Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MICHALA BOBEKA
od 30. travnja 2019.[1]

Predmet C-620/17

Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe
protiv
Fővárosi Törvényszék

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Székesfehérvári Törvényszék (Okružni sud u Székesfehérváru, Mađarska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava – Postupci pravne zaštite – Obvezujući učinci prethodnih odluka – Postupovna autonomija država članica – Zahtjev za ponovno suđenje – Ekvivalentnost i djelotvornost – Odgovornost države članice za povrede prava Unije do kojih je došlo zbog odluka nacionalnih sudova – Neupućivanje zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a”

I. Uvod

1. Ovaj predmet čini treću epizodu složene postupovne sage. Ako je vrlo jednostavno opišemo, njezinu *prvu* epizodu čine izvorne nacionalne odluke o meritumu. U toj epizodi (ili krugu parničnog postupka) žalbeni nacionalni sud koji je razmatrao predmet, Fővárosi Ítélőtábla (Okružni žalbeni sud u Budimpešti, Mađarska), zatražio je smjernice od Suda[2]. *Drug*i krug nacionalnog parničenja odnosio se na zahtjev za ponovno suđenje koji je podnijelo društvo Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe (u daljnjem tekstu: Hochtief Hungary) jer se nije slagalo s načinom na koji su nacionalni sudovi (pogrešno) primijenili te smjernice u meritornom postupku.

2. Predmetni zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru *trećeg* kruga nacionalnog parničenja, to jest postupka za naknadu štete koji je društvo Hochtief Hungary pokrenulo zbog dva razloga. Kao prvo, prema mišljenju tog društva, Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska), kao žalbeni sud u postupku povodom zahtjeva za ponovno suđenje u drugom krugu, trebao je odobriti ponovno suđenje kako bi se uzela u obzir prethodna odluka Suda donesena u istom predmetu. Kao drugo, trebao je Sudu uputiti još jedan zahtjev za prethodnu odluku kako bi potonji mogao utvrditi nalaže li pravo Unije, u okolnostima predmetnog slučaja, provedbu ponovnog suđenja.

1 Izvorni jezik: engleski

2 Presuda od 18. listopada 2012., Édukövízig i Hochtief Construction (C-218/11, EU:C:2012:643)

3. U tom se kontekstu od Suda traži da razmotri u biti tri sklopa pitanja: kao prvo, posljedice, prema pravu Unije, navodnog propusta nacionalnih sudova pred kojima se vodio meritorni postupak da zbog djelovanja određenih postupovnih ograničenja pravilno provedu prethodnu odluku Suda; kao drugo, zahtijeva li pravo Unije da se izvanredni pravni lijek ponovnog suđenja, čiju uporabu nacionalno pravo dopušta u određenim okolnostima, može upotrijebiti i u odnosu na navodne povrede prava Unije u situaciji poput one koja se razmatra u glavnom postupku; kao treće, nekoliko elemenata povezanih s uvjetima za odgovornost države članice.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Članak 1. Direktive 89/665/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa u odnosu na primjenu postupaka kontrole na sklapanje ugovora o javnoj nabavi robe i javnim radovima[3] zahtijeva od država članica da osiguraju da se odluke koje donose javni naručitelji mogu učinkovito preispitati te da su postupci pravne zaštite dostupni svakoj osobi koja ima ili je imala interes za dobivanje određenog ugovora o javnoj nabavi robe, usluga ili radova, a koja je pretrpjela ili bi mogla pretrpjeti štetu od navodnog kršenja.

5. Članak 2. stavak 1. Direktive 92/13/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa o primjeni pravila Zajednice u postupcima nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnoga gospodarstva, energetskom, prometnom i telekomunikacijskom sektoru[4] zahtijeva od država članica da predvide odredbe o ovlastima poduzimanja privremenih mjera u pogledu postupka dodjele ugovora ili u pogledu provedbe bilo koje odluke naručitelja te o ovlastima ukidanja nezakonito donesenih odluka u vezi s odnosnim postupkom dodjele ugovora ili o ovlastima poduzimanja drugih vrsta mjera s ciljem ispravljanja svakog utvrđenog kršenja te sprečavanja povrede interesâ u pitanju. Države članice ujedno moraju predvidjeti odredbe o ovlastima dodjele naknade štete osobama koje su oštećene kršenjem.

B. Mađarsko pravo

6. Članak 6:548 stavak 1. i članak 6:549 stavak 1. Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Zakon V. iz 2013. o Građanskom zakoniku; u daljnjem tekstu: Građanski zakonik), koji se nalaze pod poglavljem naslovljenim „Odgovornost za radnje javnih tijela”, predviđaju:

„Članak 6:548 [Odgovornost za radnje upravnih tijela]: 1. Odgovornost za štetu uzrokovanu unutar okvira upravne nadležnosti postoji samo ako je šteta nastala zbog radnji ili propusta u izvršavanju javnih ovlasti te ako se ne može ublažiti uobičajenim ili upravnim pravnim lijekovima.

[…]

Članak 6:549 [Odgovornost za radnje sudova, državnih odvjetnika, javnih bilježnika i sudskih izvršitelja]: 1. Odredbe o odgovornosti za štetu uzrokovanu unutar okvira upravne nadležnosti primjenjuju se *mutatis mutandis* na odgovornost za radnje sudova i državnih odvjetnika […] Tužbu za naknadu štete moguće je podnijeti samo ako su uobičajeni pravni lijekovi iscrpljeni.

[…]”

3 Direktiva Vijeća od 21. prosinca 1989. (SL 1989., L 395, str. 33.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 6., str. 3. i ispravak SL 2016., L 63, str. 44.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 89/665)

4 Direktiva Vijeća od 25. veljače 1992. (SL 1992., L 76, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 10., str. 72.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 92/13)

7. Članak 260. stavak 1. točka (a) i stavak 2. Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Zakon III. iz 1952. o Zakoniku o građanskom postupku; u daljnjem tekstu: Zakonik o građanskom postupku) predviđa sljedeće:

„1. Zahtjev za ponovno suđenje protiv pravomoćne odluke moguće je podnijeti ako:

(a) stranka predoči neku činjenicu, dokaz ili bilo koju pravomoćnu sudsku ili upravnu odluku koje sud nije uzeo u obzir tijekom ranijeg postupka, pod uvjetom da bi joj išli u prilog da su uzeti u obzir;

[…]

2. U skladu sa stavkom 1. točkom (a) ovog članka, stranka zahtjev za ponovno suđenje može podnijeti ako bez vlastite krivnje u ranijem postupku nije mogla predočiti činjenicu, dokaz ili odluku spomenutu u navedenoj odredbi."

8. Članak 361. točka (a) Zakonika o građanskom postupku glasi:

„*Kúria* (Vrhovni sud, Mađarska) odlučuje o ustavnim tužbama na sljedeći način:

(a) ako Alkotmánybíróság (Ustavni sud, Mađarska) donese rješenje o poništenju materijalnog propisa ili odredbe, a o predmetu se odlučivalo samo u parničnom (ili neparničnom) postupku, tužitelja se upućuje na to da ima pravo u roku od trideset dana nadležnom sudu podnijeti zahtjev za ponovno suđenje."

III. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

9. Dana 25. srpnja 2006. Észak-dunántúli Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság (Uprava Zapadnog Podunavlja za zaštitu okoliša i upravljanje vodama, u daljnjem tekstu: javni naručitelj) je u *Službenom listu Europske unije* objavio poziv na iskazivanje interesa [5] za ugovor o javnim radovima izgradnje prometne infrastrukture u intermodalnom središtu nacionalne trgovačke luke Győr-Gönyü. Poziv na iskazivanje interesa sadržavao je nekoliko uvjeta za sudjelovanje u postupku nadmetanja. Osobito, u njegovoj je točki III.2.2. bio predviđen kriterij gospodarske i financijske sposobnosti (u daljnjem tekstu: gospodarski zahtjev). Prema tom zahtjevu, stavka dobit/gubitak u bilancama natjecatelja nije mogla biti negativna u više od jedne od posljednjih triju zaključenih financijskih godina.

10. Društvo Hochtief Hungary mađarska je podružnica njemačkog građevinskog društva Hochtief Solutions AG, koje je društvo kći društva majke Hochtief AG. Društvo Hochtief Hungary nije sudjelovalo u postupku nadmetanja. Javni naručitelj je 14. kolovoza 2016. objavio da je samo jedan natjecatelj, Hungarian Port 2006 Konzorcium, ispunjavao sve uvjete za sudjelovanje, što znači da se samo tog natjecatelja moglo pozvati da podnese ponudu.

11. Društvo Hochtief Hungary je 9. kolovoza 2006. pred Közbeszerzési Döntőbizottság (Arbitražna komisija za javnu nabavu, u daljnjem tekstu: Arbitražna komisija) osporilo zakonitost gospodarskog zahtjeva predviđenog u pozivu na iskazivanje interesa, navodeći da je taj zahtjev bio i diskriminirajuć i neprikladan kao mjerilo financijske sposobnosti natjecatelja. To je društvo ujedno zahtijevalo poništenje poziva na iskazivanje interesa i donošenje rješenja o provedbi novog postupka nadmetanja.

5 Serija S, br. 139-149325

12. Arbitražna komisija je u odluci od 25. rujna 2006. zaključila da gospodarski zahtjev nije bio neprikladan kao mjerilo gospodarske i financijske sposobnosti natjecatelja. Međutim, ta je komisija istom odlukom javnom naručitelju izrekla novčanu kaznu u iznosu od 8 000 000 mađarskih forinti (HUF) zbog povrede drugih odredbi nacionalnih propisa o javnoj nabavi.

13. Dana 2. listopada 2006. društvo Hochtief Hungary zatražilo je sudski nadzor odluke Arbitražne komisije pred Fővárosi Bíróság (Sud u Budimpešti, Mađarska), to jest zaključaka o financijskoj sposobnosti sadržanih u toj odluci. Društvo Hochtief Hungary tvrdilo je da gospodarski zahtjev nije bio prikladan kao mjerilo financijske sposobnosti poduzetnika.

