



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 26. februarja 2016*

„Nepogodbena odgovornost — Pristop Hrvaške k Uniji — Razveljavitev nacionalne zakonodaje, ki določa uvedbo poklica javnega izvršitelja, pred pristopom — Škoda, nastala osebam, ki so bile pred tem imenovane za javne izvršitelje — Opustitev sprejetja ukrepov Komisije, namenjenih zagotovitvi spoštovanja pristopnih zavez — Dovolj resna kršitev pravnega pravila, s katerim so posameznikom podeljene pravice — Člen 36 Akta o pristopu“

V združenih zadevah T-546/13, T-108/14 in T-109/14,

Ante Šumelj, stanujoč v Zagrebu (Hrvaška), in druge tožeče stranke, katerih imena so navedena v prilogi in ki jih zastopa M. Krmek, odvetnik,

tožeče stranke,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo K. Čutuk in G. Wils, v zadevah T-546/13 in T-108/14 pa tudi S. Ječmenica, agenti,

tožena stranka,

zaradi odškodninske tožbe za povračilo škode, ki naj bi tožečim strankam nastala zaradi nepravilnega ravnanja Komisije pri spremljanju, ali Republika Hrvaška spoštuje pristopne zaveze,

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. E. Martins Ribeiro, predsednica, S. Gervasoni (poročevalec) in L. Madise, sodnika,

sodna tajnica: S. Bukšek Tomac, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. septembra 2015

izreka naslednjo

* Jezik postopka: hrvaščina.

Sodbo

Pravni okvir

- 1 Člen 36 Akta o pogojih pristopa Republike Hrvaške in prilagoditvah Pogodbe o Evropski uniji, Pogodbe o delovanju Evropske unije in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL 2012, L 112, str. 21, v nadaljevanju: Akt o pristopu), priloženega Pogodbi med državami članicami Evropske unije ter Republiko Hrvaško o pristopu Republike Hrvaške k Evropski uniji (UL 2012, L 112, str. 10, v nadaljevanju: Pogodba o pristopu), določa:

„1. Komisija pozorno spremlja vse zaveze, ki jih je Hrvaška prevzela v pristopnih pogajanjih, vključno s tistimi, ki morajo biti izpolnjene pred ali do dneva pristopa. Spremljanje, ki ga izvaja Komisija, zajema redno posodobljene preglednice o spremljanju, dialog v okviru Stabilizacijsko-privrednega sporazuma med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Republiko Hrvaško na drugi strani [...], medsebojne strokovne preglede, predpristopni ekonomski program, uradna javnofinančna obvestila in po potrebi zgodnja opozorila hrvaškim oblastem. Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu jeseni 2011 predloži poročilo o napredku. Jeseni 2012 Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predloži izčrpno poročilo o spremljanju. Komisija se v celotnem procesu spremljanja opira tudi na prispevek držav članic in po potrebi upošteva prispevek mednarodnih organizacij in organizacij civilne družbe.

Komisija se pri spremljanju osredotoči zlasti na zaveze, ki jih je Hrvaška prevzela na področju pravosodja in temeljnih pravic (Priloga VII), vključno z nadaljnjim doseganjem napredka pri reformi in učinkovitosti pravosodja, nepristranski obravnavi vojnih zločinov in boju proti korupciji.

[...]

Komisija do pristopa Hrvaške kot sestavni del priprave rednih preglednic in poročil o spremljanju pripravlja polletne ocene izvajanja zavez Hrvaške na teh področjih.

2. Če so v procesu spremljanja ugotovljene težave, lahko Svet na predlog Komisije s kvalificirano večino sprejme vse ustrezne ukrepe. Ti ukrepi se ohranijo, le dokler je to nujno potrebno, in jih Svet v vsakem primeru po enakem postopku ukine, ko so te težave uspešno odpravljene.“

- 2 V Prilogi VII k Aktu o pristopu, naslovljeni „Posebne zaveze, ki jih je Republika Hrvaška prevzela v pristopnih pogajanjih (iz drugega pododstavka člena 36(1) Akta o pristopu)“, je navedeno:

„1. Nadaljnje zagotavljanje učinkovitega izvajanja strategije in akcijskega načrta za reformo pravosodja.

2. Nadaljnja krepitev neodvisnosti, odgovornosti, nepristranskosti in strokovnosti sodstva.

3. Nadaljnje izboljševanje učinkovitosti sodstva.

[...]

6. Nadaljnje izboljševanje rezultatov v okviru okrepljenih preprečevalnih ukrepov v boju proti korupciji in pri navzkrižju interesov.

[...]

9. Nadaljnje izboljševanje varstva človekovih pravic.

[...]“

- 3 Člen 36 Akta o pristopu se v skladu s členom 3(5) Pogodbe o pristopu uporablja od datuma podpisa navedene pogodbe, torej od 9. decembra 2011.

