



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MICHALA BOBKA,
predstavljeni 15. aprila 2021¹

Zadeva C-561/19

**Consorzio Italian Management,
Catania Multiservizi SpA
proti
Rete Ferroviaria Italiana SpA**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija))

„Predhodno odločanje – Člen 267, tretji odstavek, PDEU – Sodišče države članice, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva – Dolžnost predložitve – Obseg – Izjeme in merila, ki izhajajo iz sodbe Cilfit in drugi“

Kazalo

I.	Uvod	2
II.	Pravni okvir	3
III.	Dejansko stanje, nacionalni postopek in vprašanja za predhodno odločanje	4
IV.	Presoja	6
	A. Večplastnost prvega vprašanja za predhodno odločanje	7
	1. Zunanja plast prvega vprašanja: odločitev o predložitvi vprašanja za predhodno odločanje je vedno v pristojnosti nacionalnega sodišča	7
	2. Globlja plast prvega vprašanja: ali je res treba predložiti vsa vprašanja za predhodno odločanje?	9
	B. Sodba Cilfit (in sodbe v poznejših zadevah)	11
	1. Razlogi za obstoj dolžnosti predložitve	12

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

2. Izjeme od dolžnosti predložitve	13
3. Poznejša uporaba sodbe Cilfit v praksi (Sodišča)	16
C. Težave, povezane s sodbo Cilfit	20
1. Konceptualne težave	20
2. Težave, povezane z izvedljivostjo	22
3. Težave, ki so posledica sistemske neusklajenosti s pravnimi sredstvi, določenimi v pravu Unije	25
4. Težave, ki so posledica razvoja prava in sodnega sistema Unije	28
5. Vmesni povzetek	29
D. Predlog	30
1. Splošno ali posplošljivo vprašanje glede razlage prava Unije	31
2. Razumna možnost obstoja več razlag	34
3. Neobstoj sodne prakse Sodišča	36
4. Obveznost obrazložitve (in nerešeno vprašanje njenega izpolnjevanja)	37
V. Predlog	39

I. Uvod

1. Predstavljam si, da so imeli študentje prava Unije drugače kakor nacionalna sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, sodbo Cilfit in drugi² vedno zelo radi. V preteklem desetletju ali dveh je srce marsikaterega študenta prava Unije verjetno vztrepetalo od veselja in olajšanja ob pogledu na izpitno polo ali esejsko nalogo, na kateri je pisalo „Cilfit“, „izjeme od dolžnosti predložitve“ in „utemeljite“. Vprašanja v zvezi z izvedljivostjo izjem od dolžnosti predložitve vprašanja za predhodno odločanje, ki so se izoblikovale v sodbi Cilfit, zlasti izjeme glede neobstoja razumnega dvoma, ki ga mora ugotoviti nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, namreč z vidika tehtanja argumentov najbrž niso najbolj zahtevna. Ali morajo ta sodišča v resnici opraviti primerjavo (vseh) enako verodostojnih jezikovnih različic prava Unije? Kako naj bi s praktičnega vidika ugotovila, ali je zadeva enako očitna tudi za sodišča drugih držav članic in Sodišče?

2. Dolžnost predložitve vprašanja za predhodno odločanje na podlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU, ter izjeme od te dolžnosti, zlasti pa njeno izvrševanje, že vrsto let veljajo za pregovorno osje gnezdo prava Unije. Vsi se dobro zavedamo, da obstaja. Vsi lahko o njem razpravljamo ali celo pišemo strokovne članke. Vendar vsi vemo, da je v resnici najbolje, da vanj ne drezamo. Če zavzamem pragmatično (ali cinično) stališče, lahko rečem, da celoten sistem predhodnega

² Sodba z dne 6. oktobra 1982 (283/81, EU:C:1982:335; v nadaljevanju: sodba Cilfit).

odločanja deluje, ker se sodba Cilfit dejansko ne izvaja oziroma ker njeno izvajanje zagotovo ni dosledno. Zamisli pogosto izgubijo svojo privlačnost, ko se je treba bolj poglobljeno ukvarjati z njimi.

3. Iz več razlogov, predstavljenih v teh sklepnih predlogih, Sodišču predlagam, naj se vrne k spisu „Cilfit“. Predlog, ki ga podajam v zvezi s tem, je dokaj preprost: dolžnost predložitve, ki temelji na členu 267, tretji odstavek, PDEU, in izjeme od te dolžnosti je treba prilagoditi tako, da bodo odražale potrebe sedanjega sodnega sistema, kot ga določa pravo Unije, in da jih bo mogoče dejansko uporabljati (in nekega dne morda tudi izvrševati).

4. Vendar predlagani proces prilagoditve zahteva korenito spremembo paradigme. Logika in fokus dolžnosti predložitve ter izjem od te dolžnosti ne bi smela več temeljiti na zahtevi po neobstoju razumnega dvoma glede pravilne *uporabe* prava Unije v *posamezni* zadevi, ki temelji na *subjektivnem* dvomu sodišča, ampak na *objektivnejši* zahtevi po zagotavljanju enotne *razlage* prava Unije po vsej Evropski uniji. Drugače povedano, izvajanje dolžnosti predložitve vprašanja za predhodno odločanje se ne bi smelo prvenstveno osredotočati na iskanje pravih odgovorov, ampak na prepoznavanje pravih vprašanj.

II. Pravni okvir

5. Člen 267 PDEU določa:

„Sodišče Evropske unije je pristojno za predhodno odločanje o vprašanjih glede:

(a) razlage Pogodb;

(b) veljavnosti in razlage aktov institucij, organov, uradov ali agencij Unije.

Kadar se takšno vprašanje postavi kateremu koli sodišču države članice in če to sodišče meni, da je treba glede vprašanja sprejeti odločitev, ki mu bo omogočila izreči sodbo, lahko to vprašanje predloži v odločanje Sodišču.

Kadar je takšno vprašanje postavljeno v postopku, ki teče pred sodiščem države članice, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, je to sodišče dolžno predložiti zadevo Sodišču.

[...]“

6. Člen 99 Poslovnika Sodišča določa:

„Če je vprašanje, predloženo Sodišču v predhodno odločanje, enako vprašanju, o katerem je Sodišče že odločalo, če je iz sodne prakse mogoče jasno sklepati, kakšen je odgovor na tako vprašanje, ali če odgovor na vprašanje, predloženo v predhodno odločanje, ne dopušča nobenega razumnega dvoma, lahko Sodišče na predlog sodnika poročevalca in po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odloči z obrazloženim sklepom.“

III. Dejansko stanje, nacionalni postopek in vprašanja za predhodno odločanje

7. Družba Rete Ferroviaria Italiana SpA (v nadaljevanju: RFI) je družbama Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi SpA (v nadaljevanju: pritožnici) 23. februarja 2006 oddala javno naročilo za opravljanje „storitev čiščenja, vzdrževanja opreme prostorov in drugih odprtih površin, dostopnih javnosti, ter pomožnih storitev na postajah, objektih, uradih in delavnicah, ki so na celotnem ozemlju, ki spada pod upravo Direzione Compartimentale Movimento Cagliari [(regionalni direktorat za promet v Cagliariu, Italija)]“.

8. Pogodba o izvedbi javnega naročila je vsebovala pogodbeno klavzulo, s katero se je omejila možnost spremembe cen. Pritožnici sta med izvajanjem navedenega javnega naročila družbi RFI predlagali spremembo cene javnega naročila zaradi domnevnega povečanja pogodbenih stroškov, ki je bilo posledica zvišanja stroškov za osebje. Družba RFI je ta predlog zavrnila.

9. Pritožnici sta pri Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (deželno upravno sodišče za Sardinijo, Italija) vložili tožbo zoper družbo RFI. Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (deželno upravno sodišče za Sardinijo) je s sodbo z dne 11. junija 2014 to tožbo zavrnilo. Ugotovilo je, da se člen 115 Decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (zakonska uredba št. 163 – zakonik o javnih naročilih gradenj, storitev in blaga za izvedbo direktiv 2004/17/ES in 2004/18/ES; v nadaljevanju: zakonska uredba št. 163/2006) ne uporablja za dejavnosti, ki spadajo v posebne sektorje, kot so storitve čiščenja, če se nanašajo na nujne elemente omrežja železniškega prometa. Prav tako je ugotovilo, da sprememba cen v skladu s členom 1664 Codice Civile (civilni zakonik) ni obvezna in da lahko pogodbene stranke odstopajo od te določbe.

10. Pritožnici sta pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija) vložili pritožbo zoper to sodbo. Trdili sta, da se člen 115 zakonske uredbe št. 163/2006 ali, podredno, člen 1664 civilnega zakonika uporablja za javno naročilo iz postopka v glavni stvari. Poleg tega sta navedli, da pravila nacionalnega prava v delu, v katerem povzročijo izključitev spremembe cen v prometnem sektorju in v zadevnih pogodbah o čiščenju, kršijo Direktivo 2004/17/ES.³ Ta pravila naj bi povzročila nepravilno in nesorazmerno pogodbeno neravnotežje, v končni fazi pa naj bi se zato spremenila tudi pravila delovanja trga. Če naj bi se Direktiva 2004/17 razlagala tako, da izključuje spremembo cen v vseh pogodbah, ki so bile sklenjene in se uporabljajo za posebne sektorje, naj posledično ne bi bila veljavna.

11. V tem okviru je Consiglio di Stato (državni svet) 24. novembra 2016 Sodišču v predhodno odločanje predložil ti vprašanji:

„1. Ali je razlaga nacionalnega prava, ki izključuje spremembo cen v javnih naročilih v zvezi s tako imenovanimi ‚posebnimi sektorji‘, zlasti tistimi, katerih predmet se razlikuje od tistih, na katere se nanaša Direktiva 2004/17, vendar so z njimi funkcionalno povezana, v skladu s pravom Evropske unije (zlasti s členom 3(3) PEU, s členi 26, od 56 do 58 in 101 PDEU, s členom 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in z Direktivo [2004/17])? “

³ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 7, str. 19).

2. Ali je Direktiva [2004/17] (če se ugotovi, da izključitev spremembe cen v vseh pogodbah, ki so bile sklenjene in se izvajajo v okviru tako imenovanih ‚posebnih sektorjev‘, izhaja neposredno iz navedene direktive) v skladu z načeli Evropske unije (zlasti s členi 3(1) PEU, s členi 26, od 56 do 58 in 101 PDEU ter s členom 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah), ‚zaradi nepravilnosti, nesorazmernosti, ogrožitve pogodbenega ravnotežja in s tem tudi pravil o učinkovitem trgu?‘

12. Sodišče je odgovorilo s sodbo z dne 19. aprila 2018.⁴ Sodišče je v zvezi s prvim vprašanjem ugotovilo, da predložitveno sodišče ni podalo nobenega pojasnila, zakaj je razlaga člena 3(3) PEU ali členov 26, 57, 58 in 101 PDEU upoštevana za rešitev spora o glavni stvari. Člen 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) se, podobno kot ostale določbe Listine, za države članice uporablja samo takrat, ko izvajajo pravo Unije, kar pa v postopku v glavni stvari ni bilo podano. Sodišče je tako odločilo, da prvo vprašanje, kar se tiče navedenih določb, ni dopustno.⁵

13. V zvezi z Direktivo 2004/17 ter splošnimi načeli, na katerih ta temelji, zlasti z načeloma enakega obravnavanja in preglednosti, pa je Sodišče ugotovilo, da jih je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo pravilom nacionalnega prava, ki ne določajo možnosti periodične spremembe cen po tem, ko je javno naročilo v sektorjih, na katere se ta direktiva nanaša, že oddano. Sodišče je ob upoštevanju navedenega odgovora, menilo, da je drugo vprašanje hipotetično.

14. Pritožnici sta 28. oktobra 2018, to je po razglasitvi navedene sodbe in pred javno obravnavo, ki je potekala 14. novembra 2018, Consiglio di Stato (državni svet) predlagali, naj Sodišču predloži nova vprašanja za predhodno odločanje. Pritožnici v bistvu trdita, da Sodišče v navedeni sodbi ni zavzelo stališča glede vprašanja, ali so storitve čiščenja funkcionalno povezane s storitvijo prevoza. Pri tem pa navajata, da Sodišče v navedeni sodbi predpostavlja, da trajanja pogodbenega razmerja, kot je sklenjeno na podlagi javnega razpisa, ni mogoče podaljšati. Vendar naj to ne bi odražalo dejanskega stanja v Italiji, kjer se organi javne uprave pogosto odločajo za podaljšanje veljavnosti javnih naročil storitev, tudi za nedoločen čas, zaradi česar se vzpostavlja položaj pogodbenega neravnotežja. Pritožnici se v podkrepitev svojega stališča sklicujeta na uvodne izjave 9, 10 in 45 ter na člen 57 Direktive 2004/17.

15. Po mnenju Consiglio di Stato (državni svet), ki ima v postopku v glavni stvari ponovno vlogo predložitvenega sodišča, pritožnici s tem postavljata nova vprašanja za predhodno odločanje. Vendar se predložitveno sodišče sprašuje, ali je v okoliščinah postopka v glavni stvari ta vprašanja v skladu s členom 267, tretji odstavek, PDEU dolžno predložiti Sodišču. Predložitveno sodišče meni, da obveznosti, v skladu s katero mora sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, predložiti vprašanje za predhodno odločanje, ni mogoče ločiti od sistema ‚procesnih predpostavk‘, ki stranke v postopku spodbuja k temu, da nacionalnemu sodišču ‚enkrat za vselej‘ predložijo vse vidike nacionalnega prava, za katere menijo, da so v nasprotju s pravom Unije. V nasprotnem primeru bi ‚verižno‘ postavljanje vprašanj za predhodno odločanje – poleg tega, da bi lahko privedlo do morebitnih zlorab, ki bi v skrajnih primerih pomenile resnično ‚zlorabo postopka‘ – zaradi obveznosti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe ogrozilo učinkovito uveljavljanje pravice do sodnega varstva in načela odločanja brez nepotrebnega odlašanja.

⁴ Sodba Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi (C-152/17, EU:C:2018:264).

⁵ Prav tam (točke od 33 do 35).

16. V tem dejanskem in pravnem okviru je Consiglio di Stato (državni svet) Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je nacionalno sodišče, zoper katerega odločitve ni pravnega sredstva, v skladu s členom 267 PDEU načeloma dolžno vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe glede vprašanja razlage prava Unije tudi v primerih, v katerih ena izmed strank v postopku takšno vprašanje postavi po sprejetju prvega akta, ki pomeni začetek postopka oziroma spustitev v postopek, ali po tem, ko se začne prvo posvetovanje o zadevi, ali pa tudi po tem, ko je bil prvi predlog za sprejetje predhodne odločbe že predložen Sodišču Evropske unije?
2. Ali so člani 115, 206 in 217 zakonske uredbe št. 163/2006, kot se razlagajo v upravni sodni praksi, v skladu s katero je izključena sprememba cen v javnih naročilih v zvezi s tako imenovanimi posebnimi sektorji, zlasti tistimi, katerih predmet se razlikuje od tistih, na katere se nanaša Direktiva [2004/17], vendar so z njimi funkcionalno povezana – iz zgoraj navedenih razlogov – v skladu s pravom Evropske unije (zlasti s členi 4(2), 9, 101(1)(e), 106, 151 – ter z Evropsko socialno listino, podpisano 18. oktobra 1961 v Torinu, in Listino Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev iz leta 1989, na kateri se zadnjenavedeni člen sklicuje – 152, 153 in 156 PDEU; členoma 2 in 3 PEU; ter členom 28 [Listine])?
3. Ali so člani 115, 206 in 217 zakonske uredbe št. 163/2006, kot se razlagajo v upravni sodni praksi, v skladu s katero je izključena sprememba cen v javnih naročilih v zvezi s tako imenovanimi posebnimi sektorji, zlasti tistimi, katerih predmet se razlikuje od tistih, na katere se nanaša Direktiva [2004/17], vendar so z njimi funkcionalno povezana – iz zgoraj navedenih razlogov – v skladu s pravom Evropske unije (zlasti s členom 28 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, z načelom enakega obravnavanja, določenim v členih 26 in 34 PDEU, ter načelom svobode gospodarske pobude, ki ga priznava tudi člen 16 [Listine])?“

17. Pisna stališča so predložile pritožnici, družba RFI, italijanska vlada in Evropska komisija. Zainteresirane stranke ter nemška in francoska vlada so se udeležile obravnave 15. julija 2020.

IV. Presoja

18. V skladu z zahtevo Sodišča se bom v teh sklepnih predlogih osredotočil na prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče. To vprašanje je dvoplastno. Po eni strani je mogoče prvo vprašanje glede na njegovo besedilo razumeti tako, kot da se z njim preprosto sprašuje, ali je nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, dolžno vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe v konkretnem dejanskem primeru, v katerem so prisotni trije elementi: (i) če vprašanje postavi ena izmed strank v postopku; (ii) če se vprašanje postavi po sprejetju prvega akta, ki pomeni začetek postopka oziroma spustitev v postopek; in (iii) če se vprašanje postavi po tem, ko je bil prvi predlog za sprejetje predhodne odločbe že predložen Sodišču. Na ta vprašanja ni težko odgovoriti. Odgovor pravzaprav izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča (kot bo v nadaljevanju prikazano v razdelku A).

19. Po drugi strani pa menim, da tak odgovor ne bi ustrezal vprašanjem, na katera je dejansko opozorilo predložitveno sodišče. To ugotavlja, da so stranke postavile dodatna vprašanja, o katerih je mogoče odločiti na podlagi odgovora, ki ga je Sodišče že zagotovilo. Vendar predložitveno sodišče tudi priznava, da se porajajo nova vprašanja, o katerih pa ni mogoče odločiti na enak način. Predložitveno sodišče v zvezi s temi dodatnimi vprašanji izpostavlja, da je, glede na to, da ima v skladu z nacionalnim pravom vlogo sodišča, ki odloča na zadnji stopnji,

dolžno predložiti zadevo Sodišču, ker mu je postavljeno vprašanje glede razlage prava Unije.⁶

20. Na tej točki se v celoti pokaže širša problematika prvega vprašanja za predhodno odločanje, in sicer, ali dolžnost predložitve, ki jo imajo sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, velja v vseh primerih, v katerih se ne glede na to, ali je bil prvi predlog za sprejetje predhodne odločbe v isti zadevi že predložen, porajajo dvomi glede pravilne uporabe prava Unije v konkretni zadevi? Kakšen je pravi obseg dolžnosti predložitve vprašanja za predhodno odločanje in izjem od te dolžnosti, zlasti z vidika zadev, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari?

21. Pri podajanju odgovora na to vprašanje bom najprej predstavil sedanji obseg dolžnosti predložitve in izjeme od te dolžnosti (razdelek B). Nato bom preučil različne težave, ki izhajajo iz sodne prakse, pri čemer bom v nadaljevanju ponazoril, zakaj je treba te težave obravnavati kot razloge, iz katerih Sodišču predlagam, naj dolžnost predložitve opredeli drugače (razdelek C). Na koncu pa bom v zvezi s tem podal konkreten predlog (razdelek D).

A. Večplastnost prvega vprašanja za predhodno odločanje

22. Elementi, na katere se sklicuje predložitveno sodišče, se nanašajo na tri vidike: (i) *vlogo strank* pri postavljanju vprašanja za predhodno odločanje; (ii) *čas* postavitve vprašanja glede na različne stopnje, ki jih lahko ima sodni postopek na nacionalni ravni; in (iii) *možnost vložitve drugega predloga* za sprejetje predhodne odločbe v okviru istega sodnega postopka. Če bi se ti trije vidiki razumeli kot tri ločena vprašanja, in ne kot tri opredelitve enega in istega vprašanja, bi se lahko odgovor na ta vprašanja zlahka izpeljal iz ustaljene sodne prakse Sodišča.

1. Zunanja plast prvega vprašanja: odločitev o predložitvi vprašanja za predhodno odločanje je vedno v pristojnosti nacionalnega sodišča

23. Prvič, če predložitveno sodišče meni, da je odgovor Sodišča potreben, da lahko izreče sodbo, je odločitev o predložitvi zadeve v predhodno odločanje v izključni pristojnosti tega sodišča. Seveda lahko nacionalno sodišče, tako kot vsako drugo sodišče, v zvezi z možnostjo predložitve vprašanja za predhodno odločanje prisluhne stališčem strank v postopku. Vendar ureditev, ki jo določa člen 267 PDEU, vzpostavlja neposredno sodelovanje med Sodiščem in nacionalnimi sodišči v okviru postopka, ki ne poteka na predlog strank.⁷ Zato zgolj dejstvo, da je ena od strank v sporu o glavni stvari postavila določena vprašanja glede prava Unije, ne zadošča za to, da bi zadevno sodišče moralo ugotoviti, da je bilo postavljeno vprašanje v smislu člena 267 PDEU, kar bi pomenilo, da je vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe obvezna.⁸ Po drugi strani pa to tudi pomeni, da lahko nacionalno sodišče predlog za sprejetje predhodne odločbe vložiti po uradni dolžnosti.⁹

⁶ V zvezi s tem se sklicuje na ustaljeno sodno prakso Sodišča, zlasti na sodbo z dne 18. julija 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, točka 25).