14. Fővárosi Bíróság (Sud u Budimpešti) je presudom od 17. ožujka 2010. odbio zahtjev društva Hochtief Hungary za sudski nadzor. Iako je istaknuo da je to društvo u svojem izvornom prigovoru Arbitražnoj komisiji tvrdilo da neto dobit nije prikladno mjerilo financijske sposobnosti, Fővárosi Bíróság (Sud u Budimpešti) ipak je utvrdio da je gospodarski zahtjev prikladan kriterij za dobivanje informacija o financijskoj sposobnosti natjecatelja.

15. Društvo Hochtief Hungary protiv te je prvostupanjske presude podnijelo žalbu Fővárosi Ítélőtábla (Okružni žalbeni sud u Budimpešti). Taj je sud prekinuo postupak i Sudu uputio zahtjev za prethodnu odluku.

16. Sud je u presudi od 18. listopada 2012. utvrdio da „javni naručitelj minimalnu razinu gospodarske i financijske sposobnosti može odrediti s obzirom na jedan ili više aspekata bilance, pod uvjetom da ti aspekti pružaju informacije o takvoj sposobnosti gospodarskog subjekta te da je ta razina prilagođena veličini ugovora u pitanju u smislu da objektivno čini pozitivan pokazatelj postojanja dostatne gospodarske i financijske osnove za izvršenje ugovora, ali da pritom ne prekoračuje ono što je razumno nužno u tu svrhu. Zahtjev minimalne razine gospodarske i financijske sposobnosti načelno se ne može zanemariti zbog pukog razloga da se ta razina odnosi na aspekt bilance u pogledu kojeg mogu postojati razlike između propisa pojedinih država članica.” [6]

17. Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) je u pravomoćnoj presudi u tom predmetu od 18. lipnja 2013. zaključio da se, s obzirom na prethodnu odluku Suda, gospodarski zahtjev nije protivio pravu Unije. Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) dalje je istaknuo da je nužnost i proporcionalnost gospodarskog zahtjeva ispitivala Arbitražna komisija te da su se ti aspekti razmatrali i u prvostupanjskoj presudi.

18. Dana 13. rujna 2013. društvo Hochtief Hungary uložilo je Kúriji (Vrhovni sud, Mađarska) kasacijsku žalbu protiv drugostupanjske presude. Tvrdilo je da Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) nije ispitao objektivnu prikladnost gospodarskog zahtjeva. U tom kontekstu društvo Hochtief Hungary zatražilo je od Kúrije (Vrhovni sud) da Sudu postavi prethodno pitanje u pogledu toga je li Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) smio ne ispitati objektivnu prikladnost kriterija za sudjelovanje a da ne podnese novi zahtjev za prethodnu odluku.

19. Kúria (Vrhovni sud) je presudom od 19. ožujka 2014. odbila kasacijsku žalbu uz obrazloženje da je prigovor protiv gospodarskog zahtjeva kasno podnesen Arbitražnoj komisiji. Utvrdila je da društvo Hochtief Hungary pitanje prikladnosti gospodarskog zahtjeva nije istaknulo u svojem izvornom prigovoru Arbitražnoj komisiji, nego samo u svojim kasnijim podnescima. Jedino pitanje koje je društvo Hochtief Hungary pravovremeno istaknulo u pogledu spornog zahtjeva bila je njegova diskriminirajuća narav pa se samo taj aspekt mogao razmotriti.

6 Presuda od 18. listopada 2012., Édukövízig i Hochtief Construction (C-218/11, EU:C:2012:643, t. 32.)

20. Nakon toga, društvo Hochtief Hungary podnijelo je ustavnu tužbu pred Alkotmánybíróság (Ustavni sud, Mađarska), kao i zahtjev za ponovno suđenje pred Fővárosi Közigazgatásiés Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska).

21. Kao prvo, društvo Hochtief Hungary u ustavnoj je tužbi tvrdilo da su povrijeđena njegova prava na pošteno suđenje i djelotvoran pravni lijek. Navodilo je da je Kúria (Vrhovni sud) trebala Sudu uputiti dodatna prethodna pitanja. Dana 9. veljače 2015. Alkotmánybíróság (Ustavni sud) proglasio je ustavnu tužbu nedopuštenom. Pravo na djelotvoran pravni lijek na koji se društvo Hochtief Hungary pozivalo nije jamčilo pravo na ishođenje konkretne odluke te je bilo na Kúriji (Vrhovni sud) da odluči je li bilo potrebno uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

22. Kao drugo, što se tiče zahtjeva za ponovno suđenje, društvo Hochtief Hungary prigovaralo je zbog činjenice da prikladnost gospodarskog kriterija nije bila razmatrana te je zatražilo ponovnu provedbu čitavog postupka sudskog nadzora, ukidanje svih ranijih presuda i donošenje nove odluke. Također je zatražilo od Fővárosi Közigazgatásiés Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti) da uputi novi zahtjev za prethodnu odluku u pogledu pitanja može li se prethodna odluka zanemariti bez podnošenja novog zahtjeva za prethodnu odluku.

23. Fővárosi Közigazgatásiés Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti) je rješenjem od 8. svibnja 2015. proglasio zahtjev za ponovno suđenje nedopuštenim, pri čemu nije smatrao potrebnim Sudu uputiti zahtjev za prethodnu odluku. Istaknuo je da činjenice na koje se društvo Hochtief Hungary pozivalo u svojem zahtjevu za ponovno suđenje nisu bile nove. Sudovi u glavnom postupku za njih su već znali te su ih ispitali. Društvo Hochtief Hungary svojim je zahtjevom za ponovno suđenje zahtijevalo preispitivanje pravnog stajališta koje je Kúria (Vrhovni sud) zauzela, a to je bilo pravno, ne činjenično, pitanje. Ponovno suđenje ne služi ispravljanju navodnih pogrešaka u primjeni prava.

24. Društvo Hochtief Hungary potom je pred Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti), tuženikom u ovom predmetu, pokrenulo žalbeni postupak protiv rješenja o nedopuštenosti koje je donio Fővárosi Közigazgatásiés Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti). Prvonavedeni sud je rješenjem od 18. studenoga 2015. potvrdio prvostupanjsku odluku. Potvrdio je da izvanredni pravni lijek ponovnog suđenja služi ispravljanju činjeničnih pogrešaka, a ne pogrešaka u primjeni prava. Relevantne činjenice bile su iste u čitavom lancu postupka te su ispitane u svim fazama.

25. Društvo Hochtief Hungary naposljetku je pred Székesfehérvári Törvényszék (Okružni sud u Székesfehérváru, Mađarska) pokrenulo postupak za naknadu štete koju je navodno uzrokovala odluka Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti) kao žalbenog suda u postupku povodom zahtjeva za ponovno suđenje. Društvo Hochtief Hungary tvrdi da se proglašenje zahtjeva za ponovno suđenje nedopuštenim protivilo i nacionalnom pravu i pravu Unije te da je uzrokovalo štetu u obliku sudskih troškova koji bi se tom društvu naknadili da je ponovno suđenje bilo provedeno i da je to društvo u konačnici pobijedilo u sporu.

26. S obzirom na taj činjenični i pravni kontekst, Székesfehérvári Törvényszék (Okružni sud u Székesfehérváru) odlučio je prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća pitanja:

„1. Treba li temeljna načela i pravila prava Unije (konkretno članak 4. stavak 3. UEU-a i obvezu ujednačenog tumačenja) tumačiti, kao što ih je protumačio Sud Europske unije osobito u presudi donesenoj u predmetu Köbler, na način da se odluka o odgovornosti suda države članice koji u zadnjem stupnju odlučuje presudom kojom se povrjeđuje pravo Unije može temeljiti isključivo na nacionalnom pravu ili na kriterijima utvrđenima nacionalnim pravom? U slučaju niječnog odgovora, treba li pri odlučivanju o odgovornosti ‚države' temeljna načela i pravila prava Unije, osobito tri kriterija koje je odredio Sud Europske unije u predmetu Köbler, tumačiti na način da se ispunjenje uvjeta za odgovornost države članice za povredu prava Unije koju su počinili sudovi navedene države treba ocijeniti na temelju nacionalnog prava?

2. Treba li temeljna pravila i temeljna načela prava Unije (konkretno članak 4. stavak 3. UEU-a i obvezu djelotvorne pravne zaštite), osobito presude Suda Europske unije u području odgovornosti države članice koje su donesene, među ostalim, u predmetima Francovich, Brasserie du pêcheur i Köbler, tumačiti na način da pravomoćnost presuda kojima se povrjeđuje pravo Unije i koje su donijeli sudovi države članice koji odlučuju u zadnjem stupnju isključuje utvrđivanje odgovornosti države članice za štetu?

3. S obzirom na [Direktivu 89/665], kako je izmijenjena Direktivom 2007/66/EZ[7], i [Direktivu 92/13], jesu li za potrebe prava Unije relevantni postupak pravne zaštite koji se odnosi na sklapanje ugovora o javnoj nabavi čija vrijednost prelazi pragove Zajednice i sudski nadzor upravne odluke donesene u tom postupku? U slučaju potvrdnog odgovora, jesu li za potrebe prava Unije relevantni propisi Unije i sudska praksa Suda Europske unije (među ostalima presude donesene u predmetima Kühne & Heitz, Kapferer, a osobito Impresa Pizzarotti) u pogledu potrebe za dopuštanjem revizije kao izvanrednog pravnog lijeka koji proizlazi iz nacionalnog prava povezanog sa sudskim nadzorom upravne odluke donesene u navedenom postupku pravne zaštite koji se odnosi na sklapanje ugovora o javnoj nabavi?

4. Treba li direktive o postupcima pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi (to jest [Direktivu 89/665], koja je u međuvremenu izmijenjena Direktivom [2007/66], i Direktivu [92/13]) tumačiti na način da su s njima usklađeni nacionalni propisi u skladu s kojima nacionalni sudovi koji odlučuju u glavnom postupku mogu ne uzeti u obzir činjenicu koju treba ispitati u skladu s presudom Suda Europske unije, koja je donesena u prethodnom postupku u okviru postupka pravne zaštite koji se odnosi na sklapanje ugovora o javnoj nabavi, a koju ne uzimaju u obzir ni nacionalni sudovi koji odlučuju u postupku pokrenutom na temelju zahtjeva za reviziju podnesenog protiv odluke donesene u glavnom postupku?

