



Nezavisni odvjetnik M. Bobek: Sud bi trebao preispitati svoju sudsku praksu (kriteriji iz presude CILFIT) o obvezi najviših nacionalnih sudova da upute zahtjev za prethodnu odluku

Sud bi trebao utvrditi da postojanje te obveze ovisi o trima kumulativnim uvjetima: (i.) u predmetu se postavlja opće pitanje tumačenja prava Unije; (ii.) koje je objektivno moguće tumačiti na više načina; (iii.) odgovor na koje se ne može izvesti iz postojeće sudske prakse Suda

Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), kao najviši nacionalni sud, uputio je 2017. Sudu zahtjev za prethodnu odluku u postupku koji se odnosio na spor o ugovoru o pružanju usluga čišćenja na određenim talijanskim željezničkim postajama. Sud je 2018. donio presudu¹. Stranke u tom postupku potom su zatražile da Consiglio di Stato (Državno vijeće) uputi i druga prethodna pitanja. Stoga je 2019. on Sudu uputio još tri pitanja.

U skladu sa zahtjevom Suda, današnje mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka bavi se isključivo prvim pitanjem, u kojem Consiglio di Stato (Državno vijeće) pita mora li, u okolnostima poput onih gore opisanih, najviši nacionalni sud uputiti zahtjev za prethodnu odluku o pitanju tumačenja prava Unije. Stoga se to pitanje odnosi na tumačenje **trećeg stavka članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU), koji propisuje obvezu najviših nacionalnih sudova da upute Sudu zahtjev za prethodnu odluku.**

Nezavisni odvjetnik M. Bobek ističe da se njegovo mišljenje odnosi isključivo na zahtjeve za prethodnu odluku o *tumačenju*, a ne o valjanosti akta Unije. On također napominje da, uz *obvezu upućivanja zahtjeva*, najviši nacionalni sud, poput bilo kojeg drugog nacionalnog suda, uvijek ima *mogućnost* zatražiti pomoć Suda radi tumačenja prava Unije, ako to smatra potrebnim za rješavanje pojedinačnog predmeta koji razmatra.

Što se tiče „biti” obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku, nezavisni odvjetnik M. Bobek zaključuje da je nužna intervencija velikog vijeća kako bi se preispitala trenutna relevantna sudska praksa, osobito „kriteriji iz presude CILFIT”². Posljedično tomu, **veliko vijeće mora pojasniti što točno u ovom trenutku čini narav i opseg obveze iz trećeg stavka članka 267. UFEU-a i koje su iznimke od te obveze.**

Nezavisni odvjetnik M. Bobek predlaže da Sud utvrdi da su najviši nacionalni sudovi dužni uputiti zahtjev za prethodnu odluku o tumačenju prava Unije ako su ispunjena tri kumulativna uvjeta: (i.) u predmetu se otvara **opće pitanje u pogledu tumačenja prava Unije**; (ii.) pravo Unije može se **razumno tumačiti na više načina**; (iii.) način na koji ga treba tumačiti **ne može se izvesti iz postojeće sudske prakse Suda** ni iz **pojedinačne presude Suda formulirane na dovoljno jasan način.**

¹ Presuda Suda od 19. travnja 2018., Conorzio Italian Management i Catania Multiservizi SpA/Rete Ferroviaria Italiana SpA ([C-152/17](#))

² U povijesnoj presudi od 6. listopada 1982., CILFIT ([C-283/81](#)) Sud je iznio tri iznimke od obveze najviših nacionalnih sudova da upute zahtjev za prethodnu odluku. Te su iznimke: 1. pitanje nije relevantno u određenom predmetu; 2. Sud je već uspostavio presedan („acte éclairé”); 3. pravo Unije je toliko jasno da ne postoji razumna sumnja u pogledu načina rješavanja postavljenog pitanja („acte clair”).

