Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NICHOLASA EMILIOUA
od 18. lipnja 2024. [1]

Predmet C-144/23

KUBERA, trgovanje s hrano in pijačo, d. o. o.
protiv
Republike Slovenije

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputilo Vrhovno sodišče (Vrhovni sud, Slovenija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 267. treći stavak UFEU-a – Obveza nacionalnih sudova koji odlučuju u posljednjem stupnju da upute zahtjev za prethodnu odluku – Iznimke od te obveze – Sudska praksa proizašla iz presude CILFIT – Mehanizam filtriranja – Vrhovni sud države članice – Dopuštenje revizije – Odluka kojom se revizija ne dopušta – Članak 47. Povelje – Pravo na pošteno suđenje – Obrazloženje”

I. Uvod

1. Poteškoće s kojima se susreću sudovi, kako nacionalni tako i međunarodni, pri učinkovitom upravljanju vlastitim spisima izazvane velikim brojem sporova koji se pred njima pokreću nipošto nisu nedavna pojava. Taj problem, zbog očitih razloga, oduvijek snažnije osjećaju sudovi koji se nalaze na vrhu pravosudnog sustava, kojima se obično povjerava zadaća osiguravanja dosljednosti i točnosti sudske prakse [2].

2. Opasnosti do kojih preveliko radno opterećenje može dovesti su jasne te ih je stoga dovoljno samo kratko spomenuti: među ostalim, znatna kašnjenja u rješavanju predmetâ, niža kvaliteta sudskih odluka, produljeno stanje pravne nesigurnosti, viši parnični troškovi za uključene pojedince i, posredno, za društvo u cjelini.

3. Jedan od mehanizama koji se tradicionalno koriste kako bi se sudovima koji odlučuju u posljednjem stupnju omogućilo zadržavanje kontrole nad svojim spisima i ograničavanje navedenih opasnosti jest taj da ih se ovlasti da biraju, u većoj ili manjoj mjeri, predmete (ili, u nekim sustavima, i pravna pitanja) koja žele razmatrati i rješavati [3]. Istraživačka bilješka Uprave za istraživanje i dokumentaciju Suda Europske unije iz travnja 2013. pokazala je da je, posljednjih desetljeća, diljem Europske unije prisutan određeni trend uvođenja mehanizama filtriranja

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] Vidjeti, primjerice, Norkus, R., „Introductory report – filtering of appeals to the supreme courts”, Mreža predsjednika vrhovnih sudova Europske unije, Dublin, 2015., str. 2., gdje se upućuje na primjer iz 16. stoljeća.

[3] Jedan od najpoznatijih takvih mehanizama je onaj koji se temelji na nalogu certiorari za pravne lijekove koji se podnose United States' Supreme Courtu (Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država) (uveden Judiciary Actom (Zakon o sudovima) iz 1891.).

pravnih lijekova koji se podnose sudovima koji odlučuju u posljednjem stupnju. U biti, neki oblici mehanizama filtriranja sada postoje u nekoliko država članica [4]. Usto, Statut Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Statut) [5] izmijenjen je 2019. kako bi se uveo mehanizam filtriranja za pravne lijekove povezane s odlukama određenih Unijinih agencija i ureda [6].

4. Međutim, ta bilješka pokazuje i da se u nekim državama članicama uvođenje sličnih mehanizama smatralo problematičnim (ili je potpuno odbačeno) jer ti mehanizmi, iako mogu pomoći nacionalnim sudovima da učinkovitije upravljaju svojim spisima, usto određenim strankama ograničavaju pristup sudu. To može stvoriti određen sukob u odnosu na pravo na djelotvoran pravni lijek kako je priznato u relevantnim nacionalnim pravima, članku 6. Europske konvencije o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP) i – naposljetku, ali ne i manje važno – članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

5. Predmetni slučaj u prvi plan stavlja jedan poprilično specifičan aspekt u tom pogledu. Sudu se postavlja pitanje može li se, i pod kojim uvjetima, postojanje mehanizama filtriranja na nacionalnoj razini pomiriti s obvezom nacionalnih sudova koji odlučuju u posljednjem stupnju, predviđenom u članku 267. trećem stavku UFEU-a, da Sudu upute zahtjev za prethodnu odluku ako se u postupku koji se pred njima vodi pojavi pitanje tumačenja prava Unije.

II. Nacionalno pravo

6. Članak 367. stavak 1. Zakona o pravdnem postopku (Zakon o parničnom postupku, u daljnjem tekstu: ZPP) [7], koji se na upravne sporove primjenjuje na temelju članka 22. stavka 1. Zakona o upravnem sporu (Zakon o upravnom sporu) [8], u verziji primjenjivoj na glavni postupak glasi:

„Protiv pravomoćne presude donesene u drugom stupnju stranke mogu podnijeti reviziju u roku od 15 dana od dostave odluke Vrhovnog suda kojom se revizija dopušta.”

7. U skladu s člankom 367.a ZPP-a:

„1. Sud dopušta reviziju ako se može očekivati da će se odlukom Vrhovnog suda odlučiti o pravnom pitanju koje je važno za osiguranje pravne sigurnosti, ujednačene primjene prava ili razvoja prava kroz sudsku praksu. Sud dopušta reviziju osobito u slučaju:

– ako je riječ o pravnom pitanju u pogledu kojeg odluka drugostupanjskog suda odstupa od sudske prakse Vrhovnog suda; ili

– ako je riječ o pravnom pitanju u pogledu kojeg ne postoji sudska praksa Vrhovnog suda, a osobito ako sudska praksa viših sudova nije jedinstvena; ili

[4] Istraživačka bilješka 13/006

[5] Vidjeti članak 58.a Statuta, kako je izmijenjen Uredbom (EU, Euratom) 2019/629 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o izmjeni Protokola br. 3 o Statutu Suda Europske unije (SL 2019., L 111, str. 1.). Radi cjelovitosti dodao bih da je područje primjene te odredbe prošireno kada je zakonodavac Unije usvojio, u travnju 2024., novu uredbu o izmjeni Statuta u skladu s prijedlogom koji je Sud Europske unije u tom pogledu podnio u prosincu 2022.

[6] U bitnome, u skladu s tim mehanizmom, Sud ne razmatra žalbe u predmetima koji su već dvaput razmatrani, prvo pred neovisnim žalbenim vijećem, a potom pred Općim sudom, osim ako se dokaže da otvaraju pitanje koje je značajno za jedinstvo, dosljednost ili razvoj prava Unije.

[7] Uradni list RS, br. 73/07

[8] Uradni list RS, br. 105/06

– ako je riječ o pravnom pitanju u pogledu kojeg sudska praksa Vrhovnog suda nije jedinstvena.

2. Vrhovni sud o dopuštenju revizije odlučuje na temelju prijedloga stranke za dopuštenje revizije.”

8. Članak 367.b ZPP-a predviđa:

„1. Prijedlog za dopuštenje revizije stranka mora podnijeti u roku od 30 dana od dostave pravomoćne presude drugostupanjskog suda.

2. Prijedlog za dopuštenje revizije podnosi se Vrhovnom sudu.

[…]

4. U prijedlogu za dopuštenje revizije stranka mora precizno i konkretno navesti sporno pravno pitanje i pravno pravilo koje je navodno povrijeđeno, okolnosti koje upućuju na njegovu važnost te kratko obrazložiti zašto je drugostupanjski sud nezakonito riješio to pitanje; navodne povrede postupka mora opisati precizno i konkretno te na isti način mora navesti postojanje sudske prakse Vrhovnog suda od koje odluka navodno odstupa ili nejedinstvenost sudske prakse.”

9. Članak 367.c ZPP-a propisuje:

„1. O prijedlogu za dopuštenje revizije rješenjem odlučuje vijeće sastavljeno od troje sudaca Vrhovnog suda.

2. Kao obrazloženje rješenja kojim se prijedlog za dopuštenje revizije odbija dovoljno je da se sud načelno pozove na nepostojanje uvjeta iz članka 367.a ovog zakona.

3. Sud u rješenju kojim dopušta reviziju navodi u kojem se dijelu odnosno u pogledu kojih se konkretnih pravnih pitanja revizija dopušta.

4. Protiv rješenja kojim se revizija dopušta odnosno rješenja kojim se revizija ne dopušta nije moguće podnijeti žalbu.”

10. Članak 370. ZPP-a predviđa:

„1. Revizija se može podnijeti zbog bitnih povreda odredaba parničnog postupka pred prvostupanjskim sudom na koje se stranka pozvala pred drugostupanjskim sudom, bitnih povreda odredaba parničnog postupka pred drugostupanjskim sudom ili pogrešne primjene materijalnog prava.

2. Reviziju nije moguće podnijeti zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja.”

11. Članak 371. ZPP-a glasi:

„Revizijski sud ispituje pobijanu presudu samo u onom dijelu i u pogledu onih konkretnih pravnih pitanja u odnosu na koje je revizija bila dopuštena.”

III. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

12. KUBERA, trgovanje s hrano in pijačo d. o. o. (u daljnjem tekstu: društvo Kubera), podnositelj prijedloga za dopuštenje revizije u glavnom postupku, kupilo je u Turskoj limenke pića Red Bull proizvedene u Austriji te ih je brodom prevezlo do luke Kopar (Slovenija), gdje je započeo carinski postupak.

13. Finančna uprava Republike Slovenije (Financijska uprava Republike Slovenije) donijela je 15. rujna 2021. rješenje kojim je zbog sumnje na povredu prava intelektualnog vlasništva u smislu članka 17. Uredbe (EU) br. 608/2013[9] prekinula carinski postupak i zaplijenila robu. Porezna uprava Republike Slovenije je potom, 5. listopada 2021., donijela dvije odluke kojima je odredila zapljenu robe društva Kubera do donošenja odluke u sporu koji je nositelj prava, društvo Red Bull GmbH (Austrija), pokrenuo radi zaštite svojih prava intelektualnog vlasništva.

14. Društvo Kubera prvo je podnijelo dvije upravne žalbe protiv tih odluka, koje su odbijene. Ono je nakon toga podnijelo dvije tužbe protiv tih odluka, koje je Upravno sodišče (Upravni sud, Slovenija) odbilo na temelju, među ostalim, članka 1. Uredbe br. 608/2013.

15. Društvo Kubera podnijelo je protiv tih odluka Upravnog sodišča (Upravni sud) dva prijedloga za dopuštenje revizije Vrhovnom sodišču (Vrhovni sud, Slovenija), ističući kao relevantno pravno pitanje tumačenje članka 1. stavka 5. Uredbe br. 608/2013, u vezi s njezinom uvodnom izjavom 6. Društvo Kubera u tim je prijedlozima usto zatražilo od Vrhovnog sodišča (Vrhovni sud) da se u slučaju da se Uredbu br. 608/2013 ne protumači na način kako ono predlaže, postupak prekine i Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku. Društvo Kubera u tom je pogledu tvrdilo da pitanje koje predmetni slučaj otvara nije bilo razmatrano ni u sudskoj praksi Unije ni u nacionalnoj sudskoj praksi, unatoč njegovoj važnosti za određivanje granica ovlasti carinskih tijela.