5. Treba li Direktivu [89/665], konkretno njezin članak 1. stavke 1. i 3., i Direktivu [92/13], konkretno njezine članke 1. i 2. (osobito s obzirom na presude donesene u predmetima Willy Kempter, Pannon GSM i VB Pénzügyi Lízing, kao i Kühne & Heitz, Kapferer i Impresa Pizzarotti), tumačiti na način da su s tim direktivama i obvezom djelotvorne pravne zaštite te s načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti usklađeni nacionalni propisi, ili njihova primjena, prema kojima sud koji odlučuje o predmetu može odbiti relevantno tumačenje pravila prava Unije koje je Sud Europske unije dao u svojoj presudi u prethodnom postupku prije donošenja drugostupanjske presude zato što je prvonavedena donesena prekasno te prema kojima sud koji nakon toga odlučuje o reviziji može reviziju proglasiti nedopuštenom?

6. Ako na temelju nacionalnog prava treba dopustiti reviziju radi ponovne uspostave ustavnosti na temelju nove odluke ustavnog suda, ne bi li u skladu s načelom ekvivalentnosti i načelom utvrđenim u presudi Transportes Urbanos trebalo dopustiti reviziju u slučaju da se u glavnom postupku nije mogla uzeti u obzir presuda Suda Europske unije zbog odredaba nacionalnog prava koje se odnose na postupovne rokove?

7. Treba li Direktivu [89/665], konkretno njezin članak 1. stavke 1. i 3., i Direktivu [92/13], konkretno njezine članke 1. i 2., s obzirom na presudu Suda Europske unije C-2/06, EU:C:2008:78, Willy Kempter, u skladu s kojom se pojedinac ne mora obvezno pozvati na sudsku praksu Suda, tumačiti na način da se postupci pravne zaštite koji se odnose na sklapanje ugovora o javnoj nabavi, uređeni navedenim direktivama, mogu pokretati samo na temelju zahtjeva za pravnu zaštitu u kojem je sadržan izričit opis navedene povrede koja se odnosi na sklapanje ugovora o javnoj nabavi te konkretno pravilo koje se odnosi na sklapanje ugovora o javnoj nabavi do čije je povrede došlo, to jest konkretni članak i stavak, drugim riječima, da se u postupku pravne zaštite koji se odnosi na sklapanje ugovora o javnoj nabavi mogu ispitati samo povrede koje je podnositelj

7 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o izmjeni direktiva Vijeća 89/665/EEZ i 92/13/EEZ

zahtjeva za pravnu zaštitu naveo pozivajući se na odredbu, to jest na konkretan članak i stavak, koja se odnosi na sklapanje ugovora o javnoj nabavi do čije je povrede došlo, dok je u bilo kojem drugom upravnom i građanskom postupku dostatno da pojedinac iznese činjenice i dokaze kojima to potkrepljuje te da nadležno tijelo ili nadležni sud odluči o zahtjevu za pravnu zaštitu u skladu s njegovim sadržajem?

8. Treba li zahtjev dovoljno ozbiljne povrede, utvrđen u presudama Köbler i Traghetti, tumačiti na način da takve povrede nema kada sud koji odlučuje u zadnjem stupnju, otvoreno kršeći ustaljenu, vrlo detaljno izloženu sudsku praksu Suda Europske unije, koju ujedno potkrjepljuju razna pravna mišljenja, odbije zahtjev pojedinca za upućivanje prethodnog pitanja u pogledu nužnosti dopuštanja revizije kao dopuštene, pri čemu sud to odbijanje temelji na apsurdnom obrazloženju da u propisima Unije, u ovom slučaju, konkretno [Direktivi 89/665 i Direktivi 92/13], nema pravila kojima se uređuje revizija, premda je u tom pogledu također vrlo detaljno izložena relevantna sudska praksa Suda Europske unije koja je sadržana i u presudi Impresa Pizzarotti, u kojoj je odlučeno da je upravo u pogledu postupka sklapanja ugovora o javnoj nabavi nužno provesti reviziju? Uzimajući u obzir presudu Suda Europske unije C-283/81, EU:C:1982:335, CILFIT, koliko detaljno mora biti obrazloženje nacionalnog suda koji unatoč obvezujuće utvrđenom pravnom tumačenju Suda Europske unije ne dopusti reviziju?

9. Treba li načela djeltovorne pravne zaštite i ekvivalentnosti iz članka 19. UEU-a i članka 4. stavka 3. UEU-a, načela slobode poslovnog nastana i pružanja usluga iz članka 49. UFEU-a te Direktivu Vijeća 93/37/EEZ od 14. lipnja 1993. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, kao i [direktive 89/665, 92/13 i 2007/66], tumačiti na način da im se ne protivi to da nadležna tijela i sudovi, očito protivno primjenjivom pravu Unije, tužitelju sustavno odbijaju zahtjeve za pravnu zaštitu koje on podnosi zbog toga što mu je bilo onemogućeno sudjelovanje u postupku javne nabave, za koje je potrebno sastaviti, ovisno o slučaju, brojne dokumente, što zahtijeva znatan utrošak vremena i novca, ili sudjelovanje na raspravama, te to što se relevantnim propisima tužitelju uskraćuje mogućnost da od suda zatraži naknadu štete pretrpljene zbog nezakonitih mjera, iako je točno da u teoriji postoji mogućnost proglašavanja odgovornosti za štetu nastalu izvršavanjem sudačkih dužnosti?

10. Treba li načela utvrđena u presudama Köbler, Traghetti i Saint Giorgio tumačiti na način da se ne može nadoknaditi šteta koja je nastala zato što sud države članice koji odlučuje u zadnjem stupnju, povrjeđujući ustaljenu sudsku praksu Suda, nije dopustio reviziju koju je pojedinac pravodobno zatražio i u okviru koje je mogao zatražiti naknadu nastalih troškova?"

27. Pisana očitovanja podnijeli su društvo Hochtief Hungary, Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti), grčka, mađarska i poljska vlada te Europska komisija. Sve navedene stranke, osim grčke i poljske vlade, iznijele su usmena očitovanja na raspravi održanoj 21. studenoga 2018.

IV. Ocjena

28. Ovo je mišljenje strukturirano na sljedeći način. Započet ću s nekoliko potrebnih pojašnjenja (A). Nakon toga ću redom razmatrati tri sklopa problema koja prožimaju deset pitanja suda koji je uputio zahtjev: *kao prvo*, opseg obveze nacionalnih sudova da provedu prethodne odluke, osobito u kontekstu raznih postupovnih odredbi čija primjena može ometati punu provedbu tih prethodnih odluka u raznim fazama nacionalnog sudskog postupka (B); *kao drugo*, (ne-) postojanje, u okolnostima poput onih u predmetnom slučaju, prava na ponovno suđenje u pravu Unije, kada nacionalni sudovi pred kojima se vodio meritorni postupak navodno nisu pravilno proveli prethodnu odluku Suda ranije donesenu u okviru istog postupka (C); *kao treće*, nekoliko elemenata odgovornosti države članice za navodne propuste nacionalnih sudova da pravilno primijene pravo Unije (D).

A. Uvodne napomene

1. Dopuštenost pitanja suda koji je uputio zahtjev

29. Tuženik navodi da pitanja suda koji je uputio zahtjev nisu dopuštena. U odluci kojom je upućeno prethodno pitanje nije obrazloženo zašto je tumačenje prava Unije potrebno u ovom predmetu. U njoj se ne spominje ni veza između relevantnih odredbi prava Unije i nacionalnog zakonodavstva u pitanju.

30. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati uživaju presumpciju relevantnosti. Posljedično, ako se upućena pitanja odnose na tumačenja odredbe prava Unije, Sud je načelno obvezan donijeti odluku [8]. On pritom mora nacionalnom sudu pružiti koristan odgovor koji će mu omogućiti donošenje odluke u sporu u kojem postupa [9].

31. Točno je da ovaj predmet ta načela stavlja na popriličnu kušnju u više pogleda. Međutim, za razliku od tuženika, smatram da su prethodna pitanja, osim sedmog i devetog, dopuštena, pod uvjetom da ih se preoblikuje.

32. Kao prvo, doista je točno da su pitanja suda koji je uputio zahtjev vrlo složeno i pomalo zbunjujuće sročena. Međutim, kada ih se preoblikuje, čini se da se odnose na sljedeća tri sklopa problema.

33. Četvrto i peto pitanje u biti se odnose na sukladnost s pravom Unije raznih nacionalnih ograničenja u pogledu provedbe raznih faza nacionalnog sudskog postupka. Čini se da djelovanje tih postupovnih pravila može ograničiti punu provedbu prethodnih odluka koje su ranije donesene u okviru glavnog postupka.

34. Trećim i šestim pitanjem u bitnome se pita je li u skladu sa zahtjevima ekvivalentnosti i djelotvornosti to da se prethodna odluka Suda koja je ranije donesena u okviru glavnog postupka te koja u tom postupku navodno nije provedena uzme u obzir kao razlog za moguće ponovno suđenje.

35. Prvo, drugo, osmo i deseto pitanje tiču se raznih elemenata odgovornosti države članice za navodni propust nacionalnih sudova, osobito Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti).

36. Kao drugo, pitanja treba preoblikovati na način da se odnose isključivo na tumačenje prava Unije. Pitanja u izvornom obliku sadržavaju nekoliko zadanih ocjena i zaključaka u pogledu činjenica ili okolnosti. Stoga ako bi Sud odgovorio na takok formulirana pitanja, bio bi zapravo pozvan ocijeniti određeno tumačenje činjenica ili nacionalnog prava ili čak prihvatiti sugestije u pogledu određenih praksi na nacionalnoj razini. Međutim, to nije uloga Suda u prethodnom postupku. Isključivo je na sudu koji je uputio zahtjev da ocjenjuje činjenice [10]. Stoga želim jasno naglasiti da se odgovori koji će se dati u ovom mišljenju odnose isključivo na one elemente gore izloženih triju sklopova problema koji se tiču prava Unije. Ti odgovori ni na koji način ne odobravaju ili prihvaćaju činjenične navode i tumačenja sadržana u izvornom obliku prethodnih pitanja.

8 Vidjeti, primjerice, presude od 31. siječnja 2017., Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, t. 56.); od 8. ožujka 2018., Saey Home & Garden (C-64/17, EU:C:2018:173, t. 18.) i od 13. lipnja 2018., Deutscher Naturschutzring (C-683/16, EU:C:2018:433, t. 29.).