Dejansko stanje

- 4 Republika Hrvaška je z namenom pristopa k Evropski uniji 29. oktobra 2001 podpisala Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Republiko Hrvaško na drugi strani (UL 2005, L 26, str. 3), s katerim se je med drugim zavezala, da bo spoštovala demokratična načela, človekove pravice ter načela mednarodnega prava in pravne države.
- 5 Potem ko je Evropska komisija izdala pozitivno mnenje glede spoštovanja meril, ki se zahtevajo za začetek pristopnih pogajanj, so se na medvladni konferenci z dne 30. junija 2010 začela pogajanja v zvezi s poglavjem 23 pristopnih pogajanj, naslovljenim „Pravosodje in temeljne pravice“.
- 6 Hrvaški parlament je v nadaljnjem ukrepanju na podlagi revidiranega akcijskega načrta za reformo pravosodja z dne 20. maja 2010 (v nadaljevanju: akcijski načrt 2010), ki med drugim določa uvedbo javnih izvršiteljev, 23. novembra 2010 sprejel Ovršni zakon (zakon o izvršbi) (NN 139/10, v nadaljevanju: zakon o izvršbi) in Zakon o javnih ovršiteljih (zakon o javnih izvršiteljih) (NN 139/10, v nadaljevanju: zakon o javnih izvršiteljih), s katerima je bil uveden nov sistem izvrševanja sodnih odločb. V skladu s členom 122 zakona o javnih izvršiteljih naj bi nekatere določbe tega zakona začele veljati 1. januarja 2012, medtem ko naj bi druge določbe začele veljati na dan pristopa Republike Hrvaške k Uniji. Hrvaški parlament je poleg tega 15. decembra 2010 sprejel strategijo reforme pravosodja za obdobje 2011–2015 (v nadaljevanju: strategija reforme pravosodja 2011–2015), pri čemer je pojasnil, da so se hrvaški organi odločili rešiti problem neučinkovitosti sistema izvrševanja sodnih odločb z radikalno reformo sistema, ki temelji na prenosu funkcije izvršbe s sodišč na javne izvršitelje.
- 7 Pogajanja v zvezi s poglavjem 23 so bila končana na medvladni konferenci z dne 30. junija 2011, potem ko so hrvaški organi Komisiji predložili poročilo z dne 12. maja 2011 o spoštovanju obveznosti, določenih v navedenem poglavju.
- 8 Ker so Ante Šumelj in ostale tožeče stranke, katerih imena so navedena v prilogi, po objavi javnega poziva hrvaškega pravosodnega ministrstva k predložitvi kandidatur, to je 19. avgusta 2011, za imenovanje javnih izvršiteljev, uspešno opravili zadevni natečaj, so bili z ministrskimi sklepi z dne 24. oktobra 2011 imenovani za javne izvršitelje, 12. decembra 2011 pa so zaprisegli in pridobili dovoljenje za začetek opravljanja svoje dejavnosti.
- 9 V preglednici o spremljanju napredka, doseženega v zvezi zavezami, sprejetimi na podlagi poglavja 23, za obdobje od 30. junija do 1. septembra 2011, ter v poročilu in mnenju z dne 12. oktobra 2011 je Komisija med drugim navedla, da Republika Hrvaška napreduje pri spoštovanju svojih zavez in da se pravosodna reforma izvaja ter da zahteva stalno pozornost zlasti glede učinkovitosti sodstva.
- 10 Med državami članicami Unije in Republiko Hrvaško je bila 9. decembra 2011 podpisana Pogodba o pristopu. Pogodba o pristopu, ki jo je Republika Hrvaška ratificirala januarja 2012, je bila objavljena 24. aprila 2012 v *Uradnem listu Evropske unije*. Akt o pristopu, priložen Pogodbi o pristopu, v členu 36 ureja Komisijino spremljanje zavez, ki jih je sprejela Republika Hrvaška med pristopnimi pogajanja (glej točke od 1 do 3 zgoraj).
- 11 Hrvaški parlament je 22. decembra 2011 na ustanovni seji po parlamentarnih volitvah z dne 4. decembra 2011 odločil, da izvajanje zakona o izvršbi in zakona o javnih izvršiteljih odloži na 1. julij 2012.

- 12 Na sestanku med predstavnikom delegacije Unije v Republiki Hrvaški in hrvaškimi organi, ki je potekal 25. januarja 2012, je hrvaški minister za pravosodje podal pojasnila za ta odlog in se zavezal, da se bo posvetoval s Komisijo o novih zakonodajnih pobudah ter o analizi in viziji sistema izvršbe. Vodja navedene delegacije Unije je v dopisu z dne 30. januarja 2012, ki je bilo poslano nekaterim javnim izvršiteljem, navedel, da Komisija v okviru naloge, ki ji je bila dodeljena, in sicer, da pozorno spremlja zaveze, ki jih je sprejela Republika Hrvaška, spremlja reformo sistema izvrševanja sodnih odločb in da bo hrvaškimi organom, če bo potrebno, posredovala svoje mnenje v okviru tega spremljanja.
- 13 V preglednici o spremljanju za obdobje od 1. septembra 2011 do 29. februarja 2012 je Komisija, tako kot v bistvu v svojem poročilu z dne 24. aprila 2012, poudarila, da bi morala biti reforma sistema izvrševanja sodnih odločb dokončana prednostno, zlasti ob upoštevanju poročila o začetku veljave zakona o javnih izvršiteljih.
- 14 Na dveh sestankih z dne 9. marca 2012 in v dopisu z dne 16. maja 2012 je Komisija zahtevala pojasnila v zvezi s tem odlogom. Poleg tega je izrazila svoje nezadovoljstvo s tem, da pred navedenim odlogom ni bilo nobenega posvetovanja z organi Unije, in je opozorila na nujnost tega, da se hrvaški organi čim prej jasno opredelijo o vprašanju sistema izvrševanja sodnih odločb ob upoštevanju zahtev učinkovitosti.
- 15 Hrvaški organi so v dopisih z dne 21. in 22. maja 2012 Komisiji posredovali pojasnila o reformi sistema izvrševanja sodnih odločb in o osnutkih ustreznih zakonov.
- 16 Komisija je na sestanku z dne 5. junija 2012 hrvaškimi organom sporočila, da bi morale biti spremembe ukrepov, dogovorjenih med pristopnimi pogajanci, upravičene z resnimi razlogi in da bi morale omogočati doseg enakovrednih rezultatov, pri čemer je zahtevala posredovanje informacij v zvezi s temi rezultati.
- 17 21. junija 2012 je bil sprejet zakon o spremembi zakona o javnih izvršiteljih, s katerim je bil začetek njegove veljavnosti odložen na 15. oktober 2012.
- 18 Komisija je v dopisu z dne 27. junija 2012, naslovljenim na hrvaške organe, določila merila, ob upoštevanju katerih naj bi bila ocenjena reforma sistema izvrševanja sodnih odločb, zahtevala posredovanja statističnih podatkov v zvezi s postopki izvršbe in ponudila pomoč svojih služb.
- 19 V preglednici o spremljanju za obdobje od 1. marca do 1. septembra 2012 je Komisija v bistvu ponovila svoje mnenje, izdano v prejšnji preglednici o spremljanju, in navedla, da bi Republika Hrvaška ob upoštevanju tega, da je izpolnila vse svoje zaveze, morala biti od pristopa sposobna uveljavljati pravni red Unije.
- 20 Ena od tožečih strank je 16. septembra 2012 Komisiji poslala pritožbo in jo opozorila na to, da Republika Hrvaška ne spoštuje svojih pristopnih zavez, in ji očitala, da ne ukrepa v zvezi z zagotavljanjem tega spoštovanja.
- 21 Na srečanju Komisije in hrvaških organov, 25. septembra 2012, so bile obravnavane rešitve, predvidene z novim zakonom o izvršbi, ki je bil v postopku sprejemanja, ter možnost dodatnih izboljšanj.
- 22 Z zakonom z dne 28. septembra 2012 je bil razveljavljen zakon o javnih izvršiteljih, pri čemer je bil ta poklic s 15. oktobrom 2012 ukinjen.
- 23 Komisija je v poročilu z dne 10. oktobra 2012 izrazila svojo zaskrbljenost nad povečanim številom nerešenih zadev, povezanih z izvršbo sodnih odločb, in navedla, da je eden od ukrepov, ki bi mu hrvaški organi morali v prihodnjih mesecih posvetiti posebno pozornost, sprejetje nove zakonodaje na področju izvrševanja sodnih odločb, da se zagotovi izvajanje sodnih odločb in zmanjša sodni zaostanek v zadevah v zvezi z izvrševanjem sodb.