16. Vrhovno sodišče (Vrhovni sud) u glavnom postupku smatra da odredbe ZPP-a (u daljnjem tekstu: nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ) ne dopuštaju reviziju u predmetnom slučaju zato što uvjeti koji su u tom pogledu predviđeni u tom zakonu načelno nisu ispunjeni. Međutim, taj se sud pita mora li, kada odlučuje o prijedlogu za dopuštenje revizije, ispitati i meritum prijedloga stranke za upućivanje prethodnog pitanja Sudu, u skladu sa zahtjevima iz članka 267. UFEU-a, te mora li, ako je utvrdio da uvjeti za upućivanje prethodnog pitanja nisu ispunjeni, na temelju članka 47. Povelje obrazložiti to utvrđenje u odluci kojom odbija prijedlog za dopuštenje revizije.

17. U tim okolnostima Vrhovno sodišče (Vrhovni sud) odlučilo je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se članku 267. trećem stavku UFEU-a odredba [ZPP-a] na temelju koje Vrhovno sodišče [(Vrhovni sud)] u okviru postupka u kojem odlučuje o prijedlogu za dopuštenje revizije ne ispituje proizlazi li iz prijedloga stranke da se uputi zahtjev za prethodnu odluku Sudu Europske unije njegova obveza da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku?

U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

[9] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 12. lipnja 2013. o carinskoj provedbi prava intelektualnog vlasništva i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1383/2003 (SL 2013., L 181, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 24., str. 214.)

2. Treba li članak 47. Povelje, koji predviđa obvezu obrazlaganja sudskih odluka, tumačiti na način da postupovna odluka kojom se odbija prijedlog stranke za dopuštenje revizije u skladu sa [ZPP-om] predstavlja ‚sudsku odluku' u kojoj treba navesti razloge zbog kojih u predmetu o kojem je riječ ne treba prihvatiti prijedlog stranke da se uputi zahtjev za prethodnu odluku Sudu Europske unije?"

18. Pisana očitovanja podnijeli su društvo Kubera, slovenska vlada i Europska komisija. Njemačka, latvijska, nizozemska, slovenska i finska vlada te Komisija usto su iznijele usmena očitovanja na raspravi održanoj 6. ožujka 2024.

IV. Analiza

A. Prvo pitanje

19. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u biti pita protivi li se članku 267. trećem stavku UFEU-a nacionalna odredba odnosno praksa prema kojoj nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju u okviru postupka u kojem se odlučuje o prijedlogu za dopuštenje revizije nije obvezan ispitati mora li Sudu uputiti jedno ili više prethodnih pitanja, unatoč prijedlogu stranke u tom pogledu.

20. Da budem jasan, problematika iz tog pitanja tiče se samo pitanja o tumačenju prava Unije [10] koja su istaknuta pred nacionalnim sudom koji odlučuje u posljednjem stupnju, pri čemu se primjenjuje mehanizam filtriranja koji tom sudu daje određenu marginu prosudbe u odabiru predmeta koje će razmatrati i riješiti.

21. Pred Sudom su u predmetnom postupku u bitnome iznesena dva stajališta. Uz određeno pojednostavljenje, ta su stajališta sljedeća.

22. S jedne strane, latvijska, nizozemska, slovenska i finska vlada – iako uz određene manje razlike u svojim stajalištima – predlažu niječan odgovor na prvo prethodno pitanje. Prema njihovu mišljenju, ako nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju odluči, s obzirom na kriterije iz nacionalnog prava, da revizija nije dopuštena, to znači da nijedno pitanje prava Unije nije bilo pravilno istaknuto. Naime, dotični sud ne razmatra meritorne argumente podnositelja prijedloga za dopuštenje revizije, nego jednostavno odbacuje prijedlog zbog postupovnih razloga. U tim okolnostima ne može postojati obveza upućivanja prethodnog pitanja. Stoga, prema tvrdnji tih vlada, ako se poštuju načela ekvivalentnosti i djelotvornosti, mehanizmi filtriranja poput onog o kojem je riječ u skladu su, sami po sebi, s pravom Unije. One se u tom pogledu uglavnom pozivaju na presudu Suda u predmetu Aquino [11].

23. S druge strane, društvo Kubera, njemačka vlada i Komisija predlažu potvrdan odgovor na prvo prethodno pitanje. Oni smatraju da mehanizmi filtriranja poput onog o kojem je riječ nisu u skladu s pravom Unije osim ako u nekom stadiju postupka (preliminarnom ili kasnijem) nacionalni sud razmatra mora li Sudu, povodom prijedloga stranke, uputiti zahtjev za prethodnu

[10] U ovom mišljenju neću govoriti o zahtjevima za prethodnu odluku u pogledu valjanosti akata Unije jer ta problematika nije relevantna za predmetni slučaj. Dovoljno je istaknuti da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da nacionalni sudovi – uključujući one koji ne odlučuju u posljednjem stupnju – nemaju nikakvu marginu prosudbe kada dvoje u pogledu valjanosti akta Unije. Nacionalni sudovi nemaju ovlast za poništenje dotičnog akta te stoga moraju Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a. Vidjeti, osobito, presudu od 22. listopada 1987., Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, t. 20.).

[11] Presuda od 15. ožujka 2017. (C-3/16, EU:C:2017:209) (u daljnjem tekstu: presuda Aquino)

odluku na temelju članka 267. UFEU-a. Shodno tomu, ako je pravilno istaknuto pitanje prava Unije, taj sud, kako navedene stranke tvrde, mora uputiti zahtjev za prethodnu odluku neovisno o tome jesu li ispunjeni kriteriji filtriranja predviđeni u nacionalnom pravu. Navedene se stranke osobito pozivaju na presude Suda u predmetima CILFIT i Consorzio [12].

24. U ovom ću mišljenju objasniti zašto smatram da pravilno tumačenje članka 267. trećeg stavka UFEU-a leži negdje u sredini između dvaju opisanih stajališta. Nakon određenih uvodnih zapažanja (1) započet ću objašnjenjem zašto se ne mogu potpuno složiti sa stajalištima latvijske, nizozemske, slovenske i finske vlade, koje predlažu, prema mojemu mišljenju, poprilično široko tumačenje te odredbe (2). Potom ću pojasniti zašto je tumačenje koje predlažu društvo Kubera, njemačka vlada i Komisija načelno točno, ali malo preusko (3). Na temelju navedenog, naposljetku ću predložiti kako da Sud odgovori na prvo prethodno pitanje (4).

1. Uvodna napomena: pravo Unije neutralno je prema mehanizmima filtriranja

25. Kako je spomenuto u uvodu ovog mišljenja, među pravnicima i političarima vodi se živahna rasprava u pogledu mogućnosti sudova koji odlučuju u posljednjem stupnju da koriste mehanizme filtriranja pravnih lijekova koji im se podnose. Međutim, taj element u ovoj prvoj fazi nije izravno relevantan za predmetni slučaj jer pravo Unije može biti samo „neutralno" u tom pogledu.

26. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, ustrojstvo pravosuđa u državama članicama – uključujući osnivanje, sastav, ovlasti i funkcioniranje nacionalnih sudova – u nadležnosti je država članica. Uzimajući navedeno u obzir, države članice su ipak pri izvršavanju te nadležnosti dužne poštovati obveze koje za njih proizlaze iz prava Unije [13].

27. Usto, kao što to proizlazi iz članka 4. stavka 2. UEU-a, Europska unija poštuje nacionalne identitete država članica, koji su neodvojivo povezani s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturama, što podrazumijeva da te države raspolažu širokom marginom prosudbe pri strukturiranju svojih pravosudnih sustava [14].

28. Nadalje, prema načelu postupovne autonomije, ako nacionalni postupci nisu usklađeni, na nacionalnom je pravnom poretku svake države članice da odredi nadležne sudove i utvrdi detaljna postupovna pravila o pravnim sredstvima namijenjenima zaštiti prava koja pojedinci uživaju na temelju prava Unije [15]. Međutim, ta nacionalna pravila ne smiju biti nepovoljnija od onih koja uređuju slične situacije u unutarnjem pravu (načelo ekvivalentnosti) te ne smiju činiti u praksi nemogućim ili pretjerano otežanim korištenje prava dodijeljenih pravom Unije (načelo djelotvornosti) [16].

[12] Presude od 6. listopada 1982., Cilfit i dr. (283/81, EU:C:1982:335) (u daljnjem tekstu: presuda CILFIT) i od 6. listopada 2021., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799) (u daljnjem tekstu: presuda Consorzio)

[13] Vidjeti, u tom pogledu, presude od 22. veljače 2022., RS (Učinak presuda ustavnog suda) (C-430/21, EU:C:2022:99, t. 38.) i od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca) (C-204/21, EU:C:2023:442, t. 63.).

[14] Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca) (C-204/21, EU:C:2023:442, t. 73.).

[15] Vidjeti, primjerice, presudu od 14. svibnja 2020., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, t. 142. i navedenu sudsku praksu).

[16] Vidjeti, među ostalim, presudu od 15. travnja 2021., État belge (Elementi nastali nakon donošenja odluke o transferu) (C-194/19, EU:C:2021:270, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

29. Za kraj, ali ne i kao najmanje važno, dodao bih da je Sud jasno dao do znanja da Ugovori Unije nisu namijenjeni stvaranju novih pravnih lijekova pred nacionalnim sudovima radi osiguranja poštovanja prava Unije uz one koji su već predviđeni nacionalnim pravom. Protivno vrijedi samo ako iz opće strukture danog nacionalnog pravnog sustava proizlazi da ne postoji niti jedan pravni lijek koji omogućuje da se osigura, makar neizravno, poštovanje prava koja pojedinac izvodi iz prava Unije [17]. Shodno tomu, načelno je na nacionalnim sudovima da postupovna pravila o tužbama koje im se podnose tumače na način koji omogućava tim pravilima, kad god je to moguće, da osiguraju poštovanje prava Unije [18].

30. S obzirom na navedeno, slažem se s vladama koje naglašavaju širok manevarski prostor kojim države članice raspolažu u tom pogledu. Naime, na svakoj je državi članici da odluči hoće li uvesti neki mehanizam filtriranja te, ako hoće, da izabere njegov odgovarajući model, uvjete primjene i posebna postupovna pravila.

31. Međutim, kako jasno proizlazi iz navedene sudske prakse, ostaje činjenica da države članice prilikom izvršavanja svoje nadležnosti u tom području moraju poštovati pravo Unije. U sljedećem odjeljku ovog mišljenja objasnit ću zašto mi nisu uvjerljivi argumenti o inherentnoj usklađenosti mehanizama filtriranja, poput onog o kojem je riječ, s pravom Unije.

2. Mehanizmi filtriranja: margina prosudbe „kroz stražnja vrata”?

32. Kako je objašnjeno, neke vlade tvrde, ukratko, da su mehanizmi filtriranja u skladu s pravom Unije ako poštuju načela ekvivalentnosti i djelotvornosti. Imajući navedeno u vidu, one pritom posebno naglašavaju zahtjev ekvivalentnosti: dok god se prema pitanjima nacionalnog prava i pitanjima prava Unije postupa ekvivalentno, mehanizam filtriranja načelno treba smatrati usklađenim s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a.

33. Polazišna točka takvog razmišljanja općenito je točna: kao i u drugim stvarima koje se tiču nacionalnih sudskih postupaka, načelo postupovne autonomije načelno je glavna polazišna točka. Osim toga, u spisu nema elemenata koji bi doveli u pitanje činjenicu, koju slovenska vlada osobito naglašava, da se u slovenskom pravnom sustavu poštuje načelo ekvivalentnosti [19]. Jasno mi je da Vrhovno sodišče (Vrhovni sud), kada primjenjuje kriterije u pogledu dopuštenosti revizije koji su predviđeni u nacionalnom pravu, mora ekvivalentno postupati prema pitanjima nacionalnog prava i pitanjima prava Unije.

