците в хода на съдебното заседание, Комисията само иска от хърватските власти да ѝ съобщят данни за системата за изпълнение на съдебните решения, която трябва да замени системата, основана на държавни съдебни изпълнители, за да провери дали новата система води до равностойни резултати (вж. точка 16 по-горе). Следователно Законът за държавните съдебни изпълнители е посочен по време на тази среща само като едно от средствата за постигане желаната от Комисията цел за ефикасност на системата за изпълнение на съдебните решения, а не като цел, която Комисията налага на Република Хърватия.
- 77 Следователно ищците не са доказали, че Комисията е породила у тях оправданите правни очаквания, за да може с бездействието си да наруши принципа на защита на оправданите правни очаквания.

- 78 От всички изложени по-горе съображения следва, че Комисията не може да се упреква за неправомерно бездействие.
- 79 С оглед на това едно от трите кумулативни условия за ангажиране на отговорността на Съюза не е изпълнено, поради което настоящите иски следва да се отхвърлят, без да е необходимо да се разглеждат другите две условия, необходими за ангажиране на тази отговорност.

По съдебните разноски

- 80 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като ищците са загубили делото, те следва да понесат освен собствените си разноски и разноските на Комисията, съгласно направените от нея искания.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (втори състав)

реши:

- 1) **Отхвърля исковете.**
- 2) **Осъжда г-н Ante Šumelj и другите ищци, чиито имена са посочени в приложението, да заплатят съдебните разноски.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 26 февруари 2016 година.

Подписи

Приложение

Dubravka Bašljan, с местожителство в Загреб (Хърватия),

Đurđica Crnčević, с местожителство в Св. Иван Зелина (Хърватия),

Miroslav Lovreković, с местожителство в Крижевци (Хърватия),

ищци по дело Т-546/13,

Drago Burazer, с местожителство в Загреб,

Nikolina Nežić, с местожителство в Загреб,

Blaženka Bošnjak, с местожителство в Св. Иван (Хърватия),

Bosiljka Grbašić, с местожителство в Крижевци,

Tea Tončić, с местожителство в Пула (Хърватия),

Milica Bjelić, с местожителство в Дубровник (Хърватия),

Marijana Kruhberec, с местожителство в Вараждин (Хърватия),

ищци по дело Т-108/14,

Davor Škugor, с местожителство в Сисак (Хърватия),

Ivan Gerometa, с местожителство в Върсар (Хърватия),

Kristina Samardžić, с местожителство в Сплит (Хърватия),

Sandra Cindrić, с местожителство в Карловац (Хърватия),

Sunčica Gložinić, с местожителство в Вараждин,

Tomislav Polić, с местожителство в Кащел Нови (Хърватия),

Vlatka Pižeta, с местожителство в Вараждин,

ищци по дело Т-109/14.