- 24 V dopisih z dne 8. in 19. oktobra 2012 je Komisija več javnim izvršiteljem odgovorila, da bo zagotovila spremljanje izvajanja nove zakonodaje na področju izvrševanja sodnih odločb tako, da bo sestavila poročila in nadzorovala zlasti prispevek novega sistema k zmanjšanju sodnih zaostankov.
- 25 Komisija je v dopisih z dne 3. decembra 2012 v odgovor na dopis hrvaških organov z dne 10. oktobra 2012, s katerim je bila obveščena o novi zakonodaji na področju izvrševanja sodnih odločb, spomnila na merila, ki omogočajo merjenje rezultatov te nove zakonodaje, in opozorila na nujnost izrednih ukrepov, da bi navedena zakonodaja lahko prinesla prepričljive rezultate pred 1. julijem 2013.
- 26 Ustavni sud (ustavno sodišče, Hrvaška) je s sklepom z dne 23. januarja 2013 zavrnilo predlog za uvedbo postopka za oceno ustavnosti zakona o odlogu izvajanja zakona o javnih izvršiteljih. Priznalo pa je obstoj posega v legitimna pričakovanja javnih izvršiteljev, ki so bili imenovani za začetek opravljanja svoje dejavnosti s 1. januarjem 2012, in iz tega razloga odredilo, naj se kot nadomestilo tem izvršiteljem izplača pavšalni znesek, brez posega v njihovo pravico, da po splošnih pravilih obligacijskega prava zahtevajo povračilo škode.
- 27 Komisija je v preglednici o spremljanju za obdobje od 1. septembra 2012 do 28. februarja 2013 izpostavila napredek, ki ga je dosegla Republika Hrvaška, pri čemer je navedla zmanjšanje nerešenih civilnih zadev na področju izvrševanja sodnih odločb med septembrom in decembrom 2012 (zmanjšanje med 4,28 % in 28,85 %).
- 28 Komisija je v poročilu z dne 26. marca 2013 navedla, da je Republika Hrvaška prednostni ukrep v zvezi s sprejetjem nove zakonodaje na področju izvrševanja sodb, da bi zagotovila izvajanje sodnih odločb in zmanjšala sodni zaostanek v zadevah v zvezi z izvrševanjem sodb, izpeljala do konca.
- 29 Svet Evropske unije je 22. aprila 2013 pozdravil to poročilo Komisije o spremljanju in priložene preglednice o spremljanju ter se seznanil z ugotovitvijo, da Republika Hrvaška na splošno spoštuje svoje zaveze in izpolnjuje zahteve, ki izhajajo iz pristopnih pogajanj. Poleg tega je navedel, da je pristop Republike Hrvaške rezultat strogo izvedenega procesa pogajanj ob pozornem spremljanju priprav na pristop.
- 30 Komisija je 23. aprila 2013 v odgovoru predsedniku združenja, ustanovljenega za zastopanje javnih izvršiteljev, poudarila, da je pozorno spremljala reformo sistema izvrševanja sodb, in pojasnila, da državi kandidatki pušča možnost, da izbere svoj model sistema izvršbe pod pogojem, da ta model prinese zahtevane rezultate in da je v skladu s standardi Unije ter najboljšimi praksami.
- 31 Ustavni sud je s sklepom z dne 23. aprila 2013 zavrnilo predlog za uvedbo postopka za oceno ustavnosti zakona o razveljavitvi zakona o javnih izvršiteljih. Med drugim je navedlo, da ni preučilo navedb hrvaškega združenja javnih izvršiteljev v zvezi z nespoštovanjem Pogodbe o pristopu, ker je Komisija v poročilu z dne 26. marca 2013 ugotovila, da Republika Hrvaška spoštuje svoje pristopne zaveze.
- 32 Republika Hrvaška je 1. julija 2013 postala članica Unije.

Postopek in predlogi strank

- 33 Tožeče stranke so v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 20. septembra 2013 (zadeva T-546/13) in 17. februarja 2014 (zadevi T-108/14 in T-109/14) vložile obravnavane tožbe.
- 34 Predsednik drugega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 5. maja 2014 združil zadeve T-546/13, T-108/14 in T-109/14 za pisni postopek, za morebiten ustni postopek in za izdajo končne odločbe.