34. Međutim, poprilično je jasno da je navedeno nužno, ali ne i dovoljno za potrebe ove analize. Prema mojem mišljenju, te vlade griješe gotovo uopće se ne obazirući na zahtjev djelotvornosti, koji je u predmetnom kontekstu zapravo ključan u dvama pogledima: (i) kao koristan učinak odredbe i (ii) kao odgovarajuća zaštita prava pojedinaca uključenih u spor. Na to me stajalište navodi nekoliko elemenata: opisano je tumačenje protivno obvezi predviđenoj u toj odredbi (a), nije dosljedno ustaljenoj sudskoj praksi proizašloj iz presude CILFIT (b i c) i, općenitije, zanemaruje narav i svrhu prethodnog postupka (d). Te ću aspekte redom razmotriti.

[17] Vidjeti, osobito, presudu od 13. ožujka 2007., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, t. 40. i 41. i navedenu sudsku praksu).

[18] Vidjeti, u tom pogledu, ibid., t. 44.

[19] Tom ću se pitanju vratiti u točkama 117. do 120. ovog mišljenja.

a) Tekst članka 267. trećeg stavka UFEU-a

35. Prema članku 267. drugom stavku UFEU-a, ako se pred nacionalnim sudom pojavi pitanje koje se tiče tumačenja prava Unije, taj sud „može, ako smatra da je odluka o tom pitanju potrebna da bi mogao donijeti presudu, zatražiti od Suda da o tome odluči”[20]. U trećem stavku tog članka se pak navodi da „[a]ko se takvo pitanje pojavi u predmetu koji je u tijeku pred sudom neke države članice [koji odlučuje u posljednjem stupnju], […] taj je sud dužan uputiti to pitanje Sudu”[21].

36. S obzirom na tekst te odredbe, Sud je ustaljeno tvrdio da članak 267. UFEU-a daje nacionalnim sudovima najširu mogućnost obraćanja Sudu ako smatraju da predmet koji je pred njima u tijeku postavlja pitanja koja zahtijevaju tumačenje odredbi prava Unije nužno za rješavanje podnesenog im spora. Međutim, u slučaju sudova koji odlučuju u posljednjem stupnju, ta se mogućnost „pretvara u obvezu za sudove, uz primjenu iznimki koje su priznate u sudskoj praksi Suda, da upute […] zahtjev za prethodnu odluku”[22].

37. U tom kontekstu, ne treba zanemariti da nacionalni sudovi ovlast upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku izvode iz samog Ugovora. Upravo članak 267. UFEU-a daje svakom sudu u svakoj državi članici ovlast – a kada odlučuje u posljednjem stupnju, nameće mu obvezu – upućivanja prethodnih pitanja Sudu. Ta ovlast (i povezana obveza) ne može se uvjetovati nacionalnim pravom[23].

38. Iz toga proizlazi da pravilo nacionalnog prava ne može spriječiti nacionalni sud da se koristi navedenom mogućnošću ili postupi u skladu s navedenom obvezom, utvrđenima u članku 267. UFEU-a, jer su ta mogućnost i obveza svojstvene sustavu suradnje uspostavljenom tom odredbom. Nadalje, Sud je utvrdio da nacionalno pravilo koje ima za posljedicu to da se nacionalni sudac suzdrži od postavljanja prethodnih pitanja Sudu može, ako negativno utječe na ovlasti koje su nacionalnim sudovima priznate člankom 267. UFEU-a i, slijedom toga, vjerojatno narušava tu suradnju, biti u suprotnosti s pravom Unije[24].

39. Čini mi se da mehanizmi filtriranja koji nacionalnim sudovima omogućuju, u većoj ili manjoj mjeri, da proizvoljno biraju predmete mogu u nekim okolnostima spriječiti nacionalne sudove da upute zahtjev za prethodnu odluku ili ih, u najmanju ruku, od toga odvratiti kada god predmet ne ispunjava kriterije filtriranja predviđene u nacionalnom pravu.

40. Primjerice, u skladu s mehanizmom poput onog o kojem je riječ, nacionalni sud će meritum pitanja prava Unije koje stranka ističe i, posljedično, ispunjenost uvjeta predviđenih u članku 267. trećem stavku UFEU-a razmotriti samo ako zaključi da su istaknuta pitanja „važna”. U ostalim slučajevima nacionalni sud neće ni razmatrati može li se obveza iz te odredbe primijeniti – a ta je odluka uvelike posljedica odabira koji je izvršio sam nacionalni sud. Naime, opći kriteriji dopuštenosti pravnih lijekova, kao što je važnost predmeta, neizbježno zahtijevaju provedbu ocjena koje su u određenoj mjeri diskrecijske.

[20] Moje isticanje

[21] Moje isticanje

[22] Vidjeti, za nedavan primjer, presudu od 5. lipnja 2023., Komisija/Poljska (Neovisnost i privatan život sudaca) (C-204/21, EU:C:2023:442, t. 155. i 156. i navedenu sudsku praksu). Moje isticanje.

[23] Vidjeti, u tom pogledu, mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:294, t. 15. i 21.).

[24] Vidjeti, primjerice, presudu od 2. ožujka 2021., A. B. i dr. (Imenovanje sudaca Vrhovnog suda – pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, t. 93. i 94. i navedenu sudsku praksu).

41. Možda je doista točno, kako je filozof prava Ronald Dworkin napisao, da „margina prosudbe, poput rupe u krafni, ne postoji osim kao prostor koji okolni pojas ograničenja ostavlja otvorenim [te] je stoga relativan pojam” [25]. Unatoč tomu, činjenica da nacionalni sudovi nemaju beskonačnu marginu prosudbe, s obzirom na to da im je donekle ograničavaju kriteriji iz nacionalnog zakonodavstva, ne umanjuje činjenicu da čak ni ta relativna margina prosudbe – da se odluči je li istaknuto pitanje dovoljno važno – nije dopuštena na temelju Ugovora.

42. Kako je objašnjeno, članak 267. UFEU-a pravi jasnu razliku između sudova koji odlučuju u posljednjem stupnju i ostalih sudova. Dok potonji imaju (široku) marginu prosudbe u odlučivanju hoće li uputiti zahtjev za prethodnu odluku, prvonavedeni je nemaju. Nacionalno pravo preko mehanizma filtriranja sudovima koji odlučuju u posljednjem stupnju u biti vraća marginu prosudbe koja se Ugovorom nastojala isključiti.

43. Međutim, u tom se pogledu tvrdilo da je obveza upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a ograničena na pitanja o kojima je – kako je navedeno u drugom stavku tog članka – „odluka […] potrebna da bi [sud koji je uputio zahtjev] mogao donijeti presudu”. Ako nacionalni sud istaknuta pitanja ne smatra važnima, za donošenje konačne presude u predmetu nije mu – kako se tvrdi – potreban odgovor Suda.

44. Ne slažem se s tim stajalištem. Sud je ustaljeno tvrdio da pojam „donijeti presudu” u smislu članka 267. drugog stavka UFEU-a „treba široko tumačiti, kako bi se izbjeglo da se brojna postupovna pitanja smatraju nedopuštenima i da ih Sud ne može tumačiti. Taj pojam stoga treba tumačiti na način da obuhvaća cijeli postupak koji dovodi do presude suda koji je uputio zahtjev, kako bi Sud mogao [protumačiti] sv[e] postupovn[e] odred[be] prava Unije koje je sud koji je uputio zahtjev dužan primijeniti kako bi donio presudu.” [26].

45. Stoga, činjenica da se pitanje koje stranka ističe odnosi na postupovni aspekt, uključujući aspekt koji treba riješiti in limine litis prije nego što sud koji je uputio zahtjev odluči o meritumu spora [27] (u predmetnom slučaju, kako bi odlučio treba li dopustiti reviziju), te da odluka koju sud donosi u tom pogledu nema oblik „presude” ili odluke o meritumu predmeta [28] ne znači da pitanje nije „potrebno”.

46. Također, ne može se tvrditi da odluka Suda o pitanju tumačenja koje je stranka istaknula nije potrebna pozivanjem na činjenicu da je nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju odlučio da takvo pitanje nije, prema kriterijima iz nacionalnog prava, dovoljno važno te da kao takvo ne zahtijeva preispitivanje u postupku povodom pravnog lijeka. Kako ću kasnije objasniti, „potrebnost” se mora shvatiti kao sposobnost pitanja da utječe na ishod predmeta (vrlo jednostavno rečeno: tko će pobijediti, tko će izgubiti i zašto). Protivno bi značilo, kako je navedeno u točki 41. mišljenja, da se nacionalnom sudu daje ovlast odlučivanja koja bi pitanja trebalo iznijeti Sudu na temelju članka 267. UFEU-a, a koja ne, čak i kada bi ona mogla biti odlučujuća za ishod predmetnog spora.

47. Naime, Sud je tumačenje kriterija „potrebnosti” razvio u svojoj sudskoj praksi proizašloj iz presude CILFIT, kojoj se sada posvećujem.

[25] Dworkin, R., Taking Rights Seriously, Harvard University Press, Cambridge, 1978., str. 31.

[26] Vidjeti, primjerice, presudu od 11. lipnja 2015., Fahnenbrock i dr. (C-226/13, C-245/13 i C-247/13, EU:C:2015:383, t. 30. i navedenu sudsku praksu).

[27] Vidjeti, primjerice, presudu od 16. studenoga 2021., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i dr. (C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, t. 49.).

[28] Vidjeti, među ostalim, presude od 3. srpnja 2019., Eurobolt (C-644/17, EU:C:2019:555, t. 32.) i od 4. rujna 2019., Salvoni (C-347/18, EU:C:2019:661, t. 46.).

b) Sudska praksa proizašla iz presude CILFIT

48. Sud je u svojoj sudskoj praksi priznao postojanje triju iznimaka od obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a. Te su iznimke prvi put „kodificirane" u poznatoj presudi CILFIT: (i) istaknuto pitanje nije relevantno („potrebnost"), (ii) Sud je već protumačio dotičnu odredbu prava Unije („acte éclairé") ili (iii) njezino se tumačenje toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji („acte clair") [29].

49. Opseg tih iznimaka pojašnjen je i dorađen u kasnijoj sudskoj praksi Suda.

50. Kada je riječ o iznimci koja se odnosi na potrebnost, Sud je ustaljeno tvrdio da opravdanje zahtjeva za prethodnu odluku nije davanje savjetodavnih mišljenja o općim ili hipotetskim pitanjima, nego njegova potreba za stvarno rješenje spora. Shodno tomu, u okviru odluke koju će sud koji uputio zahtjev donijeti mora se moći uzeti u obzir odgovor pružen u prethodnoj odluci [30]. Posljedično, nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju nije dužan uputiti zahtjev za prethodnu odluku kada smatra da pitanje nije relevantno, „tj. u slučaju kada odgovor na to pitanje[, koji god on bio], ne bi mogao imati nikakav utjecaj na rješenje postupka" [31]. To može biti slučaj kada se, primjerice, spor može riješiti isključivo na temelju nacionalnog prava ili se istaknute odredbe prava Unije tiču sporednog aspekta spora, koji nije presudan za ishod [32].