⁷ Glej na primer sodbe z dne 12. februarja 2008, Kempster (C-2/06, EU:C:2008:78, točka 41); z dne 9. novembra 2010, VB Pénzügyi Lízing (C-137/08, EU:C:2010:659, točka 28), in z dne 18. julija 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, točka 28).

⁸ Kot izhaja že iz sodbe z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:335, točka 9). Glej tudi sodbo z dne 10. januarja 2006, IATA in ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, točka 28).

⁹ Kot izhaja že iz sodbe z dne 16. junija 1981, Salonia (126/80, EU:C:1981:136, točka 7). Glej tudi sodbo z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi (C-416/10, EU:C:2013:8, točka 65).

24. Drugič, odločitev o tem, v kateri fazi postopka bo Sodišču predložilo vprašanje za predhodno odločanje, je v pristojnosti nacionalnega sodišča.¹⁰ Nacionalno sodišče je v najboljšem položaju, da presodi, v kateri fazi postopka je sprejetje predhodne odločbe Sodišča nujno.¹¹ Sodišče zahteva le, da spor ob vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe še vedno poteka.¹²

25. Z vidika Sodišča in njegove želje, da predložitvenemu sodišču poda kar se da koristen odgovor, je seveda jasno, da so položaji, v katerih se nacionalno sodišče za predložitev zadeve Sodišču odloči šele po tem, ko so se spor in vse njegove posledice že pokazali, lahko le dobrodošli. Zato se lahko v nekaterih primerih v interesu dobrega delovanja sodnega sistema zahteva, da Sodišče o zadevi odloča šele po kontradiktorni obravnavi pred predložitvenim sodiščem. Vendar to samo po sebi ni pogoj, ki ga določa Sodišče.¹³

26. Prav tako menim, da Sodišče ne bi nasprotovalo nacionalnim pravilom ali določbam, ki zahtevajo ali določajo koncentracijo postopkov, zlasti pred pritožbenimi ali vrhovnimi sodišči, pri tem pa stranke v postopku zavezujejo, da nove ali dodatne trditve navedejo v določenem roku ali v določeni fazi sodnega postopka. Res pa je, da je Sodišče v preteklosti praviloma izražalo nezadovoljstvo, če so takšni roki ali pravila glede koncentracije postopka nacionalnim sodiščem dejansko onemogočali postavljanje vprašanj glede združljivosti nacionalnih predpisov s pravom Unije.¹⁴

27. Logika sodne prakse Sodišča na tem področju torej vključuje zagotavljanje, da nacionalna procesna pravila ne preprečujejo postavljanja vprašanj glede prava Unije, kar pomeni, da je mogoče predloge za sprejetje predhodne odločbe vložiti ne glede na fazo postopka. To pa lahko v praksi privede do morebitne neuporabe vsakršnih omejujočih pravil nacionalnega prava.¹⁵

28. Vendar se v okviru obravnavane zadeve zdi, da se vprašanje, ali bi lahko morebitna dolžnost predložitve iz člena 267 PDEU nastala „tudi v primerih, v katerih ena izmed strank v postopku [nacionalnemu sodišču] takšno vprašanje postavi po sprejetju prvega akta, ki pomeni začetek postopka oziroma spustitev v postopek, ali po tem, ko se začne prvo posvetovanje o zadevi,“ postavlja zaradi sprejetja drugačne rešitve. V obravnavani zadevi se namreč zdi, da v nacionalnem pravu dejansko ne obstaja nobeno omejujoče pravilo, saj je strankam v postopku očitno dovoljeno, da pred predložitvenim sodiščem (ponovno) predstavijo elemente, ki so že bili predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe. Vendar bi bilo, milo rečeno, zelo nenavadno, če bi se začelo na zgoraj navedeno „potrditveno“ sodno prakso, v kateri se je vselej kategorično vztrajalo pri tem, da imajo nacionalna sodišča popolno svobodo pri postavljanju *kakršnega koli* vprašanja glede prava Unije v *kateri koli* fazi postopka, sklicevati zato, da bi se kar naenkrat skušalo priti do nasprotne rešitve, in sicer do popolne zaustavitve vsakršne nadaljnje razprave, ki jo nacionalno pravo sicer dopušča, po prejemu odločbe Sodišča na nacionalni ravni.

¹⁰ Glej na primer sodbi z dne 17. julija 2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, točka 29 in navedena sodna praksa), in z dne 22. decembra 2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, točka 20 in navedena sodna praksa).

¹¹ Glej na primer sodbo z dne 11. junija 1987, X (14/86, EU:C:1987:275, točka 11).

¹² Glej na primer sodbo z dne 13. aprila 2000, Lehtonen in Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, točka 19).

¹³ Sodba z dne 28. junija 1978, Simmenthal (70/77, EU:C:1978:139, točki 10 in 11). Glej na primer tudi novejšo sodbo z dne 1. februarja 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, točki 32 in 33).

¹⁴ Glej na primer sodbo z dne 14. decembra 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, točki 19 in 20). V zvezi z morebitno omejitvijo obsega (nadaljnjih) pritožb glej tudi sodbo z dne junija 2002, Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, točki 17 in 18).

¹⁵ Splošneje glej tudi sodbo z dne 5. oktobra 2010, Elčinov (C-173/09, EU:C:2010:581, točka 25), ali z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi (C-416/10, EU:C:2013:8, točka 67).

29. Tretjič, to bi bilo tudi zelo težko uskladiti s tradicionalnim pristopom Sodišča v zvezi s tretjim elementom, ki ga je izpostavilo predložitveno sodišče, in sicer z možnostjo ponovne predložitve vprašanja za predhodno določanje. V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče vedno vztrajalo, da lahko nacionalna sodišča zadevo povsem svobodno predložijo Sodišču, če menijo, da je to potrebno, ne da bi okoliščina, da so bile določbe, katerih razlaga se prosi, že razložene, Sodišče ovirala pri tem, da znova odloči.¹⁶

30. Enako velja tudi v okviru istega nacionalnega postopka. Po mnenju Sodišča je „[t]aka predložitev [...] utemeljena, če nacionalno sodišče naleti na težave v zvezi z razumevanjem ali uporabo sodbe, ko postavi Sodišču novo pravno vprašanje ali ko mu predloži v presojo nove vidike, zaradi katerih bi o prej postavljenem vprašanju Sodišče lahko razsodilo drugače“.¹⁷ Novega predloga za sprejetje predhodne odločbe torej ni mogoče vložiti le v zvezi z istimi določbami prava Unije, ampak tudi z drugimi določbami ali vprašanji v okviru istega postopka.

31. Iz tega izhaja, da je mogoče na prvo vprašanje na kratko odgovoriti tako, da se predlog za sprejetje predhodne odločbe lahko vloži kadar koli, ne glede na to, ali je Sodišče že izdalo predhodno odločbo, če predložitveno sodišče meni, da je odgovor Sodišča potreben zato, da bi lahko izreklo sodbo. To pa je vselej v pristojnosti nacionalnega sodišča, ki odločitev v zvezi s tem sprejme ob upoštevanju kakršnega koli razumnega dvoma, ki ga lahko še vedno ima v zvezi s pravilno uporabo prava Unije v sporu, o katerem odloča.

2. Globlja plast prvega vprašanja: ali je res treba predložiti vsa vprašanja za predhodno odločanje?

32. Na kratko, to je v izključni pristojnosti predložitvenega sodišča, ki se odloči na podlagi lastne presoje (subjektivne) potrebe po nadaljnjih usmeritvah Sodišča. Vendar se je treba vprašati, ali je to res pravi odgovor? Ali ne gre pri tej izjavi morda za opis dejanske težave? Ali bi morala v zadevah, kakršna je obravnavana, res obstajati dolžnost predložitve?

33. Ob upoštevanju tega je jasno, da ima vprašanje predložitvenega sodišča še eno, veliko globljo plast. To dodatno potrjuje dejstvo, da v postopku v glavni stvari hkrati obstajajo *vsii trije elementi*, ki so bili v prejšnjem oddelku obravnavani kot tri samostojna vprašanja. Tako se postavlja vprašanje, ali je predložitveno sodišče kljub vsem navedenim okoliščinam še vedno dolžno vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe.

34. Menim, da na takšno vprašanje ni mogoče ustrezno odgovoriti na način, kot je bil prikazan v prejšnjem razdelku. Prav tako menim, da nanj ni mogoče odgovoriti z navedbo, da se obravnavana zadeva nanaša zgolj na zavezujočo naravo in spoštovanje prejšnje sodbe Sodišča. Zagotovo drži, da že od sodbe *Da Costa*¹⁸ dalje velja, kot je bilo pozneje potrjeno tudi v sodbi *Cilfit*,¹⁹ da lahko veljava razlage, ki jo je Sodišče podalo na podlagi člena 267 PDEU, obveznosti

¹⁶ Glej na primer sodbe z dne 17. julija 2014, *Torresi* (C-58/13 in C-59/13, EU:C:2014:2088, točka 32 in navedena sodna praksa); z dne 20. decembra 2017, *Schweppes* (C-291/16, EU:C:2017:990, točka 26), in z dne 6. novembra 2018, *Bauer in Willmeroth* (C-569/16 in C-570/16, EU:C:2018:871, točka 21).

¹⁷ Glej sklep z dne 5. marca 1986, *Wünsche* (69/85, EU:C:1986:104, točka 15); sodbo z dne 11. junija 1987, *X* (14/86, EU:C:1987:275, točka 12); sodbo z dne 6. marca 2003, *Kaba* (C-466/00, EU:C:2003:127, točka 39), in sklep z dne 30. junija 2016, *Sokoll-Seebacher in Naderhirn* (C-634/15, EU:C:2016:510, točka 19).

¹⁸ Sodba z dne 27. marca 1963, *Da Costa* in drugi (od 28/62 do 30/62, EU:C:1963:6).

¹⁹ Sodba z dne 6. oktobra 1982, *Cilfit* in drugi (283/81, EU:C:1982:335, točki 13 in 14).

predložitve odvzame njen pomen in posledično tudi vsebino.²⁰ To velja še toliko bolj, kadar je postavljeno vprašanje vsebinsko enako vprašanju, ki je že bilo predmet predhodnega odločanja v istem nacionalnem postopku.²¹

35. Vendar je predložitveno sodišče jasno navedlo, da se v obravnavani zadevi deloma srečuje z novimi, dodatnimi elementi, ki jih Sodišče še ni obravnavalo. V tem primeru torej ne gre za kakršno koli nespoštovanje prejšnje sodbe Sodišča.

36. V tem okviru ni mogoče trditi, da bi pravo Unije nasprotovalo italijanski praksi, ki strankam v postopku daje priložnost, da predložijo svoja stališča v zvezi z odgovorom, ki ga je na podlagi predloga, vloženega v zadevnem postopku, podalo hierarhično višje sodišče. Italijanska vlada je na obravnavi navedla, da to ni le praksa, ki se uporablja v zvezi z odgovorom, ki ga poda Sodišče Evropske unije, ampak tudi v zvezi z odgovori, ki jih nacionalno ustavno sodišče poda na podlagi zahteve za oceno ustavnosti, ki jo vloži nacionalno sodišče. V teh okoliščinah je strankam v postopku v glavni stvari dana možnost, da izrazijo svoje stališče glede posledic, ki bi jih bilo treba v njihovi zadevi izpeljati ob upoštevanju usmeritev, ki jih je podalo hierarhično višje sodišče.

37. Skratka, po mojem mnenju je razprava o naravi in obsegu dolžnosti predložitve vprašanja za predhodno odločanje v okoliščinah obravnavane zadeve upravičena, razen če Sodišče ne želi ponovno navesti vsem znanega stališča, ne da bi se pri tem ukvarjalo z globljo plastjo te zadeve, ali če se po drugi strani odloči za ponovno temeljito preučitev nekaterih pravkar obravnavanih elementov. Zainteresirane stranke so v zvezi s tem predstavile različna stališča.

38. Pritožnici in nasprotna stranka v pritožbenem postopku v glavni stvari so se v svojih stališčih osredotočile predvsem na drugo in tretje vprašanje. V zvezi s prvim vprašanjem sta pritožnici zatrjevali, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni potreben, kadar obstaja ustaljena sodna praksa, razen če upoštevni precedensi niso zastareli ali če se v postopku pred predložitvenim sodiščem navedejo nove trditve, kot je primer v postopku v glavni stvari. Nasprotna stranka v pritožbenem postopku meni, da predložitveno sodišče novih vprašanj ne bi smelo predložiti, če je razlaga spornih pravil prava Unije jasna in če je Sodišče v sodni praksi na ta vprašanja že odgovorilo.

39. Nemška, francoska in italijanska vlada ter Komisija so prvo vprašanje podrobneje obravnavale in predstavile različna stališča. Nemška vlada in Komisija menita, da ni nobenega razloga za kakršno koli ponovno preučevanje sodbe Cilfit. Nemška vlada je poudarila, da so merila iz sodbe Cilfit kljub starosti še vedno aktualna in da bi jih bilo treba ohraniti.

40. Italijanska vlada je pozvala k vzpostavitvi večjega ravnovesja med dolžnostjo predložitve in učinkovitim izvajanjem sodne oblasti. Po njenem mnenju bi sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, člen 267, tretji odstavek, PDEU kršila le, če ne bi upoštevala vprašanj glede prava Unije, ki jih postavijo stranke, ali če bi jih brez vsakršne obrazložitve zavrnila kot neutemeljena. Italijanska vlada meni, da je obrazložitev s tega vidika bistvenega pomena. Omilila naj bi lahko celo odgovornost, ki jo imajo države članice, če sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, ne izpolnijo dolžnosti predložitve.

²⁰ Z implicitno predpostavko, izrecno izraženo šele pozneje, da je nacionalno sodišče dolžno spoštovati razlago, ki jo je Sodišče že podalo – glej nedavno na primer sodbi z dne 5. oktobra 2010, Elčinov (C-173/09, EU:C:2010:581, točki 29 in 30), in z dne 5. julija 2016, Ognjanov (C-614/14, EU:C:2016:514, točka 33).

²¹ Glej na primer sodbo z dne 4. novembra 1997, Parfums Christian Dior (C-337/95, EU:C:1997:517, točka 29).

41. Francoska vlada je menila, da bi bilo treba merila iz sodbe Cilfit (na novo) razložiti glede na splošni namen člena 267 PDEU in glede na sedanje stanje prava Unije, pri tem pa upoštevati nastale strukturne spremembe. Pri izvajanju dolžnosti predložitve bi se bilo treba osredotočiti na pomembna vprašanja glede razlage in na vprašanja, zaradi katerih lahko v Uniji prihaja do razhajanj v razlagi, ne pa nujno na posamezne zadeve v državah članicah. Vprašanja, ki se nanašajo na uporabo prava Unije, naj ne bi bila povod za nastanek obveznosti predložitve. Takšna obveznost naj bi se ohranila le za splošna vprašanja ali vprašanja, s katerimi se, čeprav so bolj kazuistična, Sodišče zaprosi za določitev splošnega okvira analize ali meril pravne obrazložitve. Čeprav naj bi sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, še vedno imela možnost predložitve tovrstnih vprašanj, naj bi nacionalna sodišča pri tem upoštevala zahteve učinkovitega izvajanja sodne oblasti in odločanja v razumnem roku, zlasti če je Sodišče v okviru istega postopka že izdalo prvo predhodno odločbo.

B. Sodba Cilfit (in sodbe v poznejših zadevah)

42. V skladu s členom 267, tretji odstavek, PDEU so sodišča države članice, zoper katerih odločitev po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, vprašanja glede razlage ali veljavnosti prava Unije dolžna predložiti Sodišču.

43. Besedilo Pogodbe tako jasno določa dolžnost sodišč, ki odločajo na zadnji stopnji,²² da Sodišču predložijo vprašanja, naštetá v prvem odstavku navedenega člena. Vse ostalo pa je, podobno kot v zvezi s številnimi določbami primarnega prava, preprosto konstrukt sodne prakse.

44. Prvič, besedilo Pogodbe z vidika obsega obveznosti predložitve ne določa nobene razlike med vprašanji glede razlage in vprašanji glede veljavnosti. Vendar je Sodišče v zvezi z vprašanji glede *veljavnosti* navedlo, da obveznost predložitve takšnih vprašanj Sodišču nesporno velja za *vsá* nacionalna sodišča in ne le za sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji. Nacionalna sodišča sama niso pristojna za odločanje o veljavnosti aktov institucij Unije.²³ Ta zahteva po enotnosti je nujna zlasti takrat, kadar gre za veljavnost akta Unije. Razlike med sodišči držav članic glede veljavnosti aktov Unije bi lahko ogrozile enotnost pravnega reda Unije in spodkopale temeljno zahtevo po pravni varnosti.²⁴

45. Taki preudarki dajejo vprašanjem glede veljavnosti aktov Unije povsem drugačno in ločeno vlogo. Najpomembneje pa je, da enako velja tudi za izjeme, saj se razlogi za obstoj kategorične dolžnosti vseh nacionalnih sodišč, da kakršna koli vprašanja glede veljavnosti predložijo Sodišču, razlikujejo od razlogov za obstoj dolžnosti predložitve vprašanj glede razlage. Izjeme iz sodbe Cilfit se namreč *ne uporabljajo* za dolžnost predložitve vprašanj glede *veljavnosti*.²⁵

²² Ta splošno znan izraz v teh sklepnih predlogih uporabljam kot okrajšavo za „sodišča države članice, zoper katerih odločitev po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva“. Podrobneje, kar se tiče opredelitve takih sodišč v vsakem *posameznem* postopku, glej na primer sodbe z dne 4. junija 2002, Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, točka 16); z dne 16. decembra 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, točke od 76 do 78); z dne 15. januarja 2013, Križan in drugi (C-416/10, EU:C:2013:8, točka 72), in z dne 21. decembra 2016, Biuro podróży „Partner“ (C-119/15, EU:C:2016:987, točki 52 in 53).

²³ Glej sodbe z dne 22. oktobra 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, točka 20); z dne 6. decembra 2005, Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, točka 17), in z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864, točka 47).

²⁴ Glej na primer sodbe z dne 22. oktobra 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, točka 15); z dne 6. decembra 2005, Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, točka 21), in z dne 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, točke od 78 do 80).

²⁵ Glej sodbo z dne 6. decembra 2005, Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, točki 20 in 25).

46. Že na tej točki je treba poudariti, da se razprava v nadaljevanju teh sklepnih predlogov nanaša izključno na predloge za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z razlago prava Unije.

47. Drugič, priznati je treba, da besedilo člena 267, tretji odstavek, PDEU nacionalnim sodiščem, ki odločajo na zadnji stopnji, nalaga kategorično dolžnost predložitve *brez kakršnih koli izjem*: „[k]adar je takšno vprašanje *postavljeno* [...], je to sodišče *dolžno predložiti zadevo Sodišču*“. V zvezi s tem je treba poudariti, da izjeme, ki v skladu s sodbo Cilfit veljajo za vprašanja glede *razlage*, izhajajo prav iz sodne prakse Sodišča.

48. Tega seveda ne navajam zato, da bi namigoval na morebitno nepravilnost ali nezakonitost teh izjem. Ravno nasprotno, menim, da so potrebne. Razlog, iz katerega želim to posebej izpostaviti kot uvodno pojasnilo k nadaljnji razpravi, pa je opozoriti na dejstvo, da je, ko gre za naravo in obseg dolžnosti predložitve ali za izjeme od te dolžnosti, trditev, da se „to ne sme spreminjati, ker je tako zapisano v Pogodbi“, nekoliko nenavadna. Besedilo člena 267, tretji odstavek, PDEU je glede natančnega obsega dolžnosti predložitve vprašanja za predhodno odločanje oblikovano zelo široko. Izjeme od te dolžnosti pa v tej Pogodbi sploh niso določene. Natančneje, če bi se bilo treba postaviti v vlogo pikolovca, ki se pri razlagi opira zgolj na besedilo v ožjem smislu, bi se lahko celo trdilo, da besedilo člena 267 PDEU dejansko izključuje obstoj kakršne koli izjeme od dolžnosti predložitve.