Prema mišljenju nezavisnog odvjetnika, **ako nije ispunjen i samo jedan od tih uvjeta, najviši nacionalni sudovi oslobođeni su dužnosti upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku.** U skladu s time, ako odluče ne uputiti zahtjev, ti sudovi ipak moraju valjano pojasniti koji od tih uvjeta nije ispunjen i zašto. S druge strane, ako unatoč postojanju relevantne sudske prakse odluče uputiti predmet na odlučivanje u prethodnom postupku, oni moraju izričito obrazložiti svoje neslaganje te, u ako je to ikako moguće, navesti koji bi prema njihovu mišljenju bio pravilan pristup.

Kako bi predložio navedeno rješenje, nezavisni odvjetnik M. Bobek analizira sudsku praksu Suda o ovoj temi, razotkrivajući njezine nedostatke. Konkretno, on primjećuje da bi se moguća provedba obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s trećim stavkom članka 267. UFEU-a mogla ostvariti tužbom za utvrđivanje odgovornosti države ili tužbom zbog povrede obveze. Unatoč tomu, nacionalni sudovi i sam Sud nisu u okviru tih vrsta postupaka nikada sustavno primjenjivali kriterije iz presude CILFIT.

Nezavisni odvjetnik M. Bobek primjećuje da je općenito prihvaćeno da se obveza podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku odnosi na ujednačeno tumačenje prava Unije svih sudova u bilo kojoj državi članici i u cijeloj Uniji. Međutim, nezavisni odvjetnik u tom pogledu dovodi u pitanje tzv. **iznimku „acte clair”**, odnosno nepostojanje bilo kakve razumne sumnje u vezi s pravilnim tumačenjem prava Unije u pojedinom slučaju. S logičkog stajališta, obveza propisana kako bi se osiguralo ispunjenje općeg cilja ne može ovisiti ni o kakvim subjektivnim sumnjama u pogledu ishoda pojedinačnog slučaja. Ona, umjesto toga, mora ovisiti o objektivnom razilaženju sudske prakse na nacionalnoj razini koje ugrožava ujednačeno tumačenje europskog prava na razini Unije.

Nezavisni odvjetnik M. Bobek ističe da se na **ujednačenost ne cilja niti se ikad ciljalo na razini pojedinačnih ishoda svakog pojedinog predmeta, nego na razini primjenjivih pravnih pravila.** To u načelu znači da, iako su pravna pravila razumno ujednačena (*tumačenje*), na razini konkretnih ishoda moguća je raznolikost (*primjena*).

On također napominje da je postalo teško pronaći područje u kojem nije potrebna pomoć Suda u pogledu tumačenja. Danas svjedočimo golemom porastu broja zahtjeva za prethodnu odluku, a sudski resursi Suda nisu neograničeni. U tom kontekstu, neodrživo je i neopravdano inzistiranje na tome da najviši nacionalni sudovi moraju uputiti prethodno pitanje u svakom slučaju u kojem postoji bilo kakva razumna sumnja.

NAPOMENA: Sud nije vezan mišljenjem nezavisnog odvjetnika. Zadaća je nezavisnih odvjetnika predložiti Sudu u punoj neovisnosti pravno rješenje u predmetu za koji su zaduženi. Suci Suda sada počinju vijećati u ovom predmetu. Presuda će se donijeti naknadno.

NAPOMENA: Prethodni postupak omogućuje sudovima država članica da u okviru postupka koji se pred njima vodi upute Sudu pitanja o tumačenju prava Unije ili o valjanosti nekog akta Unije. Sud ne rješava spor pred nacionalnim sudom. Na nacionalnom je sudu da predmet riješi u skladu s odlukom Suda. Ta odluka jednako obvezuje i druge nacionalne sudove pred kojima bi se moglo postaviti slično pitanje.

Neslužbeni dokument za medije koji ne obvezuje Sud.

[Cjelovit tekst](#) mišljenja objavljuje se na stranici CURIA na dan čitanja.

Osoba za kontakt: Iliana Paliova 📞 (+352) 4303 4293