- 35 S sklepom z dne 18. julija 2014 je odločanje o treh ugovorih nedopustnosti, ki so bili podani v teh treh zadevah, pridržal za končno odločbo.
- 36 Tožeče stranke Splošnemu sodišču predlagajo, naj:
- zavrne ugovore nedopustnosti in Komisiji naloži plačilo stroškov, ki izhajajo iz teh ugovorov;
 - z vmesno sodbo ugotovi, da je Unija odgovorna za škodo, ki jim je nastala, in naj do pravnomočnosti vmesne sodbe prekine postopek o določitvi višine navedene škode;
 - odločitev o stroških pridrži in v primeru, da Splošno sodišče ne bi izdalo vmesne sodbe, Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 37 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- primarno, tožbe zavrže kot nedopustne;
 - podredno, tožbe zavrne kot neutemeljene;
 - tožecim strankam naloži plačilo stroškov.
- 38 Komisija se je v odgovor na vprašanja Splošnega sodišča na obravnavi odpovedala svojim ugovorom nedopustnosti, kar je bilo zabeleženo v zapisnik o obravnavi.

Pravo

- 39 V skladu z ustaljeno sodno prakso je vzpostavitev nepogodbene odgovornosti Unije v smislu člena 340, drugi odstavek, PDEU zaradi nezakonitega delovanja njenih organov odvisna od izpolnitve vseh pogojev, ki so nezakonitost ravnanja, ki se očita institucijam, resničnost škode ter obstoj vzročne zveze med očitanim ravnanjem in zatrjevano škodo (glej sodbi z dne 19. aprila 2012, *Artegodan/Komisija*, C-221/10 P, ZOdl., EU:C:2012:216, točka 80 in navedena sodna praksa, in z dne 16. maja 2013, *Gap granen & producten/Komisija*, T-437/10, EU:T:2013:248, točka 16 in navedena sodna praksa).
- 40 V zvezi s pogojem nezakonitosti ravnanja, ki se očita institucijam, v skladu s sodno prakso prav tako velja, da le dovolj resna kršitev pravnega pravila, s katerim so posameznikom podeljene pravice, omogoči vzpostavitev nepogodbene odgovornosti Unije (glej sodbi z dne 4. julija 2000, *Bergaderm in Goupil/Komisija*, C-352/98 P, Recueil, EU:C:2000:361, točki 42 in 43 ter navedena sodna praksa, in z dne 2. marca 2010, *Arcelor/Parlament in Svet*, T-16/04, Recueil, EU:T:2010:54, točka 141 in navedena sodna praksa).
- 41 Najprej je treba pojasniti, da se domnevno nezakonito dejanje, ki se v obravnavani zadevi očita Komisiji, nanaša le na nezakonito opustitev, in sicer to, da ni sprejela ukrepov, ki bi omogočili preprečitev razveljavitve zakona o javnih izvršiteljih. V nasprotju s tem, kar so na obravnavi navedle tožeče stranke, je namreč to, da je bilo v zadnjem poročilu o spremljanju priprav na pristop Republike Hrvaške (glej točko 28 zgoraj) izdano pozitivno mnenje, del opustitev Komisije, ki naj bi domnevno bile napake pri spremljanju postopka o pristopu, ki ga je opravila ta institucija. Komisija ni ustavila ali prekinila postopka z izdajo negativnega mnenja. Mnenja, ki ga je izdala v zgoraj navedenem poročilu, tako ni mogoče šteti za samostojno nezakonito dejanje, še toliko manj, ker so tožeče stranke v repliki poudarile, da Komisiji očitajo nezakonito opustitev.
- 42 V skladu z ustaljeno sodno prakso lahko opustitve institucij povzročijo odgovornost Unije, le kadar so navedene institucije kršile pravno obveznost ravnanja, ki izhaja iz določbe prava Unije (glej sodbe z dne 15. septembra 1994, *KYDEP/Svet in Komisija*, C-146/91, Recueil, EU:C:1994:329, točka 58, in z dne

13. novembra 2008, SPM/Svet in Komisija, T-128/05, EU:T:2008:494, točka 128). Poleg tega je iz sodne prakse razvidno, da se zahteva glede kršitve pravnega pravila, katerega namen je podeliti pravice posameznikom, uporablja tudi v primeru nezakonite opustitve (glej sodbo z dne 29. januarja 1998, Dubois et Fils/Svet in Komisija, T-113/96, Recueil, EU:T:1998:11, točka 60).

- 43 V obravnavani zadevi tožeče stranke v bistvu trdijo, da dolžnost Komisije, da ukrepa, izhaja iz člena 36 Akta o pristopu. Sklicujejo se tudi na člena 13 PEU in 17 PEU ter na načelo varstva legitimnih pričakovanj.

Kršitev člena 36 Akta o pristopu

- 44 Ugotoviti je treba, ali je bila Komisija v okoliščinah obravnavane zadeve v preglednicah o spremljanju in poročilih dolžna ugotoviti, da hrvaški organi niso spoštovali svojih zavez zaradi odloga in nato razveljavitve zakona o javnih izvršiteljih, ter jim poslati opozorilne dopise in jih opozoriti na to nespoštovanje v skladu s členom 36(1) Akta o pristopu ter Svetu predlagati ustrezne ukrepe v skladu s členom 36(2) tega Akta.
- 45 Prvič, tožeče stranke obstoj te dolžnosti utemeljujejo z dolžnostjo, ki naj bi jo imeli hrvaški organi, in sicer, da uvedejo funkcijo javnega izvršitelja, ki naj bi izhajala iz Pogodbe o pristopu.
- 46 Ni sporno, da so načela iz poglavja 23 pristopnih pogajanj, ki se nanaša na vzpostavitev neodvisnega in učinkovitega sodnega sistema in na spoštovanje temeljnih pravic, za hrvaške organe zavezujoča. Ta načela so bila povzeta v prilogi VII k Aktu o pristopu v obliki desetih posebnih zavez, ki jih je prevzela Republika Hrvaška. Poleg zaveze v zvezi z „učinkovitim izvajanjem strategije in akcijskega načrta za reformo pravosodja“ (zaveza 1), se je Republika Hrvaška tudi zavezala k „nadaljnji krepitvi neodvisnosti, odgovornosti, nepristranskosti in strokovnosti sodstva“ (zaveza 2), „nadaljnem izboljševanju učinkovitosti sodstva“ (zaveza 3), „nadaljnem izboljševanju rezultatov v okviru okrepljenih preprečevalnih ukrepov v boju proti korupciji in pri navzkrižju interesov“ (zaveza 6) in „nadaljnem izboljševanju varstva človekovih pravic“ (zaveza 9) (glej točko 2 zgoraj). Zato bi le nespoštovanje teh zavez lahko utemeljilo dolžnost Komisije, da ukrepa v obravnavani zadevi.
- 47 V zvezi z zavezo 1 je mogoče navesti, da je iz njenega besedila razvidno, da se ne nanaša na točno določeno strategijo in akcijski načrt za reformo pravosodja. Kot ustrezno opozarja Komisija, ta zaveza namreč na splošno omenja „strategijo reforme pravosodja“ in „akcijski načrt“ hrvaških organov brez drugih pojasnil, čeprav bi bilo mogoče zadevno strategijo in akcijski načrt opredeliti z navedbo tistih, ki so veljali ob podpisu Pogodbe o pristopu, in sicer strategije reforme pravosodja 2011–2015 in akcijskega načrta 2010, ki sta določala uvedbo funkcije javnega izvršitelja (glej točko 6 zgoraj).
- 48 Te splošne navedbe je mogoče pojasniti s tem, da so za obdobje med datumom podpisa Akta o pristopu in datumom dejanskega pristopa, zlasti pa za spremljanje pristopnih zavez v tem obdobju značilni redni stiki med organi Unije in organi države pristopnice, kot je razvidno iz dejanskega stanja v obravnavanem sporu. Ti stiki, čeprav jih ni mogoče opredeliti kot pogajalske stike v ožjem pomenu besede, ker so bila pogajanja po definiciji zaključena ob sprejetju Akta o pristopu, s katerim so bile določene zadevne zaveze, pa se nujno kažejo, kot poudarja Komisija, v prilagajanjih obeh strani, odvisno od rezultatov države pristopnice in presoje, ki jo opravi organ, zadolžen za spremljanje. Tako se pogosto zgodi, da država pristopnica v obdobju spremljanja pristopnih zavez sprejme dodatne ali korektivne ukrepe, zlasti če Komisija ugotovi, da rezultati niso zadovoljivi.
- 49 Iz tega izhaja, da se strategija reforme in akcijski načrt, ki sta navedena v prilogi VII k Aktu o pristopu, nista nanašala zgolj na strategijo reforme pravosodja 2011–2015 in na akcijski načrt 2010, ki sta veljala ob sprejetju Akta o pristopu, zlasti zato, ker je akcijski načrt 2010 določal predvsem kratkoročne cilje, ki jih je bilo treba uresničiti v letu 2010, kar pomeni, da mu je do datuma dejanskega pristopa zagotovo sledil eden ali celo več novih načrtov. Strategija reforme pravosodja 2011–2015 je sicer določala, da

bodo ukrepi izvajanja razdelani v okviru več letnih akcijskih načrtov. Tudi Komisija je na obravnavi pojasnila, da so hrvaški organi decembra 2012 sprejeli novo strategijo reforme pravosodja, skupaj z novim ustreznim akcijskim načrtom, česar tožeče stranke niso izpodbijale.

- 50 To, kar poudarjajo tožeče stranke, in sicer, da sta strategija reforme pravosodja 2011–2015 in akcijski načrt 2010 omenjena v več aktih, sprejetih na robu začetka in konca pogajanj, ki se nanašajo na poglavje 23, med katerimi je med drugim poročilo hrvaških organov z dne 12. maja 2011 (glej točko 7 zgoraj), ter v poročilih in preglednicah o spremljanju Komisije, ne more omajati te analize. Ta sklicevanja na strategijo reforme pravosodja 2011–2015 in na akcijski načrt 2010 je namreč mogoče pojasniti s tem, da je šlo za strategijo reforme in akcijski načrt, ki sta veljala v času sprejetja zadevnih dokumentov, kot potrjuje navedba druge strategije reforme in drugega akcijskega načrta v več poznejših dokumentih Komisije (glej zlasti preglednico o spremljanju za obdobje od 1. septembra 2012 do 28. februarja 2013, v kateri je navedena strategija, sprejeta decembra 2012, in akcijski načrt, katerega sprejetje je bilo predvideno za marec 2013).
- 51 Iz zaveze 1 torej ne izhaja nikakršna dolžnost hrvaških organov, da uvedejo funkcijo javnih izvršiteljev.
- 52 Vendar iz tega ni mogoče sklepati, da so imeli hrvaški organi, vključno s tistimi, ki izhajajo iz nove politične večine, kot to velja za organe, ki so odložili in nato razveljavili zakon o javnih izvršiteljih, popolno svobodo pri odločitvi za spremembo strategije reforme pravosodja 2011–2015 in akcijskega načrta 2010. Ob upoštevanju določb Akta o pristopu, zlasti njegovega člena 36 in priloge VII, so bili ti organi dolžni spoštovati ne le zavezo 1, temveč vse ostale zaveze, določene v navedeni prilogi, med drugim zaveze 2, 3, 6 in 9, na katere se sklicujejo tožeče stranke.
- 53 V zvezi z zavezo 3 je treba navesti, da se nanaša zgolj na učinkovitost sodstva in nikakor ne nalaga dodelitve pristojnosti izvrševanja sodnih odločb točno določenemu organu v skladu s predhodno določenimi postopki. Kot namreč pravilno poudarja Komisija, sistema izvrševanja sodnih odločb v državah članicah ne ureja pravo Unije in zato ta ne spada v pravni red Unije, ki ga mora država pristopnica prevzeti, česar tožeče stranke ne izpodbijajo. Pogodbi in Listina Evropske unije o temeljnih pravicah sicer res določata nekatera načela, ki morajo veljati v sodnih postopkih v državah članicah, kot je nepristranskost sodišč ali domneva nedolžnosti, ter nekatera pravila, katerih namen je zagotoviti pravosodno sodelovanje med državami članicami, po potrebi s približevanjem nacionalnih zakonodaj. Komisija je tako ukrepala v zvezi s hrvaškimi organi, kot so poudarile tožeče stranke sklicujoč se na tako imenovano zadevo „Lex Perković“, zaradi težav pri prenosu nekaterih usklajenih določb na področju pravosodnega sodelovanja. Nobena določba primarnega prava ali sekundarne zakonodaje pa ne opredeljuje usklajenega sistema izvrševanja sodnih odločb. Tožeče stranke so poleg tega poudarile, da so se številne države članice Unije odločile za sistem izvrševanja sodnih odločb, primerljiv s tistim o javnih izvršiteljih, s tem pa priznale, da ta sistem ne velja v vseh državah članicah.
- 54 Zato na podlagi zaveze 3 ni mogoče sklepati na dolžnost zaupanja postopkov izvršbe javnim izvršiteljem. Edina dolžnost, ki je naložena hrvaškemu organom, je ta, da zagotovijo učinkovitost postopkov izvršbe, ne glede na sredstva, uvedena v ta namen.
- 55 V zvezi z zavezo 9, ki se nanaša na varstvo človekovih pravic, tožeče stranke sicer navajajo kršitev temeljnih pravic Unije in celo trdijo, da so Komisijo obvestile o tem, da hrvaški organi kršijo te pravice, vendar ne navajajo nobenega konkretnega elementa, razen kršitve načela varstva legitimnih pričakovanj (za preučitev te navedbe glej točke od 72 do 77 spodaj), s katerim bi bilo mogoče dokazati, da ukinitvev poklica javnega izvršitelja posega v te pravice.
- 56 Nazadnje, na podlagi zavez 2 in 6, ki se nanašata na nepristranskost ter na strokovnost sodstva in boj proti korupciji in navzkrižju interesov, na kateri se tožeče stranke prav tako sklicujejo, ni mogoče brez pojasnil v zvezi s tem sklepati na nikakršno očitno posledico glede poklica javnih izvršiteljev.

- 57 Zato iz nobene zaveze iz priloge VII k Aktu o pristopu, na katere se sklicujejo tožeče stranke, ne izhaja dolžnost Republike Hrvaške, da uvede poklic javnega izvršitelja, in posledično niti dolžnost Komisije, da na tej podlagi uporabi sredstva za ukrepanje, določena v členu 36 Akta o pristopu, da bi preprečila razveljavitev zakona o javnih izvršiteljih. Iz tega tudi izhaja, da Komisiji ni mogoče očitati, da je s tem, da ni uporabila teh sredstev za ukrepanje, odobrila spremembo pristopnih zavez v nasprotju s Pogodbo o pristopu in členom 26 Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb z dne 23. maja 1969, naslovljenim „Pacta sunt servanda“.
- 58 Drugič, tožeče stranke obstoj dolžnosti Komisije, da v obravnavani zadevi ukrepa, da bi preprečila razveljavitev zakona o javnih izvršiteljih, utemljujejo s tem, da naj sistem izvrševanja sodnih odločb, ki je bil nazadnje sprejet po tej razveljavitvi, ne bi imel enakih jamstev učinkovitosti. V zvezi s tem trdijo, da so Komisijo opozorile na težave, ki so nastale z odložitvijo in razveljavitvijo zakona o javnih izvršiteljih.
- 59 Najprej je treba navesti, da so tožeče stranke v utemeljitev te navedbe predložile le en dokument, in sicer pritožbo, ki jo je ena od tožečih strank poslala Komisiji 16. septembra 2012 (glej točko 20 zgoraj).
- 60 Dalje, ugotoviti je treba, da kampanja za očrnitev javnih izvršiteljev, ki je navedena v tej pritožbi in povzeta v repliki, naj bo še tako obžalovanja vredna, ni upoštevna pri presoji učinkovitosti sistema izvrševanja sodnih odločb na Hrvaškem. Ta učinkovitost se namreč meri predvsem na podlagi števila nerešenih zadev na področju izvrševanja odločb, trajanja in stroškov postopkov izvršbe ter stopnje izterjave, kot je navedla Komisija v dopisih z dne 27. junija in 3. decembra 2012 (glej točki 18 in 25 zgoraj), kar ni bilo izpodbijano. Kampanja za očrnitev javnih izvršiteljev v medijih pa očitno ni povezana s temi merili presoje.
- 61 Domnevni položaj navzkrižja interesov – v katerem naj bi bil hrvaški pravosodni minister – ki je bil prav tako naveden v pritožbi in v repliki, ob upoštevanju zgoraj navedenih meril ne zadostuje za dokaz neučinkovitosti sistema izvrševanja sodnih odločb na Hrvaškem. Z njim je namreč v najboljšem primeru mogoče pojasniti izbrano možnost, da izvršbo opravljajo sodišča, z obveznim zastopanjem strank, namesto javnih izvršiteljev, brez posredovanja odvetnika, in s tem namigniti, da so zaradi posredovanja odvetnikov stroški postopkov izvršbe v novem sistemu izvršbe višji od tistih, ki bi nastali v sistemu izvršbe z javnimi izvršitelji. Stroški postopkov izvršbe pa so le eno od meril pri presoji učinkovitosti sistema izvršbe, in ne nujno temeljno merilo pri tej presoji. Komisija je namreč menila – in ob tem zmanjšanje sodnih zaostankov v zadevah v zvezi z izvrševanjem sodb v svojem poročilu z dne 10. oktobra 2012 uvrstila med prednostne naloge, ki jih morajo opraviti hrvaški organi (glej točko 23 zgoraj) – da je število nerešenih zadev na področju izvrševanja odločb odločilno merilo pri presoji učinkovitosti sistema izvršbe na Hrvaškem. Stroški postopkov izvršbe zato ne omogočajo dokaza nespoštovanja zaveze 3 iz priloge VII Akta o pristopu glede učinkovitosti teh postopkov.
- 62 Nazadnje, navedba v pritožbi, ki je bila ponovljena v repliki, češ da bi nov sistem izvršbe, ki naj bi nadomestil sistem z javnimi izvršitelji, v bistvu privedel do povečanja števila postopkov izvršbe in nerešenih zadev na področju izvrševanja odločb, nikakor ni utemeljena.
- 63 Zato na podlagi elementov, navedenih v pritožbi z dne 16. septembra 2012, ni mogoče sklepati, da zaveza 3 iz priloge VII k Aktu o pristopu ni bila spoštovana in da je bila Komisija dolžna ukrepati, da bi preprečila razveljavitev zakona o javnih izvršiteljih. Komisiji v zvezi s tem, da v ta namen ni uporabila sredstev za ukrepanje, določenih v členu 36 Akta o pristopu, ni mogoče očitati nezakonite opustitve.
- 64 V zvezi s tem je treba dodati, da Komisiji ni mogoče očitati niti tega, da ni ravnala skrbno pri spremljanju, ali hrvaški organi spoštujejo zavezo 3 glede učinkovitosti postopkov izvršbe.

- 65 V nasprotju s tem, kar trdijo tožeče stranke, se Komisija namreč, zlasti na sestanku z dne 5. junija 2012 (glej točko 16 zgoraj), ni zadovoljila zgolj s tem, da je od hrvaških organov zahtevala, da njihov nov sistem izvršbe prinese rezultate, enakovredne tistim, ki bi jih dosegel sistem z javnimi izvršitelji. Na eni strani je ves čas med postopkom pristopa, zlasti pa od drugega odloga začetka veljavnosti zakona o javnih izvršiteljih, od hrvaških organov redno zahtevala podrobnosti o stanju napredka reforme sistema izvrševanja sodnih odločb brez javnih izvršiteljev, med drugim z zahtevo po posredovanju statističnih podatkov, in vztrajala pri nujnosti dosega prepričljivih rezultatov pred datumom pristopa (glej dopisa z dne 27. junija in 3. decembra 2012 ter poročilo z dne 10. oktobra 2012, navedeni v točkah 18, 25 in 23 zgoraj). Na drugi strani je Komisija uspela pridobiti te statistične podatke, ki so se nanašali zlasti na odločilno merilo učinkovitosti glede števila nerešenih zadev (glej točko 61 zgoraj), in jih je redno preučevala, na podlagi tega pa v poročilu z dne 26. marca 2013 ugotovila zmanjšanje števila nerešenih zadev na področju izvršbe (glej točko 28 zgoraj). Zato Komisiji ni mogoče očitati, da ni opravila skrbne analize učinkovitosti sistema izvrševanja sodnih odločb na Hrvaškem.
- 66 Iz tega izhaja, da v obravnavani zadevi nista bila kršena niti dolžnost skrbnosti Komisije pri izvajanju spremljanja pristopnih zavez na podlagi člena 36 Akta o pristopu niti člen 36 Akta o pristopu, ob predpostavki, da je namen te določbe podeliti pravice posameznikom.

Kršitev členov 13 PEU in 17 PEU

- 67 V skladu s členom 13 PEU ima Unija institucionalni okvir, ki zajema med drugim Evropski parlament, Svet in Komisijo in katerega namen je uveljavljati njene vrednote, uresničevati njene cilje, služiti njenim interesom, interesom njenih državljanov in interesom držav članic ter zagotoviti doslednost, učinkovitost in kontinuiteto njenih politik in ukrepov.
- 68 Ker tožeče stranke očitajo samo Komisiji, da ni spoštovala obveznosti iz Pogodb, je treba ugotoviti, da ta člen, ki opredeljuje institucionalni okvir Unije, v obravnavani zadevi ni upošteven, še toliko manj, ker so se tožeče stranke sklicevale tudi na kršitev člena 17 PEU, ki je posebej posvečen vlogi in pristojnostim Komisije.
- 69 Člen 17 PEU namreč določa, da Komisija spodbuja splošni interes Unije in v ta namen sprejema ustrezne pobude ter v skladu s Pogodbama opravlja usklajevalno, izvršilno in upravno funkcijo.
- 70 V skladu s sodno prakso iz člena 17(1) PEU izhaja, da mora Komisija kot varuhinja Pogodb in sporazumov, sklenjenih na njuni podlagi, zagotoviti, da tretja država pravilno izvaja obveznosti, ki jih je prevzela na podlagi sporazuma, določenega s Pogodbama, s sredstvi, določenimi v tem sporazumu (glej sklep z dne 12. julija 2012, Mugraby/Svet in Komisija, C-581/11 P, EU:C:2012:466, točka 68 in navedena sodna praksa).
- 71 Iz tega izhaja, da ker je namen člena 36 Akta o pristopu podrobno določiti obveznosti Komisije na podlagi člena 17 PEU v okviru pristopa Republike Hrvaške k Uniji in ker navedeni člen v obravnavani zadevi ni bil kršen (glej točko 66 zgoraj), ni mogoče šteti niti, da je bil kršen člen 17 PEU.

Kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj

- 72 V skladu z ustaljeno sodno prakso je načelo varstva legitimnih pričakovanj splošno načelo prava Unije, ki podeljuje pravice posameznikom (sodbi z dne 19. maja 1992, Mulder in drugi/Svet in Komisija, C-104/89 in C-37/90, Recueil, EU:C:1992:217, točka 15, in z dne 6. decembra 2001, Emesa Sugar/Svet, T-43/98, Recueil, EU:T:2001:279, točka 64). Zaradi kršitve tega načela je zato mogoče uveljavljati odgovornost Unije (glej zgoraj v točki 42 navedeno sodbo SPM/Svet in Komisija, EU:T:2008:494, točka 146 in navedena sodna praksa).

- 73 Pravico zahtevati varstvo legitimnih pričakovanj ima torej vsak posameznik, ki je v položaju, iz katerega je razvidno, da mu je uprava Unije s tem, da mu je dala natančna zagotovila, vzbudila utemeljena pričakovanja (glej sodbi z dne 13. julija 1995, O'Dwyer in drugi/Svet, T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 in T-477/93, Recueil, EU:T:1995:136, točka 48 in navedena sodna praksa, in z dne 16. oktobra 1996, Efisol/Komisija, T-336/94, Recueil, EU:T:1996:148, točka 31 in navedena sodna praksa). Nasprotno se na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj ne more sklicevati oseba, ki ji uprava ni dala natančnih zagotovil. Taka zagotovila so natančne, brezpogojne in skladne informacije, ki izhajajo iz pooblaščenih in zanesljivih virov (glej zgoraj v točki 42 navedeno sodbo SPM/Svet in Komisija, EU:T:2008:494, točka 149 in navedena sodna praksa).
- 74 V obravnavani zadevi so se tožeče stranke v bistvu sklicevale le na natančna zagotovila, ki naj bi jim jih dali nacionalni organi s tem, da so jih imenovali za javne izvršitelje. Kot so poudarile, je Ustavni sud v sklepu z dne 23. januarja 2013 sicer priznalo obstoj „posega v legitimna pričakovanja [imenovanih javnih izvršiteljev], ki temeljijo na veljavnih zakonodajnih aktih, ki jih je izdala država, in v zaupanje posameznikov v institucije države ter v pravo, ki ga te ustvarjajo“ (glej točko 26 zgoraj).
- 75 Vendar tožeče stranke niso navedle nobenega elementa, ki bi dokazoval ali omogočal sklepanje, da so jim institucije Unije, zlasti Komisija, vzbudile utemeljena pričakovanja, da bodo zagotavljale ohranitev poklica javnega izvršitelja. Okoliščina, ki sploh ni dokazana, in sicer, da naj bi Komisija sodelovala pri sestavi zakona o javnih izvršiteljih, ga financirala ali celo predlagala, ne more pomeniti natančnega zagotovila Komisije, da šteje, da je uvedba javnih izvršiteljev edini način za spoštovanje pristopnih zavez. Da bi bila taka zagotovila dokazana, bi morali biti ti začetni akti podpore k zakonu o javnih izvršiteljih, glede na to, da Republika Hrvaška ni dolžna uvesti poklica javnega izvršitelja, dopolnjeni s poznejšimi, skladnimi in v tem smislu izrecnimi akti.
- 76 Vendar ni nobenega od elementov, ki so jih predložile tožeče stranke, mogoče opredeliti kot tak. Poročilo z dne 24. aprila 2012, na katero se sklicujejo tožeče stranke, namreč izraža zgolj obveščenost o odlogu zakona o javnih izvršiteljih (glej točko 13 zgoraj), pri čemer tega odloga nikjer ne graja, prav tako *a fortiori* ne zahteva uveljavitev zadevnega zakona. Ravno nasprotno, Komisija je, potem ko se je seznanila z navedenim odlogom, celo ugotovila, da so hrvaški organi uvedli različne ukrepe za izboljšanje učinkovitosti sodstva in izboljšanje izvrševanja sodnih odločb. Tudi na sestanku z dne 5. junija 2012, na kateri so se tožeče stranke sklicevale na obravnavi, je Komisija hrvaške organe zgolj pozvala, naj ji posredujejo podatke v zvezi s sistemom izvršbe, ki naj bi nadomestil tistega z javnimi izvršitelji, da bi preverila, ali bi novi sistem dosegel enakovredne rezultate (glej točko 16 zgoraj). Zakon o javnih izvršiteljih je bil torej na navedenem sestanku omenjen zgolj kot eno od sredstev za uresničitev cilja učinkovitosti sistema izvršbe, h kateremu stremi Komisija, in ne kot cilj, ki ga Komisija nalaga Republiki Hrvaški.
- 77 Zato tožeče stranke niso dokazale, da jim je Komisija vzbudila legitimna pričakovanja in da je s svojo opustitvijo kršila načelo varstva legitimnih pričakovanj.
- 78 Iz vsega navedenega izhaja, da Komisiji ni mogoče očitati nobene nezakonite opustitve.
- 79 Iz tega sledi, da eden od treh kumulativnih pogojev za uveljavljanje odgovornosti Unije ni izpolnjen in da je treba zato obravnavane tožbe zavriniti, ne da bi bilo treba opraviti presojo ostalih pogojev, potrebnih za uveljavljanje te odgovornosti.

Stroški

- 80 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Tožeče stranke s svojimi predlogi niso uspele, zato se jim poleg njihovih stroškov naložijo stroški Komisije v skladu z njenimi predlogi.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat),

razsodilo:

1. **Tožbe se zavrnejo.**
2. **Anteju Šumelju in drugim tožečim strankam, katerih imena so navedena v prilogi, se naloži plačilo stroškov.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 26. februarja 2016.

Podpisi

Priloga

Dubravka Bašljan, stanujoča v Zagrebu (Hrvaška),
Đurđica Crnčević, stanujoča v Sv. Ivanu Zeline (Hrvaška),
Miroslav Lovreković, stanujoč v Križevacih (Hrvaška),
tožeče stranke v zadevi T-546/13,
Drago Burazer, stanujoč v Zagrebu,
Nikolina Nežić, stanujoča v Zagrebu,
Blaženka Bošnjak, stanujoča v Sv. Ivanu (Hrvaška),
Bosiljka Grbašić, stanujoča v Križevacih,
Tea Tončić, stanujoča v Puli (Hrvaška),
Milica Bjelić, stanujoča v Dubrovniku (Hrvaška),
Marijana Kruhoberec, stanujoča v Varaždinu (Hrvaška),
tožeče stranke v zadevi T-108/14,
Davor Škugor, stanujoč v Sisku (Hrvaška),
Ivan Gerometa, stanujoč v Vrsarju (Hrvaška),
Kristina Samardžić, stanujoča v Splitu (Hrvaška),
Sandra Cindrić, stanujoča v Karlovcu (Hrvaška),
Sunčica Gložinić, stanujoča v Varaždinu,

Tomislav Polić, stanujoč v Kaštelu Novem (Hrvaška),

Vlatka Pižeta, stanujoča v Varaždinu,

tožeče stranke v zadevi T-109/14.