51. Kada je riječ o iznimci koja se odnosi na acte éclairé, Sud je utvrdio da takva situacija postoji i kada je istaknuto pitanje materijalno identično pitanju koje je već bilo predmet prethodne odluke u analognom slučaju i kada je dotično pravno pitanje već riješeno ranijim odlukama Suda, ma kakva bila priroda postupaka koji su doveli do tih odluka, čak i kada pitanja o kojima je riječ nisu strogo identična [33].

52. Naposljetku, kada je riječ o iznimci koja se odnosi na acte clair, Sud je objasnio da nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju, prije nego što zaključi da se pravilno tumačenje odredbe prava Unije toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji, mora biti uvjeren da se „to tumačenje jednako očito nameće sudovima drugih država članica, kao i Sudu" [34]. Kada tumače odredbe prava Unije, nacionalni sudovi trebaju uzeti u obzir „karakteristike prava [Unije] i posebne teškoće koje predstavlja njegovo tumačenje te rizik razilaženja sudske prakse unutar [Unije]" [35].

53. Osobito, Sud je pozvao nacionalne sudove da imaju na umu, među ostalim, da je zakonodavstvo Unije (i) napisano na više jezika i da su različite jezične verzije jednako vjerodostojne, zbog čega ih treba usklađeno tumačiti s obzirom na to da jedna određena verzija ne može biti jedini temelj za tumačenje, te da (ii) koristi vlastitu terminologiju i pravne pojmove koji nemaju nužno isti sadržaj kao odgovarajući pojmovi koji mogu postojati u pravima država

[29] Presuda CILFIT, t. 21.

[30] Vidjeti, za nedavan primjer, presudu od 23. studenoga 2023., Commissioner-General for Refugees and Stateless Persons (Obiteljsko jedinstvo) (C-614/22, EU:C:2023:903, t. 15. i 16. i navedenu sudsku praksu).

[31] Vidjeti, primjerice, presudu od 18. srpnja 2013., Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, t. 26.).

[32] Općenito u pogledu iznimke koja se odnosi na „potrebnost", s dodatnim upućivanjima, vidjeti Broberg, M., i Fenger, N., Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice, 3. izdanje, Oxford University Press, 2021., str. 208. i 209.

[33] Vidjeti presudu CILFIT, t. 13. i 14.

[34] Vidjeti, među ostalim, presudu od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, t. 48.).

[35] Vidjeti točku 17. presude CILFIT.

članica. Sud je usto naglasio da hermeneutika prava Unije zahtijeva da se odredbu tog prava prilikom njezina tumačenja stavi u njezin kontekst i razmotri u svjetlu relevantnog prava Unije, njezinih ciljeva te njezina stanja razvoja u trenutku kad ju je potrebno primijeniti [36].

54. Nadalje, Sud je naveo da postojanje kontradiktornih odluka koje su donijeli drugi nacionalni sudovi ne može samo po sebi nametnuti obvezu upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku. Međutim, razilaženja u sudskoj praksi na nacionalnoj i/ili paneuropskoj razini mogu upućivati na poteškoće u tumačenju s kojima se susreću nacionalni sudovi u raznim državama članicama, u kojem slučaju nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju može biti dužan uputiti zahtjev za prethodnu odluku [37].

55. S obzirom na navedeno, ne vidim kako se mehanizmi filtriranja poput onog o kojem je riječ u ovom slučaju mogu uredno „uklopiti" u jednu od tih iznimaka. Čini mi se da u svim tim scenarijima nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju prvo mora ispitati pitanje prava Unije koje je stranka istaknula kako bi mogao odlučiti je li neka od tih iznimaka primjenjiva. U biti, presuda CILFIT zahtijeva od nacionalnih sudova da se upitaju sljedeće. Je li na istaknuto pitanje potrebno odgovoriti kako bi se spor konačno riješio? Je li odgovor na to pitanje nepotreban zato što su značenje i doseg istaknute odredbe prava Unije dovoljno jasni ili dovoljno razjašnjeni u sudskoj praksi Suda?

56. Međutim, u okviru mehanizama poput onog o kojem je riječ u ovom slučaju, moguće je da nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju nikad ne dođe do stadija u kojem se ta pitanja razmatraju. U njegovu postupanju postoji međukorak: provjera je li istaknuto pitanje „važno" (odnosno ispunjava li druge kriterije filtriranja predviđene u nacionalnom pravu). Ako je odgovor na to pitanje niječan, sud ne mora provjeriti primjenjuje li se neka od iznimaka iz presude CILFIT te se postupak okončava.

57. Međutim, neke vlade smatraju da se takav ishod ne protivi sudskoj praksi proizašloj iz presude CILFIT te se u tu svrhu pozivaju na presudu Aquino. Na taj ću se argument osvrnuti u nastavku.

c) Presuda Aquino

58. Sud je u presudi Aquino utvrdio da nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju u načelu ne mora uputiti prethodno pitanje Sudu ako je žalba u kasacijskom postupku odbačena kao nedopuštena zbog razloga koji su svojstveni postupku pred tim sudom. Naime, u takvom slučaju istaknuto pitanje u vezi s pravom Unije ne bi bilo relevantno jer odgovor na njega ne bi utjecao na ishod spora [38].

59. Presuda Aquino naizgled potvrđuje stajalište vlada koje zagovaraju relativno široko tumačenje članka 267. trećeg stavka UFEU-a. Primjerice, kriteriji filtriranja predviđeni u nacionalnom zakonodavstvu o kojem je riječ fokusirani su na „dopuštenost" pravnih lijekova.

60. Unatoč tomu, smatram da bi to bilo netočno tumačenje presude Aquino.

[36] Vidjeti točke 18. do 20. presude CILFIT.

[37] Vidjeti, primjerice, presude od 9. rujna 2015., Ferreira da Silva e Brito i dr. (C-160/14, EU:C:2015:565, t. 45.) i od 9. rujna 2015., X i van Dijk (C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:564, t. 55.).

[38] Vidjeti, osobito, točku 56. presude Aquino.

61. Spor iz kojeg je proizašao predmet Aquino odnosio se na situaciju u kojoj je prijedlog žalitelja da se Sudu uputi prethodno pitanje na temelju članka 267. UFEU-a podnesen, u prvom stupnju, u okviru postupovne isprave koju nacionalni sud nije mogao uzeti u obzir jer nije pravodobno dostavljena. Žalitelj je taj prijedlog iznio i u žalbenom postupku, ali u tom se postupku nije razmatrao meritum žalbe (pa čak ni njezina dopuštenost) jer se, u skladu s relevantnim postupovnim pravilima, smatralo da se primjenjuje zakonska predmnjeva da je žalba povučena [39].

62. Dakle, razlozi nedopuštenosti koje je Sud razmatrao u predmetu Aquino bili su formalni te su načelno sprečavali nacionalni sud da ispita meritorne argumente stranaka. Presuda Suda slijedila je ustaljenu sudsku praksu u kojoj je jasno utvrđeno da se nacionalna pravila koja propisuju formalne uvjete dopuštenosti pravnih sredstava – kao što su pravila o rokovima, pravnom zastupanju, preliminarnim postupovnim radnjama, sudskim pristojbama itd. – načelno ne protive pravu Unije, pod uvjetom da poštuju spomenute zahtjeve ekvivalentnosti i djelotvornosti [40].

63. Dakle, situacija koja se razmatrala u predmetu Aquino razlikovala se od situacije o kojoj je riječ u predmetnom postupku, a koja se, kako je objašnjeno, odnosi na diskrecijsku odluku nacionalnog suda o tome treba li odlučivati o predmetu s obzirom na „važnost" pravnog pitanja koji je stranka istaknula u svojem prijedlogu za dopuštenje revizije. Stoga smatram da postoji kvalitativna razlika između formalnih kriterija dopuštenosti koji, ako nisu ispunjeni, potpuno onemogućuju nacionalnom sudu da razmatra pitanje prava Unije koje je podnositelj pravnog lijeka istaknuo i materijalnih kriterija dopuštenosti (kao što je važnost predmeta) koji – nasuprot tomu – zahtijevaju određeno razmatranje tog pitanja kako bi dotični sud utvrdio želi li o njemu odlučivati.

64. U prvonavedenom slučaju činjenica da nacionalni sud neće razmatrati istaknuto pitanje prava Unije obično je posljedica nemara podnositelja pravnog lijeka jer nije poštovao relevantna postupovna pravila. Nasuprot tomu, u potonjem je slučaju podnositelj pravnog lijeka, takoreći, učinio sve što je mogao kako bi nacionalni sud razmotrio dotično pitanje s ciljem da se, ako su ispunjeni uvjeti iz članka 267. trećeg stavka UFEU-a, to pitanje iznese Sudu. Stoga nacionalni sud na sebe preuzima odgovornost odlučivanja – na temelju kriterija predviđenih u nacionalnom pravu (mehanizam filtriranja), a ne kriterija iz prava Unije (sudska praksa proizašla iz presude CILFIT) – o tome hoće li se uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

65. Usput bih dodao da mi je teško složiti se s tvrdnjom da nacionalni sud, kada mora ocijeniti zadovoljava li predmet kriterije za dopuštenje pravnog lijeka, može potpuno izbjeći meritorno razmatranje pitanja prava Unije koje podnositelj pravnog lijeka ističe.

66. Jasno mi je da u takvom preliminarnom stadiju postupka nacionalni sud treba samo odrediti pravno pitanje koje predmet otvara, a ne pronaći odgovor na njega. Međutim, čini mi se da bi često bilo teško utvrditi važnost pitanja, a da se, makar preliminarno, ne uzme u obzir odgovor koji je na to pitanje dao niži sud.

[39] Vidjeti, osobito, točke 20., 23., 24., 27. i 54. presude Aquino.

[40] Vidjeti, među ostalim, presude od 18. ožujka 2010., Alassini i dr. (C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, t. 61. do 66.), od 30. lipnja 2016., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, t. 44.) i od 9. rujna 2020., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odbijanje naknadnog zahtjeva – rok za pokretanje postupka) (C-651/19, EU:C:2020:681, t. 53.).

67. Primjerice, u skladu s mehanizmom filtriranja o kojem je riječ, bi li Vrhovno sodišče (Vrhovni sud) moglo odlučiti o tome (i) je li pitanje prava Unije koje ističe podnositelj prijedloga za dopuštenje revizije „važno za osiguranje pravne sigurnosti, ujednačene primjene prava ili razvoja prava kroz sudsku praksu"; ili u pogledu kojeg (ii) „odluka drugostupanjskog suda odstupa od sudske prakse Vrhovnog suda"; (iii) „ne postoji sudska praksa Vrhovnog suda"; ili (iv) „sudska praksa Vrhovnog suda nije jedinstvena" ako barem donekle ne ispita meritum pitanja? Moram priznati da sumnjam u to.

68. Navedeno pokazuje da načelo koje proizlazi iz presude Aquino nije primjenjivo u predmetnim okolnostima. U predmetu Aquino, za razliku od situacije koja se razmatra u predmetnom slučaju, nije postojalo pitanje učinkovitosti članka 267. trećeg stavka UFEU-a.

