Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NICHOLASA EMILIOUJA,
predstavljeni 18. junija 2024[1]

Zadeva C-144/23

KUBERA, trgovanje s hrano in pijačo, d. o. o.,
proti
Republiki Sloveniji

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Vrhovno sodišče (Slovenija))

„Predhodno odločanje – Člen 267, tretji odstavek, PDEU – Obveznost nacionalnih sodišč, zoper odločitev katerih po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, da vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe – Izjeme od navedene obveznosti – Sodna praksa v zadevi CILFIT – Mehanizem za filtriranje – Vrhovno sodišče države članice – Dopustitev revizije – Odločba o zavrnitvi predloga za dopustitev revizije – Člen 47 Listine – Pravica do poštenega sojenja – Obrazložitev“

I. Uvod

1. Težave pravosodnih organov na nacionalni in mednarodni ravni pri učinkovitem upravljanju njihovega dela ob velikem številu predloženih sporov zagotovo niso nov pojav. Iz očitnih razlogov so to težavo vedno najbolj občutila sodišča pri vrhu pravosodnega sistema, ki imajo običajno nalogo zagotavljati doslednost in natančnost sodne prakse.[2]

2. Tveganja zaradi preobremenjenosti takih sodišč so jasna, zato jih bom le na kratko omenil: med drugim gre za velike zamude pri obravnavi zadev, nižjo kakovost sodnih odločb, daljše obdobje pravne negotovosti ter višje stroške pravdanja za vpletene posameznike in posredno tudi za družbo kot celoto.

3. Eden od tradicionalnih mehanizmov za nadzor nad pripadom zadev in s tem za omejitev zgoraj navedenih tveganj je, da se najvišjim sodiščem, v večjem ali manjšem obsegu, zagotovi možnost izbire zadev (v nekaterih sistemih pa tudi pravnih vprašanj), ki jih želijo obravnavati in o njih odločiti.[3] Iz raziskovalnega poročila, ki ga je aprila 2013 pripravil Direktorat Sodišča Evropske unije za raziskave in dokumentacijo, izhaja, da se je v zadnjih desetletjih v državah članicah Evropske unije pojavil trend vzpostavitve *mehanizmov za filtriranje* pritožb, vloženih pri najvišjih

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

[2] Glej na primer Norkus, R., „Introductory report – The filtering of appeals to the supreme courts“, Mreža predsednikov vrhovnih sodišč Evropske unije, Dublin, 2015, str. 2, v zvezi s primerom iz 16. stoletja.

[3] Eden od najbolj znanih takih mehanizmov temelji na odločbi *certiorari* v zvezi s pritožbami pri vrhovnem sodišču Združenih držav (uvedeno z zakonom o pravosodju iz leta 1891 (Judiciary Act of 1891)).

sodiščih. Danes v več državah članicah obstaja neka oblika mehanizma za filtriranje.[4] Poleg tega je bil leta 2019 spremenjen Statut Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju: Statut),[5] da bi se uvedel mehanizem za filtriranje pritožb, ki se nanašajo na odločbe nekaterih agencij in uradov Unije.[6]

4. Vendar pa iz navedenega poročila izhaja tudi, da se v nekaterih državah članicah uvedba podobnih mehanizmov šteje za težavno (oziroma se zavrača), saj so navedeni mehanizmi nacionalnim sodiščem sicer lahko v pomoč pri učinkovitejšem upravljanju pripada zadev, vendar hkrati nekaterim strankam omejujejo dostop do sodnega varstva. Zato lahko to povzroči nekaj napetosti v zvezi s pravico do učinkovitega pravnega sredstva oziroma pravico do poštenega sojenja, kot je priznana v ustrezni nacionalni zakonodaji, členu 6 Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP) ter, ne nazadnje, v členu 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

5. V obravnavani zadevi pa se v zvezi s tem postavlja dokaj specifično vprašanje. Sodišče mora odgovoriti na vprašanje, ali – in če da, pod katerimi pogoji – se lahko obstoj mehanizma za filtriranje na nacionalni ravni uskladi z *obveznostjo* nacionalnih sodišč zadnje stopnje, ki izhaja iz člena 267, tretji odstavek, PDEU, da vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču, kadar se v postopku, ki ga obravnavajo, postavi vprašanje glede razlage prava Unije.

II. Nacionalna zakonodaja

6. Člen 367(1) Zakona o pravdnem postopku (v nadaljevanju: ZPP)[7], ki se uporablja v upravnih sporih na podlagi člena 22(1) Zakona o upravnem sporu[8], v različici, ki se uporablja v postopku v glavni stvari, določa:

„(1) Zoper pravnomočno sodbo, izdano na drugi stopnji, lahko stranke vložijo revizijo v 15 dneh po vročitvi sklepa vrhovnega sodišča o dopustitvi revizije.“

7. Člen 367.a ZPP določa:

„(1) Sodišče dopusti revizijo, če je od odločitve vrhovnega sodišča mogoče pričakovati odločitev o pravnem vprašanju, ki je pomembno za zagotovitev pravne varnosti, enotne uporabe prava ali za razvoj prava preko sodne prakse. Sodišče dopusti revizijo zlasti v primerih:

– če gre za pravno vprašanje, glede katerega odločitev sodišča druge stopnje odstopa od sodne prakse vrhovnega sodišča, ali

– če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse vrhovnega sodišča ni, še zlasti, če sodna praksa višjih sodišč ni enotna, ali

4 Raziskovalno poročilo 13/006.

5 Glej člen 58a Statuta, kakor je bil spremenjen z Uredbo (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). Zaradi celovitosti obravnave naj dodam, da je bilo področje uporabe navedene določbe razširjeno, ko je zakonodajalec Unije aprila 2024 sprejel novo uredbo o spremembi Statuta v skladu s predlogom, ki ga je decembra 2022 v zvezi s tem podalo Sodišče Evropske unije.

6 Navedeni mehanizem v bistvu določa, da se v zadevah, ki so že bile obravnavane dvakrat, najprej pred neodvisnim odborom za pritožbe in nato pred Splošnim sodiščem, pritožba pri Sodišču ne dopusti, razen če se dokaže, da se nanaša na vprašanje, ki je pomembno za enotnost, doslednost ali razvoj prava Unije.

7 Uradni list RS, št. 73/07.

8 Uradni list RS, št. 105/06.

– če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodna praksa vrhovnega sodišča ni enotna.

(2) O dopustitvi revizije odloči vrhovno sodišče na podlagi predloga stranke za dopustitev revizije.“

8. Člen 367.b ZPP določa:

„(1) Predlog za dopustitev revizije mora stranka podati v 30 dneh po vročitvi pravnomočne sodbe sodišča druge stopnje.

(2) Predlog za dopustitev revizije se vloži pri vrhovnem sodišču.

[…]

(4) V predlogu za dopustitev revizije mora stranka natančno in konkretno navesti sporno pravno vprašanje in pravno pravilo, ki naj bi bilo prekršeno, okoliščine, ki kažejo na njegovo pomembnost, ter na kratko obrazložiti, zakaj je sodišče druge stopnje to vprašanje rešilo nezakonito; zatrjevane kršitve postopka mora opisati natančno in konkretno, na enak način pa mora izkazati tudi obstoj sodne prakse vrhovnega sodišča, od katere naj bi odločitev odstopala, oziroma neenotnost sodne prakse.“

9. Člen 367.c ZPP določa:

„(1) O predlogu za dopustitev revizije s sklepom odloča senat treh sodnikov vrhovnega sodišča.

(2) Za obrazložitev sklepa, s katerim se predlog za dopustitev revizije zavrne, zadošča, da se sodišče splošno sklicuje na neobstoj pogojev iz 367.a člena tega zakona.

(3) V sklepu o dopustitvi revizije sodišče navede, v katerem delu oziroma glede katerih konkretnih pravnih vprašanj se revizija dovoli.

(4) Zoper sklep o dopustitvi revizije oziroma sklep, da revizija ni dopustna, ni pritožbe.“

10. Člen 370 ZPP določa:

„(1) Revizija se lahko vloži zaradi bistvene kršitve določb pravdnega postopka pred sodiščem prve stopnje, ki jih je stranka uveljavljala pred sodiščem druge stopnje, ali zaradi bistvene kršitve določb pravdnega postopka pred sodiščem druge stopnje ali zaradi zmotne uporabe materialnega prava.

(2) Revizije ni mogoče vložiti zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja.“

11. Člen 371 ZPP določa:

„Revizijsko sodišče preizkusi izpodbijano sodbo samo v tistem delu in glede tistih konkretnih pravnih vprašanj, glede katerih je bila revizija dopuščena.“

III. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

12. Predlagateljica v postopku v glavni stvari, družba KUBERA, trgovanje s hrano in pijačo, d. o. o. (v nadaljevanju: Kubera), je v Turčiji kupila pločevinke pijače Red Bull, proizvedene v Avstriji, in jih pripeljala z ladjo v Luko Koper (Slovenija), kjer se je pričel carinski postopek.

13. Finančna uprava Republike Slovenije je 15. septembra 2021 izdala obvestilo, v skladu s katerim je zaradi suma kršitve pravic intelektualne lastnine v smislu člena 17 Uredbe (EU) št. 608/2013 [9] carinski postopek prekinila in blago zadržala. Isti organ je nato 5. oktobra 2021 izdal dve odločbi, v skladu s katerima se do odločitve v pravdnem sporu, ki ga je družba Red Bull GmbH (Avstrija), imetnica pravic intelektualne lastnine, sprožila za zaščito teh pravic, blago družbe Kubera zadrži.

14. Družba Kubera je zoper navedeni odločbi najprej vložila upravni pritožbi, ki sta bili zavrnjeni. Nato je zoper navedeni odločbi vložila tožbi, ki ju je Upravno sodišče (Slovenija) zavrnilo, med drugim na podlagi člena 1 Uredbe št. 608/2013.

15. Družba Kubera je zoper navedeni odločbi Upravnega sodišča pri Vrhovnem sodišču (Slovenija) vložila predloga za dopustitev revizije, pri čemer se je sklicevala na razlago člena 1(5) Uredbe št. 608/2013 v povezavi z uvodno izjavo 6 te uredbe. V svojih predlogih je družba Kubera tudi predlagala, da če razlaga Uredbe št. 608/2013 ne bo sledila njenim predlogom, naj Vrhovno sodišče postopek prekine in postavljeno vprašanje odstopi v reševanje Sodišču. V zvezi s tem je družba Kubera trdila, da na vprašanje iz obravnavane zadeve še ni bilo odgovorjeno v sodni praksi Unije niti v slovenski sodni praksi, kljub temu, da gre za pomembno vprašanje omejitve pristojnosti carinskih organov.

16. Vrhovno sodišče v postopku v glavni stvari meni, da določbe ZPP (v nadaljevanju: zadevna nacionalna zakonodaja) ne omogočajo ugoditve predlogu za dopustitev revizije, saj pogoji, določeni v ta namen v navedenem zakonu, načeloma niso izpolnjeni. Navedeno sodišče pa se sprašuje, ali mora ob odločanju o predlogu za dopustitev revizije opraviti tudi vsebinsko presojo strankinega predloga za postavitev predhodnega vprašanja Sodišču v smislu zahtev, ki izhajajo iz člena 267 PDEU, ter tudi, ali mora Vrhovno sodišče na podlagi člena 47 Listine takšno presojo v primeru, da bi ugotovilo, da pogoji za postavitev predlaganega predhodnega vprašanja niso izpolnjeni, v sklepu o zavrnitvi predloga za dopustitev revizije obrazložiti.