1. Razlogi za obstoj dolžnosti predložitve

49. Na splošno velja, da „[s]istem, uveden s členom 267 PDEU, [...] med Sodiščem in nacionalnimi sodišči vzpostavlja neposredno sodelovanje, v okviru katerega zadnja tesno sodelujejo pri *pravilni uporabi in enotni razlagi* prava Unije ter varstvu pravic, ki jih ta pravni red daje posameznikom“.²⁶

50. Vendar Pogodba od nacionalnih sodišč, ki odločajo na zadnji stopnji in na katere se nanaša člen 267, tretji odstavek, PDEU, zahteva več kot od vseh ostalih sodišč, za katera se uporablja drugi odstavek tega člena. To pomeni, da morajo obstajati nekateri dodatni, strukturni razlogi, iz katerih je sodiščem, ki odločajo na zadnji stopnji, poleg *možnosti* za postavitev vprašanja, ki jo imajo vsa nacionalna sodišča, naložena tudi *dolžnost* predložitve.

51. Strukturni razlog za nastanek dolžnosti, ki jo imajo sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, je bil že precej zgodaj naveden v sodbi Hoffmann-Laroche, to pa je „preprečiti, da bi se v kateri koli državi članici izoblikovala nacionalna sodna praksa, ki ne bi bila skladna s pravili prava Unije“.²⁷ Drugače povedano, poseben namen člena 267, tretji odstavek, PDEU je „znotraj [Unije] preprečiti pojav razhajanj v sodni praksi o vprašanih prava [Unije]“.²⁸ Omejitev te dolžnosti na sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, je posebej utemeljena s tem, da „je sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, po definiciji zadnja instanca, pred katero lahko posamezniki uveljavljajo svoje pravice, ki jim jih priznava pravo Unije. Sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, so v nacionalnem sistemu zadolžena za enotno razlago pravnih pravil.“²⁹

²⁶ Mnenje 1/09 (Sporazum o vzpostavitvi enotnega sistema za reševanje patentnih sporov) z dne 8. marca 2011 (EU:C:2011:123, točka 84). Moj poudarek.

²⁷ Sodba z dne 24. maja 1977, Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, točka 5); pozneje ponovljeno v več drugih sodbah, kot so sodbe z dne 2. aprila 2009, Pedro IV Servicios (C-260/07, EU:C:2009:215, točka 32 in navedena sodna praksa); z dne 15. marca 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, točka 33 in navedena sodna praksa), in z dne 4. oktobra 2018, Komisija/Francija (Davčni odtegljaj) (C-416/17, EU:C:2018:811, točka 109).

²⁸ Sodba z dne 24. maja 1977, Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, točka 7).

²⁹ Glej na primer sodbo z dne 15. marca 2017, Aquino (C-3/16, EU:C:2017:209, točka 34).

52. Tako poleg želje po zagotavljanju pomoči nacionalnim sodiščem pri pravilni razlagi ali uporabi prava Unije v posamezni zadevi, za katero se zdi, da je prevladujoča logika člena 267 PDEU, obstaja tudi logika, na kateri temelji obveznost predložitve, ki je s sistemskega in strukturnega vidika namenjena preprečevanju razhajanj v sodni praksi Unije. Ta cilj je logično mogoče najuspešneje doseči na ravni tistih nacionalnih sodišč, ki jim je običajno zaupana naloga zagotavljanja enotnosti na nacionalni ravni.

53. Vendar je treba odkrito priznati, da razlog za obstoj dolžnosti predložitve v ugotovitvah, ki jih je Sodišče podajalo v preteklih letih (in v okviru tega, kako Sodišče uporablja to prakso), ni vedno tako dosledno izražen. Včasih se uporablja besedna zveza „enotna razlaga in uporaba prava Unije“;³⁰ v drugih primerih se uporablja besedna zveza „pravilna uporaba in enotna razlaga prava Unije“;³¹ ali celo le izraz „enotna uporaba“.³²

54. Morda gre res zgolj za nenamerne spremembe uporabljene ubeseditve. V nekaterih primerih pa uporaba teh izrazov kaže na globlja razhajanja. Namiguje namreč na obstoj stalne napetosti glede tega, v kolikšni meri bi bilo treba *dolžnost* predložitve iz tretjega odstavka člena 267 PDEU razlagati drugače kot *možnost* predložitve iz drugega odstavka tega člena.

55. Nobenega dvoma ni, da sta *možnost* iz drugega odstavka in splošni cilj postopka predhodnega odločanja namenjena zagotavljanju pomoči nacionalnim sodiščem pri odločanju v *posameznih* zadevah, ki vsebujejo elemente prava Unije. Ta „mikrocilj“, ki izhaja iz posamezne zadeve, dolgoročno zagotovo služi doseganju bolj sistemskega „makrocilja“ postopka predhodnega odločanja. Postopoma namreč prispeva k oblikovanju precedensov (ali, če se uporabi izrazoslovje Sodišča, ustaljene sodne prakse), kar pripomore k zagotavljanju enotne uporabe prava Unije po vsej Evropski uniji.

56. Vendar se je treba vprašati, ali je mogoče *obveznost* predložitve razumeti zgolj kot razširitev *možnosti* za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe, pri čemer se skušajo najti primeri, v katerih nekaj, kar v osnovi temelji na možnosti predložitve, nenadoma postane strukturna dolžnost, medtem ko se posamezno nacionalno sodišče, ki morda goji „subjektiven dvom“, nenadoma znajde pred „objektivno potrebo“ po pomoči Sodišča?

2. Izjeme od dolžnosti predložitve

57. V sodbi Cilfit je šlo za spor med uvozniki volne in italijanskim ministrstvom za zdravstvo, ki je nastal v zvezi s plačilom dajatve za zdravstveni pregled volne, uvožene iz držav, ki niso bile članice (takratne) Skupnosti. Uvozniki so se sklicevali na uredbo, ki je državam članicam prepovedovala obračunavanje kakršnih koli dajatev z enakim učinkom kot carine za uvožene izdelke živalskega izvora. Ministrstvo za zdravstvo je zatrjevalo, da volna ni vključena v Pogodbo in da zato ta uredba zanjo ne velja.

58. V teh okoliščinah je Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija) predložilo vprašanje glede razlage takratnega člena 177, tretji odstavek, Pogodbe EGS (zdaj člena 267 PDEU), s katerim je v bistvu želelo izvedeti, ali je obveznost predložitve samodejna ali

³⁰ Na primer sodba z dne 24. maja 1977, Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, točka 5) ali Sodišče Evropske unije, Priporočila Sodišča nacionalnim sodiščem v zvezi z začetkom postopka predhodnega odločanja (UL 2019, C 380, str. 1).

³¹ Na primer sodba z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:335, točka 7), in mnenje 1/09 (Sporazum o vzpostavitvi enotnega sistema za reševanje patentnih sporov) z dne 8. marca 2011 (EU:C:2011:123, točka 84).

³² Na primer sodbi z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864, točka 47), in z dne 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, točka 80).

pa je odvisna od predhodne ugotovitve obstoja razumnega dvoma o razlagi. Po mnenju ministrstva za zdravstvo je bila razlaga zadevne uredbe tako očitna, da je izključevala možnost kakršnega koli dvoma glede razlage in posledično izključevala potrebo po predložitvi te zadeve Sodišču. Zadevni uvozniki so trdili, da je bilo vprašanje glede razlage uredbe postavljeno v postopku pred sodiščem, zoper katerega odločitev po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, zato se to ne more izogniti dolžnosti, da zadevo predloži Sodišču.

59. Sodišče je v navedeni sodbi najprej opozorilo na namen obveznosti predložitve, ki je del okvira, „vzpostavljenega z namenom zagotoviti pravilno uporabo in enotno razlago prava Skupnosti v vseh državah članicah [...] Še več, tretji odstavek člena 177 skuša znotraj Skupnosti preprečiti pojav razhajanj v sodni praksi o vprašanih prava Skupnosti. Veljavo te obveznosti je zato treba presojati glede na te cilje [...]“³³

60. V nadaljevanju je Sodišče *glede na te cilje* ugotovilo, da obveznost predložitve ni absolutna. Določilo je tri izjeme od dolžnosti predložitve, ki jo imajo sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji.

61. Prvič, sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, niso dolžna predložiti vprašanja glede razlage, „če to vprašanje *ni bistveno*, torej če odgovor na to vprašanje, ne glede na to, kakšno je, v nobenem primeru ne more imeti nobenega vpliva na rešitev postopka“.³⁴

62. Strinjam se, da je o tem, ali gre dejansko za izjemo od dolžnosti predložitve ali pa za potrditev neobstoja dolžnosti, vsekakor mogoče razpravljati. Če ni nobenega (bistvenega) vprašanja v zvezi s pravom Unije, kaj je potem sploh treba ali celo mogoče vprašati? Če postavljeno vprašanje ni bistveno za rešitev spora o glavni stvari, potem dolžnost predložitve ne obstaja, poleg tega pa takšno vprašanje enostavno ne bi bilo dopustno.³⁵

63. Vendar menim, da je treba prvo „izjemo“ ustrezno razlagati v časovnem okviru, v katerem je nastala. Sodišče je takrat kljub besedilu člena 267, tretji odstavek, PDEU prvič navedlo, da bi se moral pogoj iz drugega odstavka tega člena prav tako uporabljati. Vendar je, kar je morda še pomembnejše, prva izjema z vzpostavitvijo te povezave med navedenima odstavkoma člena 267 PDEU postala strukturno odvisna od posamezne zadeve in mikrocilja predloga za sprejetje predhodne odločbe, to je pomagati nacionalnim sodiščem (ki odločajo na prvi in zadnji stopnji) pri reševanju konkretnega spora, o katerem odločajo, če se v njem postavi vprašanje glede prava Unije.

64. Drugič, dolžnost predložitve ne obstaja, če „je postavljeno vprašanje materialno enako vprašanju, ki je že bilo predmet predhodnega odločanja v podobnem primeru“,³⁶ in v položajih, v katerih „so prejšnje odločitve Sodišča že reševale obravnavana pravna vprašanja, ne glede na vrsto postopkov, iz katerih izhajajo te odločitve, čeprav ne obstaja stroga identičnost vprašanj v postopku“.³⁷

³³ Sodba z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:335, točka 7).

³⁴ Prav tam (točka 10). Moj poudarek.

³⁵ Za nedaven primer glej sodbo z dne 26. marca 2020, Miasto Łowicz in Prokurator Generalny (C-558/18 in C-563/18, EU:C:2020:234).

³⁶ Sodba z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:335, točka 13).

³⁷ Prav tam (točka 14).

65. Druga izjema, ki se pogovorno imenuje *acte éclairé* (ta izraz se uporablja tudi v drugih jezikih), se nanaša na položaje, v katerih je Sodišče že oblikovalo precedens. Nastala je kot posledica razširitve obsega sodbe Da Costa, v kateri je Sodišče razsodilo, da lahko „veljava razlage [ki jo je Sodišče že podalo] [...] tej obveznosti [predložitve] odvzame njen pomen in vsebino“. ³⁸

66. Tretjič, Sodišče je nazadnje ugotovilo, da dolžnost predložitve ne obstaja, če je „pravilna uporaba prava [Unije] [...] lahko tako očitna, da ne dopušča nobenega prostora za kakršen koli upravičen dvom o načinu reševanja postavljenega vprašanja“. ³⁹ To je v bistvu (domnevno) botrovalo nastanku najbolj znane izjeme, to je izjeme, ki temelji na „neobstoju razumnega dvoma“, oziroma, kot je tudi poimenovana v drugih jezikih, izjeme *acte clair*.

67. Sodišče je nato naštel več zahtev, o katerih izpolnjenosti se mora nacionalno sodišče prepričati, da bi lahko ugotovilo, da v zvezi z razlago sporne določbe prava Unije ni nobenega razumnega dvoma. Seveda je mogoče razpravljati o tem, ali je zahteva, v skladu s katero mora biti nacionalno sodišče „prepričano, da je zadeva enako očitna tudi za sodišča drugih držav članic in za Sodišče“, ⁴⁰ ena od takšnih posebnih zahtev ali pa gre dejansko za neke vrste splošno merilo, ki zagotavlja dodatne usmeritve glede tega, v katerih primerih je mogoče govoriti o neobstoju razumnega dvoma.

68. Vendar je Sodišče, če se predpostavi, da gre za „splošno“ merilo, v nadaljevanju naštel dodatne značilnosti, ki so lastne pravu Skupnosti in ki bi jih nacionalno sodišče moralo upoštevati, preden sprejme tako ugotovitev. Te vključujejo: (i) dejstvo, da „razlaga določbe prava Skupnosti [...] vključuje primerjavo jezikovnih različic“; ⁴¹ (ii) dejstvo, da „pravni pojmi nimajo nujno enake vsebine v pravu Skupnosti in v nacionalnih pravih“; ⁴² (iii) dejstvo, da je treba „vsako določbo prava Skupnosti postaviti v njeno sobesedilo in razlagati glede na celoto tega prava, na njegove cilje in glede na stopnjo razvoja v trenutku, v katerem je treba zadevno določbo uporabiti“. ⁴³

³⁸ Sodba z dne 27. marca 1963, Da Costa in drugi (od 28/62 do 30/62, EU:C:1963:6, stran 38).

³⁹ Sodba z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:335, točka 16).

⁴⁰ Prav tam (točka 16).

⁴¹ Prav tam (točka 18).

⁴² Prav tam (točka 19).

⁴³ Prav tam (točka 20).

3. Poznejša uporaba sodbe Cilfit v praksi (Sodišča)

69. Doslej je bilo objavljenih mnogo prispevkov, v katerih so pravni strokovnjaki⁴⁴ ali celo sodniki⁴⁵ razpravljali o tem, ali bi bilo treba izjeme iz sodbe Cilfit, zlasti pa navedene ugotovitve v zvezi z *acte clair*, dejansko razumeti kot zahteve, ki kot take zagotavljajo kontrolni seznam za sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, ali pa bi jih bilo treba obravnavati bolj kot neke vrste „splošen sistem usmeritev“ oziroma kot „zbirko potrebščin“,⁴⁶ ki jih ne gre razlagati dobesedno.

70. V zvezi s tem je pomembna predvsem poznejša sodna praksa Sodišča, ki se nanaša na to vprašanje. Iz te sodne prakse izhajata dve ugotovitvi, na kateri je treba posebej opozoriti. Prvič, Sodišče sodbe Cilfit ni nikdar izrecno na novo preučilo ali podrobneje razdelalo, čeprav so ga številni generalni pravobranilci k temu večkrat pozvali. Drugič, v zvezi z zadevami, ki so se nanašale na dejansko uporabo meril iz sodbe Cilfit, bi se lahko reklo, da je Sodišče ta merila v praksi uporabljalo precej različno, zlasti v zadnjem desetletju.

71. Prvič, v zadevi Intermodal Transports⁴⁷ je želelo predložitveno sodišče izvedeti, ali je dolžno predložiti vprašanja o razlagi kombinirane nomenklature (v nadaljevanju: KN), kadar se v okviru spora, ki se nanaša na uvrstitev določenega blaga v KN, zavezanec sklicuje na presojo carinskega organa, vsebovano v zavezujoči tarifni informaciji (v nadaljevanju: ZTI), ki je bila za podobno blago izdana tretji osebi, pri čemer predložitveno sodišče meni, da zadevna ZTI ni v skladu s KN. Če poenostavim, ali se šteje, da sodišče izraža razumen dvom, če zagovarja drugačno pravno stališče kot upravni organ druge države članice?

72. Sodišče je ugotovilo, da bi bili pogoji za tretjo izjemo iz sodbe Cilfit (*acte clair*) lahko izpolnjeni kljub obstoju drugačne razlage prava Unije, ki jo je podal upravni organ druge države članice. Po mnenju Sodišča mora okoliščina, da so carinski organi druge države članice za določeno blago izdali odločbo, ki vsebuje drugačno razlago KN od tiste, ki jo predložitveno sodišče šteje za pravilno za podoben proizvod, ki je predmet zadevnega postopka, „zanesljivo spodbuditi to sodišče, da je še zlasti pozorno pri svoji presoji morebitnega neobstoja razumnega dvoma o pravilnosti uporabe KN“.⁴⁸ Vendar taka ZTI sama po sebi predložitvenemu sodišču ne bi smela preprečiti, da ugotovi, da se pravilna uporaba tarifne številke KN kaže tako očitno, da ni nobenega razumnega dvoma.⁴⁹

⁴⁴ Glej zlasti 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“, v Schermers, HG, in drugi (ur.), *Article 177 EEC: Experience and Problems*. North-Holland, Amsterdam, 1987, str. 355; Vaughan, D., „The Advocate’s View“, v: 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 time“, (2008) 45 CMLR, str. 1383; Broberg, M., in Fenger, N., *Preliminary References to the European Court of Justice*, 2. izdaja, Oxford University Press, Oxford, 2014, str. od 240 do 246.

⁴⁵ Glej na primer že stališča nacionalnih sodišč v zadevi Schermers, HG, in drugi (ur.), *Article 177 EEC: Experience and Problems*. North-Holland, Amsterdam, 1987, str. od 53 do 134; General report to the 18th Colloquium of the Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union in Helsinki (Splošno poročilo k 18. posvetu Združenja državnih svetov in vrhovnega upravnega sodstva Evropske unije v Helsinkih), 20. in 21. maj 2002, kar se tiče „The Preliminary Reference to the Court of Justice of the European Communities“, str. 28 in 29; glej tudi Wattel, P. J., „Köbler, CILFIT and Welthgrove: We can’t go on meeting like this“, CMLR 41, 2004, str. 177.

⁴⁶ Če si izposodim izraz, ki ga je generalni pravobranilec N. Wahl nedavno uporabil v združenih zadevah X in van Dijk (C-72/14 in C-197/14, EU:C:2015:319, točka 67).

⁴⁷ Sodba z dne 15. septembra 2005, Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:552).

⁴⁸ Prav tam (točka 34).

⁴⁹ Prav tam (točka 35).

73. Drugič, v zadevi X in van Dijk⁵⁰ je predložitveno sodišče (Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče, Nizozemska)) vprašalo, ali bi lahko, čeprav je nižjestopenjsko sodišče na Nizozemskem že predložilo vprašanje za predhodno odločanje o enaki problematiki, zakonito rešilo ta spor, ne da bi Sodišču predložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe in ne da bi počakalo na njegov odgovor na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo navedeno nižjestopenjsko sodišče.

74. Sodišče je pojasnilo, da obstoj dvoma glede razlage, ki ga ima nižjestopenjsko sodišče ene države članice, ne preprečuje, da bi sodišče iste države članice, ki odloča na zadnji stopnji, ugotovilo obstoj *acte clair*. Najprej je poudarilo, da „smejo le nacionalna sodišča, zoper odločitve katerih po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, v okviru lastne odgovornosti in neodvisno presoditi, ali gre za *acte clair*“.⁵¹ V nadaljevanju pa je razsodilo, „ker *okolščina*, da je nižjestopenjsko sodišče Sodišču postavilo vprašanje za predhodno odločanje o enaki problematiki, kot je ta, ki se postavlja v sporu, o katerem odloča nacionalno sodišče zadnje stopnje, *ne pomeni*, da ne morejo biti več izpolnjeni pogoji iz sodbe Cilfit [...], tako da bi lahko sodišče zadnje stopnje odločilo, da ne bo predložilo vprašanja Sodišču in bo samo v okviru lastne odgovornosti razsodilo o vprašanju, ki se postavlja pred njim [...], je treba ugotoviti, da taka okolščina nacionalnemu vrhovnemu sodišču *prav tako* ne nalaga čakanja na odgovor Sodišča na predhodno vprašanje, ki ga je postavilo nižjestopenjsko sodišče“.⁵²

75. Tretjič, v zadevi Ferreira da Silva e Brito⁵³ so tožeče stranke v okviru tožbe zaradi nepogodbene odškodninske odgovornosti, ki so jo vložile zoper portugalsko državo, izpodbijale razlago pojma „prenos obrata“, kakor je opredeljen v Direktivi 2001/23,⁵⁴ ki jo je podalo Supremo Tribunal de Justiça (vrhovno sodišče, Portugalska). Tožeče stranke so trdile, da je Supremo Tribunal de Justiça (vrhovno sodišče) kršilo obveznost predložitve in da bi moralo vprašanje o tej problematiki predložiti Sodišču. Predložitveno sodišče je Sodišče vprašalo, ali je treba člen 267 PDEU razlagati tako, da bi moralo Supremo Tribunal de Justiça (vrhovno sodišče) glede na to, da so nacionalna sodišča na nižjih stopnjah, ki so odločala o tej zadevi, sprejela protislovne odločbe, pri Sodišču vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe glede pravilne razlage pojma „prenos obrata“ v smislu Direktive 2001/23/ES.

76. Sodišče je navedlo, da „*obstoj* nasprotujočih si odločb, ki so jih izdala druga nacionalna sodišča, *ne* more biti odločilni element, zaradi katerega bi bilo treba naložiti obveznost iz člena 267, tretji odstavek, PDEU. Nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, namreč lahko oceni, ne glede na razlago določbe prava Unije, ki jo podajo podrejena nacionalna sodišča, da je razlaga, ki jo predlaga za navedeno določbo in ki je drugačna od razlage, ki jo zagovarjajo ta nacionalna sodišča, nujna brez vsakega razumnega dvoma.“⁵⁵ Vendar je Sodišče drugače kakor pri ugotovitvah, ki jih je podalo v sodbi X in van Dijk, na podlagi dejanskega stanja v tej zadevi štelo, da je nacionalno sodišče, zoper katerega odločitve v nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, zaradi nasprotujočih si smeri sodne prakse na nacionalni ravni in ponavljajočih se težav pri razlagi v več državah članicah dolžno Sodišču predložiti vprašanje za predhodno odločanje, in sicer zato, da se prepreči tveganje napačne razlage prava Unije.⁵⁶

⁵⁰ Sodba z dne 9. septembra 2015 (C-72/14 in C-197/14, EU:C:2015:564).

⁵¹ Prav tam (točka 59).

⁵² Prav tam (točka 61). Moj poudarek.

⁵³ Sodba z dne 9. septembra 2015, Ferreira da Silva e Brito in drugi (C-160/14, EU:C:2015:565, točka 60).

⁵⁴ Direktiva Sveta z dne 12. marca 2001 o približevanju zakonodaje držav članic v zvezi z ohranjanjem pravic delavcev v primeru prenosa podjetij, obratov ali delov podjetij ali obratov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 98).

⁵⁵ Sodba z dne 9. septembra 2015, Ferreira da Silva e Brito in drugi (C-160/14, EU:C:2015:565, točki 41 in 42). Moj poudarek.

⁵⁶ Prav tam (točka 44).

77. Četrtrič, v sodbi *Association France Nature Environnement*⁵⁷ je Sodišče, ki vprašanja razumnega dvoma sicer ni izrecno obravnavalo, izključilo možnost uporabe izjem iz sodbe *Cilfit* (v tem primeru tako *acte clair* kot tudi *acte éclairé*). V konkretnih okoliščinah te zadeve, v katerih sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, predvideva uporabo izjemne možnosti, na podlagi katere lahko odloči, da se ohranijo nekateri učinki nacionalnega akta, ki ni v skladu s pravom Unije, je Sodišče v zvezi z obveznostjo predložitve zagovarjalo strog pristop.

78. Sodišče je najprej opozorilo na merila za ugotavljanje obstoja *acte clair*⁵⁸ in v nadaljevanju ugotovilo, da je treba „[v] zvezi z zadevo, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, [...] ugotoviti, prvič, da če vprašanje možnosti nacionalnega sodišča, da časovno omeji nekatere učinke ugotovitve nezakonitosti neke določbe nacionalnega prava, ki je bila sprejeta v nasprotju z obveznostmi, določenimi v [direktivi] [...], od [prve] sodbe⁵⁹ [...] ni bilo predmet druge sodne odločbe Sodišča, in drugič, da če je taka možnost *izjemna*, [...] mora nacionalno sodišče, zoper odločitve katerega ni pravnega sredstva, Sodišču predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, če ima glede razlage ali pravilne uporabe prava Unije *najmanjši dvom*“.⁶⁰ „Natančneje, če se lahko z uporabo te izjemne možnosti ogrozi spoštovanje načela primarnosti prava Unije, je lahko navedeno sodišče oproščeno obveznosti vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe Sodišču le, če je prepričano, da v zvezi z uporabo te izjemne možnosti ni nobenega razumnega dvoma. Poleg tega mora biti neobstoj takega dvoma natančno dokazan.“⁶¹

79. Če se navedena sodna praksa obravnava skupaj, se ugotovi, da obstajajo vsaj trije elementi, na katere velja opozoriti.

80. Prvič, čeprav se vse navedene zadeve nanašajo na sodbo *Cilfit* in se nekatere celo sklicujejo na izjeme, navedene v tej sodbi, merila iz sodbe *Cilfit* dejansko niso bila uporabljena v nobeni od teh zadev. Lahko bi se sicer zagovarjalo stališče, da gre za elemente dejanskega stanja, ki jih morajo uporabiti nacionalna sodišča. Vendar to ni povsem pravilno, saj je v navedenih zadevah Sodišče presojalo, ali bi se lahko predložitveno sodišče v takšnih okoliščinah sklicevalo na izjeme iz sodbe *Cilfit*, pri čemer je šlo najpogosteje za izjemo *acte clair*. Kljub temu se zdi, da Sodišče, čeprav je očitno, da je opravilo tovrstno presojo, ni uporabilo lastnega preizkusa.

81. Drugič, zgoraj povzeta sodna praksa zelo dobro ponazarja težavo, do katere prihaja pri praktični uporabi te sodne prakse in je posledica konceptualne nejasnosti v zvezi s „subjektivnostjo – objektivnostjo“ obstoja razumnega dvoma. Ali gre zgolj za subjektivni dvom, to je dvom, ki se rodi v razmišljanjih nacionalnega sodišča? Ali pa je tak dvom subjektiven le, dokler ga ne ovržejo trdni in objektivni posredni dokazi? Ali pa bi morale sodišče dejansko na subjektivni ravni razumeti, da obstajajo objektivni dvomi? Prvi dve sodbi, to sta *Intermodal Transports* ter *X in van Dijk*, se bolj nagibata k subjektivnemu in posledično uvidevnemu pristopu (na koncu je nacionalno sodišče tisto, ki najbolje pozna zadevo). Drugi dve sodbi, to sta *Ferreira da Silva e Brito* in *Association France Nature Environnement*, pa se močno nagibata k objektivnemu pristopu (sodišče bi moralo glede na objektivne okoliščine bolje opraviti svoje delo).

82. Tretjič, tovrstna nestanovitnost pri uporabi meril se seveda odraža v precej raznolikih rešitvah. Nobenega dvoma ni, da je vsaka zadeva glede na dejansko stanje, na katerem temelji, drugačna. Vendar z vidika splošnega pristopa ni neposredno razvidno, kako bi se lahko, na

⁵⁷ Sodba z dne 28. julija 2016 (C-379/15, EU:C:2016:603).

⁵⁸ Prav tam (točka 48).

⁵⁹ Sodba z dne 28. februarja 2012, *Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103).

⁶⁰ Sodba z dne 28. julija 2016, *Association France Nature Environnement* (C-379/15, EU:C:2016:603, točka 51). Moj poudarek.

⁶¹ Prav tam (točka 52). Moj poudarek.

primer, sodba X in van Dijk uskladila s sodbo Ferreira da Silva e Brito. Lahko bi se predvidevalo, da razumni dvom verjetno obstaja (in da *acte clair* potemtakem ne obstaja), če se v zvezi z razlago istih določb pojavijo objektivna protislovna stališča. Če se k temu dodajo še trditve glede formalne pristojnosti ali delitve oblasti, se lahko sicer res izloči sodba Intermodal Transports: čeprav v različnih državah obstajajo različne pravne razlage istega zakonodajnega akta Unije, je v tem primeru šlo „zgolj“ za delo upravnih organov, ne pa za sodne odločbe.

83. V zadevah X in van Dijk ter Ferreira da Silva e Brito pa sta bili v zadevnih državah v zvezi z istimi elementi prava Unije sprejeti različni sodni odločbi. Ker sta se navedeni zadevi nanašali na različne postopke, ki so potekali v zadevnih državah članicah, bi se težko trdilo, da sta vsebovali „enkratno napako“ nižjestopenjskega sodišča, ki naj bi jo odpravilo sodišče, ki odloča na zadnji stopnji. Šlo je namreč za objektivno različni razlagi istih zakonskih določb v različnih postopkih v isti državi članici.

84. Ponovno poudarjam, da je vsaka zadeva glede na dejansko stanje, na katerem temelji, drugačna. Tako je mogoče ugotoviti obstoj dejanskih razlik med navedenima zadevama, ki bi lahko bile upoštevne in ki bi lahko posledično upravičile drugačno rešitev. S tega vidika bi bilo morda najbolj zanimivo navesti, da se je zadeva X in van Dijk nanašala na priznano razhajanje v razlagi, ki je obstajalo *zgolj znotraj enega in istega* nacionalnega pravnega reda, medtem ko v zadevi Ferreira da Silva e Brito to razhajanje ni obstajalo le v državi članici, ampak očitno tudi *na ravni Unije*. Kot je namreč Sodišče ugotovilo v zadnjenavedeni sodbi, so „številna nacionalna sodišča, ki so se čutila zavezana zadevo predložiti Sodišču, zastavila veliko vprašanj o razlagi pojma ‚prenos obrata‘. Ta vprašanja kažejo ne le na težave pri razlagi, ampak tudi na tveganja za razhajanja v sodni praksi na ravni Unije.“⁶²

85. Ali je Sodišče res imelo namen sodbo Cilfit kar naenkrat jemati dobesedno, torej da „mora biti nacionalno sodišče prepričano, da je zadeva enako očitna tudi za sodišča *drugih* držav članic in za Sodišče“,⁶³ kar bi posledično pomenilo izključitev protislovnih odločb o vprašanjih, povezanih s pravom Unije, ki se sprejmejo *v isti* državi članici? Takšna razlaga je, zanimivo, dejansko mogoča. Vendar se v njej skriva zelo pomembna predpostavka, in sicer, da morajo zadevna nacionalna vrhovna sodišča najprej „pomesti pred svojim pragom“ in poenotiti nacionalno sodno prakso. Dolžnost predložitve bi torej nastopila šele takrat, ko bi razhajanja glede razlage obstajala med državami članicami.⁶⁴

86. Vendar to ne spremeni dejstva, da na splošno ni enostavno uskladiti nedavne sodne prakse Sodišča, obravnavane v tem razdelku. To je več pravnih strokovnjakov spodbudilo k ugibanju, ali ni morda Sodišče, sicer nekoliko po tihem, omililo meril v zvezi z *acte clair*, ki izhajajo iz sodbe Cilfit.⁶⁵ Zdi se, da so to na enak način razumela tudi nekatera nacionalna sodišča.⁶⁶

⁶² Sodba z dne 9. septembra 2015, Ferreira da Silva e Brito in drugi (C-160/14, EU:C:2015:565, točka 43).

⁶³ Sodba z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:335, točka 16). Moj poudarek.

⁶⁴ Vendar glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v združenih zadevah X in van Dijk (C-72/14 in C-197/14, EU:C:2015:319, točka 68).

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

⁶⁶ Glej na primer sodbo Ústavní soud (ustavno sodišče, Češka republika) z dne 11. septembra 2018, zadeva št. II.ÚS 3432/17 (ECLI:CZ:US:2018:2.US.3432.17.1). Ústavní soud (češko ustavno sodišče) je v tej zadevi, v kateri se je večkrat sklicevalo na sodbo Ferreira da Silva e Brito, v nasprotju s svojo dotedanjo sodno prakso zavrnilo sankcioniranje nesporne opustitve dolžnosti predložitve vprašanja za predhodno odločanje s strani češkega Nejvyšší soud (vrhovno sodišče, Češka republika) v položaju, v katerem so bile v Češki republiki izdane nasprotujoče si sodbe v zvezi z istim vprašanjem prava Unije. V kritičnem smislu glej na primer Malenovský J., „Protichůdné zájmy v řízení o předběžné otázce a její důsledky“, Právní rozhledy, C.H. Beck, 6/2019, str. 191.

87. Skratka, menim, da raznolikost rešitev, podanih v pravkar obravnavani sodni praksi, že sama po sebi upravičuje posredovanje (velikega senata) Sodišča, da se razjasni natančen obseg dolžnosti predložitve, ki izhaja iz člena 267, tretji odstavek, PDEU in velja v sedanjih razmerah, ter morebitnih izjem od te dolžnosti.

C. Težave, povezane s sodbo Cilfit

88. V tem razdelku bom skušal izpostaviti težave (C), na katere bi se bilo treba po mojem mnenju osredotočiti pri ponovni preučitvi sodbe Cilfit, kot jo predlagam v naslednjem razdelku (D). Te težave sem razvrstil v štiri skupine: *konceptualne* težave, ki so v sodbi Cilfit obstajale in so bile z njo neločljivo povezane že od samega začetka (točka 1); težave, povezane z *izvedljivostjo* meril iz sodbe Cilfit (točka 2); težave, povezane s *sistemskim* neskladjem med merili iz sodbe Cilfit ter drugimi vrstami postopkov in pravnih sredstev, ki jih določa pravo Unije (točka 3); in, nazadnje, težave, ki so nastale pozneje, in sicer kot posledica naknadnega *razvoja* prava Unije in sodnega sistema Unije (točka 4).

1. Konceptualne težave

89. V prvotnem načrtu in zasnovi sodbe Cilfit obstaja več pomanjkljivosti. Prav zato so merila iz sodbe Cilfit s konceptualnega vidika problematična že od samega začetka.

90. Prvič in najpomembneje, gre za težavo, ki bi jo sam poimenoval „neskladje med sodbama Hoffmann-Laroche in Cilfit“. Če poenostavim, logika izjem, predvidenih v sodbi Cilfit, ne ustreza naravi dolžnosti predložitve vprašanja za predhodno odločanje, kot je opredeljena v sodbi Hoffmann-Laroche.

91. Sodišče je vse od izdaje sodbe Hoffmann-Laroche leta 1977 vztrajno trdilo, da je dolžnost predložitve namenjena preprečevanju, da bi se v državi članici izoblikovala sodna praksa, ki ne bi bila v skladu s sodno prakso drugih držav in tudi s sodno prakso Sodišča.⁶⁷ Jasno je, da je logika, na kateri temelji dolžnost predložitve, *strukturna* in da se osredotoča na zagotavljanje enotne *razlage* v celotni Evropski uniji. Zdi se, da sta povod za nastanek in narava te dolžnosti *objektivna*, saj se osredotočata na sodno prakso na splošno, ne pa zgolj na individualno zadevo, o kateri odloča predložitveno sodišče: v nacionalni *sodni praksi* (oziroma, če navedem izraz iz ostalih uradnih jezikov, ki so se takrat uporabljali, „case-law“; „la jurisprudence“; „die Rechtsprechung“; „guirisprudenza“; ali „rechtspraak“) torej ne sme biti nikakršnih razhajanj.⁶⁸

92. Približno pet let pozneje, ko so se v okviru sodbe Cilfit oblikovale izjeme od te dolžnosti, pa se je logika, na kateri so temeljile te izjeme, osredotočila predvsem na *individualno* zadevo in na *subjektivne* zadržke sodišča v tej *konkretni* zadevi. Edina prava izjema, v okviru katere se upoštevajo strukturni ali sistemski preudarki in ki od nacionalnih sodišč zahteva, da pri presoji posameznega spisa upošteva tudi širšo sliko, je izjema, povezana z *acte éclairé*, to je z obstojem precedensa. Na drugi strani pa je prva izjema (potrditev upoštevnosti vprašanja) povezana izključno s konkretno zadevo. Kar je najpomembneje, izjema, ki temelji na obstoju *acte clair*, je zasnovana kot nenavaden križanec med nekaterimi objektivnimi in splošnimi, vendar večinoma subjektivnimi elementi, ki se nanašajo na posamezno zadevo.

⁶⁷ Glej točko 51 teh sklepnih predlogov.

⁶⁸ Sodba z dne 24. maja 1977, Hoffmann-Laroche (107/76, EU:C:1977:89, točka 5).

93. Menim, da se bistvo težave skriva prav v tem. Običajno se pričakuje, da se v izjemah od neke dolžnosti odražata splošna logika in namen te dolžnosti. Izjeme bi torej morale predstavljati drugo plat iste pregovorne medalje. Vendar so izjeme ločene od dolžnosti, katere nastanek naj bi pravzaprav povzročile. Čeprav je bila v sodbi Cilfit navedena namera po uresničevanju ciljev iz sodbe Hoffmann-Laroche,⁶⁹ pa razlaga zadevnih izjem v tej sodbi namreč kljub vsemu temelji na povsem drugačni logiki.

94. Drugič, mimogrede je treba dodati, da se zdi, da genealogija tretje izjeme (*acte clair*) potrjuje dvome glede sistemske ustreznosti prenosa tega posebnega pravnega mehanizma. Sodišče je v sodbi Cilfit v bistvu sprejelo trditev tožene stranke in očitno tudi predložitvenega sodišča ter jo vzelo za svojo: odgovor na vprašanje o razlagi sporne uredbe naj bi bil „tako očitno, da izključuje možnost kakršnega koli dvoma pri razlagi in [posledično] izključuje potrebo, da bi ga bilo treba predložiti Sodišču v predhodno odločanje“.⁷⁰ Sodišče je v navedeni sodbi ta pristop večinoma potrdilo, čeprav ga je opredelilo nekoliko drugače, ko je dvomu glede razlage dodalo oznako „utemeljen“.

95. Dejstvo, da je ta izjema nastala na podlagi okoliščin konkretnega spora, samo po sebi ni problematično. Precej bolj vprašljiv element je prenosljivost izrazito francoske doktrine, ki se je za povsem drugačen namen izoblikovala v zelo drugačnem okviru, v postopek *sui generis*, značilen za Unijo.⁷¹ Ta doktrina, ki je bila pozneje poimenovana „teorija *acte clair*“, se je v francoskem pravu uporabljala v drugačnih primerih, zlasti v zadevah, povezanih z razlago mednarodnih sporazumov. Čeprav je bil v tovrstnih zadevah za razlago Pogodb načeloma pristojen zgolj minister za zunanje zadeve (pri čemer so bila nacionalna sodišča zadolžena le za uporabo te razlage v praksi), so se francoska sodišča na to teorijo opirala, da bi okrepila pristojnosti sodišč za razlago in tako zmanjšala vpliv izvršilne veje oblasti.⁷² Conseil d'État (državni svet, Francija) je začel to teorijo v okviru dolžnosti predložitve uporabljati leta 1964, in sicer zato, da bi zadnjenavedeno opredelil v svojo korist.⁷³ Ker je Sodišče najbrž želelo vzpostaviti nadzor nad uporabo prakse *acte clair* na nacionalni ravni, je mehanizem, ki je v matičnem sistemu imel zelo drugačno vlogo, vzelo za svojega in ga preneslo v pravni red Unije.

96. Tretjič, tudi če bi se verjelo, da je tovrstne večnamenske pravne mehanizme dejansko mogoče prenesti, ne da bi bila ogrožena dobrobit ureditve, v katero se ti prenašajo, to ne spremeni dejstva, da je imel mehanizem, ki je bil prenesen v pravni red (takratne Skupnosti), povsem drugačen namen. Izjeme iz sodbe Cilfit, zlasti izjema, povezana z *acte clair*, so bile namreč še naprej odvisne od neobstoja razumnega dvoma v zvezi z *rešitvijo spora v posamezni zadevi*. Tudi z jezikovnega vidika je še naprej veljalo, da je treba zagotoviti pravilno razlago in uporabo prava Unije v konkretni zadevi.

97. Zahteva po preverjanju pravilne uporabe prava v vsaki posamezni zadevi pa praktično ni mogoča. Ta ideal je zelo težko doseči celo v *hierarhično* urejenih nacionalnih sistemih, ki temeljijo na obširnem posamičnem nadzoru pravilnosti posameznih odločb in v katerih višja

⁶⁹ Glej točki 59 in 60 teh sklepnih predlogov.

⁷⁰ Glej sodbo z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:335, točka 3).

⁷¹ Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca F. Capotortija v zadevi Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:267), ki je, potem ko je kritično pojasnil izvor francoske teorije „*acte clair*“, zavrnil tudi z gledovanje po italijanskem ustavnem pravu (merilo „očitne neupoštevnosti“) za določitev obsega obveznosti predložitve, določene s pravom Unije.

⁷² Glede prakse „*acte clair*“, kot jo uporabljajo francoska sodišča, na splošno glej na primer 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. marec 1971, št. od 76 do 78, str. 1; v posebnem okviru prava Unije glej na primer Lesguillons, H., „*Les juges français et l'article 177*“, *Cahiers de droit européen* 4, 1968, str. 253.

⁷³ Conseil d'État (državni svet, Francija), sodba z dne 19. junija 1964, Société des pétroles Shell-Berre, n°47007, prva sodba, v kateri je Conseil d'État (državni svet) uporabil teorijo *acte clair* v zvezi s pravom Unije.

sodišča vsako leto opravijo nadzor nad tisočimi ali celo več deset tisočimi sodnih odločb. Ta ideal in sistemska logika pa sta bolj *koordinatnim* sistemom upravljanja sodišč, ki se močno opirajo na vpliv precedensov in v katerih ima lahko en sam precedens veliko težo, povsem tuja.⁷⁴ Menim, da je o tem, v kolikšni meri je sedANJI sodni sistem Unije podoben zadnjenavedenemu koordinatnemu idealu, sicer mogoče razpravljati. Vendar zagotovo drži, da se od prvonavedenega, hierarhičnega modela bistveno razlikuje.

98. Nazadnje, v izjemah od dolžnosti predložitve, ki izhajajo iz sodbe Cilfit, se kaže težnja po zameglitvi meje med razlago in uporabo prava Unije, kar opozarja na pomen ustrezne delitve nalog, kot to določa člen 267 PDEU. Če je treba za to, da bi bil izpolnjen pogoj za uporabo izjeme od dolžnosti predložitve, dokazati neobstoj razumnega dvoma glede pravilne uporabe prava Unije v konkretni zadevi, kje se potem, vsaj približno, skriva ločnica med nalogami Sodišča in nalogo nacionalnih sodišč?

2. Težave, povezane z izvedljivostjo

99. Menim, da ni nobene potrebe po vnovičnem odpiranju razprave glede tega, ali merila iz sodbe Cilfit, zlasti tista, ki se nanašajo na neobstoj razumnega dvoma v zvezi s pravilno razlago in uporabo prava Unije v konkretni zadevi (izjema *acte clair*), pomenijo kontrolni seznam ali zgolj zbirko potrebščin. Dejstvo je, da nikakor ne delujejo. Če tvorijo kontrolni seznam, potem doseganje teh meril sploh ni mogoče. Če pa gre za zbirko potrebščin, potem nastopi težava, ki je neločljivo povezana z vprašanjem izbire, in sicer, katero potrebščino bi bilo treba uporabiti v posamezni zadevi. Zadnjenavedena težava se izkaže za resno v fazi morebitnega izvrševanja dolžnosti predložitve: če namreč ni jasnih meril, kako naj bi se ta dolžnost sploh izvrševala, ne da bi bilo to izvrševanje samovoljno?

100. V preteklosti so na neizvedljivost teh meril opozarjali številni generalni pravobranilci. Zanimivo je tudi, da nacionalna sodišča in Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP), tudi sodišča, ki dejansko izvršujejo dolžnost predložitve vprašanja za predhodno odločanje, teh meril sploh ne uporabljajo.

101. Prvič, več mojih učenih predhodnikov, najprej generalni pravobranilec F. G. Jacobs s svojimi slovitimi zadržki glede vprašanja, ali je treba nekatera ženska oblačila pri carinjenju opredeliti kot pižame, je že izrazilo očitke zaradi praktičnih težav, povezanih z uporabo izjeme *acte claire*. Generalni pravobranilec F. G. Jacobs je v zadevi Wiener zavrnil stališče, v skladu s katerim „bi bilo treba šteti, da sodba Cilfit nacionalnim sodiščem nalaga, da preučijo določbo Skupnosti v vseh uradnih jezikih [...] To bi od nacionalnih sodišč v številnih primerih zahtevalo nesorazmeren napor“, pri čemer je opozoril, da bi bilo precej nenavadno, če bi se od nacionalnih sodišč zahtevala uporaba metode, ki jo „celo Sodišče redko uporabi“.⁷⁵ Poudaril je tudi, da bi, „če bi se sodba Cilfit uporabljala dosledno, [...] morala vsa sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, predložiti vsako vprašanje prava Skupnosti [...]“.⁷⁶

102. V sklepnih predlogih, ki jih je predstavila v zadevi Intermodal Transports, je generalna pravobranilka C. Stix-Hackl ugotovila, da bi, če bi bilo nacionalno sodišče zavezano k preverjanju pravnega predpisa takratne Skupnosti v vseh uradnih jezikih Skupnosti, to „pomenilo neznosno

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

⁷⁵ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, točka 65). Glej tudi sklepane predloge generalnega pravobranilca A. Tizzana v zadevi Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, točka 75).

⁷⁶ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, točka 58).

breme za nacionalna sodišča“.⁷⁷ Po njenem mnenju se merila iz sodbe Cilfit ne bi smela uporabljati kot „neke vrste shematično uporabna navodila za odločanje [...]“.⁷⁸ Generalni pravobranilec D. Ruiz-Jarabo je v sklepnih predlogih, ki jih je predstavil v zadevi Gaston Schul, poudaril potrebo po popolni prenovi sodbe Cilfit, pri čemer je ugotovil, da „predlagani ‚preizkus‘ v času, ko je nastal, ni bil izvedljiv, leta 2005 pa je nadrealističen“.⁷⁹ Generalni pravobranilec N. Wahl je v sklepnih predlogih, ki jih je predstavil v zadevi X in van Dijk, skušal izpostaviti pomen diskrecijske pravice, ki jo imajo sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, in ki jo ta morajo imeti, ko presojujejo o morebitnem nastanku dolžnosti predložitve, pri čemer je navedel, da bi bilo treba na merila iz sodbe Cilfit gledati kot na zbirko potrebščin, in ugotovil, da „če je nacionalno sodišče zadnje stopnje dovolj prepričano o svoji razlagi, da prevzame odgovornost (in morda krivdo) za odločitev o vprašanju prava Unije brez pomoči Sodišča, bi moralo biti do takega ravnanja zakonito upravičeno“.⁸⁰

103. Menim, da ni nobene potrebe po ponovnem navajanju trditev, ki so jih tako prepričljivo predstavili zgoraj navedeni generalni pravobranilci, ali po dokazovanju, da je vsako posamezno merilo iz sodbe Cilfit, če se obravnava dobesedno, popolnoma neizvedljivo. Kot je namreč tehtno in premišljeno navedel generalni pravobranilec N. Wahl, „bi to, da naletimo na ‚pravi‘ položaj *acte clair*, bilo enako verjetno, kot da najdemo iglo v senu“.⁸¹

104. Preprosto povedano, merila iz sodbe Cilfit, ki se nanašajo na ugotavljanje obstoja izjeme *acte clair*, zaznamuje neizogibna konceptualna težava, ki je bila obravnavana že zgoraj.⁸² Na eni strani je za ta merila značilen velik delež *subjektivnih elementov*, ki niso preverljivi in jih zato ni mogoče podvreči nadzoru: nacionalna sodišča morajo biti „prepričana“, da zadeva ni le „enako očitna tudi za sodišča drugih držav članic in za Sodišče“, ampak tudi, da je „potrebna za izrek sodbe“ in da vzbuja subjektiven „utemeljeni dvom“. Na drugi strani pa elementi, ki so izraženi na *objektiven* način, preprosto niso dosegljivi, vsaj za navadne smrtnike na nacionalnih sodiščih, ki nimajo sposobnosti, časa in virov Dworkinovega sodnika Herkula (da bi primerjali (vse) jezikovne različice; razlagali vsako določbo prava Unije glede na celoto tega prava, obenem pa do potankosti poznali stopnjo njegovega razvoja v trenutku, v katerem je treba zadevno določbo uporabiti).

105. Drugič, in če se upošteva ugotovitev iz prejšnje točke, je precej razumljivo, da nacionalna sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, le stežka zagotavljajo dosledno in sistematično uporabo meril iz sodbe Cilfit, ki se nanašajo na obstoj *acte clair*, ko preizkušajo možnost uporabe tretje izjeme od dolžnosti predložitve.⁸³ Seveda obstajajo primeri, v katerih so nacionalna sodišča, ki

⁷⁷ C-495/03, EU:C:2005:215, točka 99.

⁷⁸ Prav tam (točka 100).

⁷⁹ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja v zadevi Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, točka 52).

⁸⁰ Združeni zadevi C-72/14 in C-197/14, EU:C:2015:319, točka 69.

⁸¹ Prav tam (točka 62).

⁸² Glej točko 81 teh sklepnih predlogov.

⁸³ Za primerjalni pregled primerov glej na primer različna nacionalna poročila k 18. posvetu Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (Združenje državnih svetov in vrhovnega upravnega sodstva Evropske unije), ki je potekal 20. in 21. maja 2002 v Helsinkih na temo „The Preliminary Reference to the Court of Justice of the European Communities“ (<http://www.aca-europe.eu/index.php/en/colloques-top-en/240-18th-colloquium-in-helsinki-from-20-to-21-may-2002>); Raziskovalno poročilo št. 19/004, ki ga je maja 2019 objavil Directorate General for Library, Research and Documentation of the Court of Justice (Generalni direktorat Sodišča Evropske unije za knjižnico, raziskave in dokumentacijo) z naslovom „Application of the Cilfit case-law by national courts or tribunals against whose decisions there is no judicial remedy under national law“ (https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-01/ndr-cilfit_synthese_en.pdf); ali Fenger, N., in Broberg, M., „Finding Light in the Darkness: On The Actual Application of the Acte Clair Doctrine“, Yearbook of European Law, zvezek 30, št. 1, 2011, str. 180.

odločajo na zadnji stopnji, navajala sodbo Cilfit. Vendar to ne pomeni, da so se merila, določena v tej sodbi, zlasti pa posebne zahteve glede obstoja *acte clair*, dejansko tudi uporabila.⁸⁴ Obstajajo tudi primeri, v katerih so nacionalna sodišča merila iz sodbe Cilfit nadomestila z lastnimi merili in standardi. Na primer, francoska vrhovna sodišča pogosto štejejo, da dolžnost predložitve nastane, če se v zvezi z razlago prava Unije pojavijo „hude težave“, kar pomeni, da je dolžnost predložitve precej ohlapnejša od tiste, ki izhaja iz besedila in namena sodbe Cilfit.⁸⁵ Podobno se tudi druga vrhovna sodišča pri utemeljevanju nastanka dolžnosti predložitve osredotočajo na naravo postavljenega vprašanja ne glede na morebiten obstoj dvomov glede razlage.⁸⁶

106. Tretjič, v nekaterih državah članicah spoštovanje dolžnosti predložitve preverjajo ustavna sodišča v okviru posameznih ustavnih pritožb, v katerih se pritožniki sklicujejo na pravico do zakonitega sodnika ali do poštenega sojenja.⁸⁷ Vendar je v teh sodnih sistemih splošno merilo, ki se uporablja, veliko prizanesljivejše kot merilo iz sodbe Cilfit, saj se osredotoča na očitno nesprejemljivo ali samovoljno razlago prava Unije, obenem pa je pogosto povezano z obveznostjo zadostne obrazložitve razlogov, iz katerih predložitve Sodišču ni bila potrebna.⁸⁸

107. Lahko bi se trdilo, da nacionalna ustavna sodišča nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti predložitve vprašanja za predhodno odločanje Sodišču, določene v členu 267, tretji odstavek, PDEU, izvajajo v skladu z *nacionalnimi* standardi in pojmi na področju ustavnosti in varstva temeljnih pravic. To zagotovo drži, ko gre za vprašanje, ali določitev upoštevne nacionalne pravice (pravice do zakonitega sodnika ali poštenega sojenja, pravice do sodnega varstva ali katere koli druge pravice) pomeni, da se ta v nacionalnem pravnem redu tudi dejansko zagotavlja. Nekaj povsem drugega pa velja za notranje merilo, to je za posebne pogoje, pod katerimi je treba vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe. Ob upoštevanju zadnjenavedenega je mogoče upravičeno domnevati, da ta problematika v nacionalnih ustavnopravnih pravilih ni urejena. V zvezi z dejanskim izvrševanjem dolžnosti predložitve pa se kljub temu zdi, da pristopa iz sodbe Cilfit ni sprejelo nobeno nacionalno ustavno sodišče.

⁸⁴ To je na koncu privedlo do uporabe pojma „neobstoja razumnega dvoma“, čeprav je bil vsebinsko spremenjen. Glej na primer, kar se tiče Cipra, Anotato Dikastirio Kyprou (vrhovno sodišče Republike Ciper), Cypra Limited proti Kipriakis Dimokratias, pritožba št. 78/2009 z dne 15. junija 2013 (dolžnost predložitve nastane le, kadar sporna določba prava Unije „dopušča dvom“); v angleškem pravu se uporablja preizkus, ki je nekoliko ohlapnejši od zahteve po „neobstoju razumnega dvoma“, glej O’Byrne proti Aventis Pasteur SA[2008] UKHL 34 (House of Lords (lordska zbornica, Združeno kraljestvo)), točka 23 (predložitve ni potrebna, če zoper razlago sporne določbe „očitno ni nobenega resnega argumenta“) in R. (on the application of Buckinghamshire CC) proti Secretary of State for Transport [2014] UKSC 3 (Supreme Court (vrhovno sodišče Združenega kraljestva)), točka 127) (predložitve ni potrebna, če razlaga zadevne določbe „ni sporna“).

⁸⁵ Glej na primer Conseil d’État (državni svet), 1e/6e SSR, sodba z dne 26. februarja 2014, št. 354603, ECLI:FR:XX:2014:354603.20140226; Cour de cassation (kasacijsko sodišče), 1e civ., sodba z dne 11. julija 2018, št. 17-18177, ECLI:FR:CCASS:2018:C100737. Prvonavedeno sodišče se praviloma opira na merilo, ki predvideva obstoj „hudih težav“, medtem ko drugonavedeno sodišče uporablja tudi druga merila.

⁸⁶ Če so v zadevi postavljena „vprašanja glede razlage, ki je v splošnem interesu“ (Anotato Dikastirio Kyprou (vrhovno sodišče Republike Ciper)), Proedros Tis Demokratias proti Vouli Ton Antiprosopon, pritožba št. 5/2016 z dne 5. aprila 2017); ali če je sporno vprašanje glede razlage in ne glede uporabe prava Unije (Qorti tal-Appell (pritožbeno sodišče, Republika Malta)), sodba z dne 26. junija 2007, GIE Pari Mutuel Urbain (PMU) proti Bell Med Ltd & Computer Aided Technologies Ltd, (224/2006/1)).

⁸⁷ Za primerjalni pregled glej že Solar, N., *Vorlagepflichtverletzung mitgliedstaatlicher Gerichte und ihre Sanierung*, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Dunaj, 2004; ali 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. Glej nedavno na primer poročila za posamezne države v Coutron, L. (ur.), *L’obligation de renvoi préjudiciel à la Cour de justice: une obligation sanctionnée?*, Bruylant, Bruselj, 2014, ali posamezne prispevke v posebni izdaji 2015, *German Law Journal*, zvezek 16/6, zlasti 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.

⁸⁸ Za ponazoritev glej na primer v Nemčiji Bundesverfassungsgericht (zvezno ustavno sodišče), sklep z dne 9. maja 2018 – 2 BvR 37/18; v Španiji Tribunal Constitucional (ustavno sodišče), 19. april 2004, STC 58/2004 ((ECLI:ES:TC:2004:58); v Češki republiki Ústavný soud (ustavno sodišče), 8. januar 2009, št. II. ÚS 1009/08; na Hrvaškem Ustavni sud Republike Hrvatske (ustavno sodišče), sklep št. U-III-2521/2015 z dne 13. decembra 2016; na Slovaškem Ústavný súd (ustavno sodišče), sodba z dne 18. aprila 2012, št. II. ÚS 140/2010; v Sloveniji Ustavno sodišče, odločba št. Up-1056/11 z dne 21. novembra 2013, ECLI:SI:USRS:2013:Up.1056.11.

108. Četrtrič, ESČP se na merila iz sodbe Cilfit sklicuje pri presoji opustitve dolžnosti nacionalnih sodišč, ki odločajo na zadnji stopnji, da pri Sodišču vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe v okviru pravice do poštenega sojenja, določene v členu 6(1) Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP). ESČP je na primer ugotovilo, da je v zadevi Dhahbi proti Italiji prišlo do kršitve člena 6(1) EKČP, ker nacionalno sodišče ni dovolj obrazložilo zavrnitve vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču. Pri tem je navedlo, da Corte suprema di cassazione (kasacijsko sodišče, Italija) sploh ni omenilo, da je tožeča stranka podala predlog glede predložitve vprašanja za predhodno odločanje, prav tako pa ni niti obrazložilo, zakaj je menilo, da postavljenega vprašanja ni treba predložiti Sodišču, niti navedlo upoštevne sodne prakse.⁸⁹ V nekaterih drugih sodbah pa je ESČP menilo, da kratka obrazložitev zavrnitve vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe zadostuje, če je nacionalno sodišče v drugem delu sodbe že ugotovilo, da takšen predlog ni potreben.⁹⁰ ESČP je prav tako ugotovilo, da je nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, če zavrne predložitev ali opusti dolžnost predložitve vprašanja za predhodno odločanje, dolžno navesti razloge za zavrnitev ob upoštevanju izjem, določenih v sodni praksi Sodišča. Navesti mora zlasti razloge, na podlagi katerih je ugotovilo, da vprašanje ni upoštevno, da je Sodišče zadevno določbo prava Unije že razložilo ali da je pravilna uporaba prava Unije tako očitna, da ne dopušča kakršnega koli razumnega dvoma.⁹¹

109. Čeprav se je ESČP v okviru nadzora, ki ga je opravilo, sklicevalo na sodbo Cilfit, pa se je na splošno osredotočilo na obrazložitev odločitve nacionalnega sodišča o zavrnitvi predložitve vprašanja za predhodno odločanje. ESČP pri izvajanju tega nadzora, v okviru katerega se ne spušča v vsebino zadeve in nikakor ne opravlja podrobnega preizkusa neobstoja razumnega dvoma, ki ga merila iz sodbe Cilfit dejansko zahtevajo, torej preverja, ali so nacionalna sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, ustrezno pojasnila razloge, iz katerih menijo, da so merila iz sodbe Cilfit izpolnjena, pri čemer pa ESČP vsebinsko ne preverja, ali je res tako.

110. Skratka, neobstoj vsakršnih razumnih usmeritev v zvezi z logiko ali uporabo meril iz sodbe Cilfit se ne odraža le v (presenetljivo enotnih) očitkih, ki so jih v preteklosti predstavili nekdanji generalni pravobranilci. Kaže se tudi v preprostem dejstvu, da tisti, ki so zadolženi za izpolnjevanje te dolžnosti, zlasti pa tisti, ki jo dejansko izvršujejo, očitno ne upoštevajo usmeritev Sodišča. Menim, da pri tem ne gre za to, da Sodišča zaradi takšnega ali drugačnega razloga ne bi spoštovali. Gre bolj za naravni samoohranitveni mehanizem. *Impossibile nulla est obligatio*.

3. Težave, ki so posledica sistemske neuskklajenosti s pravnimi sredstvi, določenimi v pravu Unije

111. Obstaja še en razlog, iz katerega je treba sodbo Cilfit prevetrili, in sicer je to sistemska, horizontalna skladnost pravnih sredstev, ki jih določa pravo Unije. Če strnem, merila iz sodbe Cilfit so nenavadno odmaknjena celo od pravnih sredstev, ki jih pravo Unije določa za izvrševanje obveznosti predložitve vprašanja za predhodno odločanje iz člena 267, tretji odstavek, PDEU.

⁸⁹ Sodba ESČP z dne 8. aprila 2014 (CE:ECHR:2014:0408JUD001712009, točka 33). Za najnovejše ugotovljene kršitve glej na primer sodbi ESČP z dne 16. aprila 2019, Baltic Master proti Litvi (CE:ECHR:2019:0416JUD005509216, točke od 36 do 38), in z dne 13. februarja 2020, Sanofi Pasteur proti Franciji (CE:ECHR:2020:0213JUD002513716, točka 81).

⁹⁰ Sodba ESČP z dne 24. aprila 2018, Baydar proti Nizozemski (CE:ECHR:2018:0424JUD005538514, točka 43).

⁹¹ Sodbi ESČP z dne 20. septembra 2011, Ullens de Schooten in Rezabek proti Belgiji (CE:ECHR:2011:0929JUD000398907 in 38353/07, točka 62), in z dne 10. aprila 2012, Vergauwen in drugi proti Belgiji (CE:ECHR:2012:0410JUD00483204, točki 89 in 90).

112. Pravo Unije seveda trenutno ne določa nobenega pravnega sredstva, ki bi ga stranke lahko uporabile, če bi menile, da jim je bila kršena pravica do predložitve vprašanja za predhodno odločanje Sodišču na podlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU.⁹² To je logična posledica dejstva, da Sodišče vztraja pri stališču, da stranke v postopku v glavni stvari nimajo samodejne pravice zahtevati, da se vloži predlog za sprejetje predhodne določbe, ker člen 267 PDEU ni podlaga za pravno sredstvo, ki bi bilo na voljo strankam v sporu, ki poteka pred nacionalnim sodiščem.⁹³ Kljub (zdaj že) obsežni sodni praksi nacionalnih ustavnih sodišč⁹⁴ in sodni praksi ESČP,⁹⁵ v skladu s katero velja, da če so izpolnjena (objektiva) merila za ugotovitev obstoja obveznosti predložitve, imajo stranke v postopku (subjektivno) pravico, da se njihova zadeva predloži Sodišču, ki je neločljivo povezana z njihovo pravico do poštenega sojenja, pa je vseeno mogoče ugotoviti, da to morda ni edini možen pristop.⁹⁶

113. Glede na to, da ni nobenega „neposrednega“ pravnega sredstva, bi morebitno izvrševanje dolžnosti predložitve iz člena 267, tretji odstavek, PDEU, lahko potekalo bodisi v okviru postopka za ugotavljanje odgovornosti države bodisi v okviru tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti. Prav na tem mestu pa se zadeve močno zapletejo.

114. Na eni strani že od izreka sodbe Köbler velja, da morajo imeti posamezniki možnost pred nacionalnim sodiščem zahtevati povrnitev nastale škode, ki je bila povzročena s kršitvijo njihovih pravic zaradi odločbe, ki jo je izdalo sodišče na zadnji stopnji.⁹⁷ Da bi se takšni tožbi ugodilo, je treba ugotoviti, da je namen kršenega pravila prava Unije priznavanje pravic posameznikom, da je kršitev tega pravila dovolj resna ter da obstaja neposredna vzročna zveza med to kršitvijo in škodo, povzročeno tem oškodovancem. Za odgovornost države članice za škodo, ki je povzročena z odločbo sodišča – ki odloča na zadnji stopnji – s katero je kršeno pravilo prava Unije, veljajo isti pogoji.⁹⁸

115. Tukaj pa se naleti na dve težavi. Prvič, ker člen 267, tretji odstavek, PDEU ni pravilo, katerega „namen je priznavanje pravic posameznikom“, neizpolnitev obveznosti predložitve *sama po sebi* ne more biti podlaga za nastanek odgovornosti države. Drugič, merila iz sodbe Cilfit ne glede na navedeno pravzaprav ne igrajo nobene vloge pri presoji, ali so bila kršena druga pravila prava Unije,⁹⁹ vsaj z objektivnega vidika. V takšnih položajih velja standard *očitne kršitve* prava, ki se uporablja, kar lahko privede do *dovolj resne kršitve*.¹⁰⁰

⁹² Sodišče je leta 1975 v poročilu predlagalo vzpostavitev ustreznega pravnega sredstva, ki bi se lahko uporabilo v primeru kršitve takratnega člena 177 Pogodbe EGS, in sicer bodisi v obliki neposredne tožbe, ki jo pri Sodišču vložijo stranke v postopku v glavni stvari, v obliki obvezne tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti bodisi, nazadnje, v obliki odškodninske tožbe zoper zadevno državo, vložene na zahtevo oškodovane stranke (Poročilo o Evropski uniji. Bilten Evropskih skupnosti (dodatek 9/75, str. 18).

⁹³ Glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, točka 28 in navedena sodna praksa).

⁹⁴ Kot je navedena v točki 106 teh sklepnih predlogov.

⁹⁵ Glej točki 108 in 109 teh sklepnih predlogov.

⁹⁶ Glej v zvezi s tem na primer Baquero Cruz, J., „The Preliminary Rulings Procedure: Cornerstone ali Broken Atlas?“, v Baquero Cruz, J., *What's left of the Integration? Decay and Resistance in European Union Law*, Oxford University Press, 2018, str. 64 in 65.

⁹⁷ Sodba z dne 30. septembra 2003 (C-224/01, EU:C:2003:513, točka 36).

⁹⁸ Glej na primer sodbe z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točki 51 in 52); z dne 28. julija 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, točki 22 in 23), in z dne 29. julija 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, točki 35 in 36).

⁹⁹ Čeprav se zdi, da se uporabljajo, glej v tem smislu sodbo z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točka 118).

¹⁰⁰ V okviru te neizpolnitve dolžnosti predložitve je lahko le eden od dejavnikov, ki ga je treba upoštevati. Glej na primer sodbe z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točka 55); z dne 28. februarja 2018, ZPT (C-168/15, EU:C:2018:602, točka 25), in z dne 24. oktobra 2018, XC in drugi (C-620/17, EU:C:2018:630, točka 42).

116. Na drugi strani je postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, ki ga ureja člen 258 PDEU. Rešitev, za katero se je več let zdelo, da je mogoča,¹⁰¹ se je prvič v celoti udejanjila leta 2018. Sodišče je namreč v izreku sodbe Komisija/Francija¹⁰² razsodilo, da je država članica kršila pravo Unije, zlasti zato, ker sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, Sodišču ni predložilo (ene same) zadeve, s čimer bi izpolnilo obveznost predložitve, ki jo ima na podlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU, v položaju, v katerem razlaga spornih materialnopravnih določb prava Unije ni bila tako očitna, da ne bi puščala nobenega razumnega dvoma.

117. Sodišče se je pri izpeljavi tega sklepa oprlo na sodbo Cilfit¹⁰³ oziroma vsaj na splošno zahtevo po neobstoju razumnega dvoma, ki izhaja iz te sodbe. Sodišče je najprej ugotovilo, da se je Conseil d'État (državni svet, Francija) odločil, da ne bo upošteval prejšnje sodbe Sodišča, ki se je nanašala na zakonodajo Združenega kraljestva, z obrazložitvijo, da je zadevni britanski sistem drugačen od francoskega sistema, „ne da bi mogel biti prepričan, da bo njegovo razlogovanje enako očitno tudi Sodišču“.¹⁰⁴ Sodišče je tako ugotovilo, da je Conseil d'État (državni svet) zaradi nevložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe v dveh zadevah, v katerih sta bili izdani sodbi, „v navedenih sodbah sprejel rešitev, ki temelji na razlagi določb členov 49 in 63 PDEU, ki je v nasprotju z razlago v tej sodbi, kar pomeni, da ob odločanju Conseil d'État ni bilo mogoče izključiti obstoja razumnega dvoma o tej razlagi“.¹⁰⁵

118. V zvezi z zadnjem navedeno sodbo velja opozoriti na tri elemente. Prvič, nobenega dvoma ni, da mora Sodišče v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti uporabiti merila iz sodbe Cilfit. Vendar se je Sodišče pri tem zadovoljilo zgolj z navedbo splošnega merila, ki izhaja iz sodbe Cilfit, ne da bi se poglobilo v katero izmed konkretnih meril in ga uporabilo. Očitno je, da ta sodba razen navedbe konkretnega precedensa ne vsebuje nobene razprave ne o morebitnih protislovnih sodbah, ki so jih v zvezi z to problematiko izdala sodišča drugih držav članic, ki odločajo na zadnji stopnji, ali celo francoska sodišča, ne o dotedanji sodni praksi Sodišča o tem vprašanju.

119. Drugič, takšno dejansko pritrjevanje „doslednejšemu izvajanju sodbe Cilfit“ ni povsem v skladu z najnovejšo sodno prakso Sodišča v zvezi s tem vprašanjem, kot izhaja zlasti iz že obravnavanih sodb v zadevah X in van Dijk ter Ferreira da Silva e Brito.¹⁰⁶ Čeprav se je zlasti v sodbi X in van Dijk zdelo, da se odtlej uporablja prizanesljivejši pristop, pa se je ta nenadoma ponovno zaostril.

120. Tretjič, vse to lahko pusti nekoliko grenak priokus, saj je odločitev glede tega, kaj se dejansko uporablja in izvaja, ter zakaj in kako se to uporablja in izvaja, skoraj nemogoče utemeljiti. S tem se nikakor na dvomi o dejstvu, da ima Komisija, kot izhaja tudi iz sodne prakse, popolno diskrecijsko pravico pri odločanju o morebitni vložitvi tožbe na podlagi člena 258 PDEU.¹⁰⁷ Prav tako se ne

¹⁰¹ Predhodni indic sta bili sodbi z dne 9. decembra 2003, Komisija/Italija (C-129/00, EU:C:2003:656), in z dne 12. novembra 2009, Komisija/Španija (C-154/08, neobjavljena, EU:C:2009:695). V obeh zadevah se je postopek na splošno nanašal na nezdružljivost nacionalnega prava ali upravne prakse z drugimi materialnopravnimi določbami prava Unije. Vendar je bilo zlasti v zadenjenavedeni zadevi povsem jasno, da je bilo mogoče krivdo pripisati Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija), ker ni vložilo predloga za sprejetje predhodne odločbe (glej zlasti točke od 124 do 126 te sodbe).

¹⁰² Sodba z dne 4. oktobra 2018, Komisija/Francija (Davčni odtegljaj) (C-416/17, EU:C:2018:811).

¹⁰³ Prav tam (točka 110).

¹⁰⁴ Prav tam (točka 111).

¹⁰⁵ Prav tam (točka 112).

¹⁰⁶ Glej točki 73 in 86 teh sklepnih predlogov.

¹⁰⁷ Glej sodbo z dne 14. februarja 1989, Star Fruit/Komisija (247/87, EU:C:1989:58, točka 11).

spodkopava rešitev, sprejeta v sodbi Komisija/Francija: če je treba sodbo Cilfit zdaj jemati resno, potem zagotovo drži, da je v sodbi Komisija/Francija dejansko obstajal razumen dvom glede pravilne uporabe prava Unije.¹⁰⁸

121. Težava se skriva drugje, in sicer v splošnem neobstoju (horizontalne) skladnosti v zvezi s sankcioniranjem neizpolnitve dolžnosti predložitve iz člena 267, tretji odstavek, PDEU v okviru prava Unije. Zdi se, da je Sodišče v okviru lastne sodne prakse v zvezi s to dolžnostjo, zlasti najnovejše sodne prakse, v kateri je (ponovno) odkrilo možnost izvrševanja navedene dolžnosti v skladu s členom 258 PDEU, nekako skrenilo s poti ter da je ta sodna praksa popolnoma nepovezana z odgovornostjo države. Vendar ali naj ne bi šlo pri tem za plati ene in iste obveznosti predložitve vprašanja za predhodno odločanje, določene v členu 267, tretji odstavek, PDEU?

4. Težave, ki so posledica razvoja prava in sodnega sistema Unije

122. Menim, da ni treba podrobneje razpravljati o očitnem, in sicer, da se je Unija v preteklih štiridesetih letih močno spremenila. Članstvo v Evropski uniji se je, razen nedavnega izstopa, stalno povečevalo. Enako velja za število uradnih jezikov in število sodišč, ki se lahko obrnejo na Sodišče. Obseg in obširnost prava Unije je trenutno brez primere. Po dokončni vzpostavitvi notranjega trga in kar petih zaporednih sprememb Pogodb je pravzaprav težko najti področje, ki ga ne bi urejal noben zakonodajni akt Unije ali na katerem pomoč Sodišča pri razlagi prava Unije ne bi bila potrebna. Ti dejavniki prispevajo k nepredstavljevemu številu novih predlogov za sprejetje predhodne odločbe, medtem ko so viri Sodišča omejeni.

123. Sredi te močno spremenjene pravne ureditve pa kot zadnji branik preteklosti še vedno negibno stoji titan, to je sodba Cilfit, ki vztraja, da morajo sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, vprašanja za predhodno odločanje vložiti vsakič, ko se pojavi kakršen koli razumen dvom. Menim, da posameznih sistemskih sprememb ni treba posebej obravnavati, da bi se dokazalo, kako so te vplivale na spremembo vhodnih elementov logike, na kateri temelji sodba Cilfit.¹⁰⁹ Namesto tega bom za zaključek raje opozoril na drugačen, globlji vidik.

124. V skladu s spreminjanjem okolja in dozorevanjem sistema se je razvijala tudi narava postopka predhodnega odločanja. V okviru postopka, ki je bil sprva zasnovan v duhu partnerstva in pravosodnega sodelovanja med enakimi, se je zaradi zagotavljanja enotnosti sistema začel postopoma in precej neizogibno dajati vse večji poudarek vzpostavitvi precedenčne prakse. Seveda je še naprej govora o „pomoči“ in „partnerstvu“, vendar izkušenejši in pozornejši opazovalci tega sistema ugotavljajo, da se vanj postopoma uvaja več vertikalnih elementov.

125. Zato je še dodatno izpostavljen pomen makro- (ali javnega) cilja odločitev Sodišča v smislu zagotavljanja enotne razlage in nadaljnjega razvoja prava. Vsak postopek seveda temelji in bo vedno temeljil na posamezni zadevi ter na bolj mikro- (ali zasebni) razsežnosti spora. Vendar se

¹⁰⁸ O tem je mogoče sklepati že na podlagi dejstva, da rešitev istega pravnega vprašanja v okviru istega postopka ni bila očitna niti *rappporteur public* (javni poročevalec) Conseil d'État (državni svet). Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Komisija/Francija (C-416/17, EU:C:2018:626, točke 56, 81 in 99).

¹⁰⁹ V zvezi s tem se lahko le pridružim svojim učenima predhodnikoma in navedem, da tudi ob predpostavki, da bi bil preizkus Cilfit izvedljiv v času svojega nastanka, *quod non*, pa mu čas vsekakor ni dobro del – sklepni predlogi generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboa v zadevi Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, točka 52) in tudi sklepni predlogi generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, točki 59 in 60).

vse pogosteje dogaja, še toliko bolj pa v okviru postopka, kakršen je predhodno odločanje, v katerem je za ugotovitev dejanskega stanja in rešitev posameznega spora pristojno predložitveno sodišče, da pogled seže onkraj meja konkretnega spisa.

126. V zvezi s tem sistemom je mogoče ugotoviti še to, da je bil z nedavno uvedbo člena 58a Statuta Sodišča Evropske unije na nekaterih področjih vzpostavljen mehanizem za filtriranje pritožb s Splošnega sodišča na Sodišče. Presoja vsebinske utemeljenosti tovrstne pritožbe se ne dopusti, razen če Sodišče vnaprej ne odloči, da jo je treba dopustiti, ker odpira „vprašanje, ki je pomembno za enotnost, doslednost ali razvoj prava Unije“. ¹¹⁰ Če ti preudarki veljajo za neposredne tožbe, v okviru katerih ima vlogo izključnega sodišča le Sodišče Evropske unije, kar posledično pomeni, da so postopki, ki potekajo pred obema sodiščema Unije prvenstveno namenjeni reševanju posameznih zadev, ali ne bi morala ta logika še toliko bolj veljati za predhodno odločanje?

127. Nazadnje, dozorevanje sodnega sistema predpostavlja tudi dozorevanje njegovih sestavnih delov. Nacionalna sodišča danes veliko bolje poznajo pravo Unije na splošno, zlasti pa postopek predhodnega odločanja. Seveda obstajajo in bodo vselej obstajale posamezne izjeme. Vendar se ne sme dopustiti, da bi morebitna (neupogljiva) drevesa zasenčila pogled na (vzoren) gozd. Nacionalna sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, zlasti tista, ki jim je znotraj hierarhične strukture zaupana naloga zagotavljanja skladnosti in enotne uporabe prava v posamezni državi, so privilegirani partnerji Sodišča, ko gre za prepoznavanje zadev, ki so strukturnega pomena za pravni red Unije. Ali ne bi moralo biti to (pogosto bolj zatrjevano kot zares obstoječe) medsebojno zaupanje enako pomembno tudi na vertikalni ravni?

128. Dejstvo, da so nacionalna sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, sposobna obvladati postopek predhodnega odločanja, se po mojem mnenju trenutno kaže na precej nenavaden način, in sicer z neupoštevanjem načel iz sodbe Cilfit. To, da nacionalna sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, v nasprotju z merili, ki jih je Sodišče določilo v sodbi Cilfit, delujejo zadržano in uveljavljajo diskrecijsko pravico, dejansko dokazuje, čeprav bo morda zvenelo krivoverno, da zelo dobro razumejo pravo naravo sistema. Le predstavljati si je mogoče, kaj bi se zgodilo v obratnem primeru, v katerem bi (nekatera) nacionalna sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, sprejela pristop dobrega vojaka Švejka ¹¹¹ in bi sodbo Cilfit v vseh zadevah, ki so jim predložene, izvajala dobesedno. Letni nabor zadev, ki jih obravnava Sodišče, bi se kar naenkrat znatno povečal, zaradi česar bi kmalu prišlo do razpada sistema.

5. Vmesni povzetek

129. Sodba Cilfit ni problematična le z vidika izvedljivosti, ampak predvsem (ali celo prvenstveno) zaradi zgrešene konceptualne zasnove. Lastnosti izjem, ki izhajajo iz sodbe Cilfit, ne ustrezajo naravi dolžnosti predložitve, kot je bila opredeljena v sodbi Hoffmann-Laroche, ki naj bi se s sodbo Cilfit dejansko uveljavljala. Dolžnost, ki je bila vzpostavljena zaradi zagotavljanja enotne razlage sodne prakse v Uniji, ne sme biti pogojena z neobstojem vsakršnega subjektivnega dvoma glede pravilne uporabe prava Unije v konkretni zadevi.

¹¹⁰ Uredba (EU, Euratom) 2019/629 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o spremembi Protokola št. 3 o Statutu Sodišča Evropske unije (UL 2019, L 111, str. 1).

¹¹¹ Dobri vojak Švejk je posrečen češki literarni lik, ki je med drugim znan po številnih ponazoritvah uničujočih posledic lahkomišelnosti. Švejk je z doslednim in dobesednim izpolnjevanjem ukazov nadrejenih, ne da bi pri tem dvomil v njihovo vsebino ali jih prilagodil okoliščinam, dejansko spodkopaval delovanje avstro-ogrške vojske v prvi svetovni vojni. Glej med številnimi izdajami Hašek, J., *The Good Soldier Švejk and His Fortunes in the World War*, Penguin Classics, 2005.

130. Vsi ostali vidiki, obravnavani v tem delu sklepnih predlogov, so deloma posledica te konceptualne neuskklajenosti, hkrati pa so povod za nastanek dodatnih težav. Meril iz sodbe Cilfit tako ne uporabljajo niti Sodišče niti nacionalna sodišča, vključno s tistimi nacionalnimi ali mednarodnimi sodnimi organi, ki jih dejansko izvršujejo. Poleg tega merila iz sodbe Cilfit ostajajo nepovezana z drugimi metodami, ki jih pravo Unije določa za izvrševanje obveznosti predložitve, ki jo imajo sodišča na zadnji stopnji. Navedene ugotovitve pravzaprav niso presenetljive: ker sodbe Cilfit (v sedanji obliki) ni mogoče smiselno izvrševati, je treba uvesti druga merila.

D. Predlog

131. Menim, da bi moralo Sodišče v prvi fazi ponovno potrditi namen in obseg dolžnosti predložitve iz člena 267, tretji odstavek, PDEU, kot je bila opredeljena že v sodbi Hoffmann-Laroche. V drugi fazi pa bi moralo ponovno preučiti sodbo Cilfit, in sicer zato, da bi morebitne izjeme uskladilo z dolžnostjo predložitve.

132. V sodbi Hoffman-Laroche je navedeno, da je cilj dolžnosti predložitve „preprečiti, da bi se v kateri koli državi članici izoblikovala nacionalna sodna praksa, ki ne bi bila skladna s pravili prava Unije“. ¹¹² Če bi se sledilo tej logiki, bi se lahko izpostavili trije vidike. Prvič, cilj, ki ga je treba doseči, ni pravilna uporaba, temveč enotna razlaga. Drugič, osredotočiti se je treba na „sodno prakso“, ne na pravilnost rešitve v vsaki posamezni zadevi. Tretjič, gre za razhajanja v sodni praksi znotraj katere koli države članice in seveda še toliko bolj na ravni Evropske unije. Logično je, da se je treba izogniti obema sklopoma razhajanj: z vidika systemske skladnosti prava Unije namreč velja, da če ena država članica ali deli te države članice ali celo eden od sodnih sistemov te države članice deluje v skladu z drugačnimi pravili, kot se sicer uporabljajo drugod v Evropski uniji, potem enotne razlage v Uniji preprosto ni mogoče zagotoviti.

133. Drugače povedano, dolžnost predložitve se ne sme več osredotočati na neobstoj *subjektivnega* razumnega dvoma glede pravilne *uporabe* prava Unije z vidika rešitve *konkretne* zadeve, ampak na odkrivanje obstoja *objektivnega* razhajanja v *sodni praksi* na nacionalni ravni, ki spodbija enotno *razlago* prava Unije v Evropski uniji. Na ta način se dolžnost predložitve ne osredotoča več na podajanje pravilnega odgovora v zadevi, o kateri odloča nacionalno sodišče, ampak se preusmerja k prepoznavanju pravih vprašanj.

134. V skladu s to logiko menim, da je sodišče države članice, zoper katerega odločitev po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, v skladu s členom 267, tretji odstavek, PDEU dolžno zadevo predložiti Sodišču, če se v tej zadevi postavlja (i) splošno vprašanje glede razlage prava Unije (ne pa glede njegove uporabe); (ii) v zvezi s katerim je, objektivno gledano, mogoče razumno navesti več razlag; in (iii) na katero ni mogoče podati odgovora, ki bi izhajal iz obstoječe sodne prakse Sodišča (oziroma v zvezi s katerim se namerava predložitveno sodišče oddaljiti od te sodne prakse).

135. Takšen pogled na dolžnost predložitve razkriva, da ta že sama po sebi vsebuje nekatere izjeme. Morebitne izjeme od dolžnosti predložitve se začnejo uporabljati le, če ni izpolnjen eden od treh kumulativnih pogojev v zvezi z obstojem vprašanja glede razlage prava Unije, za katero velja dolžnost predložitve. Vendar mora nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, če

¹¹² Glej točko 51 teh sklepnih predlogov.

meni – kadar v postopku v glavni stvari naleti na vprašanje glede razlage prava Unije – da eden od navedenih treh pogojev ni izpolnjen, jasno navesti, kateri izmed teh treh pogojev ni izpolnjen, in obrazložiti, zakaj je po njegovem mnenju tako.

136. Preden se lotim podrobnejšega preučevanja teh treh pogojev, pa želim opozoriti na dva pomembna elementa.

137. Prvič, dejstvo, da člen 267, tretji odstavek, PDEU ne določa nobene *dolžnosti* predložitve vprašanja za predhodno odločanje v konkretni zadevi, sodišču, ki odloča na zadnji stopnji, nikakor ne preprečuje, da uporabi *možnost*, ki jo ima na podlagi člena 267, drugi odstavek, PDEU, in se za pomoč obrne na Sodišče, če meni, da je to kljub vsemu potrebno za rešitev posamezne zadeve, o kateri odloča. Neobstoj obveznosti, zaradi katere je treba nekaj nujno storiti, namreč ne izključuje možnosti, da se to dejansko stori. Zadevo, ki morda ne spada na področje uporabe obveznosti iz člena 267, tretji odstavek, PDEU, je mogoče še vedno vključiti na področje uporabe drugega odstavka tega člena: „sodišče države članice, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva“, je vsekakor še vedno tudi „sodišče države članice“. Prvonavedena sodišča so namreč logična podmnožica zadnjenaavedenih sodišč.

138. Drugič, naj znova ponovim, da se vse, kar je bilo doslej navedeno, in kar bo navedeno v nadaljevanju, nanaša izključno na vprašanja za predhodno odločanje, ki se postavljajo v zvezi z razlago. V zvezi s predložitvijo vprašanj za predhodno odločanje glede veljavnosti aktov Unije pa še vedno velja stroga obveznost predložitve brez vsakršnih izjem.¹¹³

1. Splošno ali posplošljivo vprašanje glede razlage prava Unije

139. Ta pogoj je na prvi pogled povsem očiten. Lahko bi se celo reklo, da pravzaprav ponazarja samo bistvo postopka predhodnega odločanja. Vendar je stanje v resnici vseeno nekoliko drugačno. Občasno vztrajanje Sodišča pri stališču, da v zadevi, ki jo obravnava sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, ne sme biti nobenega razumnega dvoma v zvezi s *pravilno uporabo* prava Unije, je privedlo do tega, da se številna sodišča odločajo za predložitev dejanskih in precej konkretnih vprašanj Sodišču. Ta pojav je mogoče ponazoriti s tremi primeri.

140. Prvič, Sodišče je razlago pojma „izredne razmere“ v smislu člena 5(3) Uredbe (ES) št. 261/2004¹¹⁴ podalo že precej zgodaj, začevši s sodbo Wallentin-Hermann, v kateri je navedlo, da se pojem „izredne razmere“ nanaša na „dogodek, ki [...] ni neločljivo povezan z običajnim opravljanjem dejavnosti zadevnega letalskega prevoznika in ki zaradi značilnosti ali izvora ni opazen pri dejanskem nadzoru“.¹¹⁵ Seveda bodo najbrž vedno obstajali številni dodatni primeri, na podlagi katerih bo mogoče potrditi in ustrezno razdelati, kaj natančno takšna opredelitev sploh zajema. Vendar se je treba vprašati, ali je vsak nov primer dejanskega stanja, v zvezi s katerim se zgolj sprašuje, ali je mogoče določen niz dejstev (*premissa minor*) uvrstiti v opredelitev, katere razlaga je v pravu Unije že podana (*premissa maior*), res pomeni vprašanje glede razlage prava Unije? Sodišče je bilo v nadaljevanju v številnih zadevah pozvano, naj kot „izredne razmere“

¹¹³ Kot je bilo že navedeno v točki 64 teh sklepnih predlogov.

¹¹⁴ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o določitvi skupnih pravil glede odškodnine in pomoči potnikom v primerih zavrnitve vkrcanja, odpovedi ali velike zamude letov ter o razveljavitvi Uredbe (EGS) št. 295/91 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 8, str. 10).

¹¹⁵ Sodba z dne 22. decembra 2008, Wallentin-Hermann (C-549/07, EU:C:2008:771, točka 23). Za poznejše potrditve glej na primer sodbi z dne 31. januarja 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, točka 29), in z dne 11. junija 2020, Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, točka 37 in navedena sodna praksa).

opredeli: trčenje med letalom in ptico;¹¹⁶ zaprtje dela evropskega zračnega prostora zaradi izbruha islandskega ognjenika;¹¹⁷ moteče vedenje potnika, zaradi katerega vodja zrakoplova preusmeri let, „razen če je dejanski letalski prevoznik prispeval k nastanku tega vedenja ali opustil sprejetje ustreznih ukrepov glede na predznake takega vedenja“;¹¹⁸ ali poškodovanje letalske pnevmatike s tujkom, kot je prosti delec, ki leži na vzletno-pristajalni stezi letališča.¹¹⁹

141. Drugič, Sodišče je podobno tudi na področju zavarovanja civilne odgovornosti pri uporabi motornih vozil izreklo več sodb, ki so se nanašale na opredelitev pojma „uporaba vozil“ v smislu člena 3 Direktive 2009/103/ES.¹²⁰ Ta pojem po mnenju Sodišča zajema vsakršno uporabo vozila, ki je v skladu z običajno funkcijo tega vozila,¹²¹ to je vsakršno uporabo vozila kot prevoznega sredstva.¹²² V nadaljevanju pa je bilo Sodišče pozvano, naj potrdi, ali pojem „uporaba vozil“ zajema tudi naslednje dejanske položaje: „premik s traktorjem na dvorišču kmetije za prestavitev prikolice tega traktorja v skedenj“;¹²³ „primer, v katerem je bil poljedelski traktor udeležen v nesreči, pri čemer v trenutku, ko se je ta nesreča zgodila, njegova glavna funkcija ni bila funkcija prevoznega sredstva, ampak da kot delovni stroj proizvaja pogonsko silo, potrebno za poganjanje črpalke za škropljenje herbicida“;¹²⁴ „položaj, v katerem je potnik vozila, parkiranega na parkirišču, pri odpiranju vrat tega vozila udaril ob sosednje parkirano vozilo in to sosednje vozilo poškodoval“;¹²⁵ ali „položaj, [...] v katerem se je vozilo, ki je bilo parkirano v zasebni garaži stavbe in uporabljeno v skladu s svojo funkcijo prevoznega sredstva, vžgalo in zanetilo požar, katerega vzrok je električni tokokrog tega vozila, ter povzročilo škodo na tej stavbi, čeprav se to vozilo več kot 24 ur pred izbruhom požara ni premikalo“.¹²⁶

142. Tretjič, zadnji primer se nanaša na pojem „delovni čas“, kot je opredeljen v Direktivi 2003/88/ES.¹²⁷ V skladu z ustaljeno sodno prakso je odločilni dejavnik za opredelitev „delovnega časa“ v smislu Direktive 2003/88 dejstvo, da je delavec zavezan biti fizično prisoten na kraju, ki ga določi delodajalec, in da mu mora biti tam na razpolago, da bi lahko takoj opravil ustrezne naloge, če bi bilo to potrebno. Za te obveznosti, ki zadevnim delavcem onemogočajo izbiro kraja bivanja med obdobji dežurstva, je treba namreč šteti, da spadajo k opravljanju njihovih nalog.¹²⁸ Vendar je bilo Sodišče po tem, ko je že podalo to splošno opredelitev, ponovno pozvano, naj vanjo uvrsti konkretne dejanske položaje, ki so zajemali različne oblike stalne pripravljenosti ali dežurstva zdravstvenih delavcev in osebja drugih služb za ukrepanje ob izrednih dogodkih. Sodišče je tako

¹¹⁶ Sodba z dne 4. maja 2017, Pešková in Peška (C-315/15, EU:C:2017:342, točka 26).

¹¹⁷ Sodba z dne 31. januarja 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, točka 34).

¹¹⁸ Sodba z dne 11. junija 2020, Transportes Aéreos Portugueses (C-74/19, EU:C:2020:460, točka 48).

¹¹⁹ Sodba z dne 4. aprila 2019, Germanwings (C-501/17, EU:C:2019:288, točka 34).

¹²⁰ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. septembra 2009 o zavarovanju civilne odgovornosti pri uporabi motornih vozil in o izvajanju obveznosti zavarovanja takšne odgovornosti (UL 2009, L 263, str. 11).

¹²¹ Sodba z dne 4. septembra 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, točka 59). Glej tudi sodbi z dne 28. novembra 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, točka 34), in z dne 15. novembra 2018, BTA Baltic Insurance Company (C-648/17, EU:C:2018:917, točka 34).

¹²² Glej na primer sodbo z dne 28. novembra 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, točka 38); z dne 20. decembra 2017, Núñez Torreiro (C-334/16, EU:C:2017:1007, točka 29), in z dne 15. novembra 2018, BTA Baltic Insurance Company (C-648/17, EU:C:2018:917, točka 44).

¹²³ Sodba z dne 4. septembra 2014, Vnuk (C-162/13, EU:C:2014:2146, točka 59 in izrek te sodbe).

¹²⁴ Sodba z dne 28. novembra 2017, Rodrigues de Andrade (C-514/16, EU:C:2017:908, točka 42 in izrek).

¹²⁵ Sodba z dne 15. novembra 2018, BTA Baltic Insurance Company (C-648/17, EU:C:2018:917, točka 48 in izrek te sodbe).

¹²⁶ Sodba z dne 20. junija 2019, Línea Directa Aseguradora (C-100/18, EU:C:2019:517, točka 48 in izrek te sodbe).

¹²⁷ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 4, str. 381). V skladu s členom 2(1) te direktive „delovni čas“ pomeni vsak čas, v katerem delavec dela, je na razpolago delodajalcu in opravlja svoje naloge ali dolžnosti v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali prakso“.

¹²⁸ Glej na primer sodbo z dne 9. septembra 2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, točka 63); sklep z dne 4. marca 2011, Grigore (C-258/10, neobjavljen, EU:C:2011:122, točka 53 in navedena sodna praksa), in sodbo z dne 21. februarja 2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, točka 59).

ugotovilo, da čas stalne pripravljenosti šteje za delovni čas, če se od delavca zahteva fizična navzočnost v zdravstveni ustanovi;¹²⁹ čeprav lahko zadevna oseba na kraju opravljanja dela počiva, ko njene storitve niso zahtevane;¹³⁰ ali da se pojem „delovni čas“ uporablja za „položaj, v katerem je [gasilec] zavezan obdobje dežurstva preživljati na domu, tam biti na razpolago svojemu delodajalcu in biti zmožen priti na delovno mesto v roku 8 minut“.¹³¹

143. Nobenega dvoma ni, da je Sodišče na vseh teh področjih koristno odgovorilo na vprašanja nacionalnih sodišč. Vendar se lahko ponovno le strinjam z ugotovitvijo generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa, da „podrobni odgovori na zelo konkretna vprašanja ne bodo vedno podpirali [...] enotne uporabe. Taki odgovori lahko zgolj sprožijo nadaljnja vprašanja.“¹³²

144. V nedavnih sklepnih predlogih, ki sem jih predstavil v zadevi Van Ameyde España, to je v še eni zadevi, ki se nanaša na zavarovanje civilne odgovornosti za motorna vozila, v kateri je predlog za sprejetje predhodne odločbe vložilo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija), sem skušal konkretnije ponazoriti, kje bi se lahko skrivala (že po definiciji precej izmuzljiva) ločnica med razlago in uporabo prava Unije. Na te sklepane predloge lahko tu le napotim, saj vsebujejo dejansko študijo primera.¹³³ Zaradi ponazoritve prvega pogoja, ki bi moral biti podlaga za nastanek obveznosti predložitve vprašanja za predhodno odločanje, pa dodajam naslednje.

145. Dolžnost predložitve bi morala nastati, ko je nacionalnemu sodišču, ki odloča na zadnji stopnji, postavljeno vprašanje glede *razlage* prava Unije, ki je oblikovano na razumni in ustrezni ravni abstrakcije. To raven abstrakcije logično opredelujeta področje uporabe in namen sporne pravne določbe. Naloga Sodišča je, da v tem posebnem okviru (nedoločnih) pravnih pojmov, ki jih vsebuje pravo Unije, poda razlago zadevnega pojma. Njegova uporaba, vključno s subsumpcijo konkretnih elementov dejanskega stanja v to opredelitev, pa je stvar uporabe prava Unije.

146. Seveda se lahko gola uporaba hitro spremeni v razlago, če bi, na primer, predložitveno sodišče pozvalo Sodišče k zožitvi, razširitvi in natančnejši določitvi že podane opredelitve ali k odstopanju od te opredelitve. Vendar bi moralo predložitveno sodišče v tem primeru, če bi Sodišče dejansko pozvalo k navedenemu, to jasno navesti in pojasniti, zakaj natančno gre pri predloženi zadevi za več kot le za dodatno potrditev (in v tem smislu za uporabo) že navedene *premissa maior*.

147. Poleg tega bi morala zahtevana razlaga v tem smislu in v tem okviru imeti splošen ali posplošljiv učinek. Vprašanje glede razlage bi se moralo nanašati na splošno, po možnosti ponavljajoče se vprašanje glede razlage prava Unije. V zvezi s tem naj poudarim, da *pri tem ne gre* za merilo pravnega pomena ali teže, ki ga mora izpolniti postavljeno vprašanje. Gre zgolj za dodatno, precej preprostejše vprašanje, na katero mora odgovoriti sodnik na nacionalni ravni: ali obstaja možnost, da se bo postavljeno vprašanje znova pojavilo bodisi na moji mizi bodisi pred sodišči v drugih državah članicah? Ali naj zaradi zagotavljanja enotne razlage prava Unije zaprosim za usmeritve Sodišča?

148. Takšni preudarki sodnikom ne pomagajo le pri oblikovanju vprašanja, ki ga je treba postaviti na ustrezni ravni abstrakcije, ker jih prisilijo k opredelitvi splošnih, horizontalnih težav. Prav tako pomagajo pri izločitvi zelo omejenih, edinstvenih ali enkratnih zadev, v katerih se sicer lahko

¹²⁹ Sodba z dne 3. oktobra 2000, Simap (C-303/98, EU:C:2000:528), in sklep z dne 3. julija 2001, CIG (C-241/99, EU:C:2001:371).

¹³⁰ Sodba z dne 9. septembra 2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, točka 71).

¹³¹ Sodba z dne 21. februarja 2018, Matzak (C-518/15, EU:C:2018:82, točka 65).

¹³² Sklepni predlogi v zadevi Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, točka 50).

¹³³ Moji sklepnih predlogi v zadevi Van Ameyde España SA (C-923/19, EU:C:2021:125).

postavlja vprašanje glede razlage prava Unije, vendar enostavno nimajo nobenega splošnega, strukturnega učinka. Vsekakor je mogoče upravičeno domnevati, da je večina nacionalnih sodišč, ki odločajo na zadnji stopnji, zelo večča tovrstnega razmišljanja, čeprav morda predvsem v mejah lastnih ureditev. Podoben razmislek bi bilo preprosto treba opraviti tudi v širšem okviru na ravni pravnega reda Unije.

149. Skratka, nikakor ne trdim, da se je treba pregovorne igle v senu znebiti in jo nemudoma nadomestiti z drugo,¹³⁴ to je z idejo, da obstaja ločnica, ki jasno določa, kje se konča razlaga in kje se začne uporaba prava Unije ter obratno. Vendar poudarjam, da je dolžnost predložitve namenjena zagotavljanju enotne razlage prava Unije, ne pa njegove pravilne uporabe. Enotnost, h kateri je treba stremeti, tako ne obstaja in ni nikoli obstajala na ravni *enkratne rešitve* vsake posamezne zadeve, ampak na ravni *pravnih pravil*, ki jih je treba uporabiti. Iz tega logično izhaja, da čeprav obstaja določena razumna mera enotnosti pravnih pravil, lahko kljub temu prihaja do raznolikosti konkretnih rešitev.

2. Razumna možnost obstoja več razlag

150. Ali je, *objektivno* gledano, neko določbo prava Unije mogoče razlagati na različne načine? Preučevanje alternativ je vselej nujen del katerega koli pogoja, ki velja v zvezi z dolžnostjo predložitve. Vendar pa je, v nasprotju z *notranjo* in *subjektivno* negotovostjo, ki se izraža v obliki razumnega dvoma v zvezi z rešitvijo posamezne zadeve, prav obstoj verjetnih alternativ tisti element, s katerim je mogoče podobne preudarke umestiti na bolj *zunanj*o in *objektivno* raven. Zato menim, da je treba pozornost pri tovrstnem razmisleku s preprostega odziva v smislu „ne vem“ preusmeriti na iskanje rešitve v smislu „to so alternative, ki jih imam na izbiro“.

151. Pri tem opozarjam na pomen pridevnikov „možen“ ali „verjeten“. Seveda ne trdim, da bi morale predložitveno sodišče podati celosten pregled alternativ, jih podrobno obrazložiti ali celo pojasniti, katera mu je ljubša.¹³⁵ Vendar bi bilo treba v utemeljitev dolžnosti predložitve navesti še kaj več kot le subjektiven dvom ali celo neobstoj védenja.

152. Če pa se pri nacionalnem sodišču, ki odloča na zadnji stopnji, predlagata dve ali več možnih razlag, postane dolžnost predložitve stroga. Navsezadnje je prav to razlog, iz katerega je bila dolžnost predložitve sploh uvedena, in sicer, če je „na mizi“ na izbiro več možnosti. Primeri, predstavljeni v nadaljevanju, so posebej upoštevni, saj ponazarjajo, kdaj lahko pride do takšnega položaja.

153. Prvič, obstajajo primeri, v katerih so nacionalna sodišča v pravnomočnih odločbah podala različne razlage istega pravnega pravila. Vsa druga sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji in ki jim je predložen spor, v katerem gre za isti element prava Unije, morajo, če *odkrijejo obstoj razhajanja* pri razlagi istega pravnega pravila, vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, da se razjasni, kateri sklopi sodne prakse so dejansko pravilni. Pri tem ni pomembno, ali se takšno razhajanje odkrije v isti državi članici ali v več državah članicah. Prav tako ne razumem logike, na podlagi katere razhajanje, ki se pojavlja zgolj v sklopih sodne prakse na nacionalni ravni, ne bi zadostovalo za ugotovitev objektivnega obstoja neenotne sodne prakse v zvezi z isto problematiko

¹³⁴ Če si ponovno izposodim prisposodbo, ki jo je uporabil generalni pravobranilec N. Wahl, glej točko 103 teh sklepnih predlogov.

¹³⁵ Kot je bilo v preteklosti že predlagano v okviru „postopka zelene luči“ ali drugih pristopov k reformiranju postopka predhodnega odločanja – glej na primer Due, O., „The Working Party Report“, v Dashwood, A., in Johnston, AC., *The Future of the Judicial System of the European Union*, Hart, Oxford, 2001. Vendar to predložitvenemu sodišču nikakor ne preprečuje, da, če tako želi, to tudi stori.

v Uniji,¹³⁶ razen če ne bi šlo za enkratno različico obrnjene diskriminacije. Nenazadnje, logika, ki izhaja iz sodbe Hoffmann-Laroche, temelji na obstoju odstopanja od skupnega pristopa „v kateri koli državi članici“, za kar obstaja tehten razlog: kako je namreč mogoče govoriti o enotni razlagi, če se je deli posamezne države članice enostavno ne držijo?

154. Vendar želim v zvezi s tem posebej opozoriti, da gre za obstoječe *pravnomočne* odločbe, izdane na nacionalni ravni. Iščejo se jasno izražene razlike v razlagi na horizontalni ravni bodisi v isti državi članici (različna pritožbena sodišča, različni senati ali seje najvišjih sodišč) bodisi v več državah članicah. Enako pa morda ne velja nujno, če gre za *en sam postopek*, v katerem odločanje še poteka. V takšnem položaju, v katerem se, na primer, razlaga, ki jo je sprejelo prvostopenjsko sodišče, razlikuje od razlage, ki jo je podalo pritožbeno sodišče, pri čemer o zadevi zdaj odloča vrhovno sodišče, gre lahko ravno tako za dva ali več pristopov k istemu pravnemu pravilu. Vendar to v nasprotju s položajem, v katerem v posameznih pravnomočnih odločbah različnih sodišč obstajajo razhajanja v razlagi, ne pomeni nujno, da obstaja več razumnih in verjetnih načinov, na katere je mogoče razlagati isto pravilo prava Unije. V okviru istega postopka namreč ni mogoče izključiti, da se je eno od sodišč preprosto zmotilo. Po drugi strani pa pri razhajanju v sodni praksi, ki se je izoblikovala na podlagi različnih postopkov, ne gre več za zmoto, ampak za strukturno težavo tako z vidika prava Unije kot tudi z vidika nacionalnega prava.

155. Drugič, vse ostale položaje, celo tistega, v katerem so bile različne razlage podane v okviru istega postopka, je treba presojati zgolj ob upoštevanju vsake posamezne zadeve. Ali so v postopku pred sodiščem, ki odloča na zadnji stopnji, v zvezi z razlago istih pravnih pravil res obstajale verjetne alternative, ne glede na to, od kod izvirajo? Obstaja možnost, da so se prvič pojavile v stališčih strank; da so jih predstavili različni akterji, ki so sodelovali v postopku na nacionalni ravni; ali pa dejansko izhajajo iz različnih prejšnjih sodb, izrečenih v okviru istega postopka, če ta razlika ni nastala zaradi napake, ampak je znak obstoja verjetnih alternativ.

156. Seveda lahko tovrstne dvome v zvezi z izbiro možnih razlag istega pravnega pravila vedno izrazi tudi nacionalno sodišče. Glede na vse, kar je bilo doslej navedeno v tem delu sklepnih predlogov, pa želim opozoriti na precej pomemben vidik, in sicer na razliko med stvarnim in uresničljivim. Od nacionalnih sodišč, ki odločajo na zadnji stopnji, skoraj ni mogoče pričakovati, da se bodo kar naenkrat prelevila v raziskovalna središča, specializirana za primerjalno pravo Unije, ki sama, tako rekoč po uradni dolžnosti, pregledujejo sodno prakso drugih nacionalnih sodišč v drugih državah članicah ali dejavno iščejo težave v zvezi z razlago.

157. Kljub temu pa je mogoče od nacionalnih sodišč, ki odločajo na zadnji stopnji, pričakovati, da bodo prepoznala obstoj objektivnega razhajanja v pravni razlagi, če jih na takšno razhajanje izrecno opozori kateri koli izmed akterjev v postopku, v katerem odločajo, zlasti če jih na to opozorijo same stranke. Če torej dejansko prihaja do razhajanj glede možnih pravnih razlag, na kar kaže obstoj možnih alternativ, potem je mogoče šteti, če uporabim izrazoslovje iz sodbe Cilfit, da je bil v sporu, o katerem odločajo, objektivno in od zunaj ugotovljen obstoj (razumnega) dvoma in da dolžnosti predložitve zaradi zagotavljanja enotne razlage prava Unije enostavno ni mogoče spregledati.

¹³⁶ Glej v tem smislu tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v združenih zadevah X in van Dijk (C-72/14 in C-197/14, EU:C:2015:319, točka 68).

3. Neobstoj sodne prakse Sodišča

158. O tem, kaj natančno v konkretnih okoliščinah velja za „ustaljeno sodno prakso“ in ali vsi povsem enako razumemo pomen izraza „ustaljeno“, so najverjetneje potekale številne (burne) razprave. Vendar je s konceptualnega vidika prav sodba Da Costa,¹³⁷ kot je bila potrjena in razširjena s sodbo Cilfit,¹³⁸ tista, ki pravzaprav zahteva najmanj ponovnega preučevanja. Nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, je dolžno vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, če mu je predloženo novo vprašanje glede razlage prava Unije ali vprašanje, na katero ne more v celoti odgovoriti na podlagi obstoječe sodne prakse Sodišča, ali če želi Sodišče pozvati k razjasnitvi ali ponovni preučitvi njegovih prejšnjih odločb.

159. Če poenostavim, drugi pogoj in tukaj obravnavani tretji pogoj sta izraz istega pomisleka – prvi pogoj se nanaša na enotno razlago prava Unije – ki se odvija v različnih smereh in vključuje različne akterje. Drugi pogoj se nanaša na horizontalno skladnost in sodno prakso nacionalnih sodišč, tretji pogoj pa se osredotoča na odločbe Sodišča in njihove učinke.

160. Nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, torej ni dolžno predložiti vprašanja glede razlage prava Unije, če je Sodišče isto določbo že razložilo. Enako velja v položaju, v katerem je Sodišče v prejšnjih odločbah, ne glede na vrsto postopka, v katerih so bile izdane, že podalo zadostne smernice za razlago, ki nacionalnemu sodišču dopuščajo, da na podlagi obstoječe sodne prakse z gotovostjo reši spor, o katerem odloča.

161. V zvezi s tem bi želel v zaključku predstaviti tri dodatna pojasnila.

162. Prvič, morda velja ponovno opozoriti na logično povezavo med tretjim in prvim pogojem: na podlagi sodne prakse naj bi se ugotovilo in jasno izpeljalo *pravilo prava Unije*, ki ga je treba uporabiti, ne pa končni izid v konkretni zadevi. Zato ponovno poudarjam, da je bila, na primer, razlaga prava Unije v zvezi z vprašanjem, kaj spada med „izredne razmere“, podana v trenutku, v katerem je Sodišče navedlo in potrdilo opredelitev tega dogodka. Sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, mora to opredelitev, razen če se ne znajde v položaju, v katerem bi želelo to opredelitev ponovno preučiti, natančneje določiti ali se od nje oddaljiti, preprosto uporabiti, ne da bi bilo dolžno zaprositi za dodatne usmeritve v zvezi s tem, ali bi, na primer, poleg vseh primerov dejanskega stanja, ki jih je Sodišče že obravnavalo,¹³⁹ za izredne razmere štela tudi okoliščina, da je na vzletno-pristajalno stezo letališča pritekla srna ali gol moški.

163. Drugič, morda je treba odkrito priznati, da se v besedilih Sodišča sicer uporablja pojem „ustaljena sodna praksa“ ali „prejšnje odločbe“, vendar se ta včasih nanaša na en sam precedens. Vse to je seveda odvisno od vsebine, okvira in jasnosti pravnega pravila Unije, ki naj bi postalo uveljavljeno oziroma ustaljeno na podlagi prejšnje odločbe.¹⁴⁰ Vendar bi jasno izraženo pravno stališče, tudi če je navedeno le enkrat (in tako le stežka velja za „ustaljeno sodno prakso“ v pravem pomenu besede, v pristnem tradicionalnem okviru evropskega kontinentalnega prava, v katerem bi postalo dejansko zavezujoče šele takrat, ko bi bilo večkrat ponovljeno) lahko že samo po sebi povzročilo, da nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, ne bi bilo več dolžno predložiti vprašanja za predhodno odločanje.

¹³⁷ Sodba z dne 27. marca 1963, Da Costa in drugi (od 28/62 do 30/62, EU:C:1963:6).

¹³⁸ Sodba z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:335, točki 13 in 14).

¹³⁹ Navedeni v točki 134 teh sklepnih predlogov.

¹⁴⁰ Izmed zadev, obravnavanih v teh sklepnih predlogih, je mogoče primerjati le sodbi z dne 4. oktobra 2018, Komisija/Francija (Davčni odtegljaj) (C-416/17, EU:C:2018:811), in z dne 28. julija 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603).

164. Tretjič, nacionalno sodišče, zlasti pa nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, lahko Sodišču vedno predlaga, naj prilagodi, natančneje opredeli, pojasni ali se celo oddalji od prejšnjih odločb. Če pa namerava nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, odstopati od razlage prava Unije, ki jo je pred tem podalo Sodišče, je dolžno zadevo predložiti Sodišču ter pojasniti razloge za svoje nestrinjanje in v idealnem primeru predstaviti, kateri pristop bi bil po mnenju predložitvenega sodišča ustrezen.¹⁴¹

165. Naj zaradi celovitosti obravnave dodam, da se lahko med primere, v katerih se prosi za „pojasnilo“, vključujejo ne le položaji, v katerih nacionalno sodišče dejansko predlaga, naj Sodišče spremeni svojo sodno prakso,¹⁴² ampak tudi primeri razhajanj v sodni praksi Sodišča, ki jih odkrije nacionalno sodišče, ki mora te usmeritve uporabiti na nacionalni ravni. V takšnih primerih (za katere je treba upati, da niso pogosti) je treba dolžnost predložitve izvajati prav zaradi zagotavljanja enotne razlage prava Unije v Evropski uniji, da se preprečijo razhajanja med nacionalnimi sodišči, ki bi nastala, če bi se nekatera sodišča opirala na en sklop sodne prakse, ostala pa bi dejansko uporabljala drug sklop sodne prakse.

4. Obveznost obrazložitve (in nerešeno vprašanje izvrševanja dolžnosti predložitve)

166. V predlogu, predstavljenem v teh sklepnih predlogih, so izjeme že vključene v obseg dolžnosti predložitve. Gre namreč za dve plati medalje. Dolžnost predložitve nastopi le, če so izpolnjeni vsi trije pogoji, obravnavani v tem oddelku. Da ta dolžnost ne bi nastopila (oziroma, odvisno od razlage, da bi se lahko začela uporabljati izjema), pa mora manjkati eden od treh pogojev, torej da se ne postavlja nobeno vprašanje glede razlage prava Unije ali da obstaja le ena razumno možna razlaga sporne določbe prava Unije ali da je odgovor mogoče najti v obstoječi sodni praksi Sodišča.

167. Ob tem pa vsekakor obstaja splošna dolžnost ali celo četrti pogoj: ne glede na to, na katerega od navedenih treh pogojev se nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, sklicuje, je dolžno ustrezno obrazložiti, na podlagi česa je prišlo do ugotovitve, da za zadevo, o kateri odloča, ne velja obveznost predložitve vprašanja za predhodno odločanje iz člena 267, tretji odstavek, PDEU.

168. Seveda ni nobenega splošnega merila, ki bi določalo, kakšna je ustrezna in posledično zadostna obrazložitev. Vse je odvisno od narave zadeve, njene zapletenosti, predvsem pa trditev, ki jih v postopku pred zadevnim sodiščem navedejo stranke in ki izhajajo iz spisa. Vendar vsekakor velja, da če je bilo upoštevno vprašanje glede prava Unije v postopku pred nacionalnim sodiščem, ki odloča na zadnji stopnji, dejansko postavljeno, je to sodišče dolžno natančno navesti, kateri izmed treh pogojev (izjem) naj bi se uporabljal v tej zadevi, in vsaj na kratko obrazložiti, zakaj je tako.

169. Menim, da je treba jasno poudariti pomen te dolžnosti. Splošno, nejasno in povečini neutemeljeno sklicevanje na *acte clair* ali sodbo Cilfit brez kakršne koli prave obrazložitve razlogov, iz katerih se na podlagi vsebine konkretne zadeve ugotovi neobstoj dolžnosti predložitve v tej zadevi, ne izpolnjuje te minimalne zahteve.¹⁴³ Po drugi strani pa je obrazložitev, ki jo mora podati nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, v okviru precej objektivnega in zunanjega pristopa k dolžnosti predložitve, ki temelji na zagotavljanju sistemske enotnosti razlage in ki ga

¹⁴¹ Za ponazoritev glej novejšo sodbo z dne 5. decembra 2017, M. A. S. in M. B. (C-42/17, EU:C:2017:936).

¹⁴² Pri čemer se „pojasnilo“ uporablja kot evfemizem za razveljavitev prejšnje sodne odločbe.

¹⁴³ Glej v tem smislu že sodbo z dne 28. julija 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, točka 53).

zagovarjam v teh sklepnih predlogih, dejansko odziv na elemente, s katerimi to sodišče seznanijo stranke ali ki jasno izhajajo iz samega postopka in spisa. Obveznost obrazložitve je tako povezana z dolžnostjo sodišča, da se odzove na vse upoštevne okoliščine in trditve, ki so mu predložene.

170. Če poenostavim, sodišče ni dolžno samo dejavno iskati težav, povezanih z razlago, ki bi se lahko pojavile v zvezi s konkretnimi določbami prava Unije. Vendar pa težav v zvezi z razlago, s katerimi se v postopku seznanijo, zlasti če se nanje sklicujejo stranke, ne sme brez vsakršne obrazložitve „pomesti pod preprogo“ in zgolj v enem stavku navesti, da je položaj popolnoma jasen in ne vzbuja nobenega razumnega dvoma.

171. Nazadnje, obveznost zadostne obrazložitve, ki sicer lahko izhaja že iz upoštevanih nacionalnih pravil, je tudi obveznost, ki jo v členu 47 Listine določa pravo Unije. Če se v okviru nacionalnega sodnega postopka upravičeno postavlja vprašanje glede prava Unije, potem je dokaj logično, da ta zadeva že na podlagi dejstva, da se uporabljajo tudi drugi elementi prava Unije, verjetno spada na področje uporabe prava Unije. Poleg tega bi se v taki zadevi uporabljal tudi člen 267 PDEU. Zato gre pri taki zadevi in pri odločitvi, ki je v zvezi z njo sprejeta na nacionalni ravni, za očitno primer izvajanja prava Unije v smislu člena 51(1) Listine.

172. Tega namenoma ne bom obravnaval. Vprašanja, povezana z izvrševanjem dolžnosti predložitve, bodo morda obravnavana v okviru prihodnjih zadev. Vendar je treba, da bi bilo mogoče o tovrstnih vprašanjih v prihodnosti sploh razpravljati, najprej ponovno podrobno preučiti obseg in naravo dolžnosti predložitve. Le če in ko bo narejen ta prvi korak, se lahko morda začne razpravljati o naslednjem vidiku, ki se nanaša na pravna sredstva.

173. Za zaključek bom podal tri splošna pojasnila.

174. Prvič, zakaj je treba sodbo Cilfit ponovno preučevati prav zdaj? Po prebiranju prepričljivih sklepnih predlogov, ki so jih predstavili vsi moji učeni predhodniki in na katere sem se skliceval v teh sklepnih predlogih, je dejansko jasno, da Sodišče ni najbolj naklonjeno ponovni obravnavi te zadeve. Poleg tega se lahko s kančkom ironije navede, da glede na to, da se sodba Cilfit v preteklih štiridesetih letih ni najbolje obnesla, najbrž ne bo nobene razlike, če ostane v veljavi še naslednjih nekaj let ali desetletij. Obenem se v tej inerciji pokaže tudi določena lepota preprostosti in modrosti, ki se vzpostavi zlasti takrat, ko sistem kot celota doseže določeno ravnovesje. Če se ponovno izrazim s prisposodbo, ki sem jo uporabil v uvodnem delu teh sklepnih predlogov, je mogoče res pametneje, da se ne dreza v to osje gnezdo. Ne ve se namreč, koga bi lahko pičila osa.

175. Čeprav je takšno razmišljanje zapeljivo, pa ima zelo jasne omejitve. Z vidika katerega koli sodišča namreč ni dobro, če njegova institucionalna avtoriteta in legitimnost štejeta za nepomembni ter če se usmeritve, ki prihajajo iz centra odločanja, ne spoštujejo, čeprav morda za to obstajajo tehtni razlogi. Poleg tega, če bi takšna nepomembnost doletela enega od bistvenih parametrov celotnega sodnega sistema, ki se mora glede svojega učinkovitega delovanja in vsaj deloma izvrševanja opirati tudi na druge sisteme, se lahko pojavi precej škodljivo nezaupanje v pravna pravila ter nato razširi tudi na druga področja in vprašanja. Nazadnje, če se takšno skrbno vzpostavljeno ravnovesje zaradi selektivnega izvrševanja obravnavanih pravil nenadoma poruši, se lahko pojavijo določene napetosti, zaradi katerih se bodo morda tisti, ki bodo podvrženi takemu izvrševanju, upravičeno vprašali: „Zakaj mi?“ Ko bo do tega prišlo in bodo začele ose razdraženo letati naokoli, pa bo treba ta pravila nujno ponovno preučiti, da jih bo mogoče izvrševati proti vsem enako.

176. Drugič, lahko bi se reklo, da predlog, ki ga podajam v teh sklepnih predlogih, zaradi osredotočenja na makrocilj oziroma na javno funkcijo dolžnosti predložitve zanemarja posamezne stranke v sporu in njihove subjektivne pravice. Poleg tega je jasno, da so opredelitev obsega dolžnosti predložitve in izjeme od te dolžnosti, če se obravnavajo ločeno od subjektivnih dvomov, ki se lahko pojavijo v posamezni zadevi, ohlapne, saj temeljijo na abstraktnih pojmih, kot je razhajanje v razlagi.

177. Po mojem mnenju so težave, ki izhajajo iz sodbe Cilfit, nastale prav zaradi te nejasnosti v konceptualnem razlikovanju med makro/mikro (javno/zasebno) funkcijo dolžnosti predložitve in objektivnimi/subjektivnimi pogoji, ki veljajo zanjo. Poleg tega je bila odločitev, sprejeta v okviru sodbe Cilfit, edinstvena tudi zato, ker je bila dolžnost predložitve zasnovana tako, da je odvisna predvsem od izpolnjenosti individualnih in subjektivnih pogojev, ki izhajajo iz konkretne zadeve, o kateri odloča sodišče na zadnji stopnji, ne da bi bila posameznikom podeljena kakršna koli pravica do izvrševanja te dolžnosti.

178. Če bi se, kot predlagam v teh sklepnih predlogih, priznala povečini sistemska in strukturna narava dolžnosti predložitve, ki bi potemtakem temeljila na objektivnejših preudarkih sistemskih potreb, ki bi se pokazale v posamezni zadevi, bi posamezne stranke v konkretni zadevi zaradi vsega tega imele veliko oprijemljivejše možnosti, namesto da se prepirajo o subjektivnih dvomih sodišč. Dalje, pogoji, predlagani v teh sklepnih predlogih, čeprav so deloma ločeni od okoliščin posamezne zadeve, so glede na svojo naravo in ubeseditev dejansko precej natančnejši kot pogoji, ki izhajajo iz sodbe Cilfit. Poleg tega je – drugače kakor v nenehnih in neskončnih razpravah glede tega, ali gre pri izjemah iz sodbe Cilfit dejansko za kontrolni seznam ali zgolj za zbirko potrebščin – jasno, da pogoji, predlagani v teh sklepnih predlogih, pomenijo kontrolni seznam, ki predpostavlja tudi izpolnitev dolžnosti natančne in zadostne obrazložitve.

179. Tretjič in nazadnje, ali ne bi takšno rahljanje sodbe Cilfit, ki se ne bi več osredotočilo na pravilno uporabo prava Unije v vsaki zadevi, predloženi sodišču, ki odloča na zadnji stopnji, dejansko pomenilo, da se Sodišče odpoveduje bistveni odgovornosti v zvezi z zagotavljanjem enovitosti in enotnosti prava Unije?

180. V teh sklepnih predlogih sem skušal precej na dolgo pojasniti, zakaj menim, da je enotnost, ki naj bi se v zvezi s pravilno uporabo prava Unije v vsaki posamezni zadevi dosegla z uporabo sodbe Cilfit, mit. Glede na decentraliziranost in razpršenost sodnega sistema Unije je najboljša, kar bo kadar koli mogoče doseči, razumna mera enotnosti pri razlagi prava Unije, pri čemer že tega praktično ni mogoče doseči. Kar pa se tiče enotnosti uporabe in rešitev, je odgovor dokaj preprost: človek ne more izgubiti nečesa, česar nikoli ni imel.¹⁴⁴

V. Predlog

181. Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija), odgovori:

Sodišče države članice, zoper katerega odločitev po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, je v skladu s členom 267, tretji odstavek, PDEU dolžno zadevo predložiti Sodišču, prvič, če se v tej zadevi postavlja splošno vprašanje glede razlage prava Unije, drugič, če je mogoče v zvezi s tem vprašanjem razumno navesti več možnih razlag, in tretjič, če o tem, kako naj bi se sporna določba prava Unije razlagala, ni mogoče sklepati iz obstoječe sodne prakse Sodišča. Če se nacionalno

¹⁴⁴ Walton, I., *The Complete Angler*, Gay & Bird, London, 1901, poglavje V.

sodišče, pred katerim je postavljeno vprašanje glede razlage prava Unije, odloči, da ne bo vložilo predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu z navedeno določbo, je dolžno podati zadostno obrazložitev ter pojasniti, kateri izmed treh pogojev ni izpolnjen in zakaj.