69. Ta razlika jasno proizlazi i iz teksta presude Aquino. Sud je istaknuo da je „postavljanje prethodnog pitanja Sudu bespredmetno jer odgovor na to pitanje ne bi mogao imati nikakav utjecaj na rješenje spora"[41]. Očito je da to ne vrijedi za spor čije rješenje ovisi o tumačenju prava Unije te u kojem je pravni lijek zapravo moguć, ali za koji se jednostavno smatra da ne otvara pitanja koja su dovoljno važna da bi ih se razmatralo. U takvom bi slučaju odgovor Suda na pitanje koje podnositelj pravnog lijeka ističe mogao, za razliku od slučaja u predmetu Aquino, potencijalno biti odlučujuć za ishod spora.

70. Osim toga, Sud je u predmetu Aquino ograničeni doseg presude učinio jasnim i nedvosmislenim, navevši da „nacionalna postupovna pravila [poput onih koja se odnose na razloge nedopuštenosti pravnih lijekova] ne mogu dovesti u pitanje nadležnost koju nacionalni sud ima na temelju članka 267. UFEU-a ni omogućiti tom sudu da izbjegne obveze koje ima na temelju te iste odredbe"[42].

71. Ne treba zanemariti da je presuda Aquino donesena bez mišljenja nezavisnog odvjetnika, što znači da je Sud smatrao, u skladu s člankom 20. petim stavkom Statuta, da se „u predmetu [nije javljalo] nikakvo novo pravno pitanje". Prema mojemu mišljenju, da presudu Aquino treba tumačiti na način koji neke vlade predlažu, taj bi predmet zahtijevao mišljenje jer bi podrazumijevao značajno proširenje opsega jedne od iznimaka iz presude CILFIT.

72. Čini se da mojem tumačenju sudske prakse u prilog idu još dva elementa. Nezavisni odvjetnik F. G. Jacobs u svojem je mišljenju u predmetu Wiener SI predložio Sudu da ograniči doseg presude CILFIT[43], na način da utvrdi da su nacionalni sudovi koji odlučuju u posljednjem stupnju dužni uputiti zahtjev za prethodnu odluku samo ako se pojave „opć[a] pitanj[a]" tumačenja ili pitanja od „opće važnosti"[44]. Međutim, Sud takav kriterij – koji donekle nalikuje kriteriju važnosti predmeta koji se primjenjuje u okviru mehanizma filtriranja o kojem je riječ – nije prihvatio.

73. U novije vrijeme, Sud je u presudi Consorzio uputio na presudu Aquino te ju je potvrdio u vezi s nacionalnim postupovnim pravilom prema kojem predmet spora određuju tužbeni zahtjevi istaknuti u trenutku podnošenja tužbe[45]. I to se nacionalno postupovno pravilo odnosilo na formalni razlog nedopuštenosti tužbe te nije nacionalnom sudu omogućavalo diskrecijsku ocjenu u odabiru predmeta.

41 Točka 46. presude. Moje isticanje

42 Točka 47. presude. Moje isticanje

43 Vidjeti, osobito, točke 58., 59. i 64. mišljenja (C-338/95, EU:C:1997:352).

44 Za te izraze, vidjeti ibid., točke 38., 55. i 64. odnosno točke 20., 58. i 62.

45 Vidjeti točke 60. do 65. presude Consorzio.

74. S obzirom na navedeno, nisu mi uvjerljivi argumenti vlada koji se temelje na presudi Aquino. Razmotrivši taj aspekt, sada ću objasniti zašto smatram da tumačenje članka 267. trećeg stavka UFEU-a koje te vlade predlažu ne bi bilo dosljedno ni ustaljenoj sudskoj praksi Suda koja se odnosi na narav i svrhu prethodnog postupka.

d) Narav i svrha prethodnog postupka

75. Kako je Sud više puta utvrdio, zaglavni kamen pravosudnog sustava Unije, kako su ga zamislili autori Ugovorâ, čini prethodni postupak predviđen u članku 267. UFEU-a. Uspostavljanjem dijaloga između sudova, točnije između Suda i sudova država članica, taj postupak ima za cilj osigurati jedinstveno tumačenje prava Unije, omogućujući tako osiguravanje njegove usklađenosti, punog učinka i autonomije kao i u konačnici posebne naravi prava uspostavljenog Ugovorima [46]. Kako je Sud naveo, cilj tog postupka je osigurati da pravo Unije u svim okolnostima ima isti učinak u svim državama članicama i tako spriječiti razlike u tumačenju tog prava koje nacionalni sudovi moraju primjenjivati [47].

76. Dakle, riječ je o sustavu izravne suradnje između suda i nacionalnih sudova u okviru koje potonji usko sudjeluju u pravilnoj primjeni i ujednačenom tumačenju prava Unije kao i u zaštiti pojedinačnih prava koja to pravo dodjeljuje [48]. U pogledu tog drugog aspekta bih naglasio da je prethodni postupak bitan dio sustava pravnih lijekova koji su autori Ugovorâ uspostavili kako bi se osiguralo da, u skladu s člankom 19. stavkom 1. UEU-a i člankom 47. Povelje, svatko čija su prava koja su zajamčena pravom Unije povrijeđena djelovanjem (ili nedjelovanjem) institucija Unije ili nacionalnih tijela može ostvariti djelotvornu sudsku zaštitu [49].

77. Unatoč tomu, naravno da sam svjestan činjenice da je prethodni postupak oblik dijaloga između sudova te da ga nije moguće smatrati „sredstvom pravne zaštite kojim raspolažu stranke postupka koji je u tijeku pred nacionalnim sudom” [50]. Naime, stranke nacionalnog postupka nemaju subjektivno pravo tražiti od nacionalnog suda da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku. Stoga, puka činjenica da stranka tvrdi da spor otvara pitanje koje se tiče tumačenja prava Unije ne znači da dotični sud mora smatrati da se takvo pitanje „pojavilo” u smislu članka 267. UFEU-a [51].

78. Bez obzira na to, mišljenja sam da iz članka 267. trećeg stavka UFEU-a, u vezi s člankom 19. stavkom 1. UEU-a i člankom 47. Povelje, proizlazi da u svakom predmetu a priori mora biti moguće odrediti „[sud] države članice protiv čijih odluka prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka”. Razlog za to je taj da sve stranke trebaju imati mogućnost, kada su ispunjeni odgovarajući uvjeti, da pitanja tumačenja prava Unije koja su pravilno istaknule u nacionalnom postupku te o kojima može ovisiti ishod tog postupka sasluša vjerodostojan tumač prava Unije:

[46] Vidjeti, u tom pogledu, mišljenje 2/13 (Pristupanje Europske unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014. (EU:C:2014:2454, t. 176. i navedenu sudsku praksu).

[47] Vidjeti, primjerice, presudu od 22. veljače 2022., RS (Učinak presuda ustavnog suda) (C-430/21, EU:C:2022:99, t. 64. i navedenu sudsku praksu).

[48] Vidjeti presudu Consorzio, t. 29. i navedenu sudsku praksu.

[49] Vidjeti, u tom pogledu, presude od 3. prosinca 1992., Oleificio Borelli/Komisija (C-97/91, EU:C:1992:491, t. 13. i 14.) i od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 93.).

[50] Vidjeti presudu od 10. siječnja 2006., IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, t. 28. i navedenu sudsku praksu).

[51] Vidjeti, za nedavan primjer, mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u predmetu Airbnb Ireland i Airbnb Payments UK (C-83/21, EU:C:2022:545, t. 86. i navedenu sudsku praksu).

Sud Europske unije. Zato unutar nacionalnog pravosudnog sustava uvijek mora postojati sud koji djeluje kao sud koji odlučuje u posljednjem stupnju te je stoga odgovoran provjeriti jesu li, u danom sporu, ispunjeni uvjeti iz članka 267. trećeg stavka UFEU-a.

79. U tom je pogledu važno naglasiti da elementi kao što je novčana vrijednost spora, mali razmjer navodne povrede prava ili važnost pravnih pitanja koja predmet otvara nisu relevantni za potrebe članka 267. trećeg stavka UFEU-a. Relevantno je samo jesu li u odnosu na pitanje prava Unije koje predmet otvara primjenjive iznimke iz presude CILFIT.

80. U tom bih kontekstu ponovno naglasio da nacionalni sudovi, kada upućuju zahtjev za prethodnu odluku, ne djeluju samo kao nacionalni sudovi, nego i kao „suci za pravo Unije" na temelju ovlasti koje im daje (i, ovisno o slučaju, u skladu s obvezom koju im nameće) članak 267. UFEU-a. Postupak koji ti sudovi pokreću ima, kako je objašnjeno, dvije svrhe: (i) makrosvrhu, od važne javne naravi, da se osigura jedinstvo, dosljednost i autonomija prava Unije i neraskidivo povezanu (ii) mikrosvrhu, koja je uglavnom privatne naravi, da se osigura djelotvorna sudska zaštita pojedinaca u području prava Unije [52].

81. S obzirom na to, čini mi se poprilično jasnim da mehanizmi filtriranja koji nacionalnim sudovima koji odlučuju u posljednjem stupnju omogućuju da biraju koji će se predmeti i/ili pravna pitanja razmatrati u postupku povodom pravnog lijeka mogu otežati ostvarenje obiju svrha „u svim okolnostima" [53]. Viši sudovi potvrđuju odluke nižih sudova uopće ne provjeravajući jesu li pravilno protumačili relevantne odredbe prava Unije, neovisno o tome što je podnositelj pravnog lijeka mogao pravilno izložiti i dokazati da je te odredbe moguće tumačiti i na druge načine.

82. Posljedica toga je to da se u nacionalnoj sudskoj praksi može ukorijeniti pogrešno tumačenje prava Unije, što dovodi do razilaženja u sudskoj praksi unutar Europske unije. Osim toga, stranka spora je lišena mogućnosti da Sud sasluša njezine argumente o tome kako treba tumačiti relevantne odredbe prava Unije na kojima se njezini argumenti temelje.

83. Moja utvrđenja u tom pogledu ne dovodi u pitanje argument – koji su neke stranke iznijele na raspravi – da bi se ti problemi mogli izbjeći ako bi se, u slučaju kada se ne prihvati zahtjev za dopuštenje revizije, niži sud moralo smatrati sudom koji odlučuje u posljednjem stupnju za potrebe članka 267. UFEU-a. Te se stranke pozivaju na sudsku praksu Suda prema kojoj se za niži sud može smatrati da djeluje u tom svojstvu ako je u danom sporu njegova odluka pravomoćna jer se protiv nje ne može podnijeti pravni lijek pred sudom [54].

84. Međutim, ta sudska praksa nije primjenjiva u situacijama poput one o kojoj je riječ. Kako je Sud utvrdio u presudi Lyckeskog, za niži se sud ne može smatrati da djeluje kao „sud koji odlučuje u posljednjem stupnju" ako je protiv te odluke moguće podnijeti pravni lijek, ali se meritum takvog pravnog lijeka razmatra samo ako ga viši sud prethodno proglasi dopuštenim [55]. To je razuman pristup: uostalom, kako bi niži sud mogao znati, kada razmatra meritum predmeta, hoće li viši sud dopustiti budući pravni lijek?

[52] Vidjeti moje mišljenje u predmetu Profi Credit Polska (Ponavljanje postupka okončanog pravomoćnom odlukom) (C-582/21, EU:C:2023:674, t. 83.), gdje sam uputio na mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:291, t. 55.) (u daljnjem tekstu: mišljenje u predmetu Consorzio).

[53] Vidjeti točku 75. ovog mišljenja.

[54] Vidjeti, u tom pogledu, presude od 15. srpnja 1964., Costa (6/64, EU:C:1964:66, str. 592.), od 15. rujna 2005., Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:552, t. 30.) i presudu Aquino, t. 34.

[55] Presuda od 4. lipnja 2002. (C-99/00, EU:C:2002:329, t. 16. do 19.)

e) Međuzaključak

85. S obzirom na prethodna razmatranja, slažem se s latvijskom, nizozemskom, slovenskom i finskom vladom da države članice imaju široku marginu prosudbe u pogledu uvođenja i uređenja mehanizama filtriranja koji njihovim sudovima koji odlučuju u posljednjem stupnju omogućuju da biraju predmete koje žele razmatrati i riješiti u postupku povodom pravnog lijeka. S tim se vladama slažem i da, u skladu s načelom postupovne autonomije, usklađenost takvih mehanizama s pravom Unije ponajprije ovisi o poštovanju načelâ ekvivalentnosti i djelotvornosti. Naposljetku, razumno je tvrditi da je načelo ekvivalentnosti od ključne važnosti u tom kontekstu: kada odlučuju hoće li dopustiti pravni lijek, nacionalni sudovi trebaju jednako postupati prema pitanjima nacionalnog prava i pitanjima prava Unije.

86. Međutim, zbog izloženih razloga sumnjam da se načelo djelotvornosti uvijek poštuje kada mehanizmi filtriranja daju nacionalnim sudovima koji odlučuju u posljednjem stupnju određenu mogućnost proizvoljnog biranja predmeta. Takvi mehanizmi mogu omogućiti sudovima da ne provjeravaju jesu li ispunjeni uvjeti iz članka 267. trećeg stavka UFEU-a. Shodno tomu, de facto učinak tih mehanizama jest taj da obvezu upućivanja prethodnog pitanja predviđenu u toj odredbi zamjenjuju običnom diskrecijskom ocjenom [56].

87. Znači li navedeno da se mehanizmi filtriranja poput onog o kojem je riječ u ovom slučaju nužno protive pravu Unije?

3. Mehanizmi filtriranja: tumačenje i primjena nacionalnog okvira u skladu s presudama CILFIT i Consorzio

88. Sada ću objasniti zašto ne smatram da je to općenito slučaj. Zapravo, mišljenja sam da će tumačenje i primjena relevantnih nacionalnih pravila u skladu s načelima iz sudske prakse Suda osigurati usklađenost tih mehanizama s pravom Unije. Ti bi sudovi pritom u biti primjenjivali kriterije filtriranja iz nacionalnog prava uzimajući u obzir posebnosti prava Unije.

89. Smatram da to osobito proizlazi iz nedavne presude Suda u predmetu Consorzio. S obzirom na važnost te presude, mislim da treba podsjetiti na njezina glavna načela (a), a potom objasniti zašto se ona doima posebno relevantnom u predmetnom slučaju (b).

a) Presuda Consorzio

90. Proces pojašnjavanja iznimaka od obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku predviđene člankom 267. UFEU-a kulminirao je u nedavnoj presudi velikog vijeća Suda u predmetu Consorzio. Ta je presuda posebno značajna zbog nekoliko razloga.

91. Za početak, nakon temeljitog promišljanja te unatoč prijedlozima nekoliko nezavisnih odvjetnika da potpuno ili djelomično preispita svoj pristup [57], Sud je odlučio načelno potvrditi sudsku praksu proizašlu iz presude CILFIT.

[56] Vidjeti, mutatis mutandis, mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Tizzana u predmetu Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, t. 63.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:294, t. 20.).

[57] Vidjeti, osobito, mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352); mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera u predmetu Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415); mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u spojenim predmetima X i van Dijk (C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:319); i – za kraj, ali ne i kao najmanje važno – mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Consorzio.

92. Sud je usto utvrdio – vjerojatno nadahnut sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP)[58] – da iz sustava uspostavljenog člankom 267. UFEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje, proizlazi da ako nacionalni sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka smatra da je zbog jedne od iznimaka iz presude CILFIT oslobođen obveze uputiti zahtjev za prethodnu odluku, „iz razloga njegove odluke mora biti razvidno da postavljeno pitanje o pravu Unije nije bitno za rješenje spora ili da se tumačenje dotične odredbe prava Unije temelji na sudskoj praksi Suda, ili, ako takve sudske prakse nema, da se […] tumačenje prava Unije toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji”[59].

93. Naposljetku, Sud je iskoristio priliku kako bi razvio određene aspekte koji se odnose na iznimku acte clair. Iako su ta razmatranja uglavnom u skladu s ključnim načelima na kojima se temelje njegove ranije odluke, ona nipošto nisu manje važna. Htio bih skrenuti pozornost na pet aspekata dotične presude.

94. Kao prvo, Sud je donekle ograničio opseg obveze sudova koji odlučuju u posljednjem stupnju da osiguraju da se odgovor na pitanje prava Unije koji oni smatraju očitim jednako očito nameće i drugim sudovima u Europskoj uniji. U točki 40. presude Consorzio govori se o „drugim sudovima zadnjeg stupnja država članica, kao i Sudu”[60].

95. Kao drugo, Sud je usto pojasnio opseg obveze nacionalnih sudova da uzmu u obzir činjenicu da su odredbe prava Unije napisane na više jezika te da su sve jezične verzije vjerodostojne. Kako je Sud objasnio, od nacionalnog suda koji odlučuje u posljednjem stupnju ne može se očekivati da ispituje „svak[u] od jezičnih verzija predmetne odredbe Unije”. Ipak, on treba uzeti u obzir „razlike među jezičnim verzijama te odredbe koje su mu poznate, osobito kada te razlike iznesu stranke i kada se one dokažu”[61].

96. Kao treće, Sud je nastojao pojasniti i stupanj nejasnoće koji je potreban da bi postojala obveza upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku. Naveo je da „sama mogućnost da se odredba prava Unije može protumačiti na jedan ili više drugih načina, ako se nijedno od tih drugih tumačenja ne čini dovoljno uvjerljivim dotičnom nacionalnom sudu, […] ne može biti dovoljna za zaključak da postoji razumna sumnja glede pravilnog tumačenja te odredbe”[62].

97. Kao četvrto, Sud je razjasnio kolika se važnost mora pridati postojanju razlika u sudskoj praksi u pogledu predmetnog pitanja o tumačenju. On je u tom pogledu naveo da „kada je nacionalnom sudu koji odlučuje u zadnjem stupnju poznato da postoje različiti smjerovi u sudskoj praksi – kod sudova iste države članice ili među sudovima različitih država članica – u pogledu tumačenja odredbe prava Unije primjenjive u glavnom postupku, taj sud mora biti posebno pažljiv u svojoj ocjeni o mogućem nepostojanju razumne sumnje glede pravilnog tumačenja predmetne odredbe Unije […]”[63].

[58] Vidjeti točke 122. do 133. ovog mišljenja.

[59] Točka 51. presude Consorzio

[60] Moje isticanje

[61] Točka 44. presude Consorzio. Moje isticanje

[62] Točka 48. presude Consorzio. Moje isticanje. U pogledu tog pitanja također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Consorzio, t. 150. do 157.

[63] Točka 49. presude Consorzio. Moje isticanje

98. Kao peto, iako je u nekim ranijim odlukama Sud zahtijevao od nacionalnih sudova da utvrde da se „pravilna primjena prava Unije toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji”[64], u presudi Consorzio govorio je o potrebi da se uvjere da je „pravilno tumačenje prava Unije tako […] očito da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji”[65]. Vjerojatno pod utjecajem razmatranja nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u tom pogledu[66], Sud je izraz „primjena” rijetko koristio u presudi[67] te je usto izričito razlikovao primjenu i tumačenje prava[68].

99. Sada ću objasniti zašto su određeni aspekti te presude osobito relevantni za pravnu problematiku koja se razmatra u ovom slučaju.

b) Uloga stranaka, nužnost kriterija i pojam acte clair

100. Čini mi se, posebice kada se u obzir uzmu pojašnjenja koja je Sud pružio u presudi Consorzio, da sudska praksa o iznimkama od obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku predviđene u članku 267. trećem stavku UFEU-a može uvelike „prihvatiti” mehanizme filtriranja poput onog o kojem je riječ u ovom slučaju.

101. Kao prvo, za razliku od nekih komentatora[69], ne vjerujem da je preoblikovanje određenih ulomaka postojeće sudske prakse, što je Sud učinio u presudi Consorzio – prebacivši fokus s primjene na tumačenje prava Unije – posljedica stilske promjene. Umjesto toga, smatram da to upućuje na postupnu promjenu u shvaćanju predmeta i svrhe prethodnog postupka i, posljedično, opsega obveze iz članka 267. trećeg stavka UFEU-a.

102. Svjestan sam da nije uvijek lako razlikovati tumačenje i primjenu te da su te dvije aktivnosti često međusobno isprepletene[70]. Međutim, uvjeren sam da između njih postoji konceptualna razlika. Neću se usuditi dati znanstveno preciznu definiciju tih pojmova. Za predmetne je potrebe dovoljno istaknuti da je „tumačenje” oblik intelektualne aktivnosti[71], u smislu da se u bitnome sastoji u, donekle apstraktnom, određivanju značenja i dosega pravne odredbe[72]. Nasuprot tomu, „primjena” je aktivnost kojom pravna odredba, kojoj su značenje i doseg određeni, postaje operativna u danom sporu izvođenjem specifičnih posljedica za konkretni skup činjenica[73].

103. Ne treba zanemariti da je sam Sud upravo u ovom kontekstu razlikovao ta dva pojma. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, nacionalni sudovi i Sud imaju različitu, ali komplementarnu ulogu unutar sustava uspostavljenog člankom 267. UFEU-a: prvonavedeni

64 Vidjeti, primjerice, presude od 9. rujna 2015., Ferreira da Silva e Brito i dr. (C-160/14, EU:C:2015:565, t. 38. i 40.) i od 9. rujna 2015., X i van Dijk (C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:564, t. 55.). Moje isticanje

65 Točka 33. presude Consorzio. Moje isticanje

66 Vidjeti njegovo mišljenje u predmetu Consorzio, t. 139. do 159.

67 Vidjeti usputna upućivanja u točkama 28. i 29. presude Consorzio.

68 Vidjeti točku 30. presude Consorzio. Tom ću se pitanju vratiti u nastavku.

69 Vidjeti, primjerice, Cecchetti, L. i Gallo, D., „The unwritten exceptions to the duty to refer after Consorzio Italian Management II: „CILFIT Strategy” 2.0 and its loopholes”, Review of European Administrative Law, 2022., str. 29. do 61.

70 Vidjeti, primjerice, mišljenje nezavisne odvjetnice C. Stix-Hackl u predmetu Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:215, t. 86. do 88.).

71 Kelsen, H., Pure Theory of Law, 2. izdanje, 1967., str. 348.

72 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika F. Capotortija u predmetu Cilfit i dr. (283/81, EU:C:1982:267, str. 3436.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Consorzio, t. 145.

73 Vidjeti, u tom pogledu, presudu Stalnog međunarodnog suda u predmetu Chorzów Factory (Tužba za naknadu štete – Nadležnost) (izdvojeno mišljenje suca M. Ehrlicha), Izvješća PCIJ-a, serija A, br. 9 (1927.), 39.

primjenjuju pravo Unije na spor, dok potonji tumači pravo Unije kako bi pomogao prvonavedenima. Obje su uloge – kako je Sud naglasio – bitne za očuvanje same naravi prava uspostavljenog Ugovorima [74].

104. Uostalom, tekst članka 267. UFEU-a poprilično je jasan u smislu da je predmet prethodnog postupka (ostavljajući po strani pitanja valjanosti) donošenje odluka u pogledu „tumačenja Ugovorâ". Proširenje dosega prethodnog postupka izvan tih granica usto je nepotrebno za ostvarenje dvojne svrhe tog postupka. S jedne strane, slučajevi moguće pogrešne primjene pravila Unije ne narušavaju jedinstvo, dosljednost i autonomiju prava Unije. S druge strane, bilo bi pretjerano smatrati da Sud, kako bi osigurao djelotvornu sudsku zaštitu pojedinaca, treba na temelju članka 267. UFEU-a provoditi nekakav mikronadzor načina na koji tisuće nacionalnih sudova svakodnevno primjenjuju pravo Unije.

105. Činjenica da je Sud spreman, u nekim predmetima, široko izvršavati svoju zadaću na temelju članka 267. UFEU-a kako bi što bolje može pomogao sudovima koji su uputili zahtjev te da shodno tomu pristaje dati odgovor prilagođen činjeničnom stanju predmeta ne može se smatrati pokazateljem stvarnog predmeta i svrhe prethodnog postupka [75]. Sud može, ali ne mora, dati odgovore o ishodu konkretnih predmeta. Stoga i nacionalni sudovi koji odlučuju u posljednjem stupnju mogu, ali ne moraju, uputiti zahtjev za prethodnu odluku u tim predmetima [76].

106. Kao drugo, jasno je da je presuda Consorzio ojačala ulogu stranaka u kontekstu prethodnog postupka [77]. Ponajprije je na njima da istaknu pitanje prava Unije i pruže nadležnom nacionalnom sudu dovoljno informacija (i, prema potrebi, dokaza) o postojanju razumne sumnje u pogledu tumačenja Unijinih pravila u vezi s kojima se od nacionalnog suda traži upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku [78]. U tom kontekstu, nije dovoljno da podnositelj pravnog lijeka pokaže da – ako mogu tako reći – razumno informiran i pažljiv sud može relevantnu odredbu prava Unije tumačiti na više načina. Letvica je u presudi Consorzio postavljena više: mora postojati više od jednog tumačenja koje se veoma iskusnom sastavu sudaca čini „dovoljno uvjerljivim" (jer se u tom pogledu kao standard primjenjuje standard „sudova zadnjeg stupnja država članica, kao i Suda").

107. Stranke ne mogu od nacionalnih sudova koji odlučuju u posljednjem stupnju očekivati da redovito po službenoj dužnosti ističu pitanja prava Unije koja one nisu istaknule. One od tih sudova ne mogu očekivati ni da uvaže zahtjeve za obraćanje Sudu koji su neodređeni, proturječni ili nepotkrijepljeni. U tom je kontekstu zasigurno moguće primijeniti načelo vigilantibus non dormientibus iura succurrunt (pravo pomaže pažljivima, a ne nemarnima). Osim toga, od nacionalnih se sudova ne može očekivati da uvaže argumente i zahtjeve za obraćanje Sudu koji nisu stvarni, zlouporabljuju postupak ili isključivo služe odugovlačenju [79].

[74] Vidjeti, u tom pogledu, presudu Consorzio, t. 30. i 31. i navedenu sudsku praksu.

[75] Vidjeti, primjerice, presudu od 9. ožujka 2021., Radiotelevizija Slovenija (Pripravnost u udaljenom mjestu) (C-344/19, EU:C:2021:182, t. 23.).

[76] Naravno, ako Sud smatra da nije nadležan odgovoriti na pitanja kako ih je sud koji je uputio zahtjev postavio, jer su previše vezana za dotični predmet, on ih može preoblikovati kako bi iz njih izvukao neka pravna pitanja ili ih proglasiti u cijelosti ili djelomično nedopuštenima.

[77] Slično tomu, Millet, F-X., „Cilfit still fits", sv. 18., izd. 3., European Constitutional Law Review, 2022., str. 533. do 555.

[78] Vidjeti, osobito, točke 44., 49. i 51. presude Consorzio.

[79] Vidjeti točke 24. i 64. presude Consorzio. Općenitije, u pogledu zlouporabe pravâ u pravu Unije, vidjeti nedavnu presudu od 21. prosinca 2023., BMW Bank i dr. (C-38/21, C-47/21 i C-232/21, EU:C:2023:1014, t. 281. do 283.).

108. Dakle, napetost između mehanizama filtriranja poput onog o kojem je riječ i članka 267. UFEU-a može postojati samo u vezi s onim pravnim lijekovima u kojima je stranka pravilno istaknula stvarno pitanje tumačenja prava Unije, potkrijepivši svoje argumente o postojanju više uvjerljivih tumačenja relevantnih odredbi Unije, te je izričito pozvala nacionalni sud da uputi zahtjev za prethodnu odluku.

4. Zaključak o prvom pitanju

109. S obzirom na navedeno, smatram da članak 267. treći stavak UFEU-a nacionalnim sudovima koji odlučuju u posljednjem stupnju nameće jasnu i bezuvjetnu obvezu, koja podliježe samo iznimkama utvrđenima u sudskoj praksi proizašloj iz presude CILFIT.

110. Shodno tomu, ako je podnositelj pravnog lijeka pravilno istaknuo stvarno pitanje prava Unije, potkrijepivši svoje argumente o postojanju više uvjerljivih tumačenja relevantnih odredbi prava Unije, te je izričito pozvao nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju da uputi zahtjev za prethodnu odluku, taj sud ne raspolaže nikakvom marginom prosudbe u pogledu provjeravanja jesu li ispunjeni uvjeti nastanka njegove obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku. Prema mojemu mišljenju, nacionalni mehanizam koji uvodi određenu marginu prosudbe u tom pogledu protivi se pravu Unije.

111. Ipak, trebam istaknuti da navedeno ne znači da nacionalni sud, svaki put kada nastane ta obveza, mora pravni lijek proglasiti dopuštenim i ispitati meritum predmeta. Kako je Sud naveo u presudi Lyckeskog, ako se pred nacionalnim sudom koji odlučuje u posljednjem stupnju, a koji primjenjuje mehanizam filtriranja poput onog o kojem je riječ, pojavi pitanje tumačenja prava Unije, taj sud „će morati […] Sudu uputiti prethodno pitanje bilo u stadiju razmatranja dopuštenosti pravnog lijeka ili u kasnijem stadiju”[80].

112. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je načelno na sudu koji je uputio zahtjev da odluči u kojem stadiju postupka je prikladno Sudu uputiti prethodno pitanje[81]. Kako je Sud utvrdio, „iako se može pokazati u interesu dobrog upravljanja postupkom da se prethodno pitanje postavi tek nakon dovršetka kontradiktorne rasprave, valja međutim priznati da postojanje prethodne kontradiktorne rasprave nije navedeno među uvjetima koji se traže za provođenje postupka predviđenog člankom 267. UFEU-a”[82].

113. Uzimajući navedeno u obzir, sudska praksa nacionalnim sudovima koji odlučuju u posljednjem stupnju ipak daje određenu slobodu kada provode tu provjeru. Primjena kriterija iz presude CILFIT na dani spor nipošto nije mehanička. U tu je svrhu potrebno ispitati više elemenata koji – kada ih se promatra zasebno, a osobito kada ih se u konačnici promatra zajedno – nacionalnim sudovima nužno ostavljaju nešto manevarskog prostora.

[80] Presuda od 4. lipnja 2002. (C-99/00, EU:C:2002:329, t. 18.). Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Tizzana u predmetu Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, t. 46.)

[81] Vidjeti, za nedavan primjer, presudu od 4. svibnja 2023., Bundesrepublik Deutschland (Elektronički sudski poštanski pretinac) (C-60/22, EU:C:2023:373, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

[82] Presuda od 1. veljače 2017., Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, t. 32.)

114. U prošlosti je bilo razilaženja u pogledu toga je li taj manevarski prostor dovoljno velik da nacionalni sudovi koji odlučuju u posljednjem stupnju mogu razumno i djelotvorno izvršavati svoje sudbene zadaće[83]. U tom bih pogledu samo naveo da je nakon presude Consorzio taj manevarski prostor svakako proširen i to, kada je riječ o pitanju koje je u središtu ovog predmeta, proširen je u odnosu na pitanja od određenog stupnja važnosti.

115. To me dovodi do sljedećeg zaključka.

116. Smatram, s jedne strane, da se mehanizmi filtriranja poput onog o kojem je riječ u ovom slučaju, kada se automatski primjenjuju na stvarna pitanja prava Unije, protive članku 267. trećem stavku UFEU-a. Puka činjenica da predmet ne ispunjava kriterije filtriranja predviđene nacionalnim pravom ne omogućuje nacionalnom sudu koji odlučuje u posljednjem stupnju da izbjegne razmatranje – kako se sud koji je uputio zahtjev izrazio – „proizlazi li iz prijedloga stranke da se uputi zahtjev za prethodnu odluku Sudu Europske unije njegova obveza da Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku”.

117. Međutim, s druge strane, vjerujem i da bi nacionalni sudovi trebali moći dotična nacionalna postupovna pravila tumačiti i primjenjivati na način koji će tim pravilima omogućiti da osiguraju usklađenost s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a, kako ga je Sud protumačio u presudama CILFIT i Consorzio.

118. To zasigurno vrijedi za nacionalne sustave – poput onog o kojem riječ – u kojima kriteriji filtriranja iz nacionalnog prava prema svemu sudeći uvelike odražavaju situacije obuhvaćene iznimkama iz presude CILFIT. Naime, tri specifična scenarija navedena u članku 367.a ZPP-a – pravna pitanja u pogledu kojih (i) „odluka drugostupanjskog suda odstupa od sudske prakse Vrhovnog suda”, (ii) „ne postoji sudska praksa Vrhovnog suda, a osobito ako sudska praksa viših sudova nije jedinstvena” te (iii) „sudska praksa Vrhovnog suda nije jedinstvena” – u bitnome obuhvaćaju iznimke koje se odnose na acte clair i acte éclairé.

119. Shodno tomu, ako se ti kriteriji filtriranja primijene uz, rekao bih, znatnu količinu načela ekvivalentnosti, nacionalni sud bi se de facto pridržavao sudske prakse proizašle iz presude CILFIT. Uostalom, samorazvidno je da članak 267. UFEU-a ne može djelovati na način da nacionalne sudove koji odlučuju u posljednjem stupnju odvrati od toga da se usredotoče na pitanja koja su, kako je navedeno u članku 367.a ZPP-a, „važn[a] za osiguranje pravne sigurnosti, ujednačene primjene prava ili razvoja prava kroz sudsku praksu”.

120. Kako je spomenuto u uvodu ovog mišljenja, mehanizmi filtriranja slijede legitimne ciljeve u općem interesu. Čini mi se da bi tumačenje prava Unije prema kojem bi se od nacionalnih sudova zahtijevalo da ne primjene nacionalna pravila koja predviđaju takav mehanizam svaki put kada se pred njima pravilno istakne pitanje prava Unije prekoračivalo ono što je, u većini slučajeva, nužno i dovoljno za očuvanje učinkovitosti članka 267. UFEU-a.

121. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na prvo pitanje odgovori na način da se članku 267. trećem stavku UFEU-a protivi nacionalna odredba odnosno praksa prema kojoj nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju u okviru postupka u kojem se odlučuje o prijedlogu za dopuštenje revizije nije obvezan ispitati mora li uputiti zahtjev za prethodnu odluku, a stranka je pravilno istaknula stvarno pitanje prava Unije, potkrijepivši svoje argumente

[83] Usporediti, primjerice, mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, t. 58.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera u predmetu Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, t. 58.) s mišljenjem nezavisnog odvjetnika A. Tizzana u predmetu Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, t. 63.).

o postojanju više dovoljno uvjerljivih tumačenja relevantnih odredbi Unije, te je izričito pozvala nacionalni sud da uputi zahtjev za prethodnu odluku. Na nacionalnim je sudovima da relevantna postupovna pravila protumače na način koji će tim pravilima omogućiti, kad god je to moguće, da osiguraju usklađenost s pravom Unije.

B. Drugo pitanje

122. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem pita treba li članak 267. UFEU-a, u vezi s člankom 47. drugim stavkom Povelje, tumačiti na način da odluka kojom se odbija prijedlog stranke za dopuštenje podnošenja pravnog lijeka sudu koji odlučuje u posljednjem stupnju čini sudsku odluku u kojoj treba obrazložiti zašto prijedlog stranke da se Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku nije prihvaćen.

123. Kako je objašnjeno, kada se pred nacionalnim sudom koji odlučuje u posljednjem stupnju pravilno istakne pitanje tumačenja prava Unije, članak 267. treći stavak UFEU-a nalaže tom sudu da provjeri je li nastala obveza upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku. To znači da odluka takvog suda koja, proglašenjem pravnog lijeka nedopuštenim, okončava postupak povodom tog pravnog lijeka, a da zahtjev za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a nije upućen, jest sudska odluka koja – kako je Sud naveo u točki 51. presude Consorzio – mora sadržavati obrazloženje iz kojeg proizlazi da „postavljeno pitanje o pravu Unije nije bitno za rješenje spora ili da se tumačenje dotične odredbe prava Unije temelji na sudskoj praksi Suda, ili, ako takve sudske prakse nema, da se […] tumačenje prava Unije toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji”.

124. U predmetnom postupku stranke koje su podnijele očitovanja opširno su raspravljale o potrebnoj vrsti i podrobnosti obrazloženja. Iako sud koji je uputio zahtjev nije izričito istaknuo to pitanje, smatram da predmetni slučaj pruža dobru priliku za iznošenje određenih razmišljanja u tom pogledu.

125. Važno je započeti isticanjem da je Sud obvezu obrazlaganja izveo iz članka 267. UFEU-a, tumačenog u vezi s člankom 47. drugim stavkom Povelje. Tom je odredbom zajamčeno pravo na pošteno suđenje, koje usto proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama te odgovara pravu predviđenom u članku 6. stavku 1. EKLJP-a [84].

126. Kako je Sud više puta utvrdio, poštovanje prava na pošteno suđenje zahtijeva da sve pravomoćne sudske odluke budu obrazložene kako bi stranka mogla razumjeti razloge zbog kojih joj odluka nije išla u prilog i razmotriti ulaganje pravnih lijekova koji su joj na raspolaganju [85]. Osim toga, neizravnije, pravo na obrazloženu odluku „služi općem pravilu […] koje štiti pojedinca od proizvoljnosti pokazujući strankama da su saslušane te obvezuje sudove da svoju odluku temelje na objektivnim razlozima” [86].

127. U skladu s tim ciljevima, Sud je utvrdio da se „opseg dužnosti obrazlaganja može razlikovati ovisno o naravi predmetne sudske odluke, i mora se analizirati s obzirom na cjelokupan postupak i imajući u vidu sve važne činjenice, uzimajući u obzir postupovna jamstva koja se tiču te odluke” [87].

[84] Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 6. rujna 2012., Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, t. 52.).

[85] Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 23. listopada 2014., flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, t. 51.).

[86] Vidjeti presudu ESLJP-a od 15. prosinca 2022., Rutar i Rutar Marketing d.o.o. protiv Slovenije (CE:ECHR:2022:1215JUD002116420, t. 62.). Vidjeti, slično tomu, mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:247, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

[87] Vidjeti, primjerice, presudu od 23. listopada 2014., flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, t. 52.).

128. Shvaćam da je odluka kojom se pravni lijek proglašava nedopuštenim akt kojim se, u interesu ekonomičnosti pravosuđa i procesne učinkovitosti, predmet može riješiti na poprilično skraćen i standardiziran način. Stoga ne smatram da takva odluka treba sadržavati obrazloženje u kojem se upućuje na činjenice, pravni okvir i razne razloge pravnog lijeka. Prema mojem mišljenju, u skladu s člankom 267. UFEU-a, u pravilu bi trebalo biti dovoljno da nacionalni sud (i) izričito istakne iznimku iz presude CILFIT koju je primijenio te (ii) sažeto objasni zašto je tu iznimku smatrao primjenjivom [88]. Primjerice, ako postoji ustaljena sudska praksa, obično je dovoljno uputiti na tu sudsku praksu, osobito ako stranka ne objasni podrobno zašto bi od nje trebalo odstupiti.

129. Naravno, od nacionalnih se sudova ne može tražiti da se iscrpno i pojedinačno osvrnu na sve argumente stranke koja je istaknula pitanje prava Unije [89]. U biti, takvi sudovi u određenim okolnostima mogu dati i implicitno obrazloženje [90]. To može biti slučaj, primjerice, kada je pravni lijek stranke nedopušten ili očito neosnovan [91], kada se upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku opravdava neodređenim ili generičkim razlozima [92] te kada se razlozi za odbijanje mogu jasno zaključiti iz ostatka odluke ili iz odluka nižih sudova [93].

130. Nasuprot tomu, ne može se isključiti mogućnost da obrazloženje u nekim specifičnim okolnostima mora biti podrobnije [94]. To može biti slučaj, primjerice, kada je stranka istaknula da u Europskoj uniji postoje razilaženja u sudskoj praksi ili da među raznim jezičnim verzijama relevantnih odredbi postoje značajne razlike.

131. U tom je pogledu ključno mogu li podnositelji pravnog lijeka razumjeti razloge zbog kojih je odbijen njihov prijedlog da se Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku te mogu li sudovi kojima bi se te osobe mogle obratiti djelotvorno presuditi o njihovim prigovorima. Ne treba zanemariti da iako se odluke sudova koji odlučuju u posljednjem stupnju u pravilu ne mogu pobijati, moguće je postojanje drugih pravnih lijekova koji bi se potencijalno mogli upotrijebiti protiv moguće povrede članka 267. trećeg stavka UFEU-a.

132. S jedne strane, podnositelj pravnog lijeka može, ako su ispunjeni odgovarajući uvjeti, pred nacionalnim sudovima pokrenuti postupak radi utvrđivanja odgovornosti države [95]. S druge strane, Komisija (ili druge države članice) može protiv države članice za koju se smatra da je povrijedila obvezu pokrenuti pred Sudom postupak zbog povrede na temelju članaka 258. do 260. UFEU-a [96].

133. S obzirom na navedeno, smatram da članak 267. UFEU-a, u vezi s člankom 47. drugim stavkom Povelje, treba tumačiti na način da odluka kojom sud koji odlučuje u posljednjem stupnju proglašava nedopuštenim pravni lijek te okončava postupak, iako je podnositelj pravnog lijeka pravilno istaknuo pitanje tumačenja prava Unije, čini sudsku odluku koja zahtijeva

88 Slično tomu, mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Consorzio, t. 168.

89 Vidjeti, u tom pogledu, presudu ESLJP-a od 30. lipnja 2022., Rusishvili protiv Gruzije (CE:ECHR:2022:0630JUD001526913, t. 75.).

90 Vidjeti, po analogiji, presudu od 4. srpnja 2019., FTI Touristik/EUIPO (C-99/18 P, EU:C:2019:565, t. 17. i navedenu sudsku praksu).

91 Vidjeti, u tom pogledu, presudu ESLJP-a od 24. travnja 2018., Baydar protiv Nizozemske (CE:ECHR:2018:0424JUD005538514, t. 42. i 43.) i odluku ESLJP-a od 20. siječnja 2005., Astikos Oikodomikos Synetairismos Nea Konstantinoupolis protiv Grčke (CE:ECHR:2005:0120DEC003780602).

92 Vidjeti, u tom pogledu, odluku ESLJP-a od 13. veljače 2007., John protiv Njemačke (CE:ECHR:2007:0213DEC001507303).

93 Vidjeti, u tom pogledu, odluku ESLJP-a od 26. studenoga 2013., Krikorian protiv Francuske (CE:ECHR:2013:1126DEC000645907) i presudu ESLJP-a od 11. travnja 2019., Harisch protiv Njemačke (CE:ECHR:2019:0411JUD005005316, t. 37. do 42.).

94 Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, t. 52.).

95 Vidjeti, osobito, presude od 30. rujna 2003., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, t. 51. do 55.); od 13. lipnja 2006., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, t. 32.); i od 28. srpnja 2016., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, t. 25. i 36.).

96 Vidjeti presude od 4. listopada 2018., Komisija/Francuska (Porez po odbitku) (C-416/17, EU:C:2018:811) i od 14. ožujka 2024., Komisija/Ujedinjena Kraljevina (Presuda Vrhovnog suda) (C-516/22, EU:C:2024:231).

obrazloženje zašto je taj sud smatrao da nije nastala njegova obveza upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a. Opseg obveze obrazlaganja razlikuje se ovisno o relevantnim okolnostima.

V. Zaključak

134. Zaključno, predlažem da Sud na prethodna pitanja koja je uputilo Vrhovno sodišče (Vrhovni sud, Slovenija) odgovori na sljedeći način:

1. Članku 267. trećem stavku UFEU-a protivi se nacionalna odredba odnosno praksa prema kojoj nacionalni sud koji odlučuje u posljednjem stupnju u okviru postupka u kojem se odlučuje o prijedlogu za dopuštenje revizije nije obvezan ispitati mora li uputiti zahtjev za prethodnu odluku, a stranka je pravilno istaknula stvarno pitanje prava Unije, potkrijepivši svoje argumente o postojanju više dovoljno uvjerljivih tumačenja relevantnih odredbi Unije, te je izričito pozvala nacionalni sud da uputi zahtjev za prethodnu odluku. Na nacionalnim je sudovima da relevantna postupovna pravila protumače na način koji će tim pravilima omogućiti, kad god je to moguće, da osiguraju usklađenost s pravom Unije.

2. Prema članku 267. UFEU-a, u vezi s člankom 47. drugim stavkom Povelje Europske unije o temeljnim pravima, odluka kojom sud koji odlučuje u posljednjem stupnju proglašava nedopuštenim pravni lijek te okončava postupak, iako je podnositelj pravnog lijeka pravilno istaknuo pitanje tumačenja prava Unije, čini sudsku odluku koja zahtijeva obrazloženje zašto je taj sud smatrao da nije nastala njegova obveza upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a. Opseg obveze obrazlaganja razlikuje se ovisno o relevantnim okolnostima.