17. V teh okoliščinah je Vrhovno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali tretji odstavek 267. člena PDEU nasprotuje ureditvi Zakona o pravdnem postopku, po kateri Vrhovno sodišče v postopku odločanja o dopustitvi revizije ne opravlja presoje, ali iz predloženega predloga stranke za predhodno odločanje Sodišču Evropske unije izhaja njegova obveznost postaviti predhodno vprašanje?

Če je odgovor na prvo vprašanje pozitiven pa tudi:

[9] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. junija 2013 o uveljavljanju pravic intelektualne lastnine s strani carinskih organov in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1383/2003 (UL 2013, L 181, str. 15).

2. Ali je treba 47. člen Listine glede zahteve po obrazloženosti sodnih odločb razlagati tako, da gre pri procesnem sklepu, s katerim se zavrne strankin predlog za dopustitev revizije na podlagi Zakona o pravdnem postopku, za ‚sodno odločbo', ki mora vsebovati razloge, zakaj predlogu stranke za postavitev predhodnega vprašanja na Sodišče Evropske unije v zadevi ni treba ugoditi?"

18. Pisna stališča so predložile družba Kubera, slovenska vlada in Evropska komisija. Nemška, latvijska, nizozemska, slovenska in finska vlada ter Komisija so na obravnavi 6. marca 2024 podale tudi ustne navedbe.

IV. Analiza

A. Prvo vprašanje

19. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali člen 267, tretji odstavek, PDEU nasprotuje nacionalni določbi oziroma praksi, v skladu s katero v postopku obravnave predloga za dopustitev revizije nacionalno sodišče zadnje stopnje ne preverja, ali ima morda obveznost predložiti vprašanje Sodišču v predhodno odločanje, ne glede na strankine predloge v zvezi s tem.

20. Naj pojasnim, da se navedeno vprašanje nanaša le na vprašanje glede *razlage* prava Unije,[10] ki ga obravnava nacionalno sodišče zadnje stopnje, kadar se uporablja mehanizem za filtriranje, ki zadevnemu sodišču omogoča določeno *polje proste presoje* pri izbiri zadev, ki jih obravnava in o katerih odloča.

21. V obravnavanem postopku sta bili Sodišču v bistvu predloženi dve stališči. Naj ju nekoliko poenostavljeno predstavim.

22. Na eni strani latvijska, nizozemska, slovenska in finska vlada – z nekaterimi razlikami v stališčih – predlagajo nikalni odgovor na prvo predloženo vprašanje. Menijo, da če nacionalno sodišče zadnje stopnje na podlagi meril iz nacionalnega prava ugotovi, da revizije ni mogoče dopustiti, ne obstaja nobeno upoštevno vprašanje v zvezi s pravom Unije. Zadevno sodišče ne obravnava vsebinskih trditev pritožnice, ampak zgolj zavrže revizijo iz procesnih razlogov. V navedenih okoliščinah obveznost predložitve ne more nastati. Navedene vlade torej trdijo, da če sta upoštevani načeli enakovrednosti in učinkovitosti, so mehanizmi za filtriranje, kot je ta v obravnavani zadevi, sami po sebi skladni s pravom Unije. Pri tem se sklicujejo večinoma na sodbo Sodišča v zadevi Aquino[11].

23. Na drugi strani pa družba Kubera, nemška vlada in Komisija predlagajo pritrdilni odgovor na prvo predloženo vprašanje. Menijo, da mehanizmi za filtriranje, kot je ta v obravnavani zadevi, niso v skladu s pravom Unije, razen če nacionalno sodišče v nekem delu postopka (v predhodni ali nadaljnjih fazah) obravnava vprašanje, ali je na podlagi predloga stranke, naj se na podlagi člena 267 PDEU pri Sodišču vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, nastala obveznost tega nacionalnega sodišča, da tak predlog predloži. Navedene stranke torej trdijo, da če je bilo

[10] V teh sklepnih predlogih ne bom obravnaval vidikov *veljavnosti* aktov Unije, saj to vprašanje v obravnavani zadevi ni upoštevno. Menim, da zadošča, če spomnim, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da nacionalna sodišča – tudi sodišča nižje stopnje – nimajo nobenega polja proste presoje, kadar se pojavijo dvomi o veljavnosti akta Unije. Nacionalna sodišča nimajo pristojnosti razglasiti zadevni akt za ničen, zato morajo zadevo predložiti v obravnavo Sodišču na podlagi člena 267 PDEU. Glej zlasti sodbo z dne 22. oktobra 1987, Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, točka 20).

[11] Sodba z dne 15. marca 2017 (C-3/16, EU:C:2017:209, v nadaljevanju: zadeva Aquino).

vprašanje glede prava Unije ustrezno postavljeno, mora navedeno sodišče vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, ne glede na to, ali so izpolnjena merila glede filtriranja iz nacionalne zakonodaje. Navedene stranke se sklicujejo zlasti na sodbi Sodišča v zadevah CILFIT in Consorzio [12].

24. V teh sklepnih predlogih bom pojasnil, zakaj menim, da je pravilna razlaga člena 267, tretji odstavek, PDEU nekje *med* obema zgoraj navedenima stališčema. Po uvodnih ugotovitvah (1) bom pojasnil, zakaj se ne strinjam v celoti s stališči latvijske, nizozemske, slovenske in finske vlade, ki po mojem mnenju zagovarjajo precej široko razlago navedene določbe (2). Nato bom pojasnil, zakaj menim, da je razlaga navedene določbe, kot jo predlagajo družba Kubera, nemška vlada in Komisija, načeloma pravilna, vendar nekoliko preozka (3). Na podlagi navedenega bom nazadnje predlagal odgovor na prvo predloženo vprašanje, ki bi ga moralo dati Sodišče (4).

1. Uvodne ugotovitve: pravo Unije je nevtralno v razmerju do mehanizmov za filtriranje

25. Kot sem navedel v uvodu teh sklepnih predlogov, med pravniki in snovalci politik poteka živahna razprava o mehanizmih, ki najvišjim sodiščem v državi omogočajo filtriranje pripada zadev. Vendar je to element, ki v tej prvi fazi ni neposredno upošteven pri obravnavi te zadeve, saj pravo Unije v zvezi s tem ne more biti nič drugega kot „nevtralno“.

26. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da organizacija pravosodja v državah članicah – vključno z ustanavljanjem, sestavo, pristojnostmi in delovanjem nacionalnih sodišč – spada v pristojnost držav članic. Vendar pa morajo te pri izvrševanju navedenih pristojnosti upoštevati svoje obveznosti na podlagi prava Unije. [13]

27. Poleg tega, kot jasno izhaja iz člena 4(2) PEU, Evropska unija spoštuje nacionalno identiteto držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi strukturami, iz česar je mogoče sklepati, da imajo države članice širok manevrski prostor pri oblikovanju svojega pravosodnega sistema. [14]

28. Dalje, v skladu z načelom procesne avtonomije velja, da kadar nacionalni postopki niso harmonizirani, se v nacionalnem pravnem redu vsake države članice določijo pristojna sodišča in postopkovna pravila za pravna sredstva, ki zagotavljajo varstvo pravic, ki jih posameznikom daje pravo Unije. [15] To velja, če ta pravila niso manj ugodna od tistih, ki urejajo podobne položaje, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in če ta pravila v praksi ne onemogočajo ali pretirano ne otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih zagotavlja pravo Unije (načelo učinkovitosti). [16]

29. Ne nazadnje naj dodam, da je Sodišče jasno navedlo, da namen Pogodb Unije ni ustvarjanje novih pravnih sredstev za zagotavljanje spoštovanja prava Unije pred nacionalnimi sodišči, razen tistih, ki so že določena v nacionalni zakonodaji. Drugače bi lahko bilo le, če bi iz ureditve zadevnega nacionalnega pravnega reda izhajalo, da ni nobenega pravnega sredstva, ki bi lahko,

[12] Sodbi z dne 6. oktobra 1982, Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:335, v nadaljevanju: zadeva CILFIT), in z dne 6. oktobra 2021, Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, v nadaljevanju: zadeva Consorzio).

[13] Glej v zvezi s tem sodbi z dne 22. februarja 2022, RS (Učinki odločb ustavnega sodišča) (C-430/21, EU:C:2022:99, točka 38), in z dne 5. junija 2023, Komisija/Poljska (Neodvisnost in zasebno življenje sodnikov) (C-204/21, EU:C:2023:442, točka 63).

[14] Glej v zvezi s tem sodbo z dne 5. junija 2023, Komisija/Poljska (Neodvisnost in zasebno življenje sodnikov) (C-204/21, EU:C:2023:442, točka 73).

[15] Glej na primer sodbo z dne 14. maja 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU in C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, točka 142 in navedena sodna praksa).

[16] Glej med drugim sodbo z dne 15. aprila 2021, État belge (Elementi, nastali po odločbi o predaji) (C-194/19, EU:C:2021:270, točka 42 in navedena sodna praksa).

čeprav posredno, zagotovilo spoštovanje pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije.[17] Zato morajo v splošnem nacionalna sodišča procesna pravila, ki se uporabljajo za tožbe, o katerih odločajo, razlagati – kolikor je mogoče – tako, da bo uporaba teh pravil čim bolj prispevala k skladnosti s pravom Unije.[18]

30. Na podlagi navedenega se strinjam z vladami, ki poudarjajo, da imajo države članice pri teh vprašanjih širok manevrski prostor. Res je, da se lahko vsaka država članica odloči, ali bo sploh vzpostavila mehanizem za filtriranje, ter če ga bo, da izbere ustrezen model, pogoje uporabe in specifična procesna pravila v zvezi s tem.

31. Vendar, kot jasno izhaja iz zgoraj navedene sodne prakse, ostaja dejstvo, da morajo države članice pri izvrševanju svojih pristojnosti na tem področju upoštevati pravo Unije. V naslednjem delu teh sklepnih predlogov bom pojasnil, zakaj me ne prepričajo trditve, da so mehanizmi za filtriranje, kot je ta v obravnavani zadevi, že sami po sebi v skladu s pravom Unije.

2. Mehanizmi za filtriranje: polje proste presoje „skozi zadnja vrata“?

32. Kot sem pojasnil zgoraj, nekatere vlade v bistvu trdijo, da so mehanizmi za filtriranje v skladu s pravom Unije, če so upoštevane zahteve glede enakovrednosti in učinkovitosti. Pri tem posebno poudarjajo zahteve glede enakovrednosti: če se vprašanja glede nacionalnega prava in vprašanja glede prava Unije obravnavajo enakovredno, bi bilo treba šteti, da je mehanizem za filtriranje načeloma v skladu s členom 267, tretji odstavek, PDEU.

33. Izhodiščna točka te argumentacije na splošno drži: tako kot pri drugih vprašanjih nacionalnih sodnih postopkov je načelo procesne avtonomije načeloma poglavitno izhodišče. V spisu prav tako ni ničesar, kar bi vzbudilo dvom o dejstvu, ki ga odločno zagovarja slovenska vlada, in sicer da je v njenem nacionalnem pravnem sistemu načelo *enakovrednosti* upoštevano.[19] Razumem, da mora Vrhovno sodišče pri uporabi meril o dopustitvi revizije, kot so določena v nacionalni zakonodaji, enako obravnavati vprašanja glede nacionalnega prava in glede prava Unije.