9 Vidjeti, primjerice, presude od 11. rujna 2014., B. (C-394/13, EU:C:2014:2199, t. 21. i navedenu sudsku praksu) i od 26. travnja 2017., Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, t. 38.).

10 Vidjeti, primjerice, presude od 18. srpnja 2007., Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, t. 43.); od 26. svibnja 2011., Stichting Natuuren Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 47.) i od 26. travnja 2017., Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, t. 37.).

37. Kao treće, još jedan mogući problem u vezi s dopuštenosti odnosi se na relevantnost nekih pitanja za glavni postupak. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, Sud može odbiti odlučiti o prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud ako je očito da tumačenje ili ocjena valjanosti pravila Unije koje je zatražio nacionalni sud nemaju nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja [11].

38. U ovom predmetu, kako je potvrđeno na raspravi, predmet spora pred sudom koji je uputio zahtjev jest, strogo govoreći, šteta koju je Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti), odlučujući (u zadnjem stupnju) o pokretanju ponovnog suđenja, navodno uzrokovao kako odlukom da ne dopusti ponovno suđenje tako i nepodnošenjem novih prethodnih pitanja prije donošenja takve odluke. Stoga bi se moglo tvrditi da pitanja koja nisu izravno povezana s postupkom za utvrđenje odgovornosti koji je trenutno u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev treba proglasiti nedopuštenima jer se ne odnose izravno na konkretan predmet spora pred sudom koji je uputio zahtjev.

39. Ne mogu prihvatiti tako strog pristup. On bi se na strukturnoj razini protivio poprilično blagonaklonom pristupu Suda u pogledu relevantnosti pitanja nacionalnih sudova [12]. Njime bi se „duh suradnje" i „presumpcija relevantnosti" praktično zamijenili time da bi Sud za nacionalni sud tumačio ono što je u nadležnosti potonjeg te bi na temelju tog tumačenja (nacionalnog prava i činjenica) odlučivao o tome koja pitanja taj sud smije postaviti.

40. Nadalje, na razini ovog konkretnog slučaja, takvim se pristupom ne bi uvažio specifičan kontekst ovog predmeta. Naime, pitanja suda koji je uputio zahtjev dio su isprepletene i složene sudske priče. Nije lako, isključivo na temelju odluke kojom je upućeno prethodno pitanje, razabrati i shvatiti sve pojedinosti nacionalnog postupovnog konteksta u ovom predmetu, osobito s obzirom na razvoj samog postupka. Stoga je možda još teže kategorički odrediti koje su od tih postupovnih faza relevantne ili irelevantne za možebitnu tužbu za utvrđenje odgovornosti.

41. Kako je već natuknuto u uvodu ovog mišljenja, postojala su praktično tri „kruga" [13] parničenja. Prvi je obuhvaćao nekoliko odluka o meritumu. Sastojao se od (upravnog) nadzora pred Arbitražnom komisijom, čemu su uslijedile prvostupanjska i drugostupanjska presuda te kasnije kasacijska žalba Kúriji (Vrhovni sud) i ustavna tužba. Drugi krug obuhvaćao je zahtjev za ponovno suđenje, zajedno sa žalbenim postupkom u tom potonjem pogledu. Treći krug uključuje tužbu u glavnom postupku, to jest tužbu za utvrđenje odgovornosti države članice za navodne povrede koje su počinili nacionalni sudovi.

42. Sva tri kruga imaju zajedničku poveznicu: navodni propust nacionalnih sudova, u svim tim različitim krugovima, da provedu prethodnu odluku Suda donesenu tijekom prvog kruga. Istina, drugog i, *a fortiori*, trećeg kruga ne bi ni bilo bez navodne povrede do koje je došlo u prvom krugu. Stoga analiza trećeg kruga – koji je trenutno u tijeku – i, šire gledano, posljedica koje proizlaze iz navodnog propusta da se prethodna odluka provede u prvom krugu nužno zahtijevaju sagledavanje nacionalnog postupka kao cjeline. Doista bi bilo teško umjetno podijeliti postupak jer se moguće nepravilnosti počinjene u prvom krugu prelijevaju u drugi krug, a one počinjene u drugom prelijevaju se u treći. Ili, ako gledamo iz obratnog redoslijeda, ako pravo Unije ne predviđa obvezu provođenja ponovnog suđenja, svrha trećeg kruga parničenja u biti nestaje. Ako odemo još dalje, da u prvom krugu nije bilo propusta, ostale dva kruga bila bi uzaludna te bi odgovor u pogledu obveza nacionalnih sudova u toj prvoj rundi u biti uklonio potrebu za svakim daljnjim tumačenjem prava Unije.

11 Vidjeti, primjerice, presude od 31. siječnja 2017., Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, t. 56.); od 8. ožujka 2018., Saey Home & Garden (C-64/17, EU:C:2018:173, t. 18.) i od 13. lipnja 2018., Deutscher Naturschutzring (C-683/16, EU:C:2018:433, t. 29.).

12 Opisan u presudama navedenima u bilješkama 8. i 9. ovog mišljenja

13 Želim naglasiti da je izraz „krug" samo moja kratica za pojedine parnične faze u predmetnom slučaju.

43. Nadalje, i postupanje drugostupanjskog suda (nakon što je primio prethodnu odluku) teško je razmatrati ako se također ne uzme u obzir upravni nadzor pred Arbitražnom komisijom jer se čini da je glavni razlog nepotpune primjene prethodne odluke Suda postupovno pravilo koje opseg sudskog spora ograničava na zahtjeve koji su prvotno istaknuti pred tom komisijom [14]. U skladu s tim pravilom, pred sudom je moguće istaknuti samo one zahtjeve u vezi s navodnom nesukladnosti postupka nadmetanja s pravom Unije koji su već istaknuti pred Arbitražnom komisijom. Sudovima koji preispituju odluku te komisije, kao što su, u ovom predmetu, prvostupanjski i drugostupanjski sudovi, ne mogu se istaknuti nikakvi novi zahtjevi.

44. U takvim okolnostima smatram da je teško kategorički tvrditi da pitanja u vezi s prvim i drugim krugom nacionalnog parničenja nisu dopuštena jer nemaju nikakvu vezu s postupkom koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev. Očito je da imaju.

45. Međutim, može se samo ponoviti da nipošto nije na Sudu da utvrdi jesu li nacionalni sudovi pravilno primijenili pravo Unije – a kamoli nacionalno pravo – u pojedinim krugovima. Na Sudu nije ni da ocijeni je li postupovni put koji je društvo Hochtief Hungary izabralo bio pravilan ili je ono pak tužbu za utvrđenje odgovornosti trebalo podnijeti izravno protiv Kúrije (Vrhovni sud), nakon prvog kruga, kako je mađarska vlada navela na raspravi.

46. Stoga, prema mojemu mišljenju, na temelju ustaljene sudske prakse Suda [15] može se zaključiti da su pitanja suda koji je uputio zahtjev, osim sedmog i devetog, dopuštena, pod uvjetom da ih se preoblikuje i tumači na gore opisan način [16].

47. Sedmo pitanje konkretno se odnosi na stupanj preciznosti koji zahtjevi za (upravni) nadzor pred Arbitražnom komisijom moraju imati. Sud koji je uputio zahtjev tim pitanjem želi utvrditi moraju li takvi zahtjevi sadržavati izričit opis povrede i precizno upućivati na konkretne odredbe koje su povrijeđene, dok je u ostalim upravnim i građanskim postupcima dovoljno izložiti činjenice i dokaze koji ih potkrjepljuju.

48. Čak ni uz najbolju volju ne vidim na koji je način sedmo pitanje iole relevantno za rješavanje predmetnog spora. Nijedna stranka ne tvrdi, uključujući društvo Hochtief Hungary, da je sporno pravilo tako strogo da onemogućuje ili pretjerano otežava primjenu prava Unije, to jest ranije donesene presude Suda, i osiguravanje učinkovite sudske zaštite u pitanjima javne nabave. Jednostavno nema dodatnih informacija o tome na koji bi način to pravilo bilo relevantno za potrebe ovog predmeta.

49. Deveto pitanje se pak odnosi na to dopušta li pravo Unije nacionalnim tijelima i sudovima da neprestano odbijaju tužbe društva Hochtief Hungary u kontekstu gdje takvi zahtjevi iziskuju znatan utrošak vremena i novca i gdje relevantno nacionalno zakonodavstvo navodno sprječava tužitelje da traže naknadu štete koju su nacionalni sudovi uzrokovali prilikom izvršavanja svojih sudačkih dužnosti.

50. Nacionalni sud tim pitanjem uopće ne postavlja nikakvo pitanje, nego traži potvrdu nekoliko (poprilično dalekosežnih i radikalnih) činjeničnih pretpostavki.

14 Valja istaknuti da je ta faza u predmetnom kontekstu možda relevantna zbog još jednog razloga, jer je Komisija na raspravi navela da možda postoji obveza, na temelju sudske prakse proizašle iz presude Kühne & Heitz, ponovne provedbe *upravnog* nadzora pred Arbitražnom komisijom (vidjeti odjeljak C ovog mišljenja).

15 Izložene u točkama 30. do 37. ovog mišljenja.

16 Vidjeti točke 31. do 36. ovog mišljenja.

2. Napomena u pogledu terminologije

51. U engleskoj verziji (kao i u nekim drugim verzijama) pitanja objavljenih u Službenom listu [17] riječ „*review*" označava različite vrste pravnih lijekova o kojima se raspravlja u ovom predmetu. Problem s općenitom uporabom tako generičkog pojma je taj što nije jasno na koju se vrstu sudskog pravnog lijeka (te na koji krug) odnosi, a osobito je teško razlučiti odnosi li se na prvi krug parničenja (sudsko ispitivanje merituma u strogom smislu) ili na drugi krug (ponovno pokretanje postupka ili ponovno suđenje). U mišljenju će se stoga dosljedno koristiti sljedeća terminologija.

52. „Upravni nadzor" označava postupak pred Arbitražnom komisijom, koja je, kako se čini, bila prvo tijelo koje je ocjenjivalo zakonitost gospodarskog zahtjeva.

53. „Sudski nadzor" označava sudsku kontrolu upravne odluke Arbitražne komisije pred nacionalnim sudovima, u okviru prvog „kruga", prilikom odlučivanja o meritumu predmeta. To očito uključuje prvi i drugi stupanj sudovanja. Ujedno uključuje kasacijske žalbe, kao izvanredne pravne lijekove. Unatoč njihovoj specifičnoj naravi, potonje se ipak odnose na (glavni) predmet spora, to jest na zakonitost odluke Arbitražne komisije.

54. „Ponovno suđenje" označava izvanredni pravni lijek koji čini bit drugog „kruga". Obično se sastoji od ponovnog pokretanja i preispitivanja predmeta kada se utvrdi da određeni elementi nisu uzeti u obzir, unatoč tomu što je u okviru prvog „kruga" donesena pravomoćna odluka o meritumu. U kontekstu ovog predmeta ponovno suđenje odnosi se na postupak predviđen člankom 260. mađarskog Zakonika o građanskom postupku.

B. Provedba prethodne odluke Suda u nacionalnom sudskom postupku koji je u tijeku

55. Četvrto i peto pitanje u bitnome se odnose na sukladnost s pravom Unije raznih postupovnih ograničenja predviđenih nacionalnim pravom koja mogu spriječiti punu i pravilnu provedbu prethodne odluke Suda donesene u okviru dotičnog predmeta. Četvrto bih pitanje, donekle preoblikovano, protumačio na način da se njime propituje o sukladnosti prava Unije s nacionalnim postupovnim pravilima koja navodno sprječavaju uzimanje u obzir *novih činjenica na određenoj razini nadzora*. Stoga, ako je Sud presudom pružio smjernice koje su zatražene na razini žalbenog postupka, na kojoj obično nije moguće utvrđivati nove činjenice, takva vrsta ocjene na temelju tog nacionalnog pravila više nije moguća. Peto pitanje potom se usredotočava na *nova pravna pitanja* koja se mogu odbiti kao *prekasno istaknuta*, bilo na razini višeg suda ili u okviru samog sudskog nadzora, ako ti isti argumenti ili pravna pitanja nisu već izneseni na razini upravnog nadzora.

56. Drugim riječima, oba elementa odnose se, na ovaj ili onaj način, na raspodjelu zadaća unutar sudskog (i/ili upravnog) sustava te na ekonomiju postupka. Prirodno je, kako u nacionalnom tako i u Unijinom sustavu pravne zaštite, da se ne može svaka i bilo koja činjenica ili pravna tvrdnja istaknuti u bilo kojoj fazi postupka. Postoje načelna pravila – posebno kako predmet napreduje kroz sudski sustav – u pogledu, primjerice, dopuštenog opsega nadzora ili obveze stranaka da odjednom iznesu sve svoje navode.

57. Međutim, ono što je pomalo neobično jest pozivanje na takva pravila kako bi se opravdalo potencijalno odbijanje primjene smjernica koje je Sud pružio u prethodnoj odluci samo zbog činjenice da su te smjernice dostavljene na određenoj razini nacionalnog sudskog nadzora u glavnom postupku. U ovom ću odjeljku objasniti zašto je, općenito [18], takvo pozivanje na ta pravila itekako pogrešno te sprječava pravilnu provedbu smjernica Suda.

17 SL 2018., C 22, str. 27. i 28.

18 Pritom ću, kako sam općenito naveo u točki 36. ovog mišljenja, ocijeniti opću sukladnost pravila, ali neću zaključiti ili potvrditi da se takav propust doista dogodio u ovom predmetu. Takvo što treba učiniti sud koji je uputio zahtjev.

58. Pritom ću prvo podsjetiti na to koliki je opseg obveze nacionalnih sudova da provedu prethodne odluke Suda i primijene u njima sadržane smjernice (1). Nakon toga ću se osvrnuti na nacionalno postupovno pravilo koje se čini glavnim razlogom zbog kojeg prethodna odluka Suda navodno nije u potpunosti provedena u prvom krugu (2). Na kraju ću razmatrati treba li, u okolnostima poput onih u predmetnom slučaju, odbiti primjenu takvog pravila iz razloga što onemogućuje pravilnu provedbu presude Suda (3).

1. Obveze nacionalnih sudova nakon donošenja prethodne odluke

59. Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da presuda Suda donesena u prethodnom postupku obvezuje nacionalni sud u pogledu tumačenja ili ocjene valjanosti akata Unijinih institucija o kojima je riječ kada potonji odlučuje *u glavnom postupku*[19]. Članak 267. UFEU-a zahtijeva od suda koji je uputio zahtjev da osigura *puni učinak* tumačenju prava Unije koje je pružio Sud[20].

60. Pored te vrste obvezujućeg učinka prethodne odluke, koji bi se moglo opisati kao *inter partes*, djelovanje *erga omnes* u sudskoj je praksi Suda potvrđeno samo za prethodne odluke kojima su odredbe prava Unije proglašene nevaljanima[21].

61. Međutim, to djelovanje *inter partes* u potpunosti vrijedi i za sve kasnije sudske faze *u okviru istog* glavnog postupka. U tom smislu, ako smjernice od Suda zatraži, primjerice, prvostupanjski sud, smjernicama koje Sud pruži u tom predmetu vezan je i žalbeni ili vrhovni sud pred kojim se kasnije pokrene postupak. Smatram da se time proširuje obvezujući učinak *inter partes* jer se odlučuje o istom predmetu s istim činjenicama i pravnim pitanjima. Ne radi se o (po naravi „slabijem”) učinku *erga omnes* u drugim predmetima koji uključuju drukčije činjenice i stranke, nego u kojima se tumače iste odredbe prava Unije[22].

62. To prije svega znači, u praksi, da ako tumačenje sadržano u prethodnoj odluci zahtijeva od nacionalnog suda da provede određenu vrstu ocjene, ta se ocjena mora provesti kako bi se osigurala pravilna provedba te odluke i time pravilna primjena prava Unije[23]. To posebno vrijedi za slučaj kada Sud, u izreci presude, *izričito* prepusti sudu koji je uputio zahtjev da provjeri određene elemente kako bi utvrdio je li nacionalno pravu u skladu s pravom Unije.

2. Nacionalna postupovna autonomija i djelotvornost

63. Mađarska vlada u svojim se očitovanjima uvelike oslanja na načelo nacionalne postupovne autonomije kako bi naglasila da svaka država članica zasebno oblikuje postupovna pravila i pravne lijekove. Dalje navodi da je Sud u ranijim predmetima, uključujući u jednom predmetu u vezi s društvom Hochtief[24], proglasio dopuštenima razna postupovna ograničenja sudskog nadzora u smislu roka u kojem je pravni lijek trebalo podnijeti i uvjeta pod kojima je to bilo moguće učiniti.

19 Vidjeti, primjerice, presude od 5. listopada 2010., Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, t. 29.) i od 16. lipnja 2015., Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 16.).

20 Vidjeti, primjerice, presudu od 5. srpnja 2016., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, t. 28.). Moje isticanje

21 U pogledu učinaka prethodne odluke kojom se akt institucije proglašava ništavim, vidjeti, primjerice, presude od 13. svibnja 1981., International Chemical Corporation (66/80, EU:C:1981:102, t. 12. i 13.) i od 27. veljače 1985, Société des produits de maïs (112/83, EU:C:1985:86, t. 16.).

22 Vidjeti, primjerice, presude od 27. ožujka 1963., Da Costa i dr. (28/62 do 30/62, EU:C:1963:6) i od 4. studenoga 1997., Parfums Christian Dior (C-337/95, EU:C:1997:517, t. 29.).

23 Naravno, to ne znači da sud koji je uputio zahtjev, ili bilo koji drugi nacionalni sud koji odlučuje u istom postupku, ne može zatražiti od Suda da donese još jednu odluku ako smatra da je takva odluka zbog kojeg god razloga potrebna – vidjeti, primjerice, presude od 24. lipnja 1969., Milch-, Fett- und Eierkontor (29/68, EU:C:1969:27, t. 3.) i od 11. lipnja 1987., X (14/86, EU:C:1987:275, t. 12.). Kako je navedeno u članku 104. stavku 2. Poslovnika Suda, „[n]acionalni sudovi procjenjuju je li im prethodnom odlukom dovoljno razjašnjeno postavljeno pitanje ili smatraju potrebnim ponovno podnijeti Sudu zahtjev za prethodnu odluku”. Jednostavnije rečeno, nakon što Sud donese odluku, sud koji je uputio zahtjev može ili primijeniti pružene smjernice ili uputiti novi zahtjev za prethodnu odluku ako se s njima ne slaže. Zanemarivanje pruženih smjernica nije moguće.

24 Presuda od 7. kolovoza 2018., Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635)

64. Iz ustaljene sudske prakse doista proizlazi da je, u nedostatku propisa Unije u danom području, na svakoj državi članici da, u skladu s načelom postupovne autonomije, odredi nadležne sudove i propiše detaljna postupovna pravila o pravnim sredstvima za zaštitu prava koja pojedinci izvode iz prava Unije. Međutim, iz ustaljene sudske prakse ujedno proizlazi da, u skladu s načelom lojalne suradnje utvrđenim u članku 4. stavku 3. UEU-a, detaljna postupovna pravila o pravnim sredstvima za zaštitu prava koja pojedinci izvode iz prava Unije ne smiju biti nepovoljnija od onih koja se odnose na slična domaća pravna sredstva (zahtjev ekvivalentnosti) niti u praksi onemogućiti ili pretjerano otežati izvršavanje prava dodijeljenih pravom Unije (zahtjev djelotvornosti) [25].

65. Osim toga, svaka odredba nacionalnog pravnog poretka i svaka zakonodavna, upravna ili sudska praksa koja bi umanjivala djelotvornost prava Unije uskraćivanjem sudu nadležnom za primjenu tog prava ovlasti da već u samom trenutku te primjene učini sve što je potrebno za izuzimanje iz primjene nacionalnih zakonodavnih odredaba koje bi eventualno mogle onemogućiti puni učinak pravila Unije bila bi nespojiva s tim zahtjevima, koji čine samu bit Unije [26]. Osobito, nacionalna postupovna pravila ne smiju štetiti nadležnosti i obvezama koje nacionalni sudovi imaju na temelju članka 267. UFEU-a [27].

66. Ako je se primijeni na pitanje strukturiranja nacionalnih sustava pravnih lijekova, vidljivo je da sudska praksa Suda itekako poštuje različite nacionalne tradicije i raznolikost upravnih i sudskih sustava država članica. Nacionalni sustav tako može biti više inkvizitoran ili pak više kontradiktoran te se može odlučiti u kojoj će se mjeri načelo *iura novit curia* u njemu primjenjivati. Isto tako, opseg sudskog nadzora obično se može ograničiti na zahtjeve koje su stranke istaknule u fazi upravnog nadzora.

67. Kako je Sud naveo, pravo Unije ne zahtijeva da nacionalni sudovi po službenoj dužnosti istaknu razlog koji se temelji na povredi odredaba tog prava ako bi ih ispitivanje tog razloga obvezalo na prekoračenje okvira spora kako su ga odredile stranke i oslanjanje na činjenice i okolnosti različite od onih na kojima stranka s interesom za primjenu tih odredaba temelji svoj zahtjev [28]. Osobito, „načelo djelotvornosti ne […] obvezuje nacionalne sudove da po službenoj dužnosti istaknu razlog koji se temelji na odredbi prava Zajednice, neovisno o važnosti te odredbe za pravni poredak Zajednice, ako je strankama pružena istinska mogućnost da same to učine” [29].

68. Stoga je Sud, u kontekstu sudskog nadzora u području javne nabave, nedavno potvrdio da države članice mogu propisati postupovna pravila koja u smislu vremena i opsega ograničavanju sudski nadzor kako bi osigurale djelotvornost i brzinu tog nadzora, pod uvjetom da pritom u praksi ne onemoguće ili pretjerano otežaju izvršavanje prava na pokretanje postupka [30]. U tom smislu, prema zaključku Suda, pravu Unije ne protivi se, u kontekstu tužbe za naknadu štete, nacionalno postupovno pravilo koje sudski nadzor odluka Arbitražne komisije koja u prvom stupnju provodi nadzor odluka koje javni naručitelji donose u okviru provedbe postupaka javne nabave ograničava na ispitivanje samo razloga istaknutih pred tom komisijom [31].

25 Vidjeti, primjerice, presude od 10. srpnja 2014., Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, t. 54.); od 6. listopada 2015., Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, t. 26. i 27.) i od 24. listopada 2018., XC i dr. (C-234/17, EU:C:2018:853, t. 21. i 22.).

26 Vidjeti, primjerice, presude od 9. ožujka 1978., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, t. 22.); od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli (C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 44.) i od 4. prosinca 2018., The Minister for Justice and Equality and Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, t. 36.).

27 Vidjeti, primjerice, presude od 5. listopada 2010., Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, t. 25.); od 15. siječnja 2013., Križan i dr. (C-416/10, EU:C:2013:8, t. 67.) i od 18. srpnja 2013., Consiglio Nazionale dei Geologi i Autorità Garante della Concorrenza e del mercato (C-136/12, EU:C:2013:489, t. 32.).

28 Vidjeti, primjerice, presude od 14. prosinca 1995., van Schijndel i van Veen (C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, t. 22.); od 7. lipnja 2007., van der Weerd i dr. (C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, t. 36.) i od 26. travnja 2017., Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, t. 32.).

29 Presuda od 7. lipnja 2007., van der Weerd i dr. (C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, t. 41.). Moje isticanje

30 Vidjeti presudu od 7. kolovoza 2018., Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635, t. 50. do 54. i navedenu sudsku praksu).

31 Vidjeti presudu od 7. kolovoza 2018., Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635, t. 58.).

69. Iz toga proizlazi da bi slično postupovno ograničenje načelno moralo biti moguće i u kontekstu tužbe za poništenje, poput one podnesene u prvom krugu predmetnog spora: prema pravu Unije, nacionalni sudovi nadležni za nadzor odluka Arbitražne komisije od kojih se traži razmatranje tužbi za poništenje odluka koje javni naručitelji donose u okviru provedbe postupka javne nabave mogu odbaciti kao nedopuštene sve zahtjeve koji nisu istaknuti pred tom komisijom.

3. Provedba prethodne odluke

70. Tako su, načelno i u predmetima koji ne uključuju prethodnu odluku Suda, to jest kada predmet uobičajeno napreduje kroz nacionalni upravni i sudski sustav, postupovna ograničenja takve vrste doista moguća, pod uvjetima navedenima u prethodnom odjeljku. Međutim, situacija je uvelike drukčija ako Sud u okviru takvog postupka pruži smjernice u obliku prethodne odluke.

71. Nasuprot tvrdnjama mađarske vlade, takav predmet više nije predmet koji se primarno tiče postupovnih ograničenja u okviru nacionalne postupovne autonomije, na koji se sudska praksa razmatrana u prethodnom odjeljku može mehanički primijeniti. Umjesto toga, on postaje predmet koji se tiče provedbe presude Suda.

72. Što bi onda takav drukčiji kontekst značio u predmetu poput ovog? Osobito, što bi značio za pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev, posebno ona u pogledu nacionalnih pravila koja onemogućuju uzimanje u obzir *novih činjenica na određenoj razini nadzora* (četvrto pitanje) i/ili ona u pogledu nemogućnosti isticanja *novih pravnih pitanja* u kasnijoj fazi nadzora, to jest onih koja nisu istaknuta pred upravnim tijelom (peto pitanje)?

73. U startu želim istaknuti da se, kada je riječ o petom pitanju, čini da su stranke u predmetnom slučaju pred Arbitražnom komisijom propisno iznijele argument o neprikladnosti gospodarskog zahtjeva, koji je glavni razlog spora [32].

74. Međutim, čak i ako se to ne utvrdi kao činjenica, što je, naravno, na nacionalnom sudu da provjeri, smatram da je načelni odgovor na oba pitanja suda koji je uputio zahtjev relativno jednostavan: takva nacionalna pravila o prekluziji definitivno se mogu zadržati, *pod uvjetom* da se osigura da će nacionalni sudovi provesti i u potpunosti primijeniti smjernice koje Sud pruži u predmetu u kojem se podnese zahtjev za prethodnu odluku.

75. To se može dogoditi na nekoliko načina. Ako nacionalni sud koji podnese zahtjev za prethodnu odluku Suda na temelju nacionalnog prava ima potrebnu nadležnost za provedbu takve vrste nadzora (kao što je ispitivanje sukladnosti gospodarskog zahtjeva), tada on sam mora provesti takav nadzor i u obrazloženju pokazati da je to učinio. Ako nacionalni sud nema takvu nadležnost, jer je riječ o, primjerice, žalbenom ili vrhovnom sudu čija je ovlast nadzora ograničena i/ili koji ne može ocjenjivati nove dokaze, a takva je ocjena ipak relevantna za dani predmet, takav nacionalni sud tada ima nekoliko mogućnosti. Kao prvo, on može poništiti odluku u pitanju i vratiti predmet na odlučivanje odgovarajućem upravnom ili sudskom tijelu koje je na temelju nacionalnog prava nadležno ispitati prikladnost gospodarskog zahtjeva u skladu s prethodnom odlukom (to jest prvostupanjskom sudu, ako je on nadležan razmatrati činjenična pitanja, ili Arbitražnoj komisiji). Podredno, odnosni nacionalni sud mora odbiti primjenu nacionalnih postupovnih pravila koja ograničavaju njegovu nadležnost i sam provesti takvu ocjenu. Svaka pojedina država članica odlučuje koju će od tih različitih mogućnosti izabrati, pod uvjetom da nacionalno tijelo, upravno ili sudsko, u konačnici osigura pravilnu primjenu prethodne odluke Suda [33].

32 Točka 11. ovog mišljenja

33 To jest, ne smije se dopustiti „negativan sukob nadležnosti”, kod kojeg nijedno tijelo ili sud ne prihvaća odgovornost – u sličnom smislu, vidjeti moje mišljenje u predmetu Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, t. 111. do 112.).

76. Međutim, ono što se nipošto ne smije dopustiti jest da se, mehaničkim djelovanjem nacionalnih pravila o prekluziji, provedba presude Suda na nacionalnoj razini pretvori u poslovičnu kvaku 22, u smislu da nitko ne prihvaća odgovornost za osiguravanje djelotvorne provedbe prethodne odluke Suda.

4. Međuzaključak

77. Iz toga proizlazi da članak 4. stavak 3. UEU-a i članak 267. UFEU-a zahtijevaju da nacionalni sud prilikom provedbe ranije donesene prethodne odluke Suda u potpunosti primijeni smjernice koje su u njoj sadržane. Ako primjena smjernica Suda iziskuje provedbu ocjene određene vrste ili opsega, koja se obično ne provodi na razini odnosnog suda koji je uputio zahtjev, taj sud mora ili odbiti primjenu nacionalnih postupovnih pravila koja ograničavaju njegovu nadležnost u tom pogledu ili poništiti predmet i vratiti ga na odlučivanje na odgovarajuću sudsku ili čak upravnu razinu na kojoj se takva ocjena može u potpunosti provesti.

C. (Obveza) provedbe ponovnog suđenja

78. Što se tiče problematike povezane s drugim krugom nacionalnog parničenja, trećim i šestim pitanjem se pita je li u skladu s načelom djelotvorne sudske zaštite to da se kao mogući razlog za provedbu ponovnog suđenja ne smatra navod da presuda Suda donesena u okviru prvog kruga (povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio žalbeni sud) nije propisno uzeta u obzir u tom krugu. Osobito, treće pitanje treba tumačiti na način da se njime propituje o postojanju moguće obveze država članica, utemeljene na pravu Unije, da ponovno suđenje, kao izvanredni pravni lijek predviđen nacionalnim pravom, dopuste u slučajevima poput onog u glavnom postupku. Šestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi doznati nalaže li zahtjev ekvivalentnosti da se ponovno suđenje dopusti kada prethodna odluka Suda navodno nije uzeta u obzir u glavnom postupku u kojem se odlučivalo u meritumu, ali kada, istovremeno, nacionalno pravo provedbu ponovnog suđenja dopušta u sličnom slučaju, to jest kada ustavni sud donese (novu) presudu.

79. Sudu je dakle u biti postavljeno pitanje zahtijeva li pravo Unije, a posebice načelo djelotvorne sudske zaštite, „preispitivanje" pravomoćne sudske odluke kako bi se uzela u obzir ranija presuda Suda koja (navodno) nije u potpunosti uzeta u obzir u meritornom postupku.

80. Prema mojemu mišljenju, odgovor na to pitanje je negativan.

1. Opseg obveze preispitivanja pravomoćnih sudskih odluka

81. Kako je navedeno u prethodnom odjeljku ovog mišljenja, nacionalni sudovi obvezni su provesti odgovor koji im Sud pruži na zahtjev za prethodnu odluku koji su mu sami uputili (obvezujući učinci *inter partes*). Nadalje, isto tako moraju poštovati sudsku praksu Suda u pogledu tumačenja ili valjanosti prava Unije koje je relevantno u predmetu u kojem odlučuju (obvezujući učinci *erga omnes*). Zajednički nazivnik u oba ta slučaja je taj da odluke Suda koje se moraju uzeti u obzir *postoje* u trenutku kada nacionalni sud odlučuje.

82. Nasuprot tomu, pravo Unije načelno ne predviđa obvezu *preispitivanja* pravomoćnih nacionalnih sudskih odluka donesenih *prije* prethodne odluke Suda, čak i ako bi preispitivanje predmeta omogućilo ispravljanje domaće situacije koja nije u skladu s pravom Unije.

83. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da su načelo pravne sigurnosti i njegova emanacija, načelo pravomoćnosti [34], izrazito važni kako u pravnom poretku Unije tako i u nacionalnim pravnim sustavima [35]. S obzirom na ta načela, Sud je utvrdio da pravo Unije ne nalaže da sudsko tijelo nužno mora preispitati pravomoćnu odluku kako bi uzelo u obzir tumačenje relevantne odredbe prava Unije koje je Sud usvojio nakon donošenja te odluke [36]. Dakle, obveza preispitivanja pravomoćnih sudskih odluka koje nisu u skladu s *kasnijom* presudom Suda načelno ne postoji.

84. Točno je da je Sud priznao dvije iznimke od načela da pravomoćne odluke nije potrebno preispitati kako bi ih se uskladilo s pravom Unije.

85. Prvu iznimnu situaciju, koja proizlazi iz presude Kühne & Heitz, čini obveza *upravnih* tijela da, ako su ispunjeni određeni uvjeti, preispitaju pravomoćne upravne odluke kako bi uzela u obzir tumačenje koje je Sud kasnije pružio [37]. Međutim, ta iznimka samo podrazumijeva obvezu preispitivanja pravomoćnih *upravnih* odluka, ali ne i sudskih [38].

86. Drugu iznimnu situaciju Sud je odredio u presudi Lucchini, u kojoj je zaključio da se pravu Unije primjena odredbe nacionalnog prava kojom se predviđalo načelo pravomoćnosti protivila u mjeri u kojoj je sprječavala osiguravanje povrata državnih potpora dodijeljenih u suprotnosti s pravom Unije [39]. Smisao te iznimke bio je taj da nacionalna odluka uopće nije mogla postati pravomoćna jer je donesena protivno diobi ovlasti između država članica i Unije. Sud je potom naglasio iznimnu narav predmeta Lucchini, istaknuvši da se odnosio na veoma specifičnu situaciju povezanu s navedenom diobom ovlasti [40].

87. Nijedna od tih iznimki ne čini se izravno relevantnom za ovaj predmet. Polazna točka u ovom predmetu stoga mora biti primjena općeg pravila: ne postoji opća obveza preispitivanja pravomoćnih sudskih odluka s ciljem njihova usklađivanja s kasnijom odlukom Suda [41].

88. Međutim, iako pravo Unije ne obvezuje države članice da uvedu nove pravne lijekove [42], ako se u nacionalnom zakonodavstvu oni predvide, to zakonodavstvo onda mora biti u skladu ne samo sa zahtjevom ekvivalentnosti, nego i sa zahtjevom djelotvornosti [43]. Stoga je potrebno razmotriti pravni lijek ponovnog suđenja u nacionalnom pravu.

2. Ponovno suđenje u nacionalnom pravu

89. Čini se da je ponovno suđenje u mađarskom pravu uređeno člankom 206. stavkom 1. točkom (a) i stavkom 2. Zakonika o građanskom postupku. Mađarska vlada navodi da pravila o ponovnom suđenju nisu primjenjiva u predmetima poput ovog jer je taj pravni lijek namijenjen samo tomu da se u obzir uzmu novi *činjenični* elementi, a ne novi *pravni* elementi. Nasuprot tomu, društvo Hochtief Hungary

34 Presuda od 1. lipnja 1999., Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, t. 46.)

35 Za noviji primjer, vidjeti presudu od 24. listopada 2018., XC i dr. (C-234/17, EU:C:2018:853, t. 52.). Također vidjeti presude od 30. rujna 2003., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, t. 38.), od 16. ožujka 2006., Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, t. 20.), od 10. srpnja 2014., Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, t. 58.) ili od 6. listopada 2015., Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, t. 28.).

36 Vidjeti, primjerice, presude od 10. srpnja 2014., Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, t. 60.) i od 6. listopada 2015., Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, t. 38.).

37 Vidjeti presudu od 13. siječnja 2004., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, t. 28.).

38 Vidjeti presudu od 16. ožujka 2006., Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, t. 23.).

39 Presuda od 18. srpnja 2007., Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, t. 63.)

40 Presuda od 10. srpnja 2014., Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, t. 61.)

41 Koliko mi je poznato, to doista jest opće pravno načelo zajedničko državama članicama jer se kasnija promjena u sudskoj praksi višeg/vrhovnog suda (u smislu pojašnjenja te prakse ili odstupanja od nje) ni u nacionalnim sustavima s kojima sam upoznat obično ne smatra dovoljnim razlogom za preispitivanje ranijih pravomoćnih sudskih odluka u kojima je primijenjeno ranije pravno mišljenje.

42 Presuda od 24. listopada 2018., XC i dr. (C-234/17, EU:C:2018:853, t. 51.)

43 Vidjeti, primjerice, presude od 10. srpnja 2014., Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, t. 62.), i od 6. listopada 2015., Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, t. 30.).

tvrdi da ponovno suđenje može služiti provedbi prethodne odluke koju je Sud donio tijekom glavnog postupka, ali koja zbog postupovnih razloga nije uzeta u obzir. Komisija pak prepušta sudu koji je uputio zahtjev da utvrdi dopušta li članak 260. stavak 1. Zakonika o građanskom postupku ponovno suđenje ako nacionalni sudovi nisu pravilno uzeli u obzir prethodnu odluku Suda.

90. Uvelike dijelim Komisijino stajalište. Na nacionalnom je sudu, s obzirom na to da jedino on može tumačiti nacionalno pravo, da utvrdi je li prema tim pravilima ponovno suđenje moguće ako prethodna odluka koja je već postojala u trenutku donošenja pravomoćne odluke o meritumu nije pravilno uzeta u obzir.

91. Samo bih iznio dvije napomene. Prema mojemu shvaćanju smisla (izvanrednog) pravnog lijeka ponovnog suđenja, on je uglavnom ograničen na slučajeve u kojima se, nakon što nacionalna odluka postane pravomoćna, pokaže da nacionalni sud nije uzeo ili nije mogao uzeti u obzir određene činjenice kada je donosio tu odluku.

92. Bilo bi pomalo iznenađujuće ako bi se taj pristup primijenio na interpretativnu presudu Suda koja je postojala te se za nju znalo u trenutku donošenja izvorne odluke o meritumu. Kao prvo, takvu se odluku teško može smatrati novom *činjenicom*. Kao drugo, ta je odluka nedvojbeno postojala te se za nju znalo u trenutku donošenja izvorne odluke o meritumu pa je se stoga teško moglo smatrati nečim *novim* što se kasnije pojavilo.

93. Stoga, na prvi pogled i s obzirom na načelni smisao ponovnog suđenja, teško je vidjeti na koji bi se način taj izvanredni pravni lijek trebao primijeniti za ispravljanje navodnih propusta u primjeni interpretativnih *pravnih* smjernica koje su očito postojale te se za njih *znalo* u trenutku donošenja izvorne nacionalne odluke.

3. Ekvivalentnost ustavnim prigovorima?

94. Međutim, potrebno je osvrnuti se na još jedan argument u tom kontekstu: navodnu *ekvivalentnost* ustavnim tužbama. Društvo Hochtief Hungary tvrdi da se ponovno suđenje u okolnostima ovog predmeta trebalo dopustiti iz razloga što prethodna odluka Suda nije uzeta u obzir, zato što nacionalno pravo nalaže provedbu ponovnog suđenja ako Alkotmánybíróság (Ustavni sud) naknadno proglasi neustavnom odredbu koju je redovni sud primijenio u svojoj pravomoćnoj odluci. Nacionalni sud s obzirom na taj kontekst upućuje, u svojem šestom pitanju, na presudu Suda u predmetu Transportes Urbanos y Servicios Generales.

95. Točno je da predmet Transportes Urbanos y Servicios Generales ima određene sličnosti s ovim predmetom. Sud je u presudi u tom predmetu utvrdio da se pravu Unije, a osobito načelu ekvivalentnosti, protivila primjena pravila prema kojem je tužbe za naknadu štete protiv države, u okviru kojih se navodila povreda prava Unije utvrđena presudom Suda, bilo moguće podnijeti samo ako su prethodno iscrpljeni pravni lijekovi protiv štetne upravne mjere, pri čemu taj uvjet nije vrijedio za takve tužbe kojima se navodila povreda ustava koju je utvrdio ustavni sud [44]. Međutim, treba istaknuti da je Sud do tog zaključka došao nakon što je istaknuo da je *jedina* razlika između tih dviju tužbi bila činjenica da je povrede na kojima su se temeljile utvrdio Sud odnosno ustavni sud. Sud je zaključio da sama ta činjenica, *u nedostatku bilo kakvih drugih razlika* između tih tužbi, nije dovoljna, s obzirom na načelo ekvivalentnosti, da se za te tužbe predvide različiti uvjeti [45].

44 Presuda od 26. siječnja 2010., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, t. 46. i 48.)

45 Presuda od 26. siječnja 2010., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, t. 43. i 44.). Moje isticanje

96. Sud je nedavno, u presudi XC i dr., inzistirao na važnosti jasne sličnosti između pravnih sredstava u pitanju, u smislu *njihova predmeta, uzroka i bitnih elemenata*, za mogućnost pozivanja na načelo ekvivalentnosti [46]. Sud je potom razmatrao, s obzirom na te aspekte, mogu li se, s jedne strane, pravno sredstvo kojim se na temelju naknadnog utvrđenja o postojanju povrede Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ili jednog od protokola uz tu konvenciju zahtijeva ponavljanje kaznenog postupka zaključenog pravomoćnom odlukom i, s druge strane, pravno sredstvo namijenjeno zaštiti prava koja pojedinci izvode iz prava Unije smatrati sličnim pravnim sredstvima.

97. Sud je zaključio da su razlike između tih pravnih sredstava bile takve da ih se nije moglo smatrati sličnima. Osobito je istaknuo da je prvonavedeno pravno sredstvo u biti uvedeno kako bi se omogućilo preispitivanje pravomoćnih odluka. Nasuprot tomu, ustavni okvir Unije jamči svima mogućnost ishođenja učinkovite zaštite prava koja im je povjerio pravni poredak Unije, čak i prije nego što bude donesena pravomoćna nacionalna odluka [47].

98. Slično predmetu XC i dr., nacionalna odredba istaknuta u ovom predmetu koja omogućuje preispitivanje pravomoćne nacionalne presude zbog donošenja nove odluke ustavnog suda posljedica je mehanizma ustavnog nadzora opisanog u članku 361. stavku (a) Zakonika o građanskom postupku. Naime, ta odredba, koja predviđa izvanredan pravni lijek koji omogućuje uzimanje u obzir odluke ustavnog suda, primjenjiva je samo u odnosu na konkretnu presudu koja je, nakon što je postala pravomoćna, dovela do ustavne tužbe. Drugim riječima, u slučajevima u kojima je takav (apstraktni) ustavni nadzor moguć samo nakon donošenja pravomoćne sudske odluke, jedini način da se takav ustavni nadzor uzme u obzir te da se možebitno ukloni neustavnost u pojedinačnom predmetu jest preispitivanje tog predmeta.

99. Mehanizam i smisao tog zahtjeva u pogledu preispitivanja presuda uvelike se razlikuje od mehanizma prethodnog odlučivanja, koje se po definiciji odvija dok nacionalni postupak još traje i prije nego što je donesena pravomoćna nacionalna odluka. Stoga nije potrebno preispitivati pravomoćnu odluku kako bi se uzele u obzir smjernice Suda.

100. Zbog tih razloga, kako sam nedavno detaljnije istaknuo u predmetu Călin, provedba i obvezujući učinci *inter partes* prethodne odluke Suda, s jedne strane, i presude nacionalnog ustavnog suda povodom ustavnog nadzora, s druge (ili pak odluke Europskog suda za ljudska prava povodom tužbe u okviru nacionalnog predmeta), strukturno su različiti pravni lijekovi [48]. Njihov predmet, uzroci i bitni elementi jednostavno su različiti.

101. Valja dodati da bi situacija mogla biti drukčija ako bi nacionalno pravo omogućavalo *prethodni* nadzor ustavnosti povodom zahtjeva nacionalnog suda upućenog Alkotmánybíróság (Ustavni sud). U tom pogledu čini se da je mađarska vlada na raspravi, ako dobro razumijem što je željela reći, navodila da je ponovno suđenje moguće i ako odluka Alkotmánybíróság (Ustavni sud) nije donesena *nakon* pravomoćne sudske odluke u glavnom postupku, nego *prije* nje, u okviru tog meritornog postupka [49].

102. Moram priznati da sam pomalo izgubljen u pogledu tog pitanja. Ako bi to bilo tako, a u nekoliko se nacionalnih ustavnih sustava priznaje (i) prethodni nadzor ustavnosti, koji se obično provodi povodom zahtjeva (redovnog) nacionalnog suda, nije mi baš jasno na koji bi način pravila o ponovnom suđenju bila relevantna u takvim predmetima. Za pretpostaviti je da bi ustvari redovni sud nakon podnošenja zahtjeva za nadzor ustavnosti čekao odluku ustavnog suda te da bi potom, nakon

46 Presuda od 24. listopada 2018., XC i dr. (C-234/17, EU:C:2018:853, t. 27.). Moje isticanje

47 Presuda od 24. listopada 2018., XC i dr. (C-234/17, EU:C:2018:853, t. 33., 46. i 47.)

48 Mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu Călin (C-676/17, EU:C:2019:94, t. 66. do 79.)

49 U tom pogledu valja istaknuti da se u članku 260. stavku 1. točki (a) Zakonika o građanskom postupku kao uvjeti za podnošenje zahtjeva za ponovno suđenje doista spominju ne samo nove činjenice, nego i „bilo koja pravomoćna sudska ili upravna odluka”. Što točno taj izraz podrazumijeva također treba utvrditi nacionalni sud.

njezina donošenja, riješio izvorni spor s obzirom na presudu nacionalnog ustavnog suda. U tom se slučaju takav prethodni nadzor ustavnosti doista može smatrati funkcionalno ekvivalentnim zahtjevu za prethodnu odluku upućenom Sudu. Međutim, posebna pravila o ponovnom suđenju za takvu vrstu postupka tada ne bila naročito potrebna.

103. Kako god bilo, ako bi sud koji je uputio zahtjev utvrdio da se (i) nacionalna pravila o ponovnom suđenju odnose i na odluke Alkotmánybíróság (Ustavni sud) donesene tijekom glavnog postupka, to jest prije nego što redovni sud donese pravomoćnu odluku o meritumu, i da je (ii) takva vrsta nadzora, s obzirom na kriterije u pogledu zahtjeva ekvivalentnosti opisane u ovom odjeljku, doista ekvivalentna provedbi ranije odluke Suda donesene povodom zahtjeva za prethodnu odluku, tada bi zahtjev ekvivalentnosti nalagao da se ponovno suđenje dopusti i u potonjoj vrsti situacije.

4. Izravna ili neizravna primjena presude Kühne & Heitz?

104. Zadnje pitanje na koje se treba osvrnuti u vezi s ponovnim suđenjem odnosi se na presudu Kühne & Heitz[50]. Tu su presudu opsežno citirali i sud koji je uputio zahtjev i stranke u svojim pisanim i usmenim očitovanjima Sudu.

105. Tom je presudom utvrđena obveza, prema pravu Unije, preispitivanja pravomoćnih upravnih odluka ako (i) upravna tijela prema nacionalnom pravu imaju ovlast preispitivanja takvih odluka; (ii) je upravna odluka u pitanju postala pravomoćna jer je najviši nacionalni sud donio presudu; (iii) se ta presuda, s obzirom na kasnije donesenu odluku Suda, temelji na pogrešnom tumačenju prava Unije koje je usvojeno bez upućivanja prethodnog pitanja Sudu; i ako je (iv) osoba u pitanju upravnom tijelu podnijela prigovor neposredno nakon što je doznala za tu odluku Suda[51].

106. Dok je društvo Hochtief Hungary navelo da se ta linija sudske prakse *po analogiji* treba primjenjivati i na pravomoćne sudske odluke, Komisija je na raspravi istaknula da bi se o *izravnoj* primjeni tog pristupa možda moglo razmišljati u pogledu (upravnih) odluka Arbitražne komisije. U ovom ću pododjeljku razmotriti oba ta scenarija.

107. Kao prvo, što se tiče možebitne primjene po analogiji (ili proširenja primjene) presude Kühne & Heitz na ovaj predmet, uvjeti koje je Sud utvrdio u toj presudi očito se odnose na drukčiji i poprilično specifičan scenarij, to jest na preispitivanje pravomoćne *upravne*, a ne sudske odluke, s obzirom na *kasniju* prethodnu odluku Suda.

108. Čak i pod pretpostavkom da se isti pristup može primjenjivati i na pravomoćne *sudske* odluke[52], najmanje prvi i treći uvjet koje je Sud utvrdio u toj presudi svejedno ne bi bili ispunjeni: nacionalno pravo definitivno predviđa ponovno suđenje kao pravni lijek, ali se čini da on nije zamišljen da pokriva situacije o kakvoj se radi u ovom predmetu; nadalje, Sud odluku nije donio nakon, nego *prije* pravomoćne sudske odluke.

109. Osim toga, iako nije izričito predviđena kao jedan od uvjeta, obveza preispitivanja nacionalne upravne odluke utvrđena u presudi Kühne & Heitz oduvijek je imala okus neizravne sankcije za propust nacionalnog suda koji je preispitivao tu odluku da uputi zahtjev za prethodnu odlulku. Nasuprot tomu, Fővárosi Ítélőtábla (Okružni žalbeni sud u Budimpešti) u ovom je predmetu uputio takav zahtjev.

50 Presuda od 13. siječnja 2004., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17)

51 Vidjeti presudu od 13. siječnja 2004., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, t. 28.).

52 Koja je već sama po sebi poprilično upitna: kako je gore opisano (točke 82. do 87. ovog mišljenja), u suprotnosti s možebitnom (pogrešnom) primjenom prava Unije u upravnim odlukama, pristup Suda oduvijek je bio mnogo oprezniji u pogledu ravnoteže između pravne sigurnosti (i pravomoćnosti) i zahtjeva djelotvorne provedbe prava Unije u kontekstu sudskih odluka u smislu da je uvijek više naginjao prvonavedenom.

110. Naposljetku i usput treba reći da presuda Kühne & Heitz, ako se tumači s obzirom na noviji pristup preispitivanju sudskih odluka koji je Sud upotrijebio u presudi XC i dr., doista treba ostati iznimka primjenjiva samo na upravna tijela. Naime, pristup upotrijebljen u presudi XC i dr. potvrđuje da u odnosu između, s jedne strane, djelotvorne provedbe prava Unije i, s druge strane, poštovanja načela pravne sigurnosti i pravomoćnosti (sudskih) odluka, veću važnost očito ima potonje.

111. Stoga smatram da nikakvo daljnje proširenje primjene presude Kühne & Heitz (ili njezina primjena po analogiji na pravomoćne *sudske* odluke) nije opravdano.

112. Kao drugo, ni Komisijin prijedlog o *izravnoj* primjeni presude Kühne & Heitz u kontekstu ovog predmeta u smislu preispitivanja pravomoćne *upravne* odluke, to jest odluke Arbitražne komisije[53], nije mi uvjerljiv. Pored činjenice da se to u ovom predmetu uopće ne razmatra te s obzirom na nepostojanje informacija o možebitnim nacionalnim pravilima koja predviđaju preispitivanje upravnih odluka, čