



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 15. travnja 2021.¹

Predmet C-561/19

**Conorzio Italian Management,
Catania Multiservizi SpA
protiv
Rete Ferroviaria Italiana SpA**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 267. treći stavak UFEU-a – Sud države članice protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka – Obveza upućivanja zahtjeva – Opseg – Iznimke i kriteriji koji proizlaze iz presude CILFIT i dr.”

Sadržaj

I. Uvod	2
II. Pravni okvir	3
III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja	3
IV. Ocjena	6
A. Slojevi	7
1. Vanjski sloj: uvijek je na nacionalnom sudu da odluči	7
2. Dublji sloj: treba li doista uputiti sva pitanja?	9
B. Presuda CILFIT (i njezino nasljeđe)	10
1. Razlozi postojanja obveze upućivanja zahtjeva	11
2. Iznimke od obveze upućivanja zahtjeva	12

¹ Izvorni jezik: engleski

3. Kasnija provedbena praksa (Suda)	14
C. Problemi s presudom CILFIT	18
1. Konceptualni problemi	18
2. Održivost	20
3. Sustavna dosljednost pravnih lijekova u pravu Unije	24
4. Razvoj prava Unije i pravosudnog sustava Unije	26
5. Međusažetak	27
D. Prijedlog	28
1. Opće (poopćivo) pitanje u pogledu tumačenja prava Unije	29
2. Veći broj razumno mogućih tumačenja	32
3. Nepostojanje sudske prakse Suda	33
4. Obveza obrazlaganja (i otvoreno pitanje provedbe obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku)	34
V. Zaključak	37

I. Uvod

1. Za razliku od najviših nacionalnih sudova, čini mi se da studenti prava Unije oduvijek poprilično vole presudu CILFIT i dr.². Tijekom posljednjeg desetljeća ili dva, srca mnogih studenata prava Unije vjerojatno su kucala od iznenadnog naleta zadovoljstva i olakšanja kada bi im se u testovima ili esejskim zadacima pojavio tekst „presuda CILFIT”, „iznimke od obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku” i „elaborirajte”. Naime, moglo bi se reći da propitkivanje održivosti presudom CILFIT predviđenih iznimki od obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku, posebno onih koje se tiču nepostojanja razumne sumnje kod najvišeg nacionalnog suda, nije naročito zahtjevna argumentacijska zadaća. Trebaju li ti sudovi doista uspoređivati (sve) jednako vjerodostojne jezične verzije prava Unije? Kako oni mogu praktično utvrditi je li dano pitanje jednako očito sudovima drugih država članica i Sudu Unije?

2. Obveza upućivanja prethodnog pitanja na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a, iznimke od te obveze i, prije svega, njezina provedba, više su godina metaforičko osinje gnijezdo prava Unije. Svi znamo da ono postoji. Možemo o njemu raspravljati ili čak pisati akademske traktate o njemu. Međutim, u stvarnosti ga je najbolje ne dirati. Pragmatički (ili cinički) govoreći, čitav sustav prethodnih odluka funkcionira zato što presudu CILFIT nitko zapravo ne primjenjuje, zasigurno ne doslovno. Ideje često gube na privlačnosti kad se njima počnemo dublje baviti.

² Presuda od 6. listopada 1982., CILFIT i dr. (283/81, EU:C:1982:335) (u daljnjem tekstu: presuda CILFIT)

3. Zbog više razloga izloženih u ovom mišljenju, predložiti ću Sudu da je vrijeme da preispita pristup iz presude CILFIT. Moj prijedlog u tom pogledu poprilično je jednostavan: prilagoditi obvezu upućivanja zahtjeva koju nameće članak 267. treći stavak UFEU-a i iznimke od te obveze, kako bi odražavali potrebe postojećeg pravosudnog sustava prava Unije te kako bi ih se moglo realistično primjenjivati (a jednog dana možda i provoditi).

4. Međutim, predloženi postupak prilagodbe iziskuje veliku promjenu paradigme. Smisao i fokus obveze upućivanja zahtjeva i iznimki od te obveze treba prijeći s nepostojanja razumne sumnje u pogledu pravilne *primjene* prava Unije u *pojedinačnom* predmetu, koja se očituje u *subjektivnoj* sumnji suca, na *objektivniju* nužnost osiguravanja ujednačenog *tumačenja* europskog prava u čitavoj Uniji. Drugim riječima, obveza upućivanja zahtjeva ne bi trebala biti usredotočena prvenstveno na pravilne odgovore, nego na prepoznavanje pravih pitanja.

II. Pravni okvir

5. U skladu s člankom 267. UFEU-a:

„Sud Europske unije je nadležan odlučivati o prethodnim pitanjima koja se tiču:

(a) tumačenja Ugovorâ;

(b) valjanosti i tumačenja akata institucija, tijela, ureda ili agencija Unije;

Ako se takvo pitanje pojavi pred bilo kojim sudom države članice, taj sud može, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda da o tome odluči.

Ako se takvo pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj je sud dužan uputiti to pitanje Sudu.

[...]”

6. Članak 99. Poslovnika Suda glasi:

„Kad je pitanje postavljeno u prethodnom postupku jednako pitanju o kojem je Sud već odlučivao, kad se odgovor na takvo pitanje može jasno izvesti iz sudske prakse, ili kad odgovor ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji, Sud može, u svakom trenutku, na prijedlog suca izvjestitelja te nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odlučiti obrazloženim rješenjem.”

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

7. Dana 23. veljače 2006., društvo Rete Ferroviaria Italiana SpA (u daljnjem tekstu: RFI) dodijelilo je društvima Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi SpA (u daljnjem tekstu: žalitelji) ugovor o „uslugama čišćenja, održavanja uređenja prostorija i drugih javnih prostora, kao i o sporednim uslugama u postajama, postrojenjima, uredima i radionicama lociranima diljem područja koje pripada pod Direzione Compartimentale Movimento de Cagliari (Regionalna uprava za promet u Cagliariju, Italija)”.

8. Taj je ugovor sadržavao odredbu koja je ograničavala izmjenu cijene. Žalitelji su tijekom izvršavanja ugovora zatražili od društva RFI da prilagodi ugovornu cijenu zbog navodnog povećanja ugovornih troškova uzrokovanog povećanjem troškova osoblja. Društvo RFI je odbilo to učiniti.

9. Žalitelji su protiv društva RFI podnijeli tužbu pred Tribunaleom amministrativo regionale per la Sardegna (Okružni upravni sud Sardinije, Italija; u daljnjem tekstu: TAR). TAR je presudom od 11. lipnja 2014. odbio tu tužbu. Utvrdio je da članak 115. Zakonodavne uredbe br. 163/2006 nije primjenjiv na djelatnosti iz posebnih sektora, kao što su usluge čišćenja, kada čine bitan element mreže željezničkog prijevoza. TAR je isto utvrdio da izmjena cijene nije obvezna na temelju članka 1664. Codice Civile (Građanski zakonik) te da stranke mogu odstupiti od tog pravila.

10. Žalitelji su protiv te presude podnijeli žalbu pred Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija). Tvrdili su da je članak 115. Zakonodavne uredbe br. 163/2006 ili, podredno, članak 1664. Građanskog zakonika primjenjiv. Osim toga, smatrali su da nacionalna pravila povrjeđuju Direktivu 2004/17/EZ³ time što imaju za posljedicu isključenje izmjene cijena u sektoru prijevoza i u povezanim ugovorima o čišćenju. Ta pravila stvaraju nepravičnu i neproporcionalnu ugovornu neravnotežu te u konačnici iskrivljuju pravila koja uređuju funkcioniranje tržišta. Direktiva 2004/17 bila bi nevaljana ako bi je se tumačilo na način da isključuje izmjene cijena u svim ugovorima koji se sklapaju i primjenjuju u posebnim sektorima.

11. S obzirom na te okolnosti, Consiglio di Stato (Državno vijeće) uputio je 24. studenoga 2016. Sudu sljedeća dva prethodna pitanja:

„1. Je li u skladu s pravom Europske unije, posebno s člankom 3. stavkom 3. UEU-a, člancima 26., 56. do 58. i 101. UFEU-a, člankom 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i Direktivom 2004/17, tumačenje nacionalnog prava prema kojem je isključena izmjena cijene u ugovorima u tzv. posebnim sektorima, posebno u ugovorima čiji predmet nije među onima na koje se odnosi navedena direktiva, ali je s potonjima funkcionalno povezan?

2. Je li Direktiva 2004/17 (ako se smatra da mogućnost isključenja izmjene cijene u svim ugovorima koji se sklapaju i primjenjuju u tzv. posebnim sektorima izravno proizlazi iz nje) u skladu s načelima Europske unije, posebno s člankom 3. stavkom 1. UEU-a, člancima 26., 56. do 58. i 101. UFEU-a i člankom 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, „s obzirom na nepravičnost, neproporcionalnost, narušavanje ugovorne ravnoteže i, stoga, pravila funkcionalnog tržišta?”

12. Sud je odgovorio presudom od 19. travnja 2018.⁴ U pogledu prvog pitanja istaknuo je da sud koji je uputio zahtjev nije objasnio na koji je način tumačenje članka 3. stavka 3. UEU-a ili članka 26., 57. do 58. i 101. UFEU-a relevantno za rješavanje spora u glavnom postupku. Članak 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), slično ostalim odredbama Povelje, odnosi se na države članice samo kada provode pravo Unije, što u ovom predmetu nije bio slučaj. Sud je stoga zaključio da prvo pitanje nije dopušteno u dijelu u kojem upućuje na te odredbe⁵.

³ Direktiva 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (SL 2004., L 134, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 1., str. 43.)

⁴ Presuda u predmetu Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264)

⁵ *Ibid.*, t. 33. do 35.

13. Međutim, kada su u pitanju Direktiva 2004/17 i opća načela na kojima se ta direktiva temelji, posebice načelo jednakog postupanja i načelo transparentnosti, Sud je utvrdio da ih treba tumačiti na način da im se ne protive nacionalna pravila koja ne predviđaju mogućnost periodične izmjene cijene nakon što je ugovor već dodijeljen u sektorima obuhvaćenima tom direktivom. S obzirom na to utvrđenje, Sud je zaključio da je drugo pitanje hipotetsko.

14. Žalitelji su 28. listopada 2018., nakon presude Suda, zatražili od Consiglio di Stato (Državno vijeće) da prije javne rasprave zakazane za 14. studenoga 2018. Sudu uputi nova prethodna pitanja. Oni u bitnome navode da se Sud u svojoj presudi nije očitovao o tome jesu li usluge čišćenja funkcionalno povezane s uslugom prijevoza. Ističu da je Sud u svojoj presudi pretpostavio da se, kako je predviđeno u prvotnom pozivu na nadmetanje, trajanje ugovornog odnosa ne može produljiti. Međutim, to ne odražava situaciju u Italiji, gdje javni naručitelji često produljuju ugovore o uslugama, ponekad na neodređeno vrijeme, čime se stvara stanje ugovorne neravnoteže. Žalitelji se u prilog svojim navodima pozivaju na članke 9., 10. i 45. Direktive 2004/17, kao i na njezin članak 57.

15. Consiglio di Stato (Državno vijeće), koji je iznova sud koji je uputio zahtjev u glavnom postupku, navodi da su žalitelji na taj način otvorili nova prethodna pitanja. Međutim, on se pita mora li, s obzirom na okolnosti glavnog postupka, na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a uputiti ta pitanja Sudu. Smatra da se obveza najvišeg suda da uputi prethodno pitanje ne može odvojiti od sustava „postupovnih ograničenja” koji navodi stranke na to da pred nacionalnim sudom „jednom zauvijek” istaknu aspekte nacionalnog prava koje smatraju neusklađenima s pravom Unije. U suprotnom, uzastopno ili neprestano postavljanje prethodnih pitanja, osim što bi moglo dovesti do mogućih zlouporaba, a u ekstremnim slučajevima i do stvarne „zlouporabe postupka”, u konačnici bi, zbog obveze upućivanja zahtjeva, oduzelo učinak pravu na sudsku zaštitu i narušilo načelo brzog i djelotvornog donošenja odluke u sudskom postupku.

16. S obzirom na taj činjenični i pravni okvir, Consiglio di Stato (Državno vijeće) uputio je Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Je li, u skladu s člankom 267. UFEU-a, nacionalni sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka načelno dužan uputiti prethodno pitanje o tumačenju prava Europske unije čak i u slučajevima kada mu je to pitanje jedna od stranaka u postupku postavila nakon što je podnijela prvi akt kojim pokreće postupak ili prvi akt o uključivanju u postupak, odnosno nakon što predmet prvi put dođe do faze donošenja odluke, odnosno čak i nakon što je Sudu Europske unije već upućen zahtjev za prethodnu odluku?
2. S obzirom na prvo pitanje, jesu li u skladu s pravom Europske unije (osobito s člankom 4. stavkom 2., člankom 9., člankom 101. stavkom 1. točkom (e), člancima 106., 151., 152., 153. i 156. UFEU-a, Europskom socijalnom poveljom potpisanom 18. listopada 1961. u Torinu i Poveljom Zajednice o temeljnim socijalnim pravima radnika iz 1989., na koje se upućuje u članku 151. UFEU-a, člancima 2. i 3. UEU-a te člankom 28. [Povelje]) članci 115., 206. i 217. Zakonodavne uredbe 163/2006, kako se tumače u nacionalnoj upravnosudskoj praksi (da je njima isključena izmjena cijene u ugovorima u tzv. posebnim sektorima, posebno u onima čiji predmet nije među onima na koje se odnosi Direktiva [2004/17], ali je s potonjima funkcionalno povezan)?

3. S obzirom na prvo pitanje, jesu li u skladu s pravom Europske unije (osobito s člankom 28. [Povelje], načelom jednakog postupanja propisanim člancima 26. i 34. UFEU-a i načelom slobode poduzetništva priznatim u članku 16. [Povelje]) članci 115., 206. i 217. Zakonodavne uredbe 163/2006, kako se tumače u nacionalnoj upravnosudskoj praksi (da je njima isključena izmjena cijene u ugovorima u tzv. posebnim sektorima, posebno u onima čiji predmet nije među onima na koje se odnosi Direktiva [2004/17], ali je s potonjima funkcionalno povezan)?”

17. Pisana očitovanja podnijeli su žalitelji, društvo RFI, talijanska vlada i Europska komisija. Sve te zainteresirane strane, zajedno s njemačkom i francuskom vladom, sudjelovale su na raspravi održanoj 15. srpnja 2020.

IV. Ocjena

18. Sukladno zahtjevu Suda, ovo će se mišljenje usredotočiti na prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev. To pitanje ima dva sloja. S jedne strane, ako se vodimo njegovim tekstom, prvo pitanje bi se možda moglo tumačiti na način da se njime pita je li najviši nacionalni sud dužan uputiti zahtjev za prethodnu odluku u specifičnom činjeničnom scenariju koji obilježavaju tri elementa: (i.) pitanje ističe jedna od stranaka; (ii.) stranka pitanje ističe nakon što je podnijela prvi akt kojim pokreće postupak ili prvi akt o uključivanju u postupak; i (iii.) čak i nakon što je Sudu već upućen zahtjev za prethodnu odluku. Nije teško odgovoriti na to pitanje. Naime, odgovor na njega proizlazi iz ustaljene sudske prakse Suda (kako će se pokazati u odjeljku A u nastavku).

19. S druge strane, smatram da takav odgovor ne bi adekvatno razriješio stvarne dvojbe suda koji je uputio zahtjev. Taj sud ističe da je neke dodatne probleme koje stranke ističu doista moguće riješiti na temelju odgovora koji je Sud već pružio. Međutim, on usto uvažava da među tim problemima ima i onih koje na taj način nije moguće riješiti. Sud koji je uputio zahtjev u pogledu tih dodatnih problema ističe da je, s obzirom na to da čini najviši nacionalni sud, dužan Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku jer je pred njime otvoreno pitanje koje se tiče tumačenja prava Unije⁶.

20. Na tom se mjestu u cijelosti pokazuje šira problematika prvog pitanja: je li najviši sud dužan uputiti prethodno pitanje u svim predmetima u kojima postoje nerazriješene dvojbe u pogledu pravilne primjene prava Unije, neovisno o tome je li zahtjev za prethodnu odluku već upućen ili nije? Koji je opseg obveze upućivanja prethodnog pitanja i koje su iznimke od te obveze, posebice u kontekstu predmeta poput ovog?

21. Kako bih odgovorio na to pitanje, započet ću izlaganjem trenutnog opsega obveze o upućivanju zahtjeva i iznimki od te obveze (B). Potom ću razmatrati razne probleme koji proizlaze iz te sudske prakse, koje ću nakon toga predefinirati kao razloge zbog kojih ću Sudu predložiti da drukčije artikulira obvezu upućivanja zahtjeva (C). Naposljetku ću s tim u vezi iznijeti konkretan prijedlog (D).

⁶ Pri čemu se poziva na ustaljenu sudsku praksu Suda u tom pogledu, osobito na presudu od 18. srpnja 2013., Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, t. 25.).

A. Slojevi

22. Elementi koje sud koji je uputio zahtjev ističe odnose se na tri aspekta: (i.) *ulogu stranaka* u postavljanju pitanja; (ii.) *trenutak* postavljanja pitanja u odnosu na pojedine faze od kojih nacionalni postupak može biti sačinjen; i (iii.) mogućnost upućivanja *drugog zahtjeva* za prethodnu odluku u istom postupku. Ako se ta tri aspekta smatraju trima različitim pitanjima, a ne trima elementima jednog te istog pitanja, odgovor na njih može se jednostavno izvući iz ustaljene sudske prakse Suda.

1. Vanjski sloj: uvijek je na nacionalnom sudu da odluči

23. Kao prvo, isključivo je na sudu koji je uputio zahtjev da odluči je li mu odluka Suda potrebna da bi donio presudu. Naravno, on će, kao i svaki drugi sud, vjerojatno razmotriti stajališta stranaka u pogledu mogućnosti upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku. Međutim, člankom 267. UFEU-a između Suda i nacionalnih sudova uspostavljena je izravna suradnja u okviru postupka koji je potpuno neovisan o inicijativi stranaka⁷. U tom smislu, sama činjenica da je stranka spora u glavnom postupku istaknula određena pitanja koja se tiču prava Unije nije dostatna da dotični sud bude dužan smatrati da se pojavilo pitanje u smislu članka 267. UFEU-a te stoga uputiti zahtjev za prethodnu odluku⁸. S druge strane, to usto znači da nacionalni sud može na vlastitu inicijativu uputiti takav zahtjev⁹.

24. Kao drugo, isključivo je na nacionalnom sudu i da odluči kada je prikladno Sudu uputiti prethodno pitanje¹⁰. Nacionalni sud je u najboljem položaju procijeniti u kojoj mu je fazi postupka potrebna prethodna odluka Suda¹¹. Potonji samo zahtijeva da je spor u tijeku u trenutku upućivanja zahtjeva¹².

25. Naravno, iz perspektive Suda i njegove želje da u što većoj mjeri pomogne sudu koji je uputio zahtjev moraju se pozdraviti situacije u kojima nacionalni sud zahtjev odluči uputiti tek nakon što su se spor i sve njegove implikacije kristalizirali pred tim sudom. Naime, dobro sudovanje u nekim slučajevima može zahtijevati obraćanje Sudu tek nakon što je sud koji je uputio zahtjev saslušao obje stranke spora. Međutim, Sud nipošto ne nameće taj uvjet kao takav¹³.

26. U sličnom smislu, smatram da se Sud ne bi protivio nacionalnim pravilima ili odredbama koje zahtijevaju ili nalažu koncentraciju postupka, osobito pred žalbenim ili vrhovnim sudovima, tako što obvezuju stranke da nove ili dodatne argumente iznesu do određenog trenutka ili faze u

⁷ Vidjeti, primjerice, presudu od 12. veljače 2008., *Kempter* (C-2/06, EU:C:2008:78, t. 41.); od 9. studenoga 2010., *VB Pénzügyi Lízing* (C-137/08, EU:C:2010:659, t. 28.); i od 18. srpnja 2013., *Consiglio Nazionale dei Geologi* (C-136/12, EU:C:2013:489, t. 28.).

⁸ Kao što proizlazi još iz presude od 6. listopada 1982., *CILFIT* i dr. (283/81, EU:C:1982:335, t. 9.). Također vidjeti presudu od 10. siječnja 2006., *IATA i ELFAA* (C-344/04, EU:C:2006:10, t. 28.).

⁹ Kao što proizlazi još iz presude od 16. lipnja 1981., *Salonia* (126/80, EU:C:1981:136, t. 7.). Također vidjeti presudu od 15. siječnja 2013., *Križan* i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 65.).

¹⁰ Vidjeti, primjerice, presude od 17. srpnja 2008., *Coleman* (C-303/06, EU:C:2008:415, t. 29. i navedenu sudsku praksu); i od 22. prosinca 2008., *Les Vergers du Vieux Tauves* (C-48/07, EU:C:2008:758, t. 20. i navedenu sudsku praksu).

¹¹ Vidjeti, primjerice, presudu od 11. lipnja 1987., *X* (14/86, EU:C:1987:275, t. 11.).

¹² Vidjeti, primjerice, presudu od 13. travnja 2000., *Lehtonen* i *Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, t. 19.).

¹³ Kao što proizlazi još iz presude od 28. lipnja 1978., *Simmenthal* (70/77, EU:C:1978:139, t. 10. i 11.). Također vidjeti, primjerice, presudu od 1. veljače 2017., *Tolley* (C-430/15, EU:C:2017:74, t. 32. i 33.).

sudskom postupku. Međutim, točno je da Sud u prošlosti nije odobravao uređenja u kojima su takvi rokovi ili koncentracija postupka nacionalnim sudovima u praksi onemogućavali da propitkuju usklađenost nacionalnih pravila s pravom Unije¹⁴.

27. Shodno tomu, smisao sudske prakse Suda u tom području jest osigurati da nacionalna postupovna pravila ne sprječavaju isticanje pitanja koja se tiču prava Unije i potencijalno upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku neovisno o fazi postupka. To u praksi vjerojatno dovodi do mogućeg ukidanja svih ograničavajućih nacionalnih pravila¹⁵.

28. Međutim, u kontekstu ovog predmeta čini se da se pitanje postoji li obveza upućivanja zahtjeva na temelju članka 267. UFEU-a „čak i u slučajevima kada je [nacionalnom sudu] pitanje jedna od stranaka u postupku postavila nakon što je podnijela prvi akt kojim pokreće postupak ili prvi akt o uključivanju u postupak, odnosno nakon što predmet prvi put dođe do faze donošenja odluke” postavlja s drukčijim ishodom na umu. U ovom se predmetu čini da u nacionalnom pravu zapravo ne postoji nijedno ograničavajuće pravilo, odnosno da stranke mogu pred sudom koji je uputio zahtjev (ponovno) raspravljati o elementima koji su već bili predmet zahtjeva za prethodnu odluku. Međutim, bilo bi, u najmanju ruku, veoma neobično početi se pozivati na gore navedenu „liberalnu” sudsku praksu koja oduvijek kategorički inzistira na tome da nacionalni suci imaju potpunu slobodu otvoriti *bilo koje* pitanje koje se tiče prava Unije u *bilo kojoj* fazi postupka kako bi se odjednom ostvario suprotan rezultat: onemogućavanje bilo kakve daljnje rasprave koja je na temelju nacionalnog prava dopuštena nakon presude Suda koja je zaprimljena na nacionalnoj razini.

29. Kao treće, to bi se uvelike kosilo s tradicionalnim pristupom Suda u pogledu trećeg elementa koji je sud koji je uputio zahtjev izdvojio: mogućnosti ponovnog postavljanja pitanja. Sud u vezi s tim oduvijek inzistira na tome da se nacionalni sudovi mogu obratiti Sudu ako to smatraju, a da okolnost da je Sud već tumačio odredbe čije se tumačenje traži ne znači da on ne može o tome ponovno odlučivati¹⁶.

30. To vrijedi i *u okviru istog* nacionalnog postupka. Sud je utvrdio da „[t]akvo pravno sredstvo može biti opravdano kada nacionalni sud ima poteškoća s razumijevanjem ili primjenom presude, kada postavi Sudu novo pravno pitanje te kad mu podnese nove elemente za razmatranje koji bi mogli navesti Sud da drukčije odgovori na ranije postavljeno pitanje”¹⁷. Dakle, uvijek je moguće uputiti novi zahtjev, u pogledu istih odredbi prava Unije, ali i u pogledu možebitno drukčijih odredbi ili pitanja u okviru istog postupka.

31. Iz toga proizlazi da kratak odgovor na prvo pitanje glasi da se zahtjev za prethodnu odluku *može* bilo kada uputiti, neovisno o ranijoj prethodnoj odluci Suda u okviru istog postupka, sve dok sud koji je uputio zahtjev smatra da mu je odgovor Suda potreban kako bi donio presudu. O upućivanju zahtjeva uvijek treba odlučiti nacionalni sud, imajući u vidu bilo koju razumnu sumnju koju bi mogao imati u pogledu pravilne primjene prava Unije u predmetu koji razmatra.

¹⁴ Vidjeti, primjerice, presudu od 14. prosinca 1995., Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, t. 19. i 20.). Također vidjeti, posebice u pogledu mogućeg ograničenja opsega (drugih) žalbenih postupaka, presudu od 4. lipnja 2002., Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, t. 17. i 18.).

¹⁵ Također vidjeti, općenitije, presudu od 5. listopada 2010., Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, t. 25.), ili presudu od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 67.).

¹⁶ Vidjeti, primjerice, presude od 17. srpnja 2014., Torresi (C-58/13 i C-59/13, EU:C:2014:2088, t. 32. i navedenu sudsku praksu); od 20. prosinca 2017., Schweppes (C-291/16, EU:C:2017:990, t. 26.); i od 6. studenoga 2018., Bauer i Willmeroth (C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, t. 21.).

¹⁷ Vidjeti rješenje od 5. ožujka 1986., Wünsche (69/85, EU:C:1986:104, t. 15.); presudu od 11. lipnja 1987., X (14/86, EU:C:1987:275, t. 12.); presudu od 6. ožujka 2003., Kaba (C-466/00, EU:C:2003:127, t. 39.); i rješenje od 30. lipnja 2016., Sokoll-Seebacher i Naderhirn (C-634/15, EU:C:2016:510, t. 19.).

2. *Dublji sloj: treba li doista uputiti sva pitanja?*

32. Ukratko, sve je u isključivoj nadležnosti suda koji je uputio zahtjev te ovisi o njegovoj prosudbi njegove (subjektivne) potrebe za dodatnim smjernicama Suda. Međutim, je li to doista odgovor? Ili je to utvrđenje samo opis problema? Treba li u predmetima poput ovog doista postojati obveza upućivanja zahtjeva?

33. Ako ga se promatra u tom kontekstu, prvo pitanje suda koji je uputio zahtjev doseže drugi, mnogo dublji sloj. To dodatno naglašava činjenica da su u glavnom postupku istodobno prisutna *sva tri elementa* koja su se u prethodnom odjeljku razmatrala kao samostojeća pitanja. Stoga se postavlja pitanje je li sud i dalje, unatoč svim tim okolnostima, obavezan uputiti zahtjev.

34. Ne smatram stoga da je na takvo pitanje moguće odgovoriti na način izložen u prethodnom odjeljku. Ne smatram ni da je na njega moguće odgovoriti tvrdeći da se ovaj predmet odnosi samo na obvezujuću snagu i poštovanje ranije presude Suda. Naravno, točno je da, kako je utvrđeno još u presudi *Da Costa*¹⁸ te kasnije potvrđeno u presudi *CILFIT*¹⁹, autoritet tumačenja koje daje Sud na temelju članka 267. UFEU-a može toj obvezi oduzeti razlog i sadržaj²⁰. To posebice vrijedi kada je istaknuto pitanje u bitnome jednako pitanju koje je već bilo predmet prethodne odluke u istom nacionalnom postupku²¹.

35. Međutim, sud koji je uputio zahtjev jasno navodi da se djelomično suočava s dodatnim elementima predmeta o kojima Sud nije još odlučio. Dakle, nije riječ o tome da bi se radilo o ikakvom zanemarivanju ranije odluke Suda.

36. U takvom kontekstu, je li nemoguće reći da bi se pravu Unije protivila talijanska praksa omogućavanja strankama da se očituju o odgovoru koji je viši sud dao na zahtjev podnesen u okviru tog postupka. Talijanska je vlada na raspravi navela da ta praksa vrijedi ne samo u pogledu odgovora dobivenog od Suda, nego i u pogledu odgovora dobivenih od nacionalnog ustavnog suda na pitanje o usklađenosti s ustavom koje je postavio nacionalni sudac. U takvim okolnostima, strankama glavnog postupka daje se mogućnost da se izjasne o implikacijama koje za njihov predmet treba izvući iz smjernica višeg suda.

37. Ukratko, osim ako Sud želi ponoviti ono očito bez ulaženja u dublje slojeve ovog predmeta ili osim ako bi poprilično radikalno preispitao upravo ocrtane elemente, smatram da je u kontekstu ovog predmeta potrebno razmotriti prirodu i opseg obveze upućivanja prethodnog pitanja. Zainteresirane strane u tom pogledu iznose različita stajališta.

38. Žalitelji i druga stranka u glavnom postupku u svojim se očitovanjima usredotočuju na drugo i treće pitanje. Žalitelji u pogledu prvog pitanja navode da su zahtjevi za prethodnu odluku suvišni kada postoji ustaljena sudska praksa, osim ako su relevantni sudski presedani prestari ili su pred sudom koji je uputio zahtjev istaknuti novi argumenti, kao što je to slučaj u ovom predmetu. Druga stranka u postupku smatra da sud koji je uputio zahtjev nije trebao uputiti nova prethodna pitanja jer je tumačenje relevantnih odredbi prava Unije jasno te sudska praksa Suda već pruža odgovor.

¹⁸ Presuda od 27. ožujka 1963., *Da Costa i dr.* (28/62 do 30/62, EU:C:1963:6)

¹⁹ Presuda od 6. listopada 1982., *CILFIT i dr.* (283/81, EU:C:1982:335, t. 13. i 14.)

²⁰ Što sadržava prešutnu pretpostavku, koja je tek kasnije izričito izražena, da je nacionalni sud vezan tumačenjem koje je Sud već dao – od novijih primjera vidjeti presudu od 5. listopada 2010., *Elchinov* (C-173/09, EU:C:2010:581, t. 29. i 30.), ili presudu od 5. srpnja 2016., *Ognyanov* (C-614/14, EU:C:2016:514, t. 33.).

²¹ Vidjeti, primjerice, presudu od 4. studenoga 1997., *Parfums Christian Dior* (C-337/95, EU:C:1997:517, t. 29.).

39. Njemačka, francuska i talijanska vlada te Komisija detaljnije se bave prvim pitanjem, u pogledu kojeg iznose raznolika stajališta. Njemačka vlada i Komisija smatraju da nema razloga ni na koji način preispitivati presudu CILFIT. Njemačka vlada naglašava da su iz presude CILFIT izdržali test vremena te da ih treba zadržati.

40. Talijanska vlada poziva na pronalaženje bolje ravnoteže između obveze upućivanja zahtjeva i dobrog sudovanja. Ta vlada navodi da bi najviši sudovi članak 267. treći stavak UFEU-a povrijedili samo ako ne bi uzeli u obzir pitanja u pogledu prava Unije koja stranke ističu ili ako bi ih bez ikakvog razloga proglasili neosnovanima. Ta vlada smatra da su ti razlozi ključni. Oni čak mogu ublažiti odgovornost država članica za propust njihovih najviših sudova da upute zahtjev.

41. Francuska vlada navodi da kriterije iz presude CILFIT treba (ponovno) tumačiti s obzirom na opću svrhu članka 267. UFEU-a i trenutno stanje prava Unije, vodeći računa o strukturnim promjenama koje su nastupile. Obveza upućivanja zahtjeva treba biti usredotočena na važna pitanja koja se tiču tumačenja i na pitanja koja mogu polučiti suprotstavljena tumačenja unutar Unije, a ne nužno na pojedinačne predmete unutar država članica. Pitanja koja se tiču primjene prava Unije ne moraju dovesti do obveze upućivanja zahtjeva. Takva obveza mora postojati samo u odnosu na opća pitanja ili pitanja koja, iako su donekle uvjetovana kontekstom pojedinačnih predmeta, zahtijevaju od Suda da odredi opći analitički okvir ili kriterije pravnog zaključivanja. Iako najviši sudovi mogu uputiti i druge vrste pitanja, nacionalni sudovi trebaju uzeti u obzir zahtjeve dobrog sudovanja i donošenja presuda u razumnom roku, osobito kada je Sud već donio prvu prethodnu odluku u okviru istog postupka.

B. Presuda CILFIT (i njezino nasljeđe)

42. U skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a, sudovi države članice protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka dužni su Sudu uputiti pitanja koja se tiču tumačenja ili valjanosti prava Unije.

43. Dakle, iz teksta Ugovora jasno proizlazi obveza najviših sudova²² da Sudu upute pitanja obuhvaćena prvim stavkom tog članka. Međutim, kao što je slučaj s brojnim odredbama primarnog prava, ostalo ovisi o sudskoj praksi.

44. Kao prvo, u tekstu Ugovora između pitanja koja se tiču tumačenja i pitanja koja se tiču valjanosti ne pravi se razlika u smislu opsega obveze o upućivanju zahtjeva. Međutim, Sud je u pogledu pitanja koja se tiču *valjanosti* naveo da *svi* nacionalni sudovi, to jest ne samo oni najviši, imaju bezuvjetnu obvezu Sudu uputiti takva pitanja. Sami nacionalni sudovi ne mogu akte institucija Unije proglasiti nevaljanima²³. Zahtjev ujednačenosti posebno je važan kada je u pitanju valjanost akta Unije. Razilaženja među sudovima država članica u pogledu valjanosti akata Unije mogla bi dovesti u pitanje sâmo jedinstvo pravnog poretka Unije i ugroziti temeljni zahtjev pravne sigurnosti²⁴.

²² Taj ću poznati izraz u čitavom ovom mišljenju koristiti kao kraticu za „sudove države članice protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka”. U pogledu određenja takvih sudova u kontekstu svakog *konkretnog* postupka, dodatno vidjeti, primjerice, presude od 4. lipnja 2002., Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, t. 16.); od 16. prosinca 2008., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, t. 76. do 78.); od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 72.); i od 21. prosinca 2016., Biuro podróży „Partner” (C-119/15, EU:C:2016:987, t. 52. i 53.).

²³ Vidjeti presude od 22. listopada 1987., Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, t. 20.); od 6. prosinca 2005., Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, t. 17.); i od 21. prosinca 2011., Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 47.).

²⁴ Vidjeti, primjerice, presude od 22. listopada 1987., Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, t. 15.); od 6. prosinca 2005., Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, t. 21.); i od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, t. 78. do 80.).

45. Pitanja koja se tiču valjanosti akata Unije zbog takvih čimbenika imaju drukčiji i zaseban položaj. Prije svega, budući da je razlog zbog kojeg svi nacionalni sudovi imaju kategoričku obvezu Sudu uputiti svako pitanje koje se tiče valjanosti drukčiji od razloga zbog kojih su mu obvezni uputiti pitanja koja se tiču tumačenja, isto vrijedi i u pogledu iznimaka od tih obveza. Iznimke iz presude CILFIT *nisu primjenjive* na obvezu upućivanja pitanja koja se tiče *valjanosti*²⁵.

46. Već ovdje treba naglasiti da se predstojeća rasprava u ovom mišljenju odnosi isključivo na zahtjeve za prethodnu odluku o tumačenju prava Unije.

47. Kao prvo, valja priznati da tekst članka 267. trećeg stavka UFEU-a predviđa kategoričku obvezu najviših nacionalnih sudova da upute zahtjev, *od koje nema nikakvih iznimki*: „[a]ko se takvo pitanje *pojavi* [...] taj je sud [...] *dužan uputiti* to pitanje Sudu”. Iznimke od obveze upućivanja pitanja koja se tiču *tumačenja* zapravo su nastale kroz sudsku praksu (presudu CILFIT).

48. Time nipošto ne insinuiram da su takve iznimke nepravilne ili nezakonite. Upravo suprotno, one su nužne. Međutim, to ističem kao uvod predstojećoj raspravi kako bih naglasio činjenicu da je argument „to se ne može promijeniti jer je tako zapisano u Ugovoru” pomalo neobičan kada je riječ o prirodi i opsegu obveze upućivanja zahtjeva ili o iznimkama od te obveze. Članak 267. UFEU-a u bitnome je neopredijeljen u pogledu toga koji je točno opseg obveze upućivanja zahtjeva. Ugovor pak ništa ne govori o iznimkama od te obveze. Točnije, ako bismo htjeli biti tvrdoglavi tekstualisti, mogli bismo čak tvrditi da se tekstu članka 267. UFEU-a protivi postojanje bilo kakve iznimke od obveze upućivanja zahtjeva.

1. Razlozi postojanja obveze upućivanja zahtjeva

49. Načelno, „sustavom uvedenim člankom 267. UFEU-a [...] uspostavljena je između Suda i nacionalnih sudova izravna suradnja u okviru koje potonji usko sudjeluju u *pravilnoj primjeni* i *ujednačenom tumačenju* prava Europske unije kao i u zaštiti pojedinačnih prava koja proizlaze iz tog pravnog poretka”²⁶.

50. Međutim, Ugovorima se od najviših nacionalnih sudova, koji su obuhvaćeni trećim stavkom članka 267. UFEU-a, zahtijeva više nego od bilo kojeg suda obuhvaćenog drugim stavkom tog članka. Stoga moraju postojati neki dodatni, strukturni razlozi zbog kojih najviši sudovi, povrh *diskrecijske ovlasti* upućivanja zahtjeva koju imaju svi nacionalni sudovi, imaju i *obvezu* upućivanja zahtjeva.

51. Strukturni razlog zbog kojeg su najviši sudovi obvezni uputiti zahtjev iznesen je još u presudi Hoffmann-Laroche: „spriječiti da se u bilo kojoj državi članici razvije nacionalna sudska praksa koja nije u skladu s pravilima prava Unije”²⁷. Drugim riječima, poseban cilj članka 267. trećeg stavka UFEU-a jest „sprečavanje pojave razilaženja sudske prakse unutar [Unije] o pitanjima prava [Unije]”²⁸. Ograničenje te obveze na najviše sudove izričito opravdava činjenica da je „sud koji

²⁵ Vidjeti presudu od 6. prosinca 2005., Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, t. 20. i 25.).

²⁶ Mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011. (EU:C:2011:123, t. 84.). Moje isticanje

²⁷ Presuda od 24. svibnja 1977., Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, t. 5.); kasnije ponovljeno u nekoliko drugih presuda, kao što su presude od 2. travnja 2009., Pedro IV Servicios (C-260/07, EU:C:2009:215, t. 32. i navedena sudska praksa); od 15. ožujka 2017., Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, t. 33. i navedena sudska praksa); i od 4. listopada 2018., Komisija/Francuska (porez po odbitku) (C-416/17, EU:C:2018:811, t. 109.)

²⁸ Presuda od 24. svibnja 1977., Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, t. 7.)

odlučuje u posljednjem stupnju [...] po definiciji zadnja instanca pred kojom pojedinci mogu isticati prava koja im priznaje pravo Unije. Sudovi koji odlučuju u posljednjem stupnju dužni su osigurati ujednačeno tumačenje pravnih pravila na nacionalnoj razini”²⁹.

52. Dakle, pored želje da se nacionalnim sudovima pomogne pri pravilnom tumačenju ili primjeni prava Unije u pojedinačnom predmetu, što se čini općim smislom članka 267. UFEU-a, smisao obveze upućivanja zahtjeva ima sustavnu i strukturnu osnovu: spriječiti razilaženja u sudskoj praksi unutar Unije. Sasvim je logično da se taj cilj najbolje može ostvariti na razini onih nacionalnih sudova kojima je uglavnom samima povjerena zadaća osiguravanja jedinstva na nacionalnoj razini.

53. Međutim, valja uvažiti da razlozi postojanja obveze upućivanja zahtjeva nisu uvijek tako dosljedno izražavani u utvrđenjima (i u okviru provedbe) navedene prakse Suda. Ponekad se govori o ujednačenom tumačenju i primjeni prava Unije³⁰; ponekad o dobroj ili pravilnoj primjeni i ujednačenom tumačenju³¹; a ponekad čak samo o ujednačenoj primjeni³².

54. To bi mogle biti nenamjerne varijacije u korištenim formulacijama. Međutim, ponekad su pokazatelj dublje nedosljednosti. Upućuju na neprestane dvojbe u pogledu toga koliko *obvezu* iz trećeg stavka članka 267. UFEU-a treba tumačiti drukčije od *mogućnosti* iz drugog stavka tog članka.

55. Svrha *mogućnosti* iz drugog stavka, kao i prethodnog postupka općenito, nedvojbeno je pomoći nacionalnim sudovima u rješavanju *pojedinačnih* predmeta koji uključuju elemente prava Unije. Ta na konkretan predmet fokusirana „mikro-svrha” dugoročno definitivno služi sustavnijoj „makro-svrhi” prethodnog postupka. Njome se postupno gradi sustav presedana (ili, prema terminologiji Suda, ustaljena sudska praksa) koji pomaže da se pravo Unije u čitavoj Uniji ujednačeno primjenjuje.

56. Međutim, je li *obvezu* upućivanja zahtjeva moguće smatrati jednostavnim proširenjem *mogućnosti* upućivanja zahtjeva, tako da se pokušaju odrediti scenariji u kojima nešto što je u svojoj osnovi mogućnost odjednom postane strukturna obveza, odnosno u kojima nacionalni sudac koji možda ima „subjektivne dvojbe” odjednom ima „objektivnu potrebu” za pomoći Suda?

2. Iznimke od obveze upućivanja zahtjeva

57. Predmet CILFIT odnosio se na spor između društava za uvoz vune i talijanskog ministarstva zdravstva u pogledu plaćanja fiksnog davanja za sanitarni pregled vune uvezene iz država koje nisu bile članice (tadašnje) Zajednice. Odnosna društva su se pozivala na odredbu uredbe koja je državama članicama zabranjivala obračunavanje bilo kakve pristojbe koja ima isti učinak kao carine na određene uvezene proizvode životinjskog podrijetla. Ministarstvo zdravstva je navodilo da vuna nije bila uključena u Ugovore te da stoga nije podlijevala toj uredbi.

²⁹ Vidjeti, primjerice, presudu od 15. ožujka 2017., Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, t. 34.).

³⁰ Primjerice, presuda od 24. svibnja 1977., Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, t. 5.) ili Preporuke Suda Europske unije namijenjene nacionalnim sudovima koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka (SL 2019., C 380, str. 1., stavak 1.)

³¹ Primjerice, presuda od 6. listopada 1982., CILFIT i dr. (283/81, EU:C:1982:335, t. 7.), i mišljenje 1/09 (Sporazum o stvaranju ujednačenog sustava rješavanja sporova koji se odnose na patente) od 8. ožujka 2011. (EU:C:2011:123, t. 84.)

³² Primjerice, presude od 21. prosinca 2011., Air Transport Association of America i dr. (C-366/10, EU:C:2011:864, t. 47.), i od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, t. 80.)

58. U tim okolnostima, Corte Suprema di Cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija) uputio je pitanje o tumačenju trećeg stavka članka 177. UEEZ-a (sadašnji članak 267. UFEU-a), u bitnome pitajući je li obveza upućivanja zahtjeva automatska ili pak ovisi o prethodnom postojanju razumne sumnje u pogledu tumačenja. Ministarstvo zdravstva je navodilo da je tumačenje uredbe bilo toliko očito da je isključivalo postojanje ikakve sumnje u pogledu tumačenja, zbog čega nije bilo potrebno obratiti se Sudu. Odnosna društva za uvoz tvrdila su da s obzirom na to da je pitanje koje se tiče tumačenja uredbe bilo postavljeno pred vrhovnim sudom, protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka, taj sud nije mogao izbjeći obvezu obraćanja Sudu.

59. Sud je u svojoj presudi prvo podsjetio na svrhu obveze upućivanja zahtjeva, koja je „uspostavljen[a] u vidu osiguranja dobre primjene i jedinstvenog tumačenja prava Zajednice u svim državama članicama [...]. Štoviše, treći stavak članka 177. ima za cilj sprečavanje pojave razilaženja sudske prakse unutar Zajednice o pitanjima prava Zajednice. Doseg te obveze treba stoga procjenjivati prema tim ciljevima [...]”³³.

60. Sud je potom, u *vidu tih ciljeva*, utvrdio da obveza upućivanja zahtjeva nije apsolutna. Utvrdio je tri iznimke od obveze najviših sudova da upute zahtjev.

61. Kao prvo, najviši sudovi nisu obvezni uputiti pitanje o tumačenju „ako pitanje *nije bitno*, tj. u slučaju kada odgovor na to pitanje, kakav god on bio, ne bi mogao imati nikakav utjecaj na rješenje postupka”³⁴.

62. Slažem se da je sasvim moguće raspravljati o tome je li to zapravo iznimka od obveze upućivanja zahtjeva ili pak potvrda da ta obveza ne postoji. Ako ne postoji (bitno) pitanje u pogledu prava Unije, što u tom slučaju treba ili što se uopće može upitati? Kada postavljeno pitanje uopće nije bitno za ishod glavnog postupka, ne samo da ne postoji obveza upućivanja pitanja, nego bi takvo pitanje jednostavno bilo nedopušteno³⁵.

63. Međutim, smatram da prvu „iznimku” treba promatrati u njezinu vremenskom kontekstu. To je bio prvi put da je Sud naveo da se, unatoč tekstu trećeg stavka članka 267. UFEU-a, isti uvjet iz drugog stavka tog članka također primjenjuje. Međutim te možda još važnije, izgrađivši most između tih dvaju stavaka članka 267. UFEU-a, prva iznimka postala je strukturno povezana s pojedinačnim predmetom i mikro svrhom zahtjeva za prethodnu odluku: pomoći nacionalnim sudovima (najnižima i najvišima) u rješavanju konkretnog spora koji se pred njima vodi kada se pojavi pitanje u pogledu prava Unije.

64. Kao drugo, obveza upućivanja zahtjeva ne postoji ako je „postavljeno pitanje materijalno identično pitanju koje je već bilo predmetom prethodne odluke u analognom slučaju”³⁶ te u situacijama u kojima „[postoji] uspostavljen[a] sudsk[a] praks[a] Suda kojom se rješava predmetno pravno pitanje, ma kakva bila priroda postupaka koji su doveli do te sudske prakse, čak i bez stroge identičnosti pitanja u postupku”³⁷.

³³ Presuda od 6. listopada 1982., CILFIT i dr. (283/81, EU:C:1982:335, t. 7.)

³⁴ *Ibid.*, t. 10. Moje isticanje

³⁵ Za nedavan primjer vidjeti presudu od 26. ožujka 2020., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny (C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234).

³⁶ Presuda od 6. listopada 1982., CILFIT i dr. (283/81, EU:C:1982:335, t. 13.)

³⁷ *Ibid.*, t. 14.

65. Ta druga iznimka, koja je kolokvijalno opisana kao „*acte éclairée*” (kako se naziva i u drugim jezicima), obuhvaća situacije u kojima je Sud već uspostavio presedan. Nastala je kao proširenje dosega presude Da Costa, u kojoj je Sud utvrdio da „autoritet tumačenja koje je Sud već dao [...] može oduzeti razlog i sadržaj obveze [upućivanja zahtjeva]”³⁸.

66. Kao treće, Sud je naposljetku istaknuo da obveza upućivanja zahtjeva ne postoji kada se „pravilna primjena prava [Unije] može [...] nametnuti toliko očito da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji o načinu rješavanja postavljenog pitanja”³⁹. U biti, tako je rođena (možda i) najpoznatija iznimka – iznimka u slučaju „nepostojanja razumne sumnje” ili iznimka „*acte clair*”, kako se naziva i u drugim jezicima.

67. Sud je potom naveo nekoliko zahtjeva u pogledu elemenata u čije se postojanje nacionalni sud mora uvjeriti da bi došao do zaključka da nema mjesta nikakvoj razumnoj sumnji o tome kako treba tumačiti odredbu prava Unije o kojoj je riječ. Može se raspravljati o tome je li zahtjev da nacionalni sud „mora biti uvjeren da se to jednako očito nameće sudovima drugih država članica, kao i Sudu”⁴⁰ jedan od tih konkretnih zahtjeva ili je pak neka vrsta općeg kriterija koji pruža dodatne smjernice u pogledu toga kada ne postoji razumna sumnja.

68. Međutim, pretpostavivši da je to „opći” kriterij, Sud je naveo daljnje karakteristike prava Zajednice koje nacionalni sud treba imati na umu prije donošenja takvog zaključka. Te karakteristike uključuju: (i.) „tumačenje odredbe prava Zajednice implicira usporedbu jezičnih verzija”⁴¹; (ii.) „pravni pojmovi nemaju nužno isti sadržaj u pravu Zajednice i u različitim nacionalnim pravima”⁴²; (iii.) „svaka odredba prava Zajednice treba biti stavljena u svoj kontekst i tumačena u svjetlu sveukupnih odredaba tog prava, svojih ciljeva te stanja razvoja u trenutku kad je potrebno primijeniti predmetnu odredbu”⁴³.

3. Kasnija provedbena praksa (Suda)

69. Tijekom godina bilo je mnoštvo akademskih⁴⁴ ili čak pravosudnih⁴⁵ komentara o tome treba li iznimke iz presude CILFIT, a osobito navode u pogledu *acte clair*, doista smatrati zahtjevima, odnosno kumulativnim uvjetima koje najviši nacionalni sudovi trebaju ispuniti, ili ih pak više treba promatrati kao „opći sustav smjernica” ili „alat”⁴⁶ koji ne treba doslovno shvaćati.

³⁸ Presuda od 27. ožujka 1963., Da Costa i dr. (28/62 do 30/62, EU:C:1963:6, str. 38.)

³⁹ Presuda od 6. listopada 1982., CILFIT i dr. (283/81, EU:C:1982:335, t. 16.)

⁴⁰ *Ibid.*, t. 16.

⁴¹ *Ibid.*, t. 18.

⁴² *Ibid.*, t. 19.

⁴³ *Ibid.*, t. 20.

⁴⁴ Osobito vidjeti, među mnogima, Rasmussen, H., „The European Court’s Acte Clair Strategy in C. I. L. F. I. T. Or: Acte Clair, of Course! But What does it Mean?”, 9 *EL Rev.* (1984.), str. 242.; Bebr, G., The Preliminary Proceedings or Article 177 EEC – Problems and Suggestions for Improvement, u Schermers, H. G. i dr. (urednici), *Article 177 EEC: Experience and Problems*. North-Holland, Amsterdam, 1987., str. 355.; Vaughan, D., The Advocate’s View, u: Andenas, M., *Article 177 References to the European Court – Policy and Practice*, Butterworths, London, 1994., str. 61.; Broberg, M., „Acte clair revisited: Adapting the acte clair criteria to the demands of times”, *CMLR 45*, 2008., str. 1383.; Broberg, M., i Fenger, N., *Preliminary References to the European Court of Justice*, 2. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2014., str. 240. do 246.

⁴⁵ Vidjeti, primjerice, stajališta nacionalnih sudova u Schermers, H. G. i dr. (urednici), *Article 177 EEC: Experience and Problems*. North-Holland, Amsterdam, 1987., str. 53. do 134.; Opće izvješće uz 18. kolokvij Udruženja državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova Europske unije u Helsinkiju, 20. i 21. svibnja 2002., na temu „Upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku Sudu Europskih zajednica”, str. 28. i 29.; također vidjeti Wattel, P. J., „Köbler, CILFIT and Welthgrove: We can’t go on meeting like this”, *CMLR 41*, 2004., str. 177.

⁴⁶ Da posudim izraz koji je nezavisni odvjetnik N. Wahl nedavno upotrijebio u mišljenju u spojenim predmetima X i van Dijk (C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:319, t. 67.).

70. U tom je pogledu značajna kasnija sudska praksa samog Suda o predmetnoj problematici. Među elementima koji proizlaze iz te sudske prakse dva valja posebno istaknuti. Kao prvo, Sud nikada nije izričito preispitao ili doradio pristup iz presude CILFIT, iako ga je nekoliko nezavisnih odvjetnika više puta na to pozvalo. Kao drugo, kada je riječ o predmetima koji su uključivali praktičnu primjenu kriterija iz presude CILFIT, moglo bi se reći da je provedbena praksa Suda bila pomalo raznolika, osobito tijekom posljednjeg desetljeća.

71. Kao prvo, u predmetu *Intermodal Transports*⁴⁷, sud koji je uputio zahtjev htio je doznati mora li uputiti pitanja o tumačenju kombinirane nomenklature (KN) kada se stranka spora koji se odnosi na klasifikaciju određenog proizvoda u KN-u poziva na odluku carinskog tijela sadržanu u obvezujućoj tarifnoj informaciji (OTI) izdanoj trećoj strani u pogledu sličnog proizvoda te kada sud koji je uputio zahtjev smatra da OTI nije u skladu s KN-om. Jednostavno rečeno, smatra li se da sud ima razumnu sumnju kada ima drukčije pravno stajalište od upravnog tijela druge države članice?

72. Sud je utvrdio da treća iznimka iz presude CILFIT (*acte clair*) može biti primjenjiva unatoč tomu što upravno tijelo druge države članice drukčije tumači pravo Unije. Naveo je da činjenica da su carinska tijela druge države članice donijela odluku koja je, prema svemu sudeći, odražavala drukčije tumačenje KN-a od onog za koji je sud koji je uputio zahtjev smatrao da ga mora usvojiti u odnosu na sličnu robu o kojoj se radilo u tom sporu „definitivno obvezuje taj sud da izrazito pažljivo ocijeni postoji li razumna sumnja u pogledu pravilne primjene KN-a”⁴⁸. Međutim, postojanje takvog OTI-ja nije moglo samo po sebi spriječiti sud koji je uputio zahtjev da zaključi da je pravilna primjena tarifnog broja KN-a toliko očita da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji⁴⁹.

73. Kao drugo, u predmetu *X i van Dijk*⁵⁰, sud koji je uputio zahtjev (Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske)) upitao je može li, iako je niži nizozemski sud već uputio zahtjev za prethodnu odluku o istoj problematici, zakonito odlučiti o sporu, a da Sudu ne uputi prethodna pitanja te ne čeka odgovor na prethodna pitanja koja je uputio niži sud.

74. Sud je utvrdio da činjenica da niži sud jedne države članice ima sumnje u pogledu tumačenja ne znači da najvišem sudu te iste države situacija ne može biti *acte clair*. Prvo je naglasio da „nacionalni sudovi protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka moraju, na temelju vlastite odgovornosti i nezavisno, odlučiti radi li se o *acte clair*”⁵¹. Dalje je utvrdio da „budući da okolnost da je niži sud uputio zahtjev za prethodnu odluku Sudu vezano za istu problematiku kao što je ona iz spora koji se vodi pred nacionalnim sudom koji odlučuje u posljednjem stupnju ne sprječava *sama po sebi* da uvjeti iz presude [CILFIT] budu ispunjeni, na način da bi taj posljednji sud mogao odlučiti ne uputiti pitanje Sudu i riješiti ga na vlastitu odgovornost, treba utvrditi da takva okolnost ne nameće *ni* najvišem nacionalnom sudu obvezu da pričekava odgovor Suda na prethodno pitanje”⁵².

⁴⁷ Presuda od 15. rujna 2005., *Intermodal Transports* (C-495/03, EU:C:2005:552)

⁴⁸ *Ibid.*, t. 34.

⁴⁹ *Ibid.*, t. 35.

⁵⁰ Presuda od 9. rujna 2015., *X i van Dijk* (C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:564)

⁵¹ *Ibid.*, t. 59.

⁵² *Ibid.*, t. 61. Moje isticanje

75. Kao treće, u predmetu *Ferreira Da Silva e Brito*⁵³, tužitelji su tužbom za utvrđenje građanske izvanugovorne odgovornosti Portugalske Države pobijali tumačenje pojma „prijenos pogona” u smislu Direktive 2001/23/EZ⁵⁴ koje je usvojio Supremo Tribunal de Justiça (Vrhovni sud, Portugal). Tužitelji su navodili da je Supremo Tribunal de Justiça (Vrhovni sud) trebao ispuniti svoju obvezu upućivanja zahtjeva i Sudu postaviti pitanje o odnosnoj problematici. Niži sud koji je uputio zahtjev upitao je Sud treba li članak 267. UFEU-a tumačiti na način da je Supremo Tribunal de Justiça (Vrhovni sud), s obzirom na okolnost da su nacionalni sudovi nižeg stupnja koji su rješavali o predmetu donijeli proturječne odluke, bio dužan Sudu uputiti prethodno pitanje o pravilnom tumačenju pojma „prijenos pogona” u smislu Direktive 2001/23.

76. Sud je naveo da „*sâmo* postojanje kontradiktornih odluka koje su donijeli drugi nacionalni sudovi ne može biti odlučujući element koji bi mogao nametnuti obvezu iz članka 267. trećeg stavka UFEU-a. Naime, sud koji odlučuje u zadnjem stupnju može procijeniti da se, neovisno o određenom tumačenju odredbe prava Unije sudova nižeg stupnja, tumačenje navedene odredbe koje namjerava dati, različito od onog sudova nižeg stupnja, toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji”⁵⁵. Međutim, za razliku od presude X i van Dijk, Sud je na temelju činjenica u predmetu zaključio da se, s obzirom na proturječna stajališta u nacionalnoj sudskoj praksi i stalne poteškoće u tumačenju tog pojma u različitim državama članicama, nacionalni sud protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka mora obratiti Sudu, kako bi otklonio rizik od pogrešnog tumačenja prava Unije⁵⁶.

77. Kao četvrto, u predmetu *Association France Nature Environnement*⁵⁷, Sud je, iako nije izričito razmatrao pitanje razumne sumnje, isključio primjenu iznimki iz presude CILFIT (u tom slučaju kako *acte clair* tako i *acte éclairé*). Sud je u specifičnom kontekstu u kojem najviši sud namjerava upotrijebiti iznimnu ovlast koja mu omogućava da odluči održati na snazi određene učinke nacionalnog akta koji nije u skladu s pravom Unije zadržao strog pristup u pogledu obveze upućivanja zahtjeva.

78. Sud je prvo ponovio kriterije postojanja „*acte clair*”⁵⁸, kako bi istaknuo da, „[s]toga, kada je u pitanju predmet kao što je to onaj iz glavnog postupka, s obzirom na to da se, s jedne strane, pitanje mogućnosti da nacionalni sud vremenski ograniči određene učinke utvrđenja nezakonitosti odredbe nacionalnog prava koja je donesena kršenjem obveza predviđenih [direktivom] nije pojavilo u nekoj drugoj odluci Suda nakon [prve presude]⁵⁹, i da je, s druge strane, takva mogućnost *iznimne naravi*, [...] nacionalni sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka mora pred Sudom pokrenuti prethodni postupak ako postoji i najmanja sumnja glede tumačenja ili pravilne primjene prava Unije”⁶⁰. „Konkretno gledano, budući da izvršavanje te iznimne ovlasti može štetiti poštovanju načela nadređenosti prava Unije, taj se nacionalni sud može izuzeti od obveze pokretanja prethodnog postupka pred Sudom samo ako je uvjeren da izvršavanje te iznimne ovlasti ne otvara nikakvu razumnu sumnju. Osim toga, nepostojanje takve sumnje treba detaljno dokazati”⁶¹.

⁵³ Presuda od 9. rujna 2015., *Ferreira da Silva e Brito i dr.* (C-160/14, EU:C:2015:565)

⁵⁴ Direktiva Vijeća od 12. ožujka 2001. o usklađivanju zakonodavstava država članica u odnosu na zaštitu prava zaposlenika kod prijenosa poduzeća, pogona ili dijelova poduzeća ili pogona (SL 2001., L 82, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 3., str. 151.)

⁵⁵ Presuda od 9. rujna 2015., *Ferreira da Silva e Brito i dr.* (C-160/14, EU:C:2015:565, t. 41. i 42.). Moje isticanje

⁵⁶ *Ibid.*, t. 44. presude

⁵⁷ Presuda od 28. srpnja 2016., *Association France Nature Environnement* (C-379/15, EU:C:2016:603)

⁵⁸ *Ibid.*, t. 48.

⁵⁹ Presuda od 28. veljače 2012., *Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103)

⁶⁰ Presuda od 28. srpnja 2016., *Association France Nature Environnement* (C-379/15, EU:C:2016:603, t. 51.). Moje isticanje

⁶¹ *Ibid.*, t. 52. Moje isticanje

79. Ako se ta sudska praksa zajedno promatra, valja istaknuti barem tri elementa.

80. Kao prvo, iako se u svim navedenim predmetima upućuje na presudu CILFIT, a u nekima od njih čak i na iznimke predviđene u toj presudi, kriteriji iz presude CILFIT ni u jednom od njih zapravo nisu primijenjeni. Moglo bi se tvrditi da oni čine činjenične elemente koje trebaju primijeniti nacionalni sudovi. Međutim, to nije sasvim točno jer je u tim predmetima zapravo sam Sud ocijenio može li se sud koji je uputio zahtjev u takvim okolnostima pozivati na iznimke iz presude CILFIT (u odnosnim je predmetima to najčešće bila iznimka *acte clair*). Unatoč tomu, iako je očito proveo takvu ocjenu, čini se da Sud nije primijenio vlastite kriterije.

81. Kao drugo, gore izložena sudska praksa veoma dobro pokazuje poteškoće koje se u provedbi te prakse javljaju zbog konceptualnog nedostatka jasnoće u pogledu „subjektivne-objektivne” prirode nepostojanja razumne sumnje. Je li to isključivo subjektivna sumnja, to jest sumnja koja se javlja u umu nacionalnog suca? Ili je ta sumnja subjektivna samo dok je ne opovrgnu snažni objektivni dokazi na osnovi indicija? Ili je sudac pak trebao subjektivno shvatiti da postoje objektivne sumnje? Prva dva predmeta, Intermodal Transports i X i Van Dijk, više se priklanjaju subjektivnosti te stoga ostavljaju diskrecijski prostor (odluka je u konačnici na nacionalnom sudu koji zna najbolje). Nasuprot tomu, druga dva predmeta, Ferreira Da Silva e Brito i Association France Nature Environnement, snažno se priklanjaju objektivnosti (sudac je trebao biti svjesniji, s obzirom na objektivne okolnosti).

82. Kao treće, takve fluktuacije u pogledu primjene kriterija očituju se, logično, u donekle različitim ishodima. Naravno, činjenično stanje svakog predmeta je jedinstveno. Međutim, kada je riječ o općem pristupu, nije na prvu razvidno kako pomiriti, primjerice, presudu X i van Dijk i presudu Ferreira Da Silva e Brito. Valja pretpostaviti da će razumne sumnje vjerojatno postojati (te da *acte clair* stoga neće postojati) ako su prisutna objektivna proturječna stajališta u pogledu tumačenja istih odredbi. Točno je da se presuda Intermodal Transports može izdvojiti ako se u jednadžbu dodaju argumenti u vezi s formalnim autoritetom ili diobom vlasti: iako u drugim državama članicama postoje drukčija pravna tumačenja istog propisa prava Unije, ona potječu „samo” od upravnih tijela, ne od sudova.

83. Međutim, i u predmetu X i van Dijk i u predmetu Ferreira Da Silva e Brito postojale su proturječne sudske odluke o istim elementima prava Unije unutar iste države članice. Budući da su se oba ta predmeta odnosila na *različite* postupke unutar odnosnih država članica, teško se moglo tvrditi da se ijedan od njih odnosio na „jednokratnu pogrešku” nižeg suda koju je najviši sud lako mogao ispraviti. Radilo se o objektivno različitim tumačenjima istih pravnih odredbi u različitim postupcima unutar iste države članice.

84. Ponovno ističem da je činjenično stanje svakog predmeta jedinstveno. Stoga je moguće odrediti relevantne činjenične razlike između tih dvaju predmeta koje opravdavaju različitost ishoda. Možda najvažnija razlika proizlazila bi iz tvrdnje da se predmet X i van Dijk odnosio na priznato razilaženje u tumačenju *samo unutar jednog te istog* nacionalnog pravnog sustava, a da je u predmetu Ferreira Da Silva e Brito to razilaženje postojalo ne samo unutar jedne države članice, već i, kako se čini, *na razini Unije*. Naime, kako je Sud istaknuo u presudi u potonjem predmetu, „tumačenje pojma ‚prijenos pogona’ dovelo [je] do mnogih pitanja velikog broja nacionalnih sudova, koji su zbog toga bili prisiljeni obratiti se Sudu. Ta pitanja svjedoče ne samo o postojanju teškoća pri tumačenju, nego i o postojanju rizika razilaženja sudske prakse na razini Unije”⁶².

⁶² Presuda od 9. rujna 2015., Ferreira da Silva e Brito i dr. (C-160/14, EU:C:2015:565, t. 43.)

85. Je li Sud doista namjeravao odjednom početi doslovno shvaćati presudu CILFIT, to jest kriterij da nacionalni sud „mora biti uvjeren da se to jednako očito nameće sudovima *drugih* država članica, kao i Sudu”⁶³, zanemarujući proturječne odluke o pitanjima prava Unije koje potječu iz *iste* države članice? Zanimljivo je da je takvo shvaćanje doista moguće. Međutim, u njemu se krije jedna važna pretpostavka, to jest da je na nacionalnim vrhovnim sudovima da „urede vlastito dvorište” i ujednače nacionalnu sudsku praksu. Shodno tomu, obveza upućivanja zahtjeva postoji tek u slučaju razilaženja u tumačenju na razini Unije⁶⁴.

86. Međutim, ostaje činjenica da, u cjelini, nije lako pomiriti nedavnu sudsku praksu Suda koja je izložena u ovom odjeljku. Ta je činjenica potaknula nekoliko pravnih autora da se upitaju je li Sud ublažio, pomalo prešutno, kriterije iz presude CILFIT u pogledu *acte clair*⁶⁵. Čini se da su i određeni nacionalni sudovi to tako shvatili⁶⁶.

87. Ukratko, smatram da raznolikost u izloženoj sudskoj praksi *sama po sebi* opravdava intervenciju (velikog vijeća) Suda radi pojašnjenja točnog trenutnog opsega obveze upućivanja zahtjeva na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a i mogućih iznimki od te obveze.

C. Problemi s presudom CILFIT

88. U ovom ću odjeljku nastojati istaknuti probleme (C) koji bi, prema mojem mišljenju, trebali odrediti preispitivanje presude CILFIT predloženo u sljedećem odjeljku (D). Te ću probleme razvrstati u četiri kategorije: problemi koji su *konceptualni* te su od samog početka bili prisutni u i svojstveni presudi CILFIT (1.); problemi koji se odnose na *održivost* kriterija iz presude CILFIT (2.); problemi koji se odnose na *sustavnu* neusklađenost kriterija iz presude CILFIT s drugim postupcima i pravnim lijekovima u pravu Unije (3.); i, naposljetku, problemi koji su se kasnije pojavili zbog naknadnog *razvoja* prava Unije i pravosudnog sustava Unije (4.).

1. Konceptualni problemi

89. U izvornom nacrtu i modelu iz presude CILFIT postoji nekoliko nedostataka. Zato su kriteriji iz presude CILFIT od samog početka bili konceptualno problematični.

90. Kao prvo i najvažnije, postoji, kako bih je nazvao, „neusklađenost između presuda Hoffmann-Laroche i CILFIT”. Jednostavno rečeno, smisao iznimki iz presude CILFIT ne odgovara prirodi obveze upućivanja zahtjeva kako je zamišljena u presudi Hoffmann-Laroche.

⁶³ Presuda od 6. listopada 1982., CILFIT i dr. (283/81, EU:C:1982:335, t. 16.). Moje isticanje

⁶⁴ Međutim, u tom pogledu vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u spojenim predmetima X i van Dijk (C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:319, t. 68.).

⁶⁵ Vidjeti, primjerice, Kornezov, A., „The New Format of the *Acte Clair* Doctrine and its Consequences”, *CMLR*, vol. 53, 2016., str. 1317.; Limante, A., Recent Development in the *Acte Clair* Case Law of the EU Court of Justice: Towards a more Flexible Approach, *JCMS*, vol. 54, 2016., str. 1384.; Gervasoni, S., „CJUE et cours suprêmes: repenser les termes du dialogue des juges?”, *AJDA*, 2019., str. 150.

⁶⁶ Vidjeti, primjerice, presudu *Ústavní soud* (Ustavni sud, Češka Republika) od 11. rujna 2018., predmet br. II.ÚS 3432/17 (ECLI:CZ:US:2018:2.US.3432.17.1). *Ústavní soud* (Ustavni sud) odbio je u toj presudi, neprestano se pozivajući na presudu Ferreira Da Silva e Brito, sankcionirati, protivno svojoj ranijoj sudskoj praksi, utvrđeni propust češkog *Nejvyšší soudu* (Vrhovni sud) da uputi zahtjev u situaciji u kojoj su o istom pitanju prava Unije postojale proturječne odluke *unutar* Češke Republike. Osobito vidjeti, primjerice, Malenovský J., Protichůdné zájmy v řízení o předběžné otázce a její důsledky, *Právní rozhledy*, C. H. Beck, 6/2019, str. 191.

91. Sud još od presude Hoffmann-Laroche iz 1977. inzistira da je svrha obveze upućivanja zahtjeva spriječiti da se u bilo kojoj državi članici razvije sudska praksa koja nije u skladu sa sudskom praksom u drugim državama članicama ili sudskom praksom Suda⁶⁷. Smisao takve obveze upućivanja zahtjeva očito je *strukturne* prirode te je usredotočen na ujednačeno tumačenje u čitavoj Uniji. Uvjeti primjene i priroda tako shvaćene obveze upućivanja zahtjeva čine se *objektivnima*, usredotočenima na sudsku praksu općenito, a ne samo na pojedinačan predmet pred sudom koji je uputio zahtjev: ne smiju postojati razilaženja u nacionalnoj *sudskoj praksi* („la jurisprudence”; „die Rechtsprechung”; „guirisprudenza”; ili „rechtspraak”, kako je odnosna presuda predviđala u verzijama na drugim jezicima koji su tada bili službeni)⁶⁸.

92. Međutim, otprilike pet godina kasnije, kada su iznimke od te obveze utvrđene u presudi CILFIT, smisao tih iznimki postao je prvenstveno usredotočen na *pojedinačan* predmet i *subjektivne* zadržske suca u tom *konkretnom* predmetu. Jedina stvarna iznimka koja uzima u obzir strukturne ili sustavne čimbenike, koja od nacionalnog suca traži da ne promatra samo pojedinačni spis, jest ona koja se odnosi na *acte éclairé*: postojanje presedana. Nasuprot tomu, prva iznimka (potvrda relevantnosti pitanja) odnosi se isključivo na konkretan predmet. Najvažnije od svega, iznimka *acte clair* zamišljena je kao neobična mješavina ponekih objektivnih i općih, ali uglavnom subjektivnih, elemenata koji se tiču pojedinačnog predmeta.

93. Smatram da tu leži pravi problem. Normalno bi bilo očekivati da iznimke od obveze zrcale opći smisao i svrhu te obveze. One bi na neki način trebale predstavljati drugu stranu iste poslovične medalje. Međutim, iznimke zapravo nisu u vezi s obvezom koju bi trebale uzrokovati. Doista, iako je u presudi CILFIT proglašeno da se njome žele slijediti ciljevi iz presude Hoffmann-Laroche⁶⁹, u njoj utvrđene iznimke temelje se na znatno drukčijoj logici.

94. Kao drugo te poprilično usputno, čini se da rodoslovlje treće iznimke (*acte clair*) potvrđuje dvojbe u pogledu sustavne prikladnosti tog specifičnog pravnog transplantata. Sud je u presudi CILFIT u bitnome prihvatio argument protivne stranke u postupku, kao i, kako se čini, suda koji je uputio zahtjev, te ga učinio vlastitim: tumačenje odnosne uredbe bilo je „toliko očit[o] da [je] isključ[ivalo] mogućnost dvojbe pri tumačenju, [čime je isključivalo] potrebu upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu”⁷⁰. Sud je u svojoj presudi uvelike prihvatio taj pristup, mada je dvojbu pri tumačenju djelomično uvjetovao dodavši joj atribut „razumna”.

95. Činjenica da je ta iznimka proizašla iz okolnosti konkretnog spora nije sama po sebi problematična. Dvojbeniji element čini mogućnost transplantacije izričito francuske doktrine, oblikovane u mnogo drukčijem kontekstu te s drukčijom svrhom, na postupak svojstven pravu Unije⁷¹. Takozvana „teorija *acte clair*” u francuskom se pravu primjenjivala u drukčijim kontekstima, osobito u predmetima koji su se odnosili na tumačenje međunarodnih ugovora. Iako je njihovo tumačenje načelno bila isključivo zadaća ministarstva vanjskih poslova (nacionalni sudovi su mogli samo primijeniti to tumačenje na predmet), francuski sudovi pozivali su se na tu teoriju kako bi ojačali interpretativne ovlasti pravosuđa, na štetu interpretativnih

⁶⁷ Vidjeti točku 51. ovog mišljenja.

⁶⁸ Presuda od 24. svibnja 1977., Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, t. 5.)

⁶⁹ Vidjeti točke 59. i 60. ovog mišljenja.

⁷⁰ Vidjeti presudu od 6. listopada 1982., CILFIT i dr. (283/81, EU:C:1982:335, t. 3.).

⁷¹ Vidjeti, u tom pogledu, mišljenje nezavisnog odvjetnika F. Capotortija u predmetu CILFIT i dr. (283/81, nije objavljeno, EU:C:1982:267), koji je, nakon što je kritički objasnio podrijetlo francuske „teorije *acte clair*”, usto odbio voditi se talijanskim ustavnim pravom (kriterij „očite irelevantnosti”) kako bi utvrdio opseg na pravu Unije utemeljene obveze upućivanja zahtjeva.

ovlasti izvršne vlasti⁷². Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) tu je teoriju u kontekstu obveze upućivanja zahtjeva počeo primjenjivati 1964., kako bi je odredio na vlastitu korist⁷³. Navodno želeći staviti nacionalnu primjenu prakse *acte clair* pod kontrolu, Sud ju je prisvojio te u pravni poredak Unije transplantirao sredstvo koje je imalo mnogo drukčiju svrhu u sustavu iz kojeg je poteklo.

96. Kao treće, čak i ako bismo smatrali da je takve pravne transplantacije moguće provesti a da se ne ugrozi zdravlje pacijenta (koji prima transplantat), ostaje činjenica da je ono što je transplantirano u pravni poredak (tadašnje Zajednice) jednostavno imalo drukčiju svrhu. Iznimke iz presude CILFIT, osobito iznimka *acte clair*, ostale su usmjerene na nepostojanje razumne sumnje u pogledu *ishoda pojedinačnog* predmeta. I dalje se govorilo o pravilnom tumačenju i primjeni prava Unije u konkretnom predmetu.

97. Međutim, provjeravanje pravilne primjene prava u svakom pojedinačnom predmetu veoma je zahtjevna zadaća. Taj je ideal vrlo teško postići čak i u nacionalnim sustavima koji su *hijerarhijske* prirode, koji se oslanjaju na opširnu pojedinačnu kontrolu pravilnosti pojedinačnih odluka te unutar kojih viši sudovi preispituju tisuće ili pak desetine tisuće odluka godišnje. Međutim, takva idealna i sustavna logika strana je pravosudnim sustavima koji su više *koordinacijske* prirode, to jest koji se oslanjaju na snagu presedana te unutar kojih i samo jedan presedan može biti značajan⁷⁴. Prema mojemu mišljenju, može se raspravljati o tome koliko je postojeći pravosudni sustav Unije blizak potonjem, koordinacijskom idealu. Međutim, definitivno je potpuno različit od prvonavedenog, hijerarhijskog modela.

98. Naposljetku, iznimke od obveze upućivanja zahtjeva koje su utvrđene u presudi CILFIT mogu zamutiti granicu između tumačenja i primjene prava Unije, na kojoj počiva pravilna raspodjela zadaća u skladu s člankom 267. UFEU-a. Ako je za primjenu iznimke od obveze upućivanja zahtjeva nužno da ne postoji razumna sumnja u pogledu pravilne primjene prava Unije u danom predmetu, gdje se onda nalazi, barem približno, granica između zadaća Suda i zadaća nacionalnih sudova?

2. Održivost

99. Nije potrebno ponovno započinjati raspravu o tome čine li kriteriji iz presude CILFIT, posebice oni koji se odnose na nepostojanje razumne sumnje u pogledu pravilnog tumačenja i primjene prava Unije u danom predmetu (iznimka *acte clair*) kumulativne uvjete ili pak samo alat. Što god da jesu, oni ne djeluju. Ako čine kumulativne uvjete, nemoguće ih je ispuniti. Ako su alat, nužno se javlja problem odabira alata koji će se upotrijebiti u pojedinačnom predmetu. Potonji problem postaje vidljivo ozbiljan u fazi moguće provedbe obveze upućivanja zahtjeva: ako ne postoje jasni kriteriji, kako je tu obvezu ikada moguće provesti a da ta provedba ne bude proizvoljna?

⁷² Općenito o primjeni prakse „*acte clair*” od strane francuskih sudova, vidjeti, primjerice, Lagrange, M., „Cour de justice européenne et tribunaux nationaux – La théorie de ‚l’acte clair’: pomme de discorde ou trait d’union?”, *Gazette du Palais*, 19. ožujka 1971., Nos 76 à 78, str. 1.; u konkretnom kontekstu prava Unije, vidjeti, primjerice, Lesguillons, H., „Les juges français et l’article 177”, *Cahiers de droit européen*, 4, 1968., str. 253.

⁷³ Presuda francuskog Conseila d’État (Državno vijeće) od 19. lipnja 1964., *Société des pétroles Shell-Berre*, br. 47007, koja je poznata kao prva presuda u kojoj je Conseil d’État (Državno vijeće) „teoriju *acte clair*” primijenio na pravo Unije.

⁷⁴ Vidjeti Damaška, M. R., *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*, Yale University Press, 1986., str. 16.

100. Više je nezavisnih odvjetnika upozorilo na neodrživost odnosnih kriterija. Osim toga, zanimljivo je da nacionalni sudovi i Europski sud za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP), uključujući sudove koji stvarno provode obvezu upućivanja zahtjeva, nisu primjenjivali te kriterije.

101. Kao prvo, počevši s poznatim zadržkama nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u pogledu određenih ženskih odjevnih predmeta i njihovoj klasifikaciji kao pidžamâ za carinske potrebe, više mojih cijenjenih prethodnika kritiziralo je praktične poteškoće povezane s iznimkom *acte clair*. U predmetu Wiener, nezavisni odvjetnik F. G. Jacobs odbio je stajalište prema kojem „treba smatrati da presuda [CILFIT] zahtijeva od nacionalnih sudova da svaku mjeru Zajednice o kojoj je riječ razmotre u svim njezinim jezičnim verzijama [...] To bi u mnogim predmetima iziskivalo neproporcionalan napor nacionalnih sudova”, navodeći da bi bilo vrlo neobično nacionalnim sudovima nalagati korištenje metode „koju sam Sud, kako se čini, rijetko koristi”⁷⁵. Također je istaknuo da bi „svi najviši sudovi morali Sudu uputiti svako pitanje prava Zajednice ako bi se presuda [CILFIT] strogo primjenjivala”⁷⁶.

102. Nezavisna odvjetnica C. Stix-Hackl u svojem je mišljenju u predmetu Intermodal Transports navela da bi obvezivanje nacionalnih sudova da odredbu prava tadašnje Zajednice razmatraju u svim njezinim jezičnim verzijama „nametnulo praktički neizdrživ teret nacionalnim sudovima”⁷⁷. Prema njezinu mišljenju, kriteriji iz presude CILFIT ne mogu se koristiti kao „neka vrsta priručnika s uputama [...] kojeg se treba strogo držati”⁷⁸. Nezavisni odvjetnik D. Ruiz-Jarabo u svojem je mišljenju u predmetu Gaston Schul naglasio potrebu za potpunim preispitivanjem presude CILFIT, istaknuvši da su „predloženi kriteriji bili neodrživi u vrijeme kada su oblikovani, a da se u okolnostima u 2005. čine apsurdnima”⁷⁹. Nezavisni odvjetnik N. Wahl u svojem je mišljenju u predmetu X i van Dijk nastojao naglasiti važnost nesporne diskrecijske ovlasti koju najviši nacionalni sudovi moraju imati prilikom ocjenjivanja jesu li dužni uputiti zahtjev, navevši da kriterije iz presude CILFIT treba smatrati alatom te zaključivši da „ako je nacionalni sud najvišeg stupnja dovoljno siguran u svoje tumačenje da preuzme na sebe odgovornost (te po mogućnosti krivnju) za rješavanje pitanja prava Unije bez pomoći Suda, pravno bi trebao imati pravo to učiniti”⁸⁰.

103. Smatram da nije potrebno ponavljati argumente koje su spomenuti nezavisni odvjetnici već tako elokventno izložili niti pokazivati zašto su i na koji način kriteriji iz presude CILFIT, ako svaki pojedini doslovno shvaćamo, potpuno neodrživi. Naime, kako je nezavisni odvjetnik N. Wahl prikladno i pronicljivo istaknuo, „susret s ‚istinskom’ situacijom *acte clair* bio bi, u najboljem slučaju, jednako nevjerojatan kao i susret s jednorogom”⁸¹.

104. Jednostavno rečeno, kriteriji iz presude CILFIT koji se odnose na određivanje iznimke *acte clair* neizbježno pate od gore izdvojenog konceptualnog problema⁸². S jedne strane, postoji velik udio neodredivog *subjektivizma* koji stoga nije moguće ni preispitivati: „uvjerenje da se to jednako očito nameće sudovima drugih država članica, kao i Sudu”; ali i situacija u kojoj je prethodna odluka „potrebna da bi se donijela presuda” i postojanje subjektivne „razumne

⁷⁵ Mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, t. 65.). Međutim, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Tizzana u predmetu Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, t. 75.).

⁷⁶ Mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, t. 65.).

⁷⁷ C-495/03, EU:C:2005:215, t. 99.

⁷⁸ *Ibid.*, t. 100.

⁷⁹ Mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera u predmetu Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, t. 52.)

⁸⁰ Spojeni predmeti C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:319, t. 69.

⁸¹ *Ibid.*, t. 62.

⁸² Vidjeti točku 81. ovog mišljenja.

sumnje”. S druge strane, oni kriteriji koji su *objektivno* određeni jednostavno se ne mogu ispuniti, barem ne od strane nacionalnih sudaca koji su obični smrtnici i ne raspolažu vještinama, vremenom i sredstvima kojima raspolaže Sudac Heraklo (Judge Hercules) R. Dworkina (uspoređivanje (svih) jezičnih verzija; tumačenje svake odredbe prava Unije s obzirom na pravo Unije kao cjelinu, uz istodobno savršeno poznavanje njegova razvojnog stanja u vrijeme kada se odnosna odredba tumači).

105. Kao drugo, te donekle razumljivo s obzirom na prethodnu točku, najviši nacionalni sudovi kriterije iz presude CILFIT u pogledu „*acte clair*” ne primjenjuju sustavno i dosljedno u okviru ocjene treće iznimke od obveze upućivanja zahtjeva⁸³. Definitivno postoje slučajevi u kojima se najviši nacionalni sudovi pozivaju na presudu CILFIT. Međutim, to ne znači da se kriteriji utvrđeni u toj presudi, a osobito posebni zahtjevi u pogledu postojanja *acte clair*, doista primjenjuju kao takvi⁸⁴. Postoje slučajevi u kojima nacionalni sudovi kriterije iz presude CILFIT zamjenjuju vlastitim kriterijima i standardima. Primjerice, francuski vrhovni sudovi često smatraju da se obveza upućivanja zahtjeva javlja kada postoje „ozbiljne poteškoće” pri tumačenju prava Unije, čime obvezu upućivanja zahtjeva znatno ublažuju u odnosu na onu koja proizlazi iz slova i duha presude CILFIT⁸⁵. Slično tomu, ostali vrhovni sudovi obvezu upućivanja zahtjeva uvjetuju i prirodom istaknutog pitanja, neovisno o postojanju sumnji u pogledu tumačenja⁸⁶.

106. Kao treće, ima nekih država članica u kojima poštovanje obveze upućivanja zahtjeva provjeravaju ustavni sudovi povodom pojedinačnih ustavnih pritužbi utemeljenih na pravu na zakonitog suca ili pošteno suđenje⁸⁷. Međutim, opći kriteriji koji se u tim sustavima koriste

⁸³ Za komparativne primjere vidjeti razna nacionalna izvješća uz 18. kolokvij Udruženja državnih vijeća i vrhovnih upravnih sudova Europske unije u Helsinkiju, 20. i 21. svibnja 2002., na temu „Upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku Sudu Europskih zajednica” (<http://www.aca-europe.eu/index.php/en/colloques-top-en/240-18th-colloquium-in-helsinki-from-20-to-21-may-2002>); Istraživačku bilješku Glavne uprave za knjižnicu, istraživanje i dokumentaciju br. 19/004 iz svibnja 2019. u pogledu „Primjene sudske prakse proizašle iz presude CILFIT od strane nacionalnih sudova protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka” (https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-01/ndr-CILFIT_synthese_en.pdf); ili Fenger, N., i Broberg, M., „Finding Light in the Darkness: On The Actual Application of the *acte clair* Doctrine”, *Yearbook of European Law* vol. 30, br. 1, 2011., str. 180.

⁸⁴ Što u konačnici dovodi do primjene pojma „nepostojanje razumne sumnje”, ali sadržajno izmijenjenog. Vidjeti, primjerice, u Cipru, presudu Anotato Dikastirio Kyprou (Vrhovni sud Republike Cipra, Cipar), *Cypra Limited/Kipriakis Dimokratias*, žalba 78/2009 od 15. lipnja 2013. (obveza upućivanja zahtjeva postoji samo kada tumačenje danog propisa Unije nije „nesporno”); u engleskom pravu primijenjen je nešto blaži kriterij od zahtjeva „nepostojanja razumne sumnje”, vidjeti presude *O’Byrne/Aventis Pasteur SA* [2008] UKHL 34 (House of Lords (Dom lordova, Ujedinjena Kraljevina)), t. 23. (zahtjev nije potrebno uputiti kada o tumačenju dane odredbe „očito nema razumne rasprave”) i *R. (on the application of Buckinghamshire CC)/Secretary of State for Transport* [2014] UKSC 3 (Supreme Court (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine)), t. 127. (zahtjev nije potrebno uputiti kada o tumačenju dane odredbe „nema razumnog spora”).

⁸⁵ Vidjeti, primjerice, presudu Conseil d’État (Državno vijeće), 1e/6e SSR, od 26. veljače 2014., br. 354603, ECLI:FR:XX:2014:354603. 20140226; presudu prvog građanskog vijeća Coura de Cassation (Kasacijski sud, Francuska), 1e civ., od 11. srpnja 2018., br. 17-18177, ECLI:FR:CCASS:2018:C100737. Dok se prvonavedeni sud načelno vodi kriterijem „ozbiljnih poteškoća”, potonji koristi i druge kriterije.

⁸⁶ Ako predmet otvara „interpretativna pitanja od općeg interesa” (presuda Anotato Diskastirio Kyprou (Vrhovni sud Republike Cipra), *Proedros Tis Demokratias/Vouli Ton Antiprosopon*, žalba 5/2016 od 5. travnja 2017.); ili kada se radi o pitanju u pogledu tumačenja, a ne o pitanju u pogledu primjene prava Unije (presuda Qorti ta’ l-Appell (Žalbeni sud, Malta) od 26. lipnja 2007., *GIE Pari Mutuel Urbain (PMU)/Bell Med Ltd & Computer Aided Technologies Ltd*, (224/2006/1)).

⁸⁷ Za komparativan pregled vidjeti Solar, N., *Vorlagepflichtverletzung mitgliedstaatlicher Gerichte und ihre Sanierung*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Beč, 2004.; ili Warnke, M., *Die Vorlagepflicht nach Art. 234 Abs. 3 EGV in der Rechtsprechungspraxis des BVerfG im Vergleich zu den Verfassungsgerichtsbarkeit der EG-Mitgliedstaaten*, Peter Lang, Frankfurt, 2004. Od novijih izvora vidjeti, primjerice, pojedinačna nacionalna izvješća u Coutron, L. (urednik), *L’obligation de renvoi préjudiciel: une obligation sanctionnée?*, Bruylant, Bruxelles, 2014., ili pojedinačne komentare u posebnom izdanju iz 2015., *German Law Journal*, vol. 16/6, osobito u Lacchi, C., „Review by Constitutional Courts of the Obligation of National Courts of Last Instance to Refer a Preliminary Question to the Court of Justice of the EU”, str. 1663.

zapravo su puno blaži od kriterija iz presude CILFIT, u smislu da se okreću oko pojmova očito neodrživog ili proizvoljnog tumačenja prava Unije, te su često popraćeni obvezom adekvatnog obrazlaganja nepostojanja potrebe za upućivanjem zahtjeva Sudu⁸⁸.

107. Moglo bi se tvrditi da nacionalni ustavni sudovi obvezu upućivanja zahtjeva Sudu na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a ocjenjuju u skladu sa svojim *nacionalnim* standardima i pojmovima ustavnosti i zaštite temeljnih prava. To zasigurno vrijedi u pogledu toga je li utvrđivanje relevantnog nacionalnog prava kao takvo (pravo na zakonitog suca, pošteno suđenje, zakonito postupanje ili bilo koje drugo pravo) zajamčeno u nacionalnom pravnom sustavu. Druga je priča kada su u pitanju unutarnji kriteriji, to jest konkretni uvjeti pod kojima zahtjev za prethodnu odluku treba uputiti. U vezi s potonjim pitanjem može se pretpostaviti da nacionalna ustavna pravila u tom pogledu ništa ne govore. Međutim, kada je riječ o stvarnoj provedbi obveze, ne čini se da se ijedan nacionalni ustavni sud doista drži presude CILFIT.

108. Kao četvrto, ESLJP se na kriterije iz presude CILFIT poziva kada propust najviših nacionalnih sudova da od Suda zahtijevaju donošenje prethodne odluke ocjenjuje iz perspektive prava na pošteno suđenje u smislu članka 6. stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP). ESLJP je, primjerice, u predmetu Dhahbi protiv Italije utvrdio povredu članka 6. stavka 1. EKLJP-a zbog toga što domaći sud nije dostatno obrazložio zašto nije Sudu uputio prethodno pitanje. Istaknuo je da se talijanski kasacijski sud uopće nije osvrnuo na žaliteljev zahtjev za upućivanje prethodnog pitanja, nije obrazložio zašto je smatrao da u pogledu istaknutog pitanja nije trebalo uputiti zahtjev za prethodnu odluku niti se pozvao na svoju sudsku praksu⁸⁹. Međutim, ESLJP je u drugim predmetima kratko obrazloženo neupućivanja zahtjeva za prethodnu odluku smatrao dostatnim ako je nacionalni sud u nekom drugom dijelu svoje presude već bio zaključio da je takav zahtjev suvišan⁹⁰. ESLJP je usto utvrdio da najviši nacionalni sud, kada odbije ili propusti uputiti zahtjev za prethodnu odluku, mora obrazložiti takav odabir s obzirom na iznimke predviđene u sudskoj praksi Suda. Osobito, mora navesti razloge zbog kojih pitanje smatra irelevantnim, bilo da je to činjenica da je Sud već protumačio odnosnu odredbu prava Unije ili činjenica da je primjena prava Unije toliko očita da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji⁹¹.

109. Općenito, iako ESLJP u svojim analizama upućuje na presudu CILFIT, on je usredotočen na obrazloženje nacionalne odluke o neupućivanju zahtjeva. Dakle, ESLJP se uvelike ne dotiče merituma, a definitivno ne provodi detaljne analize čimbenika „razumne sumnje” kakve presuda CILFIT zapravo zahtijeva, već razmatra jesu li najviši nacionalni sudovi adekvatno obrazložili zašto smatraju da su kriteriji iz presude CILFIT ispunjeni, a pritom sâm ne ocjenjuje je li to u pogledu merituma doista tako.

110. Ukratko, nepostojanje razumnih smjernica u pogledu logike ili primjene kriterija iz presude CILFIT nije odraženo samo u (iznenađujuće dosljednim) kritikama koje su tijekom godina izražavali prijašnji nezavisni odvjetnici. Ono se očituje i u jednostavnoj činjenici da među

⁸⁸ Za ilustraciju vidjeti, primjerice, rješenje Bundesverfassungsgerichta (Savezni ustavni sud, Njemačka) od 9. svibnja 2018. – 2 BvR 37/18; odluku Tribunalala Constitucional (Ustavni sud, Španjolska) od 19. travnja 2004., STC 58/2004 (ECLI:ES:TC:2004:58); odluku Ústavní soudu (Ustavni sud, Češka) od 8. siječnja 2009., br. II ÚS 1009/08; odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-III-2521/2015 od 13. prosinca 2016.; odluku Ústavný súd (Ustavni sud, Slovačka) od 18. travnja 2012., br. II ÚS 140/2010; odluku Ustavnog sodišča (Ustavni sud, Slovenija) br. Up-1056/11 od 21. studenoga 2013., ECLI:SI:USRS:2013:Up.1056.11.

⁸⁹ Presuda ESLJP-a od 8. travnja 2014., CE:ECHR:2014:0408JUD001712009, t. 33. Za najnovija utvrđenja povreda vidjeti, primjerice, presude ESLJP-a od 16. travnja 2019., Baltic Master protiv Litve, CE:ECHR:2019:0416JUD005509216, t. 36. do 38.; i od 13. veljače 2020., Sanofi Pasteur protiv Francuske, CE:ECHR:2020:0213JUD002513716, t. 81.

⁹⁰ Presude ESLJP-a od 24. travnja 2018., Baydar protiv Nizozemske, CE:ECHR:2018:0424JUD005538514, t. 43.

⁹¹ Presude ESLJP-a od 20. rujna 2011., Ullens de Schooten i Rezabek protiv Belgije, CE:ECHR:2011:0929JUD000398907 i 38353/07, t. 62.; i od 10. travnja 2012., Vergauwen i dr. protiv Belgije, CE:ECHR:2012:0410JUD00483204, t. 89. i 90.

subjektima zaduženima za primjenu te obveze, a osobito među onima koji je stvarno provode, nitko zapravo, kako se čini, ne slijedi smjernice Suda. Smatram da se ne radi ni o kakvom obliku zanemarivanja Suda. Umjesto toga, riječ je o prirodnom mehanizmu za samoodržanje. *Impossibilia nulla est obligatio.*

3. Sustavna dosljednost pravnih lijekova u pravu Unije

111. Postoji još jedan argument koji ide u prilog potrebi za preispitivanjem presude CILFIT: sustavna, horizontalna dosljednost pravnih lijekova u pravu Unije. Ukratko, kriteriji iz presude CILFIT čak su na neobičan način nepovezani s Unijinim vlastitim sredstvima provedbe obveze upućivanja zahtjeva na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a.

112. Naravno, trenutno u pravu Unije nema posebnih pravnih lijekova kojima se stranke mogu poslužiti ako smatraju da im je povrijeđeno pravo na upućivanje pitanja Sudu na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a⁹². To je logična posljedica inzistiranja Suda na tome da stranke glavnog postupka nemaju pravo na podnošenje zahtjeva za prethodnu odluku jer članak 267. UFEU-a nije pravni lijek koji mogu koristiti stranke predmeta koji se razmatra pred nacionalnim sudom⁹³. Ipak, u vidu (sada već) opsežne nacionalne ustavnosudske prakse⁹⁴, kao i sudske prakse ESLJP-a⁹⁵, prema kojoj ako su (objektivni) kriteriji postojanja obveze upućivanja zahtjeva ispunjeni, postoji (subjektivno) pravo stranaka postupka na upućivanje predmeta Sudu, koje proizlazi iz njihova prava na pošteno suđenje, moguće je propitkivati je li to doista jedini mogući pristup⁹⁶.

113. Budući da ne postoji „izravan” pravni lijek, moguća provedba obveze upućivanja zahtjeva na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a možda se može ostvariti tužbom za utvrđenje odgovornosti države ili tužbom zbog povrede. Međutim, upravo se tu stvari kompliciraju.

114. S jedne strane, od presude Köbler postoji mogućnost da se pred nacionalnim sudovima ostvari naknada štete uzrokovane povredom pojedinačnih prava koja je počinjena odlukom najvišeg suda⁹⁷. Da bi se naknada štete mogla uspješno potraživati, svrha povrijeđenog pravnog pravila mora biti priznavanje pravâ pojedincima; povreda mora biti dovoljno ozbiljna; te mora postojati izravna uzročna veza između povrede obveze države i štete koju su pretrpjele stranke. Ti uvjeti vrijede i za odgovornost države za štetu uzrokovanu odlukom najvišeg nacionalnog suda⁹⁸.

115. Međutim, postoje dva problema. Kao prvo, budući da članak 267. treći stavak UFEU-a nije pravilo čija je „svrha priznati prava pojedincima”, nepoštovanje obveze upućivanja zahtjeva ne može, *samo po sebi*, izazvati odgovornost države. Kao drugo, neovisno o tome, kriteriji iz presude

⁹² Sud je u izvješću iz 1975. predložio da se za povredu tadašnjeg članka 177. UEEZ-a stvori prikladan pravni lijek u obliku izravne tužbe koju bi stranke glavnog postupka podnosile Sudu, obvezne tužbe zbog neispunjenja obveze ili, naposljetku, tužbe oštećene stranke za naknadu štete protiv odnosne države (Izvješće o Europskoj uniji, Bilten Europskih zajednica (Dodatak 9/75, str. 18.)).

⁹³ Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 18. srpnja 2013., Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, t. 28. i navedenu sudsku praksu).

⁹⁴ Koja je izložena u točki 106. ovog mišljenja.

⁹⁵ Vidjeti točke 108. i 109. ovog mišljenja.

⁹⁶ U tom pogledu vidjeti, primjerice, Baquero Cruz, J., „The Preliminary Rulings Procedure: Cornerstone or Broken Atlas?” u Baquero Cruz, J., *What's Left of the Law of Integration? Decay and Resistance in European Union Law*, Oxford University Press, 2018., str. 64. i 65.

⁹⁷ Presuda od 30. rujna 2003. (C-224/01, EU:C:2003:513, t. 36.)

⁹⁸ Vidjeti, primjerice, presude od 30. rujna 2003., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, t. 51. i 52.); od 28. srpnja 2016., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, t. 22. i 23.); i od 29. srpnja 2019., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, t. 35. i 36.).

CILFIT ne igraju nikakvu ulogu u ocjenjivanju postojanja povrede drugih pravila prava Unije⁹⁹, barem ne objektivno govoreći. U takvim se situacijama primjenjuje standard *očite povrede* primjenjivog prava koja može dovesti do *dovoljno ozbiljne povrede*¹⁰⁰.

116. S druge strane, tu je postupak zbog povrede na temelju članka 258. UFEU-a. Ono što se više godina smatralo teoretski mogućim¹⁰¹ prvi put je u potpunosti provedeno 2018. Sud je u izreci presude Komisija/Francuska¹⁰² utvrdio da je država članica pravo Unije povrijedila *upravo* zbog činjenice da najviši sud nije Sudu uputio (*nijedan*) zahtjev kako bi ispunio svoju obvezu na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a u situaciji u kojoj tumačenje materijalnih odredbi prava Unije o kojima je bila riječ nije bilo tako očito da nije ostavljalo mjesta sumnji.

117. Sud se pri donošenju tog zaključka vodio presudom CILFIT¹⁰³ ili barem njezinim općim zahtjevom da ne postoji razumna sumnja. Sud je prvo istaknuo da je Conseil d'État (Državno vijeće) odlučio odstupiti od ranije presude Suda u pogledu britanskog zakonodavstva iz razloga što se odnosni britanski sustav razlikovao od francuskog, „iako nije mogao biti siguran da će Sud dijeliti njegovo razmišljanje”¹⁰⁴. Sud je stoga utvrdio da se zbog neupućivanja zahtjeva za prethodnu odluku u postupcima u kojima su donesene odnosne dvije presude „Conseil d'État (Državno vijeće) u tim presudama odlučio za rješenje koje se temelji na tumačenju odredbi članaka 49. i 63. UFEU-a koje je u suprotnosti s onim iz ove presude, što podrazumijeva to da se ne može isključiti da je u trenutku odlučivanja Conseil d'État (Državno vijeće) postojala razumna sumnja u vezi s tim tumačenjem”¹⁰⁵.

118. U pogledu potonje presude valja istaknuti tri elementa. Kao prvo, u postupku zbog povrede nedvojbeno je bilo na samom Sudu da primijeni presudu CILFIT. Međutim, on je pritom samo naveo da je opći kriterij utvrđen u presudi CILFIT, ne razmatrajući i ne primjenjujući niti jedan od konkretnih kriterija. Upadljiv je izostanak bilo kakve rasprave o možebitno proturječnim presudama najviših sudova drugih država članica, pa čak i samo drugih francuskih sudova, o odnosnoj problematici, ali i izostanak rasprave o sudskoj praksi samog Suda o toj problematici, izuzevši jedan presedan.

119. Kao drugo, takva „stroga primjena presude CILFIT”, barem njezina duha, nije naročito u skladu s najnovijom sudskom praksom Suda u pogledu predmetne problematike, kako posebice proizlazi iz ranije razmatranih predmeta X i van Dijk i Ferreira Da Silva e Brito¹⁰⁶. Činilo se da je osobito presudom X i van Dijk, usvojeno blago shvaćanje obveze upućivanja zahtjeva, ali ono je odjednom ponovno postalo strogo.

⁹⁹ Iako se čine primjenjivima – vidjeti, u tom pogledu, presudu od 30. rujna 2003., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, t. 118.).

¹⁰⁰ U okviru kojeg povreda obveze upućivanja zahtjeva može biti samo jedan od čimbenika koje treba uzeti u obzir. Vidjeti, primjerice, presude od 30. rujna 2003., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, t. 55.); od 28. srpnja 2016., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, t. 25.) i od 29. srpnja 2019., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, t. 42.).

¹⁰¹ Čega su raniji pokazatelji presude od 9. prosinca 2003., Komisija/Italija (C-129/00, EU:C:2003:656), i od 12. studenoga 2009., Komisija/Španjolska (C-154/08, nije objavljena, EU:C:2009:695). U obama predmetima postupak se formalno odnosio na neusklađenost nacionalnog prava ili upravne prakse s drugim, materijalnim odredbama prava Unije. Međutim, bilo je poprilično jasno, posebice u potonjem predmetu, da je Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) bio kriv za nepodnošenje zahtjeva (osobito vidjeti točke 124. do 126. te presude).

¹⁰² Presuda od 4. listopada 2018., Komisija/Francuska (porez po odbitku) (C-416/17, EU:C:2018:811)

¹⁰³ *Ibid.*, t. 110.

¹⁰⁴ *Ibid.*, t. 111.

¹⁰⁵ *Ibid.*, t. 112.

¹⁰⁶ Vidjeti točke 73. do 86. ovog mišljenja.

120. Kao treće, sve to će kod nekih ostaviti pomalo gorak okus u obliku teško opravdive selektivnosti u pogledu toga što se, zašto i kako primjenjuje i provodi. To nipošto ne znači da Komisija, kako proizlazi iz ustaljene sudske prakse, ima potpunu diskrecijsku ovlast odlučiti hoće li pokrenuti postupak na temelju članka 258. UFEU-a¹⁰⁷. Ne znači ni da je ishod predmeta Komisija/Francuska sporan: ako presudu CILFIT sada treba ozbiljno shvaćati, razumna sumnja u pogledu pravilne primjene prava Unije doista je postojala u predmetu Komisija/Francuska¹⁰⁸.

121. Poanta je u nečem drugom: radi se o općem izostanku (horizontalne) dosljednosti u pravu Unije u pogledu sankcioniranja povrede obveze upućivanja zahtjeva na temelju trećeg stavka članka 267. UFEU-a. Čini se da je sudska praksa samog Suda o opsegu te obveze, barem ona novija, u raskoraku s nedavno (ponovno) otkrivenom provedbom te obveze na temelju članka 258. UFEU-a te da je potpuno nevezana za odgovornost države. Međutim, ne bi li sve to trebala biti obilježja jedne te iste obveze upućivanja zahtjeva na temelju trećeg stavka članka 267. UFEU-a?

4. Razvoj prava Unije i pravosudnog sustava Unije

122. Smatram da nije potrebno detaljno raspravljati o onome što je očito: Unija se uvelike promijenila tijekom posljednjih 40 godina. Uz jednu nedavnu iznimku, broj država članica neprestano raste. Usporedno s tim povećao se i broj službenih jezika i sudova koji se mogu obratiti Sudu. Sâmo pravo Unije trenutno ima veće područje primjene i opseg nego ikada. Nakon dovršetka unutarnjeg tržišta i čak pet uzastopnih izmjena Ugovorâ, teško je pronaći područje koje nije pokriveno zakonodavstvom Unije ili u kojem pomoć Suda pri tumačenju nije potrebna. Te okolnosti imaju za posljedicu ogroman broj novih zahtjeva za prethodnu odluku, a sudski resursi Suda nisu neograničeni.

123. Unatoč tomu, usred svega toga stoji nepokretni titan davno proteklog doba, presuda CILFIT, koja inzistira na tome da najviši nacionalni sudovi upute zahtjev u svakom predmetu u kojem postoji bilo kakav oblik razumne sumnje. Smatram da nije potrebno opisivati sve sustavne promjene, jednu po jednu, da bi se pokazalo na koji način one mijenjaju ulazne elemente logike na kojoj se temelji presuda CILFIT¹⁰⁹. Umjesto toga, zaključno ću uputiti na drukčije, dublje pitanje.

124. Kako se okruženje mijenjalo i sustav sazrijevao, razvijala se i priroda prethodnog postupka. U postupku za koji je izvorno zamišljeno da se temelji na partnerstvu i pravosudnoj suradnji među jednakima postupno se, i poprilično neizbježno, počeo stavlјati veći naglasak na izgradnju presedana za potrebe sustavne usklađenosti. Istina, i dalje se govori o „pomaganju” i „partnerstvu”, ali dugotrajniji i pažljiviji promatrači sustava primijetili su postupno uvođenje nekoliko vertikalnih elemenata.

¹⁰⁷ Vidjeti presudu od 14. veljače 1989., *Star Fruit/Komisija* (247/87, EU:C:1989:58, t. 11.).

¹⁰⁸ Što slijedi iz same činjenice da rješenje odnosnog pravnog pitanja nije bilo očito *javnom izvjestitelju samog Conseila d'État (Državno vijeće) u istom postupku*. Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu *Komisija/Francuska* (C-416/17, EU:C:2018:626, t. 56., 81. i 99.).

¹⁰⁹ U tom se pogledu moram pridružiti svojim cijenjenim prethodnicima u zaključku da pristup iz presude CILFIT, čak i ako pretpostavimo da je bio održiv kada je začēt, a nije, definitivno nije dobro ostario – mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera u predmetu *Gaston Schul Douane-expediteur* (C-461/03, EU:C:2005:415, t. 52.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu *Wiener SI* (C-338/95, EU:C:1997:352, t. 59. i 60.).

125. Sve to stavlja veći naglasak na makro (ili javnu) svrhu odluka Suda u obliku osiguravanja ujednačenog tumačenja i daljnjeg razvoja prava. Naravno, svaki postupak će se uvijek temeljiti na konkretnom predmetu i njegovoj mikro (ili privatnoj) dimenziji. Međutim, sve više, a osobito u postupku poput prethodnog postupka, u kojem činjenično stanje konkretnog predmeta utvrđuje sud koji je uputio zahtjev, fokus nije samo na danom predmetu.

126. Valja istaknuti još jednu sustavnu paralelu: nedavno uvedenim člankom 58.a Statuta Suda Europske unije uspostavljen je mehanizam prema kojem Sud u određenim područjima filtrira žalbe koje se podnose protiv odluka Općeg suda. Takva se žalba neće meritorno razmatrati osim ako Sud prethodno odluči da je treba dopustiti zato što otvara „važno pitanje za jedinstvo, dosljednost ili razvoj prava Unije”¹¹⁰. Ako su takvi elementi relevantni u pogledu izravnih tužbi, o kojima odlučuje samo Sud Unije te se stoga u sporovima pred obama sudovima Unije prije svega rješava pojedinačni predmet, ne bi li isti pristup još više trebao biti primjenjiv na prethodne postupke?

127. Naposljetku, sazrijevanje pravosudnog sustava podrazumijeva i sazrijevanje njegovih sastavnih dijelova. Nacionalni sudovi danas mnogo bolje poznaju pravo Unije općenito i prethodne postupke konkretno. Pojedinačne iznimke postoje i uvijek će postojati. Međutim, potencijalnom (nevoljkom) stablu ne treba dopustiti da zasjeni (uzornu) šumu. Najviši nacionalni sudovi, osobito oni koji su strukturno zaduženi za osiguravanje jedinstva i ujednačene primjene prava u svojim državama, povlašteni su partneri Suda u određivanju predmeta koji imaju strukturnu važnost za pravni poredak Unije. Ne bi li (često više isticano nego stvarno) uzajamno povjerenje trebalo biti relevantno i na vertikalnoj razini?

128. Smatram da činjenica da se najviši nacionalni sudovi dobro snalaze u korištenju prethodnih postupaka trenutno ima poprilično neobičan dokaz: oni ne slijede presudu CILFIT. Koliko god to možda zvuči heretički, najviši nacionalni sudovi suzdržavanjem i korištenjem svojih diskrecijskih ovlasti koje nisu u skladu s kriterijima iz presude CILFIT zapravo pokazuju veoma dobro shvaćanje stvarne prirode sustava. Dovoljno je zamisliti suprotan scenarij, u kojem najviši nacionalni sudovi (odnosno neki od njih) prihvaćaju pristup dobrog vojnika Švejka¹¹¹ i doslovno primjenjuju presudu CILFIT na sve predmete koje razmatraju. Broj predmeta koji bi Sud godišnje razmatrao odjednom bi imao mnogo više nula te bi se sustav ubrzo urušio.

5. Međusadržetak

129. Ne samo da je pristup iz presude CILFIT problematičan u smislu održivosti, nego je ponajviše (ili prije toga) pogrešno koncipiran. Priroda iznimki iz presude CILFIT ne odgovara prirodi obveze upućivanja zahtjeva predviđene presudom Hoffmann-Laroche čijoj su provedbi te iznimke namijenjene. Obveza koja je utvrđena kako bi se osiguralo ujednačeno tumačenje sudske prakse u čitavoj Uniji ne može se uvjetovati nepostojanjem subjektivnih sumnji u pogledu tumačenja u konkretnom predmetu.

¹¹⁰ Uredba (EU, Euratom) 2019/629 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o izmjeni Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije (SL 2019., L 111, str. 1.)

¹¹¹ Dobri vojnik Švejk zanimljiv je lik iz češke književnosti, među ostalim poznat po svojim brojnim demonstracijama destruktivne snage bezumne poslušnosti. Švejk je zapravo osujećivao operaciju austrougarske vojske u Prvom svjetskom ratu doslovno slijedeći sve zapovijedi svojih nadređenih, nikad ne propitkujući njihov sadržaj niti ih prilagođavajući okolnostima. Vidjeti, među mnogim izdanjima, Hašek, J., *The Good Soldier Svejk and His Fortunes in the World War*, Penguin Classics, 2005.

130. Sva ostala pitanja opisana u ovom odjeljku djelomično su posljedica tog konceptualnog nesklada, a usto pridodaju vlastite probleme. Kriterije iz presude CILFIT tako ne primjenjuje ni sam Sud ni nacionalni sudovi, uključujući one nacionalne ili međunarodne sudove koji ih zapravo provode. Ti kriteriji usto ostaju u raskoraku s drugim metodama provedbe obveze najviših nacionalnih sudova da upute zahtjev koje predviđa pravo Unije. Takva situacija na neki način uopće nije iznenađujuća: budući da se kriteriji iz presude CILFIT (u svojem sadašnjem obliku) ne mogu smisljeno provoditi, moraju se uvesti druga mjerila.

D. Prijedlog

131. Smatram da Sud prvo treba prihvatiti način na koji su svrha i opseg obveze upućivanja zahtjeva na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a određeni još u presudi Hoffmann-Laroche. Međutim, pristup iz presude CILFIT potom se mora preispitati kako bi moguće iznimke odgovarale toj obvezi.

132. U presudi Hoffmann-Laroche utvrđeno je da je cilj obveze upućivanja zahtjeva „spriječiti da se u bilo kojoj državi članici razvije nacionalna sudska praksa koja nije u skladu s pravilima prava Unije”¹¹². U vezi s tim pristupom mogu se izdvojiti tri stvari. Kao prvo, postići će se ujednačeno tumačenje, a ne pravilna primjena. Kao drugo, fokus će biti na „sudskoj praksi”, a ne na pravilnosti ishoda u svakom pojedinačnom predmetu. Kao treće, ta se presuda odnosi na razilaženja u sudskoj praksi unutar bilo koje države članice i, naravno, *a fortiori* na razini Unije. Logično, valja izbjeći obje vrste razilaženja: iz perspektive sustavne dosljednosti prava Unije, ako se jedna država članica ili njezini dijelovi, ili čak pravosudni sustav unutar te države članice, ne vode pravilima koja se primjenjuju u drugim dijelovima Unije, na razini Unije neće biti ujednačenog tumačenja.

133. Drugim riječima, fokus obveze upućivanja zahtjeva mora se prebaciti s nepostojanja *subjektivne* razumne sumnje u pogledu pravilne *primjene* prava Unije za potrebe ishoda *konkretnog* predmeta na postojanje poprilično *objektivnog* razilaženja primijećenog u *sudskoj praksi* na nacionalnoj razini koje kao takvo prijeti ujednačenom *tumačenju* prava Unije na razini Unije. Fokus se na taj način seli s određivanja točnog odgovora u predmetu koji se razmatra pred nacionalnim sudom na određivanje pravih pitanja.

134. Slijedeći taj pristup, smatram da će, u skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a, sud države članice protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka predmet uputiti Sudu ako se u tom predmetu otvara (i.) opće pitanje u pogledu tumačenja (ne primjene) prava Unije; (ii.) koje objektivno daje mjesta većem broju razumnih tumačenja; (iii.) odgovor na koje se ne može izvesti iz postojeće sudske prakse Suda (ili u pogledu kojeg sud koji je uputio zahtjev želi odstupiti od te sudske prakse).

135. Ako se definira na taj način, obveza upućivanja zahtjeva u sebi sadržava vlastite iznimke. Do primjene iznimke (iznimaka) od obveze upućivanja zahtjeva doći će samo ako jedan od triju kumulativnih uvjeta za postojanje pitanja u pogledu tumačenja prava Unije koje se mora uputiti Sudu nije ispunjen. Međutim, ako najviši nacionalni sud, čak i kada se u glavnom postupku suočava s pitanjem u pogledu tumačenja prava Unije, smatra da jedan od triju uvjeta nije ispunjen, on mora jasno odrediti koji od njih nije ispunjen i obrazložiti zašto tako smatra.

136. Prije detaljnijeg razmatranja tih triju uvjeta želim istaknuti dva važna elementa.

¹¹² Vidjeti točku 51. ovog mišljenja.

137. Kao prvo, činjenica da ne postoji *obveza* upućivanja zahtjeva u danom predmetu na temelju trećeg stavka članka 267. UFEU-a nipošto ne znači da najviši sud nema mogućnost tražiti pomoć od Suda na temelju drugog stavka tog članka ako to smatra potrebnim za rješavanje pojedinačnog predmeta koji razmatra. Nepostojanje obveze nešto učiniti ne znači da ne postoji mogućnost to učiniti. Predmet koji nije obuhvaćen opsegom obveze iz trećeg stavka članka 267. UFEU-a svejedno se može podvesti pod drugi stavak tog članka: „sud države članice protiv čijih odluka nema pravnog lijeka” u svakom je slučaju „sud države članice”. Prvonavedeno je logični podskup potonjeg.

138. Kao drugo, valja ponoviti da se sve što je navedeno, i sve što slijedi, odnosi isključivo na prethodna pitanja u pogledu tumačenja. Obveza upućivanja zahtjeva u pogledu valjanosti akta Unije i dalje je stroga – nema iznimaka od nje¹¹³.

1. Opće (poopćivo) pitanje u pogledu tumačenja prava Unije

139. Ovaj je uvjet očit na prvi pogled. Čak bi se moglo tvrditi da je to oduvijek bila poanta prethodnog postupka. Ipak, stvarnost je nešto raznolikija. Povremeno inzistiranje Suda na tome da nema razumne sumnje u pogledu *pravilne primjene* prava Unije u predmetu pred najvišim nacionalnim sudom navelo je neke sudove da Sudu također upute činjenična i poprilično konkretna pitanja. Tu pojavu mogu ilustrirati tri primjera.

140. Kao prvo, Sud je poprilično rano protumačio pojam „izvanredne okolnosti” u smislu članka 5. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 261/2004¹¹⁴, počevši s presudom Wallentin-Hermann, gdje je utvrdio da „izvanredne okolnosti” označavaju „događaj koji [...] nije svojstven redovnom obavljanju djelatnosti predmetnog zračnog prijevoznika te je izvan njegove stvarne kontrole”¹¹⁵. Naravno, uvijek će se vjerojatno javljati novi predmeti koji će potvrditi i adekvatno konkretizirati opseg takve definicije. Međutim, jesu li svi novi činjenični scenariji, od kojih svaki samo propitkuje može li se konkretan skup činjenica (*premissa minor*) ponovno podvesti pod tumačenje koje je već pruženo u pravu Unije (*premissa maior*), doista slučajevi tumačenja prava Unije? Sud je u nekoliko kasnijih predmeta bio pozvan da kao „izvanredne okolnosti” kvalificira: sudar zrakoplova i ptice¹¹⁶; zatvaranje europskog zračnog prostora zbog erupcije vulkana na Islandu¹¹⁷; neprihvatljivo ponašanje putnika kao opravdanje pilotu da preusmjeri let „osim ako je stvarni zračni prijevoznik pridonio nastanku tog ponašanja ili nije poduzeo primjerene mjere s obzirom na naznake takvog ponašanja”¹¹⁸; ili oštećenje gume kotača zrakoplova uzrokovano stranim tijelom, poput pomične krhotine, koje se nalazilo na uzletno-sletnoj stazi¹¹⁹.

¹¹³ Kako je već navedeno u točki 64. ovog mišljenja

¹¹⁴ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o utvrđivanju općih pravila odštete i pomoći putnicima u slučaju uskraćenog ukrcanja i otkazivanja ili dužeg kašnjenja leta u polasku te o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 295/91 (SL 2004., L 46, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 26., str. 21. i ispravak SL 2019., L 119, str. 202.)

¹¹⁵ Presuda od 22. prosinca 2008., Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, t. 23.). Za kasnije potvrde vidjeti, primjerice, presude od 31. siječnja 2013., McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, t. 29.), i od 11. lipnja 2020., Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

¹¹⁶ Presuda od 4. svibnja 2017., Pešková i Peška (C-315/15, EU:C:2017:342, t. 26.)

¹¹⁷ Presuda od 31. siječnja 2013., McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, t. 34.)

¹¹⁸ Presuda od 11. lipnja 2020., Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, t. 48.)

¹¹⁹ Presuda od 4. travnja 2019., Germanwings (C-501/17, EU:C:2019:288, t. 34.)

141. Kao drugo, u sličnom smislu, Sud je u području osiguranja od građanskopravne odgovornosti za upotrebu motornih vozila donio nekoliko presuda o pojmu „upotreba vozila” u smislu članka 3. Direktive 2009/103/EZ¹²⁰. Sud je utvrdio da taj pojam obuhvaća svaku upotrebu vozila koja je u skladu s uobičajenom funkcijom tog vozila¹²¹, to jest svaku upotrebu vozila kao prijevoznog sredstva¹²². Međutim, Sud je kasnije pozvan da utvrdi čine li „upotrebu vozila” i sljedeće činjenične situacije: „upravljanje traktorom u dvorištu farme kako bi traktor s prikolicom ušao u skladište”¹²³; „situacija u kojoj je poljoprivredni traktor sudjelovao u nezgodi ako njegova glavna funkcija u trenutku nastanka te nezgode nije bila funkcija prijevoznog sredstva, nego to da kao radni stroj pokreće pogonsku snagu potrebnu za pogon pumpe za raspršivanje herbicida”¹²⁴; „situacija u kojoj je putnik vozila parkiranog na parkiralištu, otvorivši vrata tog vozila, udario i oštetio vozilo koje je bilo parkirano pokraj njega”¹²⁵; ili „situacija [...] u kojoj se vozilo parkirano u privatnoj garaži nekretnine upotrijebljeno u skladu sa svojom funkcijom prijevoznog sredstva zapalilo, izazvavši požar uzrokovan električnim instalacijama tog vozila i nanijevši štetu toj nekretnini, premda više od 24 sata prije izbijanja požara navedeno vozilo nije bilo u upotrebi”¹²⁶.

142. Kao treće, završnu ilustraciju moguće je izvući iz pojma „radno vrijeme” u smislu Direktive 2003/88/EZ¹²⁷. Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da je za kvalifikaciju „radnog vremena” u smislu Direktive 2003/88 odlučujući čimbenik taj da je poslodavac radnika obvezao na fizičku prisutnost u određenom mjestu i dostupnost u slučaju potrebe hitnog pružanja odgovarajućih usluga. Te obveze – koje dotičnim radnicima onemogućuju odabir mjesta boravka u razdoblju dežurstva – treba smatrati dijelom izvršavanja njihovih dužnosti¹²⁸. Međutim, nakon što je dao tu opću definiciju, od Suda se ponovno tražilo da pod tu definiciju na odgovarajući način podvede raznolike oblike rada medicinskog ili drugog hitnog osoblja u dežurstvu ili pripravnosti. Sud je tako utvrdio da vrijeme provedeno u dežurstvu čini radno vrijeme ako radnik mora biti prisutan u zdravstvenom centru¹²⁹; čak i ako mu je dopušteno odmarati se na radnom mjestu dok njegove usluge nisu potrebne¹³⁰; ili da se pojam „radno vrijeme” treba primjenjivati na „situaciju u kojoj je [vatrogasac] obvezan provesti dežurstvo u svojem domu, biti na raspolaganju poslodavcu i moći doći na mjesto rada u roku od osam minuta”¹³¹.

¹²⁰ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. rujna 2009. u odnosu na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila i izvršenje obveze osiguranja od takve odgovornosti (SL 2009., L 263, str. 11.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 114.)

¹²¹ Vidjeti presudu od 4. rujna 2014., Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, t. 59.). Također vidjeti presude od 28. studenoga 2017., Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, t. 34.), i od 15. studenoga 2018., BTA Baltic Insurance Company (C-648/17, EU:C:2018:917, t. 34.).

¹²² Vidjeti, primjerice, presude od 28. studenoga 2017., Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, t. 38.); od 20. prosinca 2017., Núñez Torreiro (C-334/16, EU:C:2017:1007, t. 29.); i od 15. studenoga 2018., BTA Baltic Insurance Company (C-648/17, EU:C:2018:917, t. 44.).

¹²³ Presuda od 4. rujna 2014., Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, t. 59. i izreka te presude)

¹²⁴ Presuda od 28. studenoga 2017., Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, t. 42. i izreka te presude)

¹²⁵ Presuda od 15. studenoga 2018., BTA Baltic Insurance Company (C-648/17, EU:C:2018:917, t. 48. i izreka te presude)

¹²⁶ Presuda od 20. lipnja 2019., Línea Directa Aseguradora (C-100/18, EU:C:2019:517, t. 48. i izreka te presude)

¹²⁷ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL 2003., L 299, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 31.). U skladu s člankom 2. točkom 1. te direktive, „radno vrijeme” je vremensko razdoblje u kojem radnik radi, stoji na raspolaganju poslodavcu i obavlja svoje poslove i zadatke u skladu s nacionalnim propisima i/ili praksom”.

¹²⁸ Vidjeti, primjerice, presudu od 9. rujna 2003., Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, t. 63.); rješenje od 4. ožujka 2011., Grigore (C-258/10, nije objavljeno, EU:C:2011:122, t. 53. i navedena sudska praksa); i presudu od 21. veljače 2018., Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, t. 59.).

¹²⁹ Presuda od 3. listopada 2000., Simap (C-303/98, EU:C:2000:528), i rješenje od 3. srpnja 2001., CIG (C-241/99, EU:C:2001:371)

¹³⁰ Presuda od 9. rujna 2003., Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, t. 71.)

¹³¹ Presuda od 21. veljače 2018., Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, t. 65.)

143. Naravno, Sud je nacionalnim sudovima u svim tim područjima nedvojbeno pružio koristan odgovor. Međutim, moram se ponovno složiti s nezavisnim odvjetnikom F. G. Jacobsom da „detaljni odgovori na veoma konkretna pitanja neće uvijek doprinijeti [...] ujednačenoj primjeni. Moguće je da takvi odgovori samo izazovu dodatna pitanja”¹³².

144. U svojem nedavnom mišljenju u predmetu Van Ameyde España, koji se također odnosio na osiguranje od građanskopravne odgovornosti u pogledu upotrebe motornih vozila, koji je uputio Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska), nastojao sam konkretnije odrediti gdje bi mogla biti (po definiciji poprilično nejasna) granica između tumačenja i primjene prava Unije. Moram istaknuti to mišljenje kao pravo empirijsko istraživanje¹³³. Za potrebe prvog uvjeta koji treba uzeti u obzir prilikom određivanja kada postoji obveza upućivanja zahtjeva, dodao bih sljedeće.

145. Obveza upućivanja zahtjeva trebala bi nastati kada se najviši nacionalni sud suočava s pitanjem u pogledu *tumačenja* prava Unije koje je apstraktno u razumnoj i prikladnoj mjeri. Logično, tu mjeru apstrakcije određuje područje primjene i smisao pravne odredbe o kojoj je riječ. Zadaća je Suda da tumači (neodređene) pojmove prava Unije. Primjena takvih pojmova, uključujući podvođenje konkretnih činjenica pod njihove definicije, stvar je primjene prava Unije.

146. Naravno, puka primjena može se brzo pretvoriti u tumačenje ako, primjerice, sud koji je uputio zahtjev pozove Sud da suzi, proširi, uvjetuje ili odstupa od već pružene definicije. Međutim, ako se doista to traži, sud koji je uputio zahtjev mora to jasno navesti, objašnjavajući zašto je upravo predmet koji upućuje više od još jedne potvrde (te u tom smislu primjene) već utvrđene *premissa maior*.

147. Osim toga, u tom smislu i dimenziji, traženo tumačenje treba imati *opće ili poopćive* implikacije. Pitanje u pogledu tumačenja treba se odnositi na opće pitanje u pogledu tumačenja prava Unije koje bi se moglo opetovano javljati. Želim naglasiti da se taj kriterij *ne* odnosi na pravni značaj ili važnost postavljenog pitanja. On nacionalnom sudu postavlja drukčije, mnogo jednostavnije pitanje: je li vjerojatno da će se pitanje s kojim se sada suočavam ponovno pojaviti, bilo preda mnom ili pred mojim kolegama u drugim državama članicama? Trebam li zatražiti smjernice od Suda u interesu ujednačenog tumačenja prava Unije?

148. Takva razmatranja pomažu ne samo pri tome da se pitanje koje će se postaviti oblikuje u prikladno apstraktnoj mjeri, s obzirom na to da prisiljavaju sud da odredi opće, transverzalne probleme, već ujedno pomažu pri filtriranju veoma uskih, specifičnih ili jednokratnih predmeta koji, iako možda otvaraju pitanje u pogledu tumačenja prava Unije, jednostavno nemaju nikakve opće, strukturne implikacije. U svakom slučaju, sa sigurnošću se može pretpostaviti da je većina najviših nacionalnih sudova veoma vješta u takvim analizama, makar to bilo prvenstveno unutar granica njihovih sustava. Samo moraju slične analize i procjene provoditi na široj, većoj razini pravnog poretka Unije.

149. Ukratko, nipošto ne predlažem da se riješimo jednog jednoroga kako bi ga odmah potom zamijenili drugim¹³⁴: idejom da između tumačenja i primjene postoji ikakva jasna granica. Međutim, cilj obveze upućivanja zahtjeva je osigurati ujednačeno tumačenje prava Unije, a ne njegovu pravilnu primjenu. Shodno tomu, na ujednačenost se nikad nije ciljalo na razini

¹³² Mišljenje u predmetu Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, t. 50.)

¹³³ Moje mišljenje u predmetu Van Ameyde España SA (C-923/19, EU:C:2021:125)

¹³⁴ Da se vratim metafori koju je upotrijebio nezavisni odvjetnik N. Wahl u točki 103. ovog mišljenja.

pojedinačnih ishoda svakog pojedinog predmeta, nego na razini primjenjivih *pravni pravila*. To logički znači da je u konkretnim ishodima moguća raznolikost iako su pravna pravila razumno ujednačena.

2. Veći broj razumno mogućih tumačenja

150. Je li *objektivno* moguće danu odredbu prava Unije tumačiti na više načina? Nužan dio svakog uvjeta obveze upućivanja zahtjeva bit će analiza alternativa. Međutim, za razliku od nužno *unutarnje* i *subjektivne* prirode razumne sumnje u pogledu ishoda pojedinačnog predmeta, usredotočavanje na zamislive alternative više je *izvanjske* i *objektivne* prirode. Stoga predlažem da se fokus s pukog „ne znam” prebaci na „ovo su alternative između kojih moram izabrati”.

151. Naglašavam važnost pridjeva „moguće” ili „vjerodostojno”. Nipošto se ne sugerira da sud koji je uputio zahtjev mora odrediti sve alternative, proučiti ih ili čak objasniti kojoj se priklanja¹³⁵. Međutim, mora postojati više od puke subjektivne sumnje, ili čak neznanja, da bi postojala obveza upućivanja zahtjeva.

152. Međutim, kada se najvišem nacionalnom sudu izlože dva ili više potencijalnih tumačenja, obveza upućivanja postaje stroga. Uostalom, ta je obveza upravo zbog toga i uvedena: valja je primijeniti kada „na stolu” postoji mogućnost izbora između više opcija. Sljedeći su scenariji posebno prikladni kao ilustracija toga kada takva situacija može nastati.

153. Kao prvo, postoje primjeri u kojima je isto pravilo različito protumačeno u pojedinim pravomoćnim odlukama nacionalnih sudova. Svaki drugi najviši sud pred kojim se pokrene spor koji se odnosi na isti element prava Unije obavezan je, nakon što *primijeti razilaženje* u tumačenju istog pravila, uputiti zahtjev, kako bi utvrdio koja je linija sudske prakse zapravo pravilna. Nije važno radi li se o razilaženju unutar države članice ili između nekoliko država članica. U tom smislu, ne vidim logiku po kojoj razilaženja samo unutar nacionalne sudske prakse ne bi bila dovoljna za objektivno postojanje razilaženja u sudskoj praksi u pogledu istog pitanja na razini Unije¹³⁶, osim ako bi se radilo o jedinstvenoj varijanti obrnute diskriminacije. Uostalom, logika na kojoj se temelji presuda Hoffmann-Laroche je da mora postojati odstupanje od općeg pristupa „u [bilo kojoj] državi članici”, te za to postoji dobar razlog: kako možemo govoriti o ujednačenom tumačenju ako ga dijelovi države članice jednostavno ne slijede?

154. Međutim, stavio bih naglasak na aspekt *pravomoćnosti* postojećih odluka donesenih na nacionalnoj razini. Relevantna je artikulirana razlika u tumačenju na horizontalnoj razini, bilo unutar jedne države članice (između različitih žalbenih sudova, različitih vijeća ili odjela viših sudova) ili između država članica. To ne vrijedi nužno *unutar istog postupka* koji je još u tijeku. U takvoj su situaciji, u kojoj je, primjerice, tumačenje kojem se priklanja prvostupanjski sud drukčije od tumačenja koje zagovara žalbeni sud, također moguća dva ili više pristupa istom pravilu. Međutim, takva situacija, za razliku od situacije u kojoj pojedinačne pravomoćne odluke raznih sudova sadržavaju različita tumačenja, ne podrazumijeva automatski da se radi o većem broju razumnih i vjerodostojnih načina tumačenja istoga pravila prava Unije. Kada je u pitanju jedan te

¹³⁵ Kako je u prošlosti predlagano u obliku „postupka zelenog svjetla” ili drugih načina reformiranja prethodnog postupka – vidjeti, primjerice, Due, O., „The Working Party Report” u Dashwood, A., i Johnston, AC., *The Future of the Judicial System of the European Union*. Hart, Oxford, 2001. S druge strane, to nipošto ne znači da sud koji je uputio zahtjev ne može to učiniti ako želi.

¹³⁶ Također vidjeti, u tom pogledu, mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u spojenim predmetima X i van Dijk (C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:319, t. 68.).

isti postupak, ne može se isključiti da je jedan od sudova jednostavno pogriješio. Nasuprot tomu, razilaženja u sudskoj praksi proizašla iz različitih postupaka više nisu pogreška, nego strukturni problem kako za pravo Unije tako i za nacionalno pravo.

155. Kao drugo, sve druge situacije, uključujući one u kojima su u jednom te istom postupku usvojena različita tumačenja, tada jednostavno treba ocjenjivati s obzirom na okolnosti pojedinačnog predmeta. Ima li u postupku pred najvišim sudom doista vjerodostojnih alternativa u pogledu tumačenja istih pravila, neovisno o tome otkud te alternative potječu? Možda su sadržane u očitovanjima stranaka; možda dolaze od raznih subjekata uključenih u nacionalni postupak; ili pak proizlaze iz raznih prethodnih presuda donesenih u istom postupku kod kojih razlika nije bila pogreška nego odraz vjerodostojnih alternativa.

156. Osim toga, takve dvojbe u pogledu izbora između mogućih tumačenja jednog pravila uvijek mogu potjecati od samog nacionalnog suda. Međutim, u vidu svega što je navedeno u ovom odjeljku, želim naglasiti jednu važnu stvar: stvarnost i realizam. Od najviših nacionalnih sudova nije opravdano očekivati da se odjednom pretvore u centre za komparativno istraživanje prava Unije, na način da sami, to jest po službenoj dužnosti, pretražuju sudsku praksu sudova drugih država članica ili proaktivno traže interpretativne probleme.

157. Međutim, od najviših nacionalnih sudova zasigurno se može očekivati da prepoznaju objektivno razilaženje u pravnom tumačenju ako im je na to razilaženje skrenuo pozornost bilo koji od subjekata u postupku koji se pred njima vodi, osobito ako su to učinile same stranke. Ako doista postoji razilaženje u mogućem pravnom tumačenju, na što ukazuju moguće alternative, tada je, da se poslužimo terminologijom iz presude CILFIT, moguće smatrati da je postojanje (razumne) sumnje u sporu koji se pred njima vodi objektivno i izvanjski dokazano te se obveza upućivanja zahtjeva radi osiguravanja ujednačenog tumačenja prava Unije tada ne može ignorirati.

3. *Nepostojanje sudske prakse Suda*

158. Vjerojatno neće manjkati (usijane) rasprave o tome što je točno „ustaljena sudska praksa” u konkretnom scenariju te shvaćaju li svi na isti način što je „ustaljeno”. Međutim, na konceptualnoj razini, upravo pristup iz presude *Da Costa*¹³⁷, kako je zadržan i proširen presudom *CILFIT*¹³⁸, zahtijeva najmanje preispitivanja. Najviši nacionalni sud dužan je uputiti zahtjev ako se suočava s novim pitanjem u pogledu tumačenja prava Unije, pitanjem koje se ne može potpuno riješiti na temelju postojeće sudske prakse Suda ili kad želi pozvati Sud da pojasni ili preispita neke od svojih ranijih odluka.

159. Jednostavno rečeno, drugi uvjet i predmetni, treći uvjet aspekti su istog elementa – prvi uvjet odnosi se na ujednačeno tumačenja prava Unije – u drukčijim smjerovima te s obzirom na drukčije subjekte. Drugi uvjet odnosi se na horizontalnu dosljednost i nacionalnu sudsku praksu, dok je treći usredotočen na odluke Suda i njihove učinke.

160. Stoga, najviši nacionalni sud nije obvezan uputiti pitanje u pogledu tumačenja prava Unije ako je Sud već protumačio odnosnu odredbu. To vrijedi i kada su ranijim odlukama Suda, neovisno o tome u kojoj su vrsti postupka donesene, već pružene interpretativne smjernice koje su nacionalnom sudu dovoljne da na temelju postojeće sudske prakse pouzdano riješi pitanje koje razmatra.

¹³⁷ Presuda od 27. ožujka 1963., *Da Costa i dr.* (28/62 do 30/62, EU:C:1963:6)

¹³⁸ Presuda od 6. listopada 1982., *CILFIT i dr.* (283/81, EU:C:1982:335, t. 13. i 14.)

161. Za kraj bih samo iznio tri dodatna pojašnjenja u tom pogledu.

162. Kao prvo, valjalo bi ponovno istaknuti logičnu vezu između trećeg i prvog uvjeta: ono što na temelju sudske prakse treba utvrditi i što bi iz nje trebalo jasno proizlaziti jest primjenjivo *pravilo prava Unije*, a ne ishod konkretnog predmeta. U tom smislu, da se ponovno poslužimo primjerom pojma „izvanredne okolnosti”, tumačenje tog pojma u pravu Unije utvrđeno je kada je Sud izložio i potvrdio definiciju tog događaja. Ako se ne suočava sa situacijom u kojoj želi preispitati, doraditi ili odstupiti od te definicije, na najvišem je sudu samo da je primijeni, pri čemu nije dužan tražiti smjernice u pogledu, primjerice, toga radi li se o izvanrednoj okolnosti, osim u činjeničnim scenarijima koje je Sud već razmatrao¹³⁹, i kada je u pitanju jelen ili goli čovjek koji trči po uzletno-sletnoj stazi.

163. Kao drugo, valjalo bi uvažiti da, iako Sud u svojoj terminologiji koristi pojmove „ustaljena sudska praksa” ili „ranije odluke”, to ponekad označava jedan jedini presedan. Naravno, sve to ovisi o sadržaju, kontekstu i jasnoći pravila prava Unije čije je tumačenje navodno utvrđeno u ranijoj odluci¹⁴⁰. Međutim, jasno artikulirano pravno stajalište, čak i ako je samo jednom izneseno (te stoga baš i ne čini pravu „ustaljenu sudsku praksu” u smislu istinske tradicije kontinentalnog prava, u kojoj bi ono bilo mnogo puta ponovljeno prije nego što bi postalo obvezujuće), može odmah u početku najviši nacionalni sud osloboditi obveze upućivanja zahtjeva.

164. Kao treće, nacionalni sud, a posebice najviši nacionalni sud, uvijek može pozvati Sud da prilagodi, doradi, pojasni ili čak odstupi od svojih ranijih odluka. Međutim, ako najviši nacionalni sud želi odstupiti od tumačenja prava Unije koje je Sud ranije usvojio, on mora Sudu uputiti zahtjev, pritom mu obrazlažući svoje neslaganje te, u idealnom scenariju, navodeći koji bi prema njegovu mišljenju trebao biti pravilan pristup¹⁴¹.

165. Radi cjelovitosti valja dodati da takva mogućnost traženja „pojašnjenja” može postojati ne samo u situacijama u kojima nacionalni sud doista želi da Sud izmijeni svoju sudsku praksu¹⁴², nego i u situacijama u kojima je nacionalni sud koji mora na nacionalnoj razini primijeniti sudsku praksu Suda u njoj primijetio razilaženja. U takvim (za nadati se rijetkim) situacijama postoji obveza upućivanja zahtjeva, upravo u interesu ujednačenog tumačenja prava Unije u čitavoj Europskoj uniji, kako bi se spriječila razilaženja između nacionalnih sudova koja se očituju u tome da se neki od njih vode jednom linijom sudske prakse Suda, dok drugi praktički primjenjuju neku drugu.

4. Obveza obrazlaganja (i otvoreno pitanje provedbe obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku)

166. U prijedlogu koji se iznosi u ovom mišljenju, opseg obveze upućivanja zahtjeva već sadržava iznimke od nje. To su dvije strane iste medalje. Da bi ta obveza postojala, moraju biti ispunjena sva tri uvjeta opisana u ovom odjeljku. Kako ta obveza ne bi nastala (ili, ovisno o okolnostima, kako bi iznimka bila primjenjiva), barem jedan od triju uvjeta ne smije biti ispunjen: ili ne postoji pitanje u pogledu tumačenja prava Unije; ili postoji samo jedno razumno tumačenje odnosnog pitanja; ili se odgovor može pronaći u sudskoj praksi Suda.

¹³⁹ Koji su izloženi u točki 134. ovog mišljenja

¹⁴⁰ U tom je smislu dovoljno suprotstaviti, od predmeta razmatranih u ovom mišljenju, onaj u kojemu je donesena presuda od 4. listopada 2018., Komisija/Francuska (porez po odbitku) (C-416/17, EU:C:2018:811), s jedne strane, i onaj u kojemu je donesena presuda od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603), s druge.

¹⁴¹ Za ilustraciju vidjeti nedavnu presudu od 5. prosinca 2017., M. A. S. i M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936).

¹⁴² Pri čemu je „pojašnjenje” zapravo eufemizam za stavljanje izvan snage.

167. Ipak, u svakom slučaju postoji transversalna obveza ili čak četvrti uvjet: na koji god od triju uvjeta da se najviši nacionalni sud poziva, taj sud mora *adekvatno obrazložiti* svoj zaključak da predmet koji razmatra nije obuhvaćen obvezom upućivanja zahtjeva na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a.

168. Naravno, ne postoji univerzalno mjerilo na temelju kojeg bi se odredilo što je to adekvatno te stoga dovoljno obrazloženje. Sve ovisi o prirodi predmeta, njegovoj složenosti te prije svega o argumentima koji su izneseni sudu koji odlučuje o predmetu i argumentima koji su sadržani u spisu predmeta. Međutim, te u svakom slučaju, ako je pred najvišim nacionalnim sudom doista istaknuto relevantno pitanje u pogledu prava Unije, taj je sud dužan jasno i izričito navesti koji je od triju uvjeta (iznimaka) primjenjiv na taj predmet i pružiti barem kratko objašnjenje zbog čega je to tako.

169. Smatram da je važno jasno naglasiti tu obvezu. Opće, neodređeno i uvelike nepotkrijepljeno pozivanje na „*acte clair*” ili presudu CILFIT, koje nije popraćeno stvarnim i konkretnim okolnostima predmeta uvjetovanim obrazloženjem zašto točno ne postoji obveza upućivanja zahtjeva s obzirom na meritum dotičnog predmeta, ne ispunjava taj minimalan zahtjev¹⁴³. Nasuprot tomu, prema doduše objektivnom i izvanjskom pristupu obvezi upućivanja zahtjeva u interesu sustavne ujednačenosti tumačenja, koji se zagovara u ovom mišljenju, obrazloženje koje najviši nacionalni sud mora pružiti reakcija je ili na činjenicu da su tom sudu stranke odnosnog postupka skrenule pozornost na određene elemente ili na činjenicu da ti elementi jasno proizlaze iz samog postupka ili spisa predmeta. Dakle, obveza obrazlaganja prirodna je posljedica obveze suca da reagira na sve relevantne okolnosti ili argumente koji se pred njime iznose.

170. Jednostavno rečeno, sudac nije dužan samoinicijativno tražiti probleme koji bi mogli postojati u pogledu tumačenja određene odredbe prava Unije. Međutim, problemi u pogledu tumačenja na koje mu se skrene pozornost, osobito oni koje stranke istaknu, ne mogu se „gurnuti pod tepih” bez odgovarajućeg obrazloženja, tako da se jednom rečenicom jednostavno navede da je „sve jasno i da nema razumne sumnje”.

171. Naposljetku, smatram da obvezu obrazlaganja, iako će vjerojatno proizlaziti i iz relevantnih nacionalnih pravila, ujedno nameće pravo Unije u skladu s člankom 47. Povelje. Sasvim je logično da će predmet koji se razmatra u nacionalnom sudskom postupku, ako se u njemu valjano ističe pitanje u pogledu prava Unije, vjerojatno biti obuhvaćen područjem primjene prava Unije u dijelu u kojem se odnosi na primjenu drugih elemenata tog prava. Osim toga, u takvom bi predmetu bio primjenjiv i sam članak 267. UFEU-a. Stoga, takav predmet, i bilo koja s njime povezana nacionalna odluka, jasan su primjer provedbe prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje.

172. Namjerno ću se tu zaustaviti. Pitanja u vezi s provedbom obveze upućivanja zahtjeva možda će se razmatrati u budućim predmetima. Međutim, da bi se o takvim pitanjima moglo jednog dana raspravljati, prvo je potrebno značajno preispitati opseg i prirodu obveze upućivanja zahtjeva. Rasprava o daljnjim pitanjima pravnih lijekova može postati relevantna samo ako i kada se taj prvi korak napravi.

173. Završavam trima općim napomenama.

¹⁴³ Vidjeti, u tom smislu, presudu od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, t. 53.).

174. Kao prvo, zašto je presudu CILFIT sada potrebno preispitati? Naime, iz uvjerljivih mišljenja svih mojih cijenjenih kolega spomenutih u ovom mišljenju jasno proizlazi da Sud u tu presudu vjerojatno neće olako zadirati. Osim toga, cynično bi se moglo reći da, s obzirom na to pristup iz presude CILFIT ne funkcionira više od 40 godina, još nekoliko godina ili desetljeća neće napraviti razliku. U inerciji usto postoji određena lijepa jednostavnost i mudrost, osobito kada sustav u cjelini pronade nekakvu ravnotežu. Da se vratim metafori upotrijebljenoj u uvodu ovog mišljenja, možda je pametnije ne dirati u osinje gnijezdo. U suprotnom, nitko ne zna tko bi mogao nastradati.

175. Takvo razmišljanje, koliko god da je privlačno, ima jasne granice. Nije zdravo za institucionalni autoritet i legitimnost bilo kojeg suda da ga se smatra irelevantnim, tako da se zanemaruju njegove smjernice, i to zbog dobrog razloga. Osim toga, ako se takva irelevantnost dotiče jednog od ključnih parametara čitavog pravosudnog sustava, za potrebe čijeg se urednog funkcioniranja i barem dijela njegove provedbe taj sustav mora oslanjati na druge, može zavladati poprilično nezdravi skepticizam te se s vremenom proširiti na druga područja i pitanja. Naposljetku, vjerojatno će nastati napetost ako se tako osjetljiva ravnoteža poremeti iznenadnim izbojem selektivne provedbe takvih pravila, zbog čega bi se oni izloženi takvoj provedbi opravdano mogli upitati: zašto mi? Na taj način, budući da osinje gnijezdo nije ostavljeno na miru, preispitivanje pravila postaje nužno kako bi se ona mogla jednako provoditi u odnosu na sve.

176. Kao drugo, moglo bi se tvrditi da prijedlog koji se iznosi u ovom mišljenju, time što je usredotočen na makro ili javnu svrhu obveze upućivanja zahtjeva, zanemaruje pojedinačne stranke sporova i njihova subjektivna prava. Osim toga, ako se u određenju opsega obveze upućivanja zahtjeva i iznimki od te obveze zanemare subjektivne sumnje u pojedinačnom predmetu, ono postaje neodređeno, jer se oslanja na apstraktne pojmove poput razilaženja u tumačenju.

177. Smatram da je pristup iz presude CILFIT problematičan upravo zbog nejasnoća u konceptualnom razlikovanju između makro/mikro (javne/privatne) svrhe i objektivnih/subjektivnih uvjeta obveze upućivanja zahtjeva. Osim toga, pristup iz presude CILFIT bio je jedinstven u još jednom aspektu: obveza upućivanja zahtjeva podvrgnuta je prvenstveno pojedinačnim i subjektivnim uvjetima konkretnog predmeta koji se razmatra pred najvišim sudom, a da pojedincima pritom nisu priznata apsolutno nikakva prava za provedbu te obveze.

178. Ako se, kao što se u ovom mišljenju predlaže, uvaži prvenstveno sustavna i strukturna priroda obveze upućivanja zahtjeva, koja bi se u tom slučaju temeljila na objektivnijim razlozima povezanim sa sustavnim potrebama u pojedinačnom predmetu, sve to bi moglo pojedinačnim strankama sporova pružiti mnogo više uporišta za argumentaciju u pojedinačnom predmetu nego za subjektivne sumnje suda. Osim toga, iako su djelomično odvojeni od okolnosti pojedinačnih predmeta, uvjeti koji se predlažu u ovom mišljenju po svojoj su prirodi i artikulaciji zapravo mnogo precizniji od onih iz presude CILFIT. Nadalje, za razliku od aktualnih i beskrajnih rasprava o tome čine li iznimke iz presude CILFIT kumulativne uvjete ili samo alat, uvjeti koji se predlažu u ovom mišljenju očito su kumulativni, što potvrđuje obvezu izričitog i adekvatnog obrazlaganja.

179. Kao treće i posljednje, ne bi li takvo „popuštanje” pristupa iz presude CILFIT, kojim se više ne bi usredotočilo na pravilnu primjenu prava Unije u svakom pojedinom predmetu koji se razmatra pred najvišim sudom, činilo odbacivanje ključne odgovornosti Suda da osigura jedinstvo i ujednačenost prava Unije?

180. Poprilično sam mnogo prostora u ovom mišljenju posvetio nastojanju da objasnim zašto smatram da je ujednačenost kojoj presuda CILFIT teži u pogledu pravilne primjene prava Unije u svakom pojedinačnom predmetu zapravo mit. S obzirom na decentraliziranu i difuznu prirodu pravosudnog sustava Unije, najbolje što se ikad može postići jest razumna ujednačenost u tumačenju prava Unije, što je samo po sebi veoma zahtjevan zadatak. Što se tiče ujednačenosti u primjeni i ishodima, odgovor je poprilično jednostavan: ne može se izgubiti nešto čega nikad nije ni bilo¹⁴⁴.

V. Zaključak

181. Predlažem da Sud na prvo pitanje koje mu je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) odgovori na sljedeći način:

„U skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a, sud države članice protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka upućuje predmet Sudu ako taj predmet otvara, kao prvo, opće pitanje u pogledu tumačenja prava Unije, koje je, kao drugo, razumno moguće tumačiti na više načina te ako se, kao treće, način na koji treba tumačiti pitanje u pogledu prava Unije o kojem je riječ ne može izvesti iz postojeće sudske prakse Suda. Ako takav nacionalni sud, pred kojim je otvoreno pitanje u pogledu tumačenja prava Unije, odluči ne podnijeti zahtjev za prethodnu odluku na temelju te odredbe, dužan je adekvatno obrazložiti koji od navedenih triju uvjeta nije ispunjen i zašto.”

¹⁴⁴ Walton, I., „The Complete Angler”, Gay & Bird, London, 1901., poglavlje V.