34. Hkrati pa je jasno, da je zgoraj navedeno sicer nujni del te analize, vendar samo po sebi ne zadošča. Menim, da se navedene vlade motijo, ko skoraj ne upoštevajo zahteve glede *učinkovitosti*, ki je v obravnavani zadevi ključna iz dveh razlogov: (i) kot *effet utile* določbe in (ii) kot zadostno varstvo pravic posameznikov, ki so udeleženci spora. Tako menim iz več razlogov: navedena razlaga je v nasprotju z obveznostjo iz navedene določbe (a), ni v skladu z ustaljeno sodno prakso v zadevi CILFIT (b in c) ter, splošneje, ne upošteva narave in namena postopka predhodnega odločanja (d). V nadaljevanju bom navedene vidike obravnaval po vrsti.

a) Besedilo člena 267, tretji odstavek, PDEU

35. Člen 267, drugi odstavek, PDEU določa, da kadar se vprašanje glede razlage določb prava Unije postavi kateremu koli nacionalnemu sodišču, *lahko* to sodišče, če „meni, da je treba glede vprašanja sprejeti odločitev, ki mu bo omogočila izreči sodbo, […] to vprašanje predloži

[17] Glej zlasti sodbo z dne 13. marca 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, točki 40 in 41 ter navedena sodna praksa).

[18] Glej v zvezi s tem prav tam, točka 44.

[19] K tej temi se bom vrnil v nadaljevanju, v točkah od 117 do 120 teh sklepnih predlogov.

v odločanje Sodišču“.[20] Tretji odstavek istega člena pa določa, da „[k]adar je takšno vprašanje postavljeno v postopku, ki teče pred sodiščem [zadnje stopnje], je to sodišče *dolžno* predložiti zadevo Sodišču“.[21]

36. Na podlagi besedila navedene določbe je Sodišče dosledno ugotavljalo, da člen 267 PDEU nacionalnim sodiščem daje *najširšo možnost* za začetek postopka pri Sodišču, če ugotovijo, da so se v zadevi, o kateri odločajo, pokazala vprašanja, ki zahtevajo razlago določb prava Unije, ki je potrebna za rešitev spora, ki jim je bil predložen. Vendar pa se v primeru sodišč, zoper odločitve katerih po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, ta možnost „ob upoštevanju izjem, priznanih s sodno prakso Sodišča, *spremeni* v *obveznost* predložitve vprašanja za predhodno odločanje“.[22]

37. V zvezi s tem je treba opozoriti, da pristojnost nacionalnih sodišč, da vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe, izhaja iz same Pogodbe. Prav člen 267 PDEU daje kateremu koli sodišču v vsaki državi članici pristojnost – če gre za odločanje na zadnji stopnji, pa tudi obveznost – predložiti vprašanja za predhodno odločanje Sodišču. Na to pristojnost (in z njo povezano obveznost) nacionalno pravo ne more vplivati.[23]

38. Iz tega sledi, da pravilo nacionalnega prava nacionalnemu sodišču ne more *preprečiti* izvrševanja te možnosti oziroma obveznosti iz člena 267 PDEU, saj gre za bistveni element sistema sodelovanja, ki se vzpostavlja z navedeno določbo. Dalje, Sodišče je tudi ugotovilo, da pravilo nacionalnega prava, ki lahko med drugim povzroči, da se nacionalno sodišče raje *odreče* postavitvi vprašanj za predhodno odločanje Sodišču, s čimer posega v prerogative, ki jih nacionalnim sodiščem tako priznava člen 267 PDEU, in posledično v učinkovitost navedenega sodelovanja, ni v skladu s pravom Unije.[24]

39. Menim, da lahko mehanizmi za filtriranje, ki v večjem ali manjšem obsegu nacionalnim sodiščem omogočajo izbiro zadev, v nekaterih okoliščinah nacionalnim sodiščem tudi preprečujejo vložitev predloga za predhodno odločanje oziroma jih vsaj odvračajo od tega, kadar zadeva ne izpolnjuje meril filtriranja iz nacionalnega prava.

40. Na podlagi mehanizma, kot je ta v obravnavani zadevi, nacionalno sodišče na primer obravnava vsebino vprašanja glede prava Unije, ki ga postavi stranka, in posledično to, ali so izpolnjeni pogoji iz člena 267, tretji odstavek, PDEU, *le če* ugotovi, da so postavljena vprašanja „pomembna“. V nasprotnem primeru nacionalno sodišče niti ne obravnava vprašanja, ali je morda nastopila obveznost iz navedene določbe, pri čemer je taka odločitev večinoma posledica *izbire* samega nacionalnega sodišča. Res je, da splošna merila dopustitve pritožb, na primer pomembnost zadeve, neizogibno vključujejo presojo, ki v določeni meri temelji na prostem preudarku.

41. Prav mogoče je, da ima prav pravni filozof Ronald Dworkin, ki je zapisal, da „polje proste presoje, tako kot luknja v krofu, ne obstaja drugače kot območje znotraj omejitev, ki ga obdajajo, zato gre za relativni koncept“.[25] Kljub temu pa dejstvo, da nacionalna sodišča nimajo neomejenega

[20] Moj poudarek.

[21] Moj poudarek.

[22] Glej novejšo sodbo z dne 5. junija 2023, Komisija/Poljska (Neodvisnost in zasebno življenje sodnikov) (C-204/21, EU:C:2023:442, točki 155 in 156 ter navedena sodna praksa). Moj poudarek.

[23] Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca L. M. Poiaresa Madura v zadevi Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:294, točki 15 in 21).

[24] Glej na primer sodbo z dne 2. marca 2021, A. B. in drugi (Imenovanje sodnikov vrhovnega sodišča – Pravno sredstvo) (C-824/18, EU:C:2021:153, točki 93 in 94 ter navedena sodna praksa).

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

polja proste presoje, saj so v določenem obsegu omejena z merili iz nacionalne zakonodaje, ne vpliva na to, da na podlagi Pogodbe niti tako *relativno polje proste presoje* – namreč odločanje o tem, ali je postavljeno vprašanje dovolj pomembno – ni dovoljeno.

42. Kot sem pojasnil, člen 267 PDEU jasno razlikuje med sodišči, zoper odločitev katerih po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, in drugimi sodišči. Medtem ko imajo zadnjenavedena (široko) polje proste presoje pri odločanju, ali bodo vprašanje predložila v predhodno odločanje, prva take možnosti nimajo. Z mehanizmi za filtriranje nacionalno pravo v bistvu nacionalnim sodiščem zadnje stopnje vrača polje proste presoje, ki ga je Pogodba izključila.

43. V zvezi s tem so bili navedeni argumenti, da je obveznost vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU omejena na vprašanja, pri katerih – kot je navedeno v drugem odstavku navedenega člena – je treba „sprejeti odločitev, ki [bo predložitvenemu sodišču] omogočila izreči sodbo“. V skladu z navedenim argumentom bi torej veljalo, da če nacionalno sodišče meni, da zastavljena vprašanja niso pomembna, ne potrebuje odgovora Sodišča za sprejetje končne odločitve v zadevi.

44. S tem mnenjem se ne strinjam. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je treba pojem „izreči sodbo“ v smislu člena 267, drugi odstavek, PDEU „razlagati široko, in sicer za izognitev temu, da bi se veliko procesnih vprašanj štelo za nedopustna in jih Sodišče ne bi moglo razlagati. Ta pojem je torej treba razumeti tako, da zajema celoten postopek, v katerem se izda sodba predložitvenega sodišča, da bi Sodišče lahko odločalo o razlagi vseh procesnih določb prava Unije, ki jih mora predložitveno sodišče uporabiti za izdajo sodbe.“ [26]

45. Dejstvo, da se vprašanje, ki ga postavi stranka, morda nanaša na postopek, vključno s tistim, ki ga je treba obravnavati *in limine litis*, še preden predložitveno sodišče odloči o vsebini spora [27] (*in casu*, da lahko odloči, ali naj se revizija dopusti), in da odločitev, ki jo sprejme predložitveno sodišče v zvezi s tem, nima oblike „sodbe“ oziroma vsebinske odločitve o zadevi, [28] torej ne pomeni, da odgovor na vprašanje ni „nujen“.

46. Prav tako ni mogoče trditi, da odločitev Sodišča o vprašanju glede razlage, ki ga postavi stranka, ni nujna, ker je nacionalno sodišče zadnje stopnje na podlagi meril iz nacionalne zakonodaje odločilo, da tako vprašanje ni dovolj pomembno za dopustitev revizije. Kot bom pojasnil pozneje, je treba „nujnost“ v tem smislu razlagati kot zmožnost vprašanja, da vpliva na rešitev zadeve (povedano zelo preprosto: kdo zmaga, kdo izgubi in zakaj). Nasprotno bi pomenilo, kot je navedeno v točki 41 zgoraj, da se nacionalnemu sodišču prizna pristojnost odločanja o tem, katera vprašanja naj se predložijo Sodišču na podlagi člena 267 PDEU in katera ne, tudi kadar bi taka vprašanja lahko bila odločilna za rešitev obravnavane zadeve.

47. Sodišče je razlago merila „nujnosti“ razvilo v sodni praksi v zadevi CILFIT, ki jo bom obravnaval v nadaljevanju.

[26] Glej na primer sodbo z dne 11. junija 2015, Fahnenbrock in drugi (C-226/13, C-245/13 in C-247/13, EU:C:2015:383, točka 30 in navedena sodna praksa).

[27] Glej na primer sodbo z dne 16. novembra 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim in drugi (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, točka 49).

[28] Glej med drugim sodbi z dne 3. julija 2019, Eurobolt (C-644/17, EU:C:2019:555, točka 32), in z dne 4. septembra 2019, Salvoni (C-347/18, EU:C:2019:661, točka 46).

b) Sodna praksa v zadevi CILFIT

48. Sodišče je v svoji sodni praksi prepoznalo tri izjeme od obveznosti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe iz člena 267 PDEU. Te izjeme so bile prvič opredeljene v znani sodbi v zadevi CILFIT: (i) postavljeno vprašanje ni bistveno („nujnost“), (ii) Sodišče je zadevno določbo prava Unije že razložilo („*acte éclairé*“) oziroma (iii) razlaga je tako očitna, da ne dopušča nikakršnega utemeljenega dvoma („*acte clair*“). [29]

49. Sodišče je obseg navedenih izjem pojasnilo in natančneje opredelilo v nadaljnji sodni praksi.

50. V zvezi z izjemo glede tega, ali je vprašanje *nujno*, je Sodišče dosledno ugotavljalo, da predhodno odločanje ni namenjeno oblikovanju posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih, temveč je utemeljeno s potrebo po dejanski rešitvi spora. Odgovor, ki se zagotovi v okviru postopka predhodnega odločanja, mora torej biti tak, da ga je mogoče upoštevati v odločbi, ki jo izda predložitveno sodišče. [30] Posledično nacionalnemu sodišču zadnje stopnje ni treba vložiti predloga za sprejetje predhodne odločbe, če meni, da vprašanje ni bistveno, „to je, če noben odgovor na to vprašanje ne bi mogel vplivati na rešitev spora“. [31] Za tak primer na primer gre, kadar je spor mogoče rešiti zgolj na podlagi nacionalnega prava ali kadar se zadevne določbe prava Unije nanašajo le na stranski vidik spora, ki nima vpliva na njegovo rešitev. [32]

51. V zvezi z izjemo *acte éclairé* je Sodišče ugotovilo, da je tako zlasti takrat, kadar je postavljeno vprašanje vsebinsko enako vprašanju, ki je že bilo predmet predhodnega odločanja v podobnem primeru, in kadar so prejšnje odločitve Sodišča že reševale obravnavana pravna vprašanja, ne glede na vrsto postopkov, iz katerih te odločitve izhajajo, čeprav zadevna vprašanja niso povsem identična. [33]

52. Nazadnje, Sodišče je v zvezi z izjemo *acte clair* pojasnilo, da mora biti nacionalno sodišče zadnje stopnje, preden ugotovi, da je pravilna razlaga določbe prava Unije tako očitna, da ne dopušča nikakršnega utemeljenega dvoma, prepričano, da je „zadeva enako očitna tudi za sodišča drugih držav članic in za Sodišče“. [34] Pri razlagi določb prava Unije morajo nacionalna sodišča upoštevati „značilnosti, ki so posebnost prava [Unije], posebn[e] težav[e], ki jih pomeni razlaga [tega prava]“, in nevarnost razhajanj sodne prakse v Evropski uniji. [35]

53. Natančneje, Sodišče je nacionalna sodišča pozvalo, naj med drugim ne pozabijo, da je zakonodaja Unije (i) sestavljena v več jezikih in da so različne jezikovne različice enako verodostojne, zato jih je treba razlagati usklajeno, saj posamezna različica ne more biti edina podlaga za razlago, ter da (ii) so v zakonodaji Unije uporabljeni specifična terminologija in pravni pojmi, ki nimajo nujno enakega pomena kot ustrezni pojmi v pravu držav članic. Poleg tega je Sodišče poudarilo, da mora razlagalec določb na podlagi hermenevtike Unije zadevno določbo prava Unije postaviti v sobesedilo in jo razlagati glede na celoto prava Unije, glede na cilje tega prava in glede na stopnjo razvoja v trenutku, v katerem je treba zadevno določbo uporabiti. [36]

[29] Sodba v zadevi CILFIT, točka 21.

[30] Glej novejšo sodbo z dne 23. novembra 2023, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Enotnost družine) (C-614/22, EU:C:2023:903, točki 15 in 16 ter navedena sodna praksa).

[31] Glej na primer sodbo z dne 18. julija 2013, Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, točka 26).

[32] Na splošno glede izjeme na podlagi „nujnosti“ glej Broberg, M., in Fenger, N., *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, 3. izdaja, Oxford University Press, 2021, str. 208 in 209.

[33] Glej sodbo v zadevi CILFIT, točki 13 in 14.

[34] Glej med drugim sodbo z dne 28. julija 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, točka 48).

[35] Glej točko 17 sodbe v zadevi CILFIT.

[36] Glej točke od 18 do 20 sodbe v zadevi CILFIT.

54. Dalje, Sodišče je ugotovilo, da dejstvo, da so druga nacionalna sodišča v zvezi z zadevno določbo prava Unije izdala nasprotujoče si odločbe, samo po sebi še ne sproži obveznosti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe. Vendar pa lahko obstoj nasprotujoče si sodne prakse na nacionalni in/ali vseevropski ravni kaže na pogostost težav pri razlagi, s katerimi se spoprijemajo nacionalna sodišča v različnih državah članicah, zaradi česar bi morda moralo sodišče zadnje stopnje vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe. [37]

55. Na podlagi navedenega težko razumem, kako naj bi mehanizmi za filtriranje, kot je ta v obravnavani zadevi, jasno spadali na področje uporabe ene od navedenih izjem. Menim, da mora nacionalno sodišče zadnje stopnje v vseh navedenih primerih najprej preučiti vprašanje glede prava Unije, ki ga postavi stranka, da lahko nato ugotovi, ali se uporablja ena od navedenih izjem. Na podlagi sodbe v zadevi CILFIT se mora nacionalno sodišče v bistvu vprašati naslednje. Ali je za izdajo končne odločbe v sporu postavljeno vprašanje treba obravnavati? Ali pa vprašanja morda ni treba obravnavati, ker sta pomen in področje uporabe zadevne določbe Unije dovolj jasna oziroma sta bila v zadostnem obsegu pojasnjena v sodni praksi Sodišča?

56. Vendar pa v okviru mehanizmov, kot je ta v obravnavani zadevi, nacionalno sodišče zadnje stopnje morda sploh ne bo doseglo faze, v kateri bi se ta vprašanja obravnavala. Sodišče pri presoji opravi vmesni korak: preverja, ali je postavljeno vprašanje „pomembno“ (oziroma ali izpolnjuje druga merila filtriranja iz nacionalne zakonodaje). Če je odgovor nikalen, sodišču ni treba preverjati, ali se uporablja ena od izjem iz sodbe v zadevi CILFIT, in postopek se ustavi.

57. Pri tem nekatere vlade trdijo, da sodna praksa v zadevi CILFIT takemu izidu ne nasprotuje, pri čemer se sklicujejo na sodbo v zadevi Aquino. Ta argument bom obravnaval v nadaljevanju.

c) Zadeva Aquino

58. V zadevi Aquino je Sodišče ugotovilo, da lahko sodišče zadnje stopnje načeloma zavrne vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču, če je kasacijska pritožba zavržena zaradi *nedopustnosti* na podlagi pravil, ki urejajo postopek pred tem sodiščem zadnje stopnje. V takem primeru postavljeno vprašanje glede prava Unije namreč ne bi bilo upoštevno, saj odgovor na tako vprašanje ne bi imel nobenega vpliva na rešitev spora. [38]

59. Na prvi pogled se zdi, da sodba Sodišča potrjuje stališče vlad, ki zagovarjajo bolj široko razlago člena 267, tretji odstavek, PDEU. Zadevna merila filtriranja iz nacionalne zakonodaje so na primer izražena v smislu „dopustnosti“ pritožb.

60. Kljub temu pa menim, da je to napačna razlaga sodbe v zadevi Aquino.

61. Spor, na podlagi katerega je bil v zadevi Aquino vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, se je nanašal na predlog pritožnika glede vložitve predloga pri Sodišču na podlagi člena 267 PDEU, ki je bil na prvi stopnji vključen v procesni dokument, ki pa ga nacionalno sodišče ni moglo upoštevati, ker je bil vložen po izteku roka. Pritožnik je nato svojo zahtevo

[37] Glej na primer sodbi z dne 9. septembra 2015, Ferreira da Silva e Brito in drugi (C-160/14, EU:C:2015:565, točka 45), in z dne 9. septembra 2015, X in van Dijk (C-72/14 in C-197/14, EU:C:2015:564, točka 55).

[38] Glej zlasti točko 56 sodbe v zadevi Aquino.

ponovil v pritožbi, vendar ta ni bila obravnavana niti vsebinsko niti z vidika dopustnosti, saj je bilo v skladu z ustreznimi postopkovnimi pravili ugotovljeno, da velja zakonska domneva, da je pritožnik pritožbo umaknil. [39]

62. Razlogi nedopustnosti, ki jih je Sodišče obravnavalo v zadevi Aquino, so bili torej formalne narave in so iz načelnih razlogov nacionalnemu sodišču preprečevali kakršno koli vsebinsko obravnavo trditev strank. Sodba Sodišča je sledila ustaljeni sodni praksi, v kateri je bilo jasno ugotovljeno, da so nacionalna pravila, ki določajo procesne predpostavke za dopustnost vlog – kot so pravila o rokih, zastopanosti s strani odvetnika, predhodnih procesnih dejanjih, sodni taksi itd. – na splošno združljiva s pravom Unije, če so v skladu z zgoraj navedenimi zahtevami glede enakovrednosti in učinkovitosti. [40]

63. Okoliščine v zadevi Aquino so torej drugačne od okoliščin v obravnavani zadevi, ki se, kot je bilo pojasnjeno, nanašajo na diskrecijsko odločitev nacionalnega sodišča o tem, ali naj se zadeva obravnava, na podlagi „pomembnosti“ pravnega vprašanja, ki ga je stranka postavila v predlogu za dopustitev revizije. Menim, da zato obstaja kvalitativna razlika med procesnimi predpostavkami dopustnosti, ki – če niso izpolnjene – zadevnemu nacionalnemu sodišču povsem preprečujejo obravnavo vprašanja glede prava Unije, ki ga postavi pritožnik, in vsebinskimi merili dopustnosti (na primer pomembnost zadeve), ki – nasprotno – vključujejo določeno obravnavo zadeve, da lahko sodišče sprejme odločitev, ali naj o tem odloči.

64. V prvem primeru dejstvo, da nacionalno sodišče ne bo obravnavalo postavljenega vprašanja glede prava Unije, običajno izhaja iz pomanjkanja skrbnosti na strani pritožnika, saj ta ni upošteval zadevnih procesnih pravil. Nasprotno pa je pritožnik v zadnjem primeru storil pravzaprav vse, kar je lahko, da bi nacionalno sodišče lahko zadevno vprašanje obravnavalo in da bi ga lahko, če bi bili pogoji iz člena 267, tretji odstavek, PDEU izpolnjeni, predložilo Sodišču. Nacionalno sodišče mora tako prevzeti odgovornost za odločanje o tem, ali naj vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, in sicer na podlagi meril iz nacionalnega prava (mehanizem za filtriranje), in ne na podlagi meril iz prava Unije (sodna praksa v zadevi CILFIT).

65. Poleg tega želim mimogrede dodati, da se težko strinjam s trditvijo, da se lahko nacionalno sodišče, kadar presoja, ali zadeva izpolnjuje merila za dopustitev revizije, izogne kakršni koli *vsebinski* presoji vprašanja glede prava Unije, ki ga postavi pritožnik.

66. Razumem, da naj bi nacionalno sodišče v taki predhodni fazi postopka opredelilo le *pravno vprašanje*, ki se postavlja v zadevi, ne pa tudi *odgovora* nanj. Kljub temu pa menim, da bi bilo pogosto težko opredeliti pomembnost vprašanja, ne da bi se vsaj v nekem obsegu presodilo tudi o odgovoru na navedeno vprašanje, ki ga je dalo nižje sodišče.

67. Ali bi na primer na podlagi zadevnega mehanizma za filtriranje Vrhovno sodišče lahko odločilo o tem, (i) ali je vprašanje glede prava Unije, ki ga je predložila pritožnica, „pomembno za zagotovitev pravne varnosti, enotne uporabe prava ali za razvoj prava preko sodne prakse“ oziroma ali gre za primer, (ii) „glede katerega odločitev sodišča druge stopnje odstopa od sodne

[39] Glej zlasti točke 20, 23, 24, 27 in 54 sodbe v zadevi Aquino.

[40] Glej med drugim sodbe z dne 18. marca 2010, Alassini in drugi (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, točke od 61 do 66); z dne 30. junija 2016, Toma in Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, točka 44), in z dne 9. septembra 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zavrženje naknadne prošnje – Rok za tožbo) (C-651/19, EU:C:2020:681, točka 53).

prakse vrhovnega sodišča“, ali (iii) „glede katerega sodne prakse vrhovnega sodišča ni“, ali (iv) „glede katerega sodna praksa vrhovnega sodišča ni enotna“, ne da bi vsaj v določenem obsegu obravnavalo vsebino navedenega vprašanja? Priznati moram, da imam v zvezi s tem pomisleke.

68. Iz zgoraj navedenega izhaja, da načela, ki izhaja iz zadeve Aquino, v obravnavanih okoliščinah ni mogoče uporabiti. V zadevi Aquino učinkovitost člena 267, tretji odstavek, PDEU ni bila sporna, kot je to v obravnavani zadevi.

69. Kaže, da je ta razlika očitna v besedilu sodbe v zadevi Aquino. Sodišče je ugotovilo, da „postavitev vprašanja za predhodno odločanje Sodišču ni več potrebna, ker odgovor na to vprašanje *ne more imeti nobenega vpliva* na rešitev spora“.[41] To ne bi bilo povsem jasno v primeru spora, o katerem se odloči na podlagi določene razlage prava Unije in pri katerem je revizija dejansko mogoča, vendar je bilo preprosto ugotovljeno, da ne vzbuja vprašanj, ki bi bila dovolj pomembna, da bi bila predmet revizije. V nasprotju z zadevo Aquino bi bil v takem primeru odgovor Sodišča na vprašanje pritožnika potencialno lahko odločilen za rešitev spora.

70. Dalje, Sodišče je v zadevi Aquino jasno in nedvoumno opredelilo omejeno področje uporabe sodbe, saj je navedlo, da „nacionalna postopkovna pravila[, kot so tista na podlagi nedopustnosti pritožb,] ne smejo niti posegati v pristojnosti, ki jih ima nacionalno sodišče na podlagi člena 267 PDEU, niti ga oprostiti *obveznosti*, ki jih ima na podlagi te določbe“.[42]

71. Ne bi se smelo spregledati, da je bila sodba v zadevi Aquino izdana brez sklepnih predlogov generalnega pravobranilca, kar pomeni, da je Sodišče v skladu s členom 20, peti odstavek, Statuta ugotovilo, „da zadeva ne odpira nobenega novega pravnega vprašanja“. Menim, da če bi se razlaga v zadevi Aquino nanašala na to, kar trdijo nekatere vlade, bi bili potrebni sklepni predlogi, saj bi ta zadeva vključevala pomembno razširitev področja uporabe ene od izjem iz zadeve CILFIT.

72. Zdi se, da moje razumevanje sodne prakse prav tako podpirata dva druga elementa. Generalni pravobranilec F. G. Jacobs je v sklepnih predlogih v zadevi Wiener SI Sodišču predlagal, da omeji področje uporabe sodbe v zadevi CILFIT[43] tako, da bi morala nacionalna sodišča zadnje stopnje vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe le v primeru „splošnih vprašanj“ glede razlage ali vprašanj glede „splošnega pomena“.[44] Sodišče tega merila – ki nekoliko spominja na merilo glede pomembnosti zadeve v okviru zadevnega mehanizma za filtriranje – ni sprejelo.

73. Nedavno se je Sodišče v zadevi Consorzio sklicevalo na točko 61 sodbe v zadevi Aquino in jo potrdilo, in sicer v zvezi z nacionalnim postopkovnim pravilom, v skladu s katerim je predmet spora določen s tožbenimi razlogi, navedenimi ob vložitvi tožbe.[45] Ponavljam, nacionalno postopkovno pravilo se je nanašalo na procesno predpostavko za dopustnost tožbe in nacionalnemu sodišču ni dopuščalo polja proste presoje pri izbiri zadev.

74. Na podlagi zgoraj navedenega me argumenti vlad na podlagi zadeve Aquino ne prepričajo. V nadaljevanju bom pojasnil, zakaj menim, da njihova razlaga člena 267, tretji odstavek, PDEU ne ustreza ustaljeni sodni praksi Sodišča glede narave in namena postopka predhodnega odločanja.

41 Točka 46 navedene sodbe. Moj poudarek.

42 Točka 47 navedene sodbe. Moj poudarek.

43 Glej zlasti točke 58, 59 in 64 teh sklepnih predlogov (C-338/95, EU:C:1997:352).

44 V zvezi z navedenimi izrazi glej prav tam, točke 38, 55 in 64 oziroma točke 20, 58 in 62.

45 Glej točke od 60 do 65 sodbe v zadevi Consorzio.

d) Narava in namen postopka predhodnega odločanja

75. Kot je Sodišče večkrat ugotovilo, je postopek predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU bistvo sodnega sistema Unije, kot so si ga zamislili snovalci Pogodb. Namen tega postopka je z vzpostavitvijo mehanizma dialoga med dvema sodiščema, in sicer prav med Sodiščem in sodišči držav članic, zagotoviti enotnost razlage prava Unije in tako zagotoviti njegovo skladnost, polni učinek in avtonomijo ter, nazadnje, posebno naravo prava, uvedenega s Pogodbama.[46] Kot je navedlo Sodišče, je namen postopka zagotoviti, da ima pravo Unije *v vseh okoliščinah* enak učinek v vseh državah članicah, in tako preprečiti razhajanja pri njegovi razlagi, ki jo morajo uporabiti nacionalna sodišča.[47]

76. Zato gre pri vzpostavljenem sistemu za neposredno sodelovanje med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, v okviru katerega zadnjenavedena tesno sodelujejo pri pravilni uporabi in enotni razlagi prava Unije *ter* varstvu pravic, ki jih to pravo daje posameznikom.[48] V zvezi z drugim vidikom želim poudariti, da je postopek predhodnega odločanja bistveni del sistema pravnih sredstev, ki so si jih zamislili snovalci Pogodb, s katerim se v skladu s členom 19(1) PEU in členom 47 Listine zagotovi, da ima vsaka oseba, katere pravice, ki izhajajo iz prava Unije, so bile kršene zaradi dejanja (ali opustitve) institucij Unije ali nacionalnih organov, na voljo učinkovito sodno varstvo.[49]

77. Pri tem pa se seveda zavedam tega, da je postopek predhodnega odločanja oblika dialoga med sodišči in ga ni mogoče obravnavati kot „podlag[o] za pravno sredstvo, ki bi bilo na voljo strankam v sporu, ki poteka pred nacionalnim sodiščem“.[50] Stranke v nacionalnem postopku dejansko nimajo nobene subjektivne pravice od nacionalnega sodišča zahtevati vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču. Zgolj dejstvo, da stranka trdi, da se v sporu postavlja vprašanje glede razlage prava Unije, torej še ne pomeni, da mora zadevno sodišče šteti, da je bilo tako vprašanje „postavljeno“ v smislu člena 267 PDEU.[51]

78. Ne glede na to pa menim, da iz člena 267, tretji odstavek, PDEU v povezavi s členom 19(1) PEU in členom 47 Listine izhaja, da bi moralo biti „sodišče[…] države članice, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva“, v vsakem primeru takoj *mogoče opredeliti*. Razlog je v tem, da bi morale imeti vse pravdne stranke, če so izpolnjeni ustrezni pogoji, možnost, da vprašanja glede razlage prava Unije, ki so jih ustrezno postavile v nacionalnem postopku in od katerih je morda odvisna rešitev postopka, obravnava organ za uradno razlago prava Unije, to je Sodišče Evropske unije. Zato mora v nacionalnem pravosodnem sistemu vedno obstajati sodišče, ki deluje kot sodišče zadnje stopnje in ki je zato odgovorno za preverjanje, ali so v posameznem sporu izpolnjeni pogoji iz člena 267, tretji odstavek, PDEU.

[46] Glej v tem smislu mnenje 2/13 (Pristop Evropske unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, točka 176 in navedena sodna praksa).

[47] Glej na primer sodbo z dne 22. februarja 2022, RS (Učinek sodb ustavnega sodišča) (C-430/21, EU:C:2022:99, točka 64 in navedena sodna praksa).

[48] Glej sodbo v zadevi Consorzio, točka 29 in navedena sodna praksa.

[49] Glej v zvezi s tem sodbi z dne 3. decembra 1992, Oleificio Borelli/Komisija (C-97/91, EU:C:1992:491, točki 13 in 14), in z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 93).

[50] Glej sodbo z dne 10. januarja 2006, IATA in ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, točka 28 in navedena sodna praksa).

[51] Glej novejše sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Airbnb Ireland in Airbnb Payments UK (C-83/21, EU:C:2022:545, točka 86 in navedena sodna praksa).

79. V zvezi s tem je treba poudariti, da elementi, kot so denarna vrednost spora, manjša domnevna kršitev prava ali pomembnost pravnega vprašanja, niso upoštevni v okviru člena 267, tretji odstavek, PDEU. Edini upoštevni element je, ali se v zvezi z vprašanjem glede prava Unije uporabljajo izjeme iz zadeve CILFIT.

80. V zvezi s tem želim znova poudariti, da ob vložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe nacionalna sodišča niso le v vlogi nacionalnih sodišč, ampak tudi v vlogi „sodnikov prava Unije“ na podlagi pristojnosti (in v nekaterih primerih obveznosti), ki izhajajo iz člena 267 PDEU. Kot sem pojasnil, ima postopek, ki ga začnejo navedena sodišča, dva cilja: (i) *makrocilj* pomembne javne narave, in sicer zagotoviti enotnost, doslednost in avtonomijo prava Unije, ter z njim neločljivo povezan (ii) *mikrocilj*, večinoma zasebne narave, in sicer zagotoviti učinkovito sodno varstvo posameznikov na področju prava Unije. [52]

81. Na podlagi navedenega menim, da je precej jasno, da mehanizmi za filtriranje, ki nacionalnim sodiščem zadnje stopnje omogočajo izbiro zadev in/ali pravnih vprašanj, ki bodo obravnavana v postopku pritožbe, ovirajo doseganje obeh ciljev „v vseh okoliščinah“. [53] Višja sodišča potrjujejo odločbe nižjih sodišč brez preverjanja, ali je bila njihova razlaga zadevnih določb prava Unije pravilna, kljub temu da je pritožnik morda ustrezno trdil in dokazal verjetnost alternativne razlage navedenih določb.

82. Zato se lahko v nacionalni sodni praksi utrdi napačna razlaga prava Unije, kar vodi v razlike med sodnimi odločbami v Evropski uniji. Poleg tega se s tem stranki v postopku odreče možnost, da bi njene argumente glede pravilne razlage zadevnih določb prava Unije, ki so podlaga za njene trditve, obravnavalo Sodišče.

83. Mojih ugotovitev v zvezi s tem ne izpodbije argument nekaterih strank na obravnavi, da bi se bilo takim težavam mogoče izogniti tako, da bi se v primeru, ko se revizija ne dopusti, nižje sodišče štelo za sodišče zadnje stopnje v smislu člena 267 PDEU. Navedene stranke se sklicujejo na sodno prakso Sodišča, v skladu s katero se lahko tudi za nižje sodišče šteje, da ima tako vlogo, če je v posameznem sporu njegova odločitev končna, saj zoper njo ne obstaja nobeno pravno sredstvo. [54]

84. Vendar pa se navedena sodna praksa ne uporablja v okoliščinah, kot veljajo v obravnavani zadevi. Kot je Sodišče ugotovilo v zadevi Lyckeskog, nižjega sodišča ni mogoče šteti za „sodišče, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva“, če je mogoča pritožba zoper njegovo odločitev, vendar je vsebinska obravnava take pritožbe odvisna od predhodne ugotovitve dopustnosti s strani višjega sodišča. [55] Tak pristop je smiseln: kako naj nižje sodišče med vsebinsko obravnavo zadeve ve, ali bo višje sodišče dopustilo morebitno pritožbo?

e) Vmesna sklepna ugotovitev

85. Glede na zgoraj navedeno se strinjam z latvijsko, nizozemsko, slovensko in finsko vlado, da imajo države članice široko polje proste presoje pri uvedbi in oblikovanju mehanizmov za filtriranje, ki njihovim sodiščem zadnje stopnje omogočajo izbiro zadev, ki jih želijo obravnavati in

[52] Glej moje sklepne predloge v zadevi Profi Credit Polska (Obnova postopka, ki se je končal s pravnomočno odločbo) (C-582/21, EU:C:2023:674, točka 83), s sklicem na sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Consorzio Italian Management in Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:291, točka 55, v nadaljevanju: sklepni predlogi v zadevi Consorzio).

[53] Glej točko 75 teh sklepnih predlogov zgoraj.

[54] Glej v zvezi s tem sodbi z dne 15. julija 1964, Costa (6/64, EU:C:1964:66, str. 592), in z dne 15. septembra 2005, Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:552, točka 30), ter sodbo v zadevi Aquino, točka 34.

[55] Sodba z dne 4. junija 2002, Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, točke od 16 do 19).

o njih na podlagi pritožbe odločiti. Z navedenimi vladami se tudi strinjam, da je na podlagi načela procesne avtonomije skladnost takih mehanizmov s pravom Unije odvisna predvsem od vprašanja, ali sta upoštevani načeli enakovrednosti in učinkovitosti. Nazadnje, razumno je trditi, da je v navedenem okviru načelo enakovrednosti bistveno: kadar nacionalna sodišča odločajo o dopustitvi pritožbe, morajo enako obravnavati vprašanja glede nacionalnega prava in vprašanja glede prava Unije.

86. Vendar pa iz razlogov, ki sem jih pojasnil zgoraj, dvomim, da je načelo učinkovitosti vedno upoštevano, kadar imajo nacionalna sodišča zadnje stopnje na podlagi mehanizmov za filtriranje določeno polje proste presoje pri izbiri zadev. Taki mehanizmi bi lahko navedenim sodiščem omogočali, da se izognejo preverjanju, ali so izpolnjeni pogoji iz člena 267, tretji odstavek, PDEU. Zato imajo navedeni mehanizmi dejansko učinek nadomestitve obveznosti vložitve predloga za predhodno odločanje iz navedene določbe le s poljem proste presoje. [56]

87. Na podlagi navedenega se postavlja vprašanje, ali so mehanizmi za filtriranje, kot je ta v obravnavani zadevi, nujno neskladni s pravom Unije?

3. Mehanizmi za filtriranje: razlaga in uporaba nacionalnega okvira v skladu z zadevama CILFIT in Consorzio

88. V nadaljevanju bom pojasnil, zakaj menim, da na splošno ni tako. Menim namreč, da v večini primerov razlaga in uporaba upoštevnih nacionalnih pravil v skladu z načeli iz sodne prakse Sodišča zagotavlja skladnost navedenih mehanizmov s pravom Unije. Pri tem navedena sodišča v bistvu uporabljajo merila za filtriranje, določena v nacionalni zakonodaji, ob tem pa upoštevajo posebne značilnosti prava Unije.

89. Menim, da to izhaja zlasti iz novejše sodbe Sodišča v zadevi Consorzio. Glede na pomen navedene sodbe menim, da je pomembno ponovno navesti njene glavne poudarke (a), nato pa pojasniti, zakaj je še zlasti upoštevna v obravnavani zadevi (b).

a) Zadeva Consorzio

90. Postopek pojasnitve izjem od obveznosti vložitve predloga za predhodno odločanje na podlagi člena 267 PDEU je dosegel vrh v novejši sodbi Sodišča (veliki senat) v zadevi Consorzio. Navedena sodba je še zlasti pomembna iz več razlogov.

91. Najprej, po temeljitem razmisleku in kljub predlogom več generalnih pravobranilcev, naj Sodišče delno ali v celoti spremeni svoj pristop, [57] se je to odločilo na splošno potrditi sodno prakso v zadevi CILFIT.

92. Poleg tega je Sodišče ugotovilo – verjetno na podlagi sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) [58] – da iz sistema, vzpostavljenega s členom 267 PDEU v povezavi s členom 47 Listine, izhaja, da če nacionalno sodišče zadnje stopnje meni, da na

[56] Glej smiselno sklepne predloge generalnega pravobranilca A. Tizzana v zadevi Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, točka 63) in generalnega pravobranilca L. M. Poiaresa Madura v zadevi Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:294, točka 20).

[57] Glej zlasti sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352); generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja Colomerja v zadevi Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415); generalnega pravobranilca N. Wahla v združenih zadevah X in van Dijk (C-72/14 in C-197/14, EU:C:2015:319) ter, ne nazadnje, generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Consorzio.

[58] Glej v nadaljevanju točke od 122 do 133 teh sklepnih predlogov.

podlagi ene od izjem iz zadeve CILFIT ni zavezano vložiti predloga za predhodno odločanje, „mora biti iz obrazložitve njegove odločbe razvidno, bodisi da postavljeno vprašanje glede prava Unije ni upoštevno za rešitev spora, bodisi da razlaga zadevne določbe prava Unije temelji na sodni praksi Sodišča, bodisi, če take sodne prakse ni, da je razlaga prava Unije […] tako očitna, da ne dopušča nobenega razumnega dvoma“. [59]

93. Nazadnje, Sodišče je izkoristilo priložnost za razvoj nekaterih vidikov izjeme *acte clair*. Čeprav je ta razvoj na splošno v skladu s ključnimi načeli, na katerih temeljijo prejšnje odločbe Sodišča, pa zato nikakor ni manj pomemben. Opozoriti želim na *pet* vidikov zadevne sodbe.

94. Prvič, Sodišče je v določenem obsegu omejilo področje uporabe zahteve, da morajo sodišča zadnje stopnje zagotoviti, da je odgovor na vprašanje glede prava Unije, za katerega menijo, da je očiten, enako očiten tudi za druga sodišča v Evropski uniji. V točki 40 sodbe v zadevi Consorzio se Sodišče sklicuje na „sodišča drugih držav članic, *ki odločajo na zadnji stopnji*, in na Sodišče“. [60]

95. Drugič, Sodišče je pojasnilo tudi področje uporabe obveznosti, v skladu s katero morajo nacionalna sodišča upoštevati dejstvo, da so določbe prava Unije sestavljene v več jezikih in da so vse jezikovne različice verodostojne. Kot je Sodišče pojasnilo, od sodišča zadnje stopnje ni mogoče pričakovati, da bo preverjalo „vsak[o] od jezikovnih različic zadevne določbe Unije“. Kljub temu pa bi moralo „upoštevati razlike med jezikovnimi različicami te določbe, *ki jih pozna*, zlasti če te razlike *navedejo stranke* in so dokazane“. [61]

96. Tretjič, Sodišče je poskušalo pojasniti tudi stopnjo negotovosti, ki je potrebna za nastanek obveznosti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe. Ugotovilo je, da „[z]golj *možnost* ene ali več drugih razlag določbe prava Unije – če se zadevnemu nacionalnemu sodišču nobena od teh drugih razlag ne zdi *dovolj verjetna* […] – ne more zadostovati za ugotovitev, da obstaja razumen dvom o pravilni razlagi te določbe“. [62]

97. Četrtič, Sodišče je v določenem obsegu pojasnilo pomen, ki ga je treba pripisati različnim usmeritvam sodne prakse v zvezi z zadevnim vprašanjem glede razlage. V zvezi s tem je ugotovilo, da „[k]adar […] je nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, seznanjeno z obstojem različnih usmeritev sodne prakse – na sodiščih iste države članice ali med sodišči različnih držav članic – v zvezi z razlago določbe prava Unije, ki se uporablja v sporu o glavni stvari, *mora biti* to sodišče *posebej pozorno* pri presoji o morebitnem neobstoju razumnega dvoma o pravilni razlagi zadevne določbe Unije […]“. [63]

98. Petič, čeprav je Sodišče v nekaterih prejšnjih odločbah od nacionalnih sodišč zahtevalo ugotovitev, da „je pravilna *uporaba* prava Unije tako očitna, da ne omogoča nobenega razumnega dvoma“, [64] je v sodbi v zadevi Consorzio odločilo, da morajo ugotoviti, da „je pravilna *razlaga* prava Unije tako očitna, da ne dopušča nikakršnega razumnega dvoma“. [65] Pojem „uporaba“ se po vsej

[59] Točka 51 sodbe v zadevi Consorzio.

[60] Moj poudarek.

[61] Točka 44 sodbe v zadevi Consorzio. Moj poudarek.

[62] Točka 48 sodbe v zadevi Consorzio. Moj poudarek. V zvezi s tem glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Consorzio, točke od 150 do 157.

[63] Točka 49 sodbe v zadevi Consorzio. Moj poudarek.

[64] Glej na primer sodbi z dne 9. septembra 2015, Ferreira da Silva e Brito in drugi (C-160/14, EU:C:2015:565, točki 38 in 40), in z dne 9. septembra 2015, X in van Dijk (C-72/14 in C-197/14, EU:C:2015:564, točka 55). Moj poudarek.

[65] Točka 33 sodbe v zadevi Consorzio. Moj poudarek.

verjetnosti zaradi preudarkov generalnega pravobranilca M. Bobka v zvezi s tem [66] le redko pojavi v besedilu sodbe, [67] v kateri je Sodišče tudi izrecno ločevalo med dejavnostmi uporabe in razlage prava. [68]

99. Najprej pa bom pojasnil, zakaj so nekateri vidiki navedene sodbe še zlasti pomembni za pravno vprašanje v obravnavani zadevi.

b) Vloga strank, nujnost merila in pojem acte clair

100. Menim, da – zlasti ob upoštevanju pojasnil Sodišča iz sodbe v zadevi Consorzio – sodna praksa o izjemah od obveznosti iz člena 267, tretji odstavek, PDEU večinoma „dopušča“ mehanizme za filtriranje, kot je ta v obravnavani zadevi.

101. Prvič, v nasprotju z nekaterimi komentatorji [69] sam nisem mnenja, da je bilo preoblikovanje več delov obstoječe sodne prakse, kar je Sodišče storilo v zadevi Consorzio – s čimer je poudarek preneslo z *uporabe* na *razlago* prava Unije – le slogovni popravek. Menim, da gre dejansko za napredno preoblikovanje cilja in namena postopka predhodnega odločanja in posledično področja uporabe obveznosti iz člena 267, tretji odstavek, PDEU.

102. Dobro se zavedam, da včasih ni lahko razlikovati med razlago in uporabo ter da sta navedeni dejavnosti pogosto prepleteni. [70] Kljub vsemu pa sem prepričan, da med njima obstaja pomenska razlika. Ne upam si ponuditi natančne znanstvene opredelitve navedenih pojmov. Za obravnavani namen zadošča, če poudarim, da je „razlaga“ vrsta intelektualne dejavnosti, [71] ki v bistvu pomeni opredelitev pomena in področja uporabe pravne določbe na določeni ravni abstrakcije. [72] V nasprotju s tem je „uporaba“ dejavnost, pri kateri se pravna določba, katere pomen in področje uporabe sta bila že opredeljena, uporabi v zadevnem sporu z izvedbo določenih posledic za določeno dejansko stanje. [73]

103. Ne bi se smelo spregledati, da je tudi Sodišče samo ločilo oba pojma prav v navedenem okviru. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da imajo nacionalna sodišča in Sodišče v sistemu na podlagi člena 267 PDEU *ločeni*, vendar dopolnjujoči se vlogi: prva morajo pravo Unije *uporabiti* v sporu, zadnje pa pravo Unije *razlaga*, s čimer prvim pomaga pri odločanju. Kot je poudarilo Sodišče, sta obe vlogi nujni za ohranitev značilnosti prava, uvedenega s Pogodbama. [74]

104. Navsezadnje je besedilo člena 267 PDEU dokaj jasno glede tega, da je cilj postopka predhodnega odločanja (če se ne upoštevajo vprašanja veljavnosti) odločanje o „razlag[i] Pogodb“. Kakršno koli razširjanje področja uporabe postopka je tudi nepotrebno za doseganje dvojnega namena postopka. Na eni strani velja, da primeri potencialne napačne uporabe pravil

66 Glej njegove sklepne predloge v zadevi Consorzio, točke od 139 do 159.

67 Glej sklice v točkah 28 in 29 navedene sodbe.

68 Glej točko 30 navedene sodbe. K tej temi se bom vrnil v nadaljevanju.

69 Glej na primer Cecchetti, L., in 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. od 29 do 61.

70 Glej na primer sklepne predloge generalne pravobranilke C. Stix-Hackl v zadevi Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:215, točke od 86 do 88).

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

72 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca F. Capotortija v zadevi Cilfit in drugi (283/81, EU:C:1982:267, str. 3436) in generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Consorzio, točka 145.

73 Glej v zvezi s tem Stalno meddržavno sodišče, Case concerning the Factory at Chorzów (Claim for indemnity – Jurisdiction) (odklonilno ločeno mnenje sodnika Ehrlicha), PCIJ Rep, serija A, št. 9 (1927), str. 39.

74 Glej v zvezi s tem sodbo v zadevi Consorzio, točki 30 in 31 ter navedena sodna praksa.

Unije ne spodkopavajo enotnosti, doslednosti in avtonomije prava Unije. Na drugi strani pa bi bilo precejšnje pretiravanje, če bi trdili, da bi moralo Sodišče, da zagotovi učinkovito sodno varstvo posameznikov, na podlagi člena 267 PDEU izvajati neke vrste mikronadzor nad vsakodnevno uporabo prava Unije pri več tisoč nacionalnih sodiščih.

105. Dejstva, da je Sodišče v nekaterih primerih pripravljeno opravljati svojo nalogo na podlagi člena 267 PDEU na razširjen način, da predložitvenim sodiščem po najboljših močeh pomaga in jim zagotovi odgovor, ki je prilagojen dejanskemu stanju zadeve, ni mogoče šteti za kazalec dejanskega cilja in namena postopka.[75] Sodišče lahko zagotovi odgovore v zvezi z rešitvijo posamezne zadeve, ni pa k temu zavezano. Posledično lahko tudi nacionalna sodišča zadnje stopnje v takih zadevah vložijo predlog za predhodno odločanje, niso pa k temu zavezana.[76]

106. Drugič, jasno je, da je sodba v zadevi Consorzio okrepila vlogo strank v postopku predhodnega odločanja.[77] Sprožitev vprašanja glede prava Unije in zagotovitev zadostnih informacij pristojnemu nacionalnemu sodišču (in če je to ustrezno, dokazov), da v zvezi z razlago pravil Unije, ki jih mora upoštevati nacionalno sodišče, obstaja razumen dvom, je primarno naloga strank.[78] V zvezi s tem se od pritožnika ne pričakuje le, da bo dokazal, da lahko – če smem tako reči – razumno obveščeno sodišče, ki odloča z običajno skrbnostjo, zadevno določbo prava Unije razlaga na več načinov. V zadevi Consorzio je bil postavljen višji standard: obstajati mora več kot ena razlaga, ki se zdi „dovolj verjetna“ posebno izkušenemu senatu (zadevni standard je namreč za „sodišča […] držav članic, ki odločajo na zadnji stopnji, in za Sodišče“).

107. Pravdne stranke od nacionalnih sodišč zadnje stopnje ne morejo pričakovati, da bodo redno in po uradni dolžnosti postavljala vprašanja v zvezi s pravom Unije, ki jih same niso predložile. Prav tako od navedenih sodišč ne morejo pričakovati, da bodo začela postopek pri Sodišču na podlagi nejasnih, nedoločnih ali neutemeljenih vprašanj. V zvezi s tem je gotovo uporabno načelo *vigilantibus non dormientibus iura succurrunt* (pravo pomaga pozornim, ne pa tistim, ki spijo na svojih pravicah). Poleg tega od nacionalnih sodišč ni mogoče pričakovati obravnave argumentov in predlogov za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki niso pristni oziroma so namenjeni zlorabi ali zavlačevanju postopka.[79]

108. Primeri, pri katerih bi torej lahko prišlo do trenja med nacionalnimi mehanizmi za filtriranje, kot je ta v obravnavani zadevi, in členom 267 PDEU, so omejeni na tiste pritožbe, pri katerih je stranka ustrezno opozorila na pristno vprašanje glede razlage prava Unije, utemeljila svoje trditve o obstoju več kot ene verjetne razlage zadevne določbe Unije in nacionalno sodišče izrecno pozvala, naj vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe.

[75] Glej na primer sodbo z dne 9. marca 2021, Radiotelevizija Slovenija (Stalna pripravljenost na odročnem kraju) (C-344/19, EU:C:2021:182, točka 23).

[76] Seveda, če Sodišče meni, da ni pristojno za zagotavljanje odgovorov na vprašanja, kot jih je oblikovalo predložitveno sodišče, ker se ta vprašanja preveč nanašajo na posamezno zadevo, lahko navedena vprašanja bodisi preoblikuje, da iz njih izlušči določena pravna vprašanja, bodisi jih v celoti ali delno razglasi za nedopustna.

[77] Podobno Millet, F.-X., „Cilfit still fits“, letnik 18, številka 3, *European Constitutional Law Review*, 2022, str. od 533 do 555.

[78] Glej zlasti točke 44, 49 in 51 sodbe v zadevi Consorzio.

[79] Glej točki 24 in 64 sodbe v zadevi Consorzio. Splošneje o prepovedi zlorabe pravic v okviru prava Unije glej novejšo sodbo z dne 21. decembra 2023, BMW Bank in drugi (C-38/21, C-47/21 in C-232/21, EU:C:2023:1014, točke od 281 do 283).

4. Predlog glede prvega vprašanja

109. Na podlagi zgoraj navedenega menim, da iz člena 267, tretji odstavek, PDEU izhaja jasna in brezpogojna obveznost za nacionalna sodišča zadnje stopnje, pri čemer veljajo le izjeme, opredeljene v sodni praksi v zadevi CILFIT.

110. Če torej pritožnik ustrezno opozori na pristno vprašanje glede prava Unije, utemelji svoje trditve o obstoju več kot ene verjetne razlage zadevnih določb Unije in nacionalnemu sodišču zadnje stopnje izrecno predlaga, naj vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, tako sodišče nima nobenega polja proste presoje pri ugotavljanju, *ali* so izpolnjeni pogoji za nastanek njegove obveznosti, da vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe. Nacionalni mehanizem, ki v takem primeru dopušča določeno polje proste presoje, po mojem mnenju ni v skladu s pravom Unije.

111. Ne glede na to pa naj opozorim, da zgoraj navedeno ne pomeni, da mora nacionalno sodišče dopustiti revizijo in vsebinsko obravnavati zadevo vsakič, ko zanj nastopi taka obveznost. Sodišče je v zadevi Lyckeskog navedlo, da če se pred nacionalnim sodiščem zadnje stopnje, ki uporablja mehanizem za filtriranje, kot je zadevni, postavi vprašanje glede razlage prava Unije, „mora sodišče […] vprašanje predložiti Sodišču v predhodno odločanje bodisi v fazi preverjanja dopustnosti bodisi v poznejši fazi“.[80]

112. Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da načeloma predložitveno sodišče odloči, *v kateri fazi* postopka je ustrezno pri Sodišču vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe.[81] Sodišče je navedlo, da „čeprav se v interesu dobrega delovanja sodnega sistema lahko izkaže, da se vprašanja za predhodno odločanje zastavijo šele po kontradiktorni obravnavi, pa je vseeno treba priznati, da obstoja predhodne kontradiktorne obravnave ni med pogoji za uvedbo postopka iz člena 267 PDEU“.[82]

113. Sodna praksa torej nacionalnim sodiščem zadnje stopnje omogoča izbiro, *kdaj* bodo opravila tako preverjanje. Uporaba meril iz zadeve CILFIT v posameznem sporu nikakor ni preprosta mehanska naloga. Zahteva preverjanje več elementov, ki – vsak zase in še bolj v kombinaciji drug z drugim – nacionalnim sodiščem nujno puščajo nekaj manevrskega prostora.

114. V preteklosti so obstajala različna mnenja, ali je navedeni manevrski prostor dovolj pomemben, da lahko nacionalna sodišča zadnje stopnje razumno in učinkovito izvajajo svoje naloge.[83] V zvezi s tem želim navesti le, da se je na podlagi sodbe v zadevi Consorzio ta manevrski prostor zagotovo razširil in se je, kar zadeva osrednje vprašanje v obravnavani zadevi, razširil glede pomembnih vprašanj.

115. Iz tega sklepam naslednje.

116. Na eni strani menim, da mehanizmi za filtriranje, kot je ta v obravnavani zadevi, če se samodejno uporabljajo v zadevah, pri katerih se postavljajo pristna vprašanja glede prava Unije, niso v skladu s členom 267, tretji odstavek, PDEU. Nacionalno sodišče zadnje stopnje se ne more

[80] Sodba z dne 4. junija 2002 (C-99/00, EU:C:2002:329, točka 18). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca A. Tizzana v zadevi Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, točka 46).

[81] Glej novejšo sodbo z dne 4. maja 2023, Bundesrepublik Deutschland (Elektronski predal sodišča) (C-60/22, EU:C:2023:373, točka 41 in navedena sodna praksa).

[82] Sodba z dne 1. februarja 2017, Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, točka 32).

[83] Primerjaj na primer sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, točka 58) in generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja Colomerja v zadevi Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, točka 58) s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca A. Tizzana v zadevi Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, točka 63).

sklicevati zgolj na dejstvo, da zadeva ne izpolnjuje meril za filtriranje iz nacionalnega prava, da bi se izognilo presoji – kot je zapisalo predložitveno sodišče – „ali iz predloženega predloga stranke za predhodno odločanje Sodišču Evropske unije izhaja njegova obveznost postaviti predhodno vprašanje“.

117. Na drugi strani pa menim, da bi morala nacionalna sodišča imeti možnost razlagati in uporabljati zadevna nacionalna procesna pravila tako, da se omogoči zagotavljanje skladnosti navedenih pravil s členom 267, tretji odstavek, PDEU, kot ga razlaga Sodišče v zadevah CILFIT in Consorzio.

118. To zlasti velja za nacionalne sisteme – kot je ta v obravnavani zadevi – pri katerih se zdi, da merila za filtriranje, določena v nacionalnem pravu, večinoma odražajo okoliščine, predvidene v izjemah iz zadeve CILFIT. Tri specifične izjeme, navedene v členu 367.a ZPP – pravna vprašanja, glede katerih (i) „odločitev sodišča druge stopnje odstopa od sodne prakse vrhovnega sodišča“, glede katerih (ii) „sodne prakse vrhovnega sodišča ni, še zlasti, če sodna praksa višjih sodišč ni enotna“, ter glede katerih (iii) „sodna praksa vrhovnega sodišča ni enotna“ – se v bistvu nanašajo na izjeme *acte clair* in *acte éclairé*.

119. V skladu s tem velja, da če bi se navedena merila za filtriranje uporabljala na primer z dobro mero načela enakovrednosti, bi nacionalno sodišče dejansko upoštevalo sodno prakso v zadevi CILFIT. Ne nazadnje je samo po sebi jasno, da člen 267 PDEU ne more učinkovati tako, da bi nacionalna sodišča zadnje stopnje odvračal od osredotočanja predvsem na vprašanja, ki so, kot je navedeno v členu 367.a ZPP, „pomembn[a] za zagotovitev pravne varnosti, enotne uporabe prava ali za razvoj prava preko sodne prakse“.

120. Kot je navedeno v uvodu teh sklepnih predlogov, mehanizmi za filtriranje sledijo legitimnim ciljem v splošnem interesu. Menim, da bi razlaga prava Unije, v skladu s katero bi morala nacionalna sodišča zavrniti uporabo nacionalnih pravil glede takih mehanizmov vsakokrat, ko je v postopku pred njimi ustrezno postavljeno vprašanje glede prava Unije, presegala tisto, kar je v večini primerov potrebno in zadostno za ohranjanje učinkovitosti člena 267 PDEU.

121. Na podlagi navedenega predlagam, da Sodišče na prvo vprašanje odgovori tako, da člen 267, tretji odstavek, PDEU nasprotuje nacionalni določbi ali praksi, v skladu s katero v postopku v zvezi z dopustitvijo revizije nacionalno sodišče zadnje stopnje ni zavezano presoditi, ali zanj obstaja obveznost vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe, če stranka ustrezno postavi pristno vprašanje glede prava Unije, utemelji svoje trditve o obstoju več kot ene dovolj verjetne razlage zadevnih določb Unije in nacionalnemu sodišču izrecno predlaga, naj vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe. Nacionalna sodišča morajo zadevna procesna pravila razlagati tako, da ta, kolikor je mogoče, zagotavljajo skladnost s pravom Unije.

B. Drugo vprašanje

122. Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba člen 267 PDEU v povezavi s členom 47, drugi odstavek, Listine razlagati tako, da odločba, s katero se zavrne strankin predlog za dopustitev revizije pri sodišču zadnje stopnje, pomeni sodno odločbo, ki mora vsebovati obrazložitev, zakaj strankinemu predlogu, naj se pri Sodišču vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe, ni bilo ugodeno.

123. Kot sem pojasnil, velja, da kadar se pri nacionalnem sodišču zadnje stopnje ustrezno postavi vprašanje glede razlage prava Unije, mora navedeno sodišče na podlagi člena 267, tretji pododstavek, PDEU preveriti, ali je zanj nastopila obveznost vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe. To pomeni, da je odločba takega sodišča, s katero to ne dopusti revizije, zaradi česar se pritožbeni postopek konča, ne da bi bil vložen predlog na podlagi člena 267 PDEU, sodna odločba, pri kateri se zahteva – kot je ugotovilo Sodišče v točki 51 sodbe v zadevi Consorzio – navedba razlogov, zaradi katerih je bilo ugotovljeno, „bodisi da postavljeno vprašanje glede prava Unije ni upoštevno za rešitev spora, bodisi da razlaga zadevne določbe prava Unije temelji na sodni praksi Sodišča, bodisi, če take sodne prakse ni, da je razlaga prava Unije […] tako očitna, da ne dopušča nobenega razumnega dvoma“.

124. V obravnavanem postopku so stranke, ki so predstavile svoja stališča, obsežno razpravljale o vrsti obrazložitve in o tem, kako podrobna mora ta obrazložitev biti. Čeprav predložitveno sodišče tega vprašanja ni izrecno postavilo, menim, da je ta zadeva dobra priložnost za razmislek o tem.

125. Pomembno je najprej opozoriti, da je Sodišče obveznost obrazložitve utemeljilo na podlagi člena 267 PDEU *v povezavi s* členom 47, drugi odstavek, Listine. Navedena določba zagotavlja *pravico do nepristranskega sodišča*, torej pravico, ki izhaja tudi iz ustavne tradicije, ki je skupna državam članicam in ki ustreza členu 6(1) EKČP. [84]

126. Kot je Sodišče dosledno ugotavljalo, upoštevanje pravice do nepristranskega sodišča pomeni, da morajo biti vse končne sodne odločbe obrazložene, da se stranki omogoči, da se seznani z razlogi, zaradi katerih je bilo odločeno v njeno škodo, in da lahko uporabi pravna sredstva, ki so ji na voljo. [85] Poleg tega in bolj posredno pravica do obrazložene odločitve „služi kot splošno pravilo […], ki ščiti posameznika pred arbitrarnostjo, tako da pokaže strankam, da so bile slišane, in zavezuje sodišča, da utemeljijo svojo odločitev na objektivnih razlogih“. [86]

127. V skladu z navedenimi pomisleki je Sodišče ugotovilo, da „se obseg dolžnosti obrazložitve lahko spreminja glede na značilnosti zadevne sodne odločbe in da ga je treba glede na celoten postopek in vse pomembne okoliščine preučiti ob upoštevanju procesnih zahtev, ki so upoštevne za to odločbo“. [87]

128. Razumem, da je odločba, s katero se ne dopusti revizija, akt, v katerem se iz razlogov ekonomičnosti v sodnih postopkih in procesne učinkovitosti zadeva morda obravnava na kratko in standardizirano. Zato nisem mnenja, da bi morala ta odločba vsebovati obrazložitev s sklicevanjem na dejansko stanje, pravni okvir in različne pritožbene razloge. Menim, da bi na podlagi člena 267 PDEU običajno moralo zadoščati, če nacionalno sodišče (i) izrecno navede izjemo iz zadeve CILFIT, na katero se sklicuje, in (ii) navede kratko pojasnilo, zakaj se za navedeno izjemo šteje, da se uporablja. [88] Če na primer obstaja ustaljena sodna praksa, običajno zadošča že preprost sklic nanjo, zlasti če stranka ni natančno pojasnila, zakaj bi bilo potrebno odstopanje od nje.

[84] Glej v zvezi s tem sodbo z dne 6. septembra 2012, Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, točka 52).

[85] Glej v zvezi s tem sodbo z dne 23. oktobra 2014, flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, točka 51).

[86] Glej sodbo ESČP z dne 15. decembra 2022, Rutar in Rutar Marketing, d. o. o., proti Sloveniji (CE:ECHR:2022:1215JUD002116420, točka 62). Glej, podobno, sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:247, točka 34 in navedena sodna praksa).

[87] Glej na primer sodbo z dne 23. oktobra 2014, flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, točka 52).

[88] Podobno sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Bobka v zadevi Consorzio, točka 168.

129. Jasno je, da od nacionalnih sodišč ni mogoče zahtevati, da izčrpno in sistematično sledijo vsem trditvam strank v sporu v zvezi s pravom Unije.[89] Obrazložitev takih sodišč je v nekaterih okoliščinah dejansko lahko tudi implicitna.[90] Tako je lahko na primer, če pritožba stranke ni dopustna ali je očitno neutemeljena,[91] če so razlogi, navedeni v podporo predlogu, nejasni ali presplošni,[92] ali če razlogi za zavrnitev jasno izhajajo iz preostalih delov odločbe ali iz odločb nižjih sodišč.[93]

130. Nasprotno pa ni mogoče izključiti, da bi v nekaterih okoliščinah lahko bila potrebna podrobnejša obrazložitev.[94] Tako je lahko na primer, če stranka opozori na neusklajeno sodno prakso v Evropski uniji ali na pomembne razlike pri zadevnih določbah v različnih jezikovnih različicah.

131. Pri tem je ključno, ali je pritožnik seznanjen z razlogi za to, da je bil njegov predlog za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe pri Sodišču zavrnjen, in ali lahko sodišča, na katera se lahko obrne, učinkovito odločajo o njegovi pritožbi. Ne sme se namreč spregledati, da čeprav zoper odločbe sodišča zadnje stopnje praviloma ni nadaljnje pritožbe, morda obstajajo druga pravna sredstva, ki bi jih bilo mogoče uporabiti zoper morebitno kršitev člena 267, tretji odstavek, PDEU.

132. Na eni strani lahko pritožnik pod nekaterimi pogoji pred nacionalnim sodiščem vloži tožbo, v kateri uveljavlja odgovornost države.[95] Na drugi strani pa lahko Komisija (ali druga država članica) pri Sodišču začne postopek za ugotavljanje kršitev na podlagi členov od 258 do 260 PDEU zoper državo članico, ki domnevno ni izpolnila obveznosti.[96]

133. Na podlagi navedenega menim, da je treba člen 267 PDEU v povezavi s členom 47, drugi odstavek, Listine razlagati tako, da je odločba sodišča zadnje stopnje, s katero se ne dopusti revizija in s katero se postopek konča, kljub temu, da je pritožnik ustrezno postavil vprašanje glede razlage prava Unije, sodna odločba, v kateri mora navedeno sodišče obrazložiti, zakaj je ugotovilo, da nima obveznosti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU. Obseg take obveznosti obrazložitve je odvisen od upoštevnih okoliščin.

[89] Glej v zvezi s tem sodbo ESČP z dne 30. junija 2022, Rusishvili proti Gruziji (CE:ECHR:2022:0630JUD001526913, točka 75).

[90] Glej po analogiji sodbo z dne 4. julija 2019, FTI Touristik/EUIPO (C-99/18 P, EU:C:2019:565, točka 17 in navedena sodna praksa).

[91] Glej v zvezi s tem sodbo ESČP z dne 24. aprila 2018, Baydar proti Nizozemski (CE:ECHR:2018:0424JUD005538514, točki 42 in 43), in sklep ESČP z dne 20. januarja 2005, Astikos Oikodomikos Synetairismos Nea Konstantinoupolis proti Grčiji (CE:ECHR:2005:0120DEC003780602).

[92] Glej v zvezi s tem sklep ESČP z dne 13. februarja 2007, John proti Nemčiji (CE:ECHR:2007:0213DEC001507303).

[93] Glej v zvezi s tem sklep ESČP z dne 26. novembra 2013, Krikorian proti Franciji (CE:ECHR:2013:1126DEC000645907), in sodbo ESČP z dne 11. aprila 2019, Harisch proti Nemčiji (CE:ECHR:2019:0411JUD005005316, točke od 37 do 42).

[94] Glej v zvezi s tem sodbo z dne 28. julija 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, točka 52).

[95] Glej zlasti sodbe z dne 30. septembra 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, točke od 51 do 55); z dne 13. junija 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, točka 32), in z dne 28. julija 2016, Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, točki 25 in 36).

[96] Glej sodbi z dne 4. oktobra 2018, Komisija/Francija (Davčni odtegljaj) (C-416/17, EU:C:2018:811), in z dne 14. marca 2024, Komisija/Združeno kraljestvo (Sodba vrhovnega sodišča) (C-516/22, EU:C:2024:231).

V. Predlog

134. Sodišču torej predlagam, naj na vprašanji, ki ju je v predhodno odločanje predložilo Vrhovno sodišče (Slovenija), odgovori:

1. Člen 267, tretji odstavek, PDEU nasprotuje nacionalni določbi ali praksi, v skladu s katero v postopku v zvezi z dopustitvijo revizije nacionalno sodišče zadnje stopnje ni zavezano presoditi, ali zanj obstaja obveznost vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe, če stranka ustrezno postavi pristno vprašanje glede prava Unije, utemelji svoje trditve o obstoju več kot ene dovolj verjetne razlage zadevnih določb Unije in nacionalnemu sodišču izrecno predlaga, naj vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe. Nacionalna sodišča morajo zadevna procesna pravila razlagati tako, da ta, kolikor je mogoče, zagotavljajo skladnost s pravom Unije.

2. V skladu s členom 267 PDEU v povezavi s členom 47, drugi odstavek, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je odločba sodišča zadnje stopnje, s katero se ne dopusti revizija in s katero se postopek konča, kljub temu, da je pritožnik ustrezno postavil vprašanje glede razlage prava Unije, sodna odločba, v kateri mora navedeno sodišče obrazložiti, zakaj je ugotovilo, da nima obveznosti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU. Obseg take obveznosti obrazložitve je odvisen od upoštevnih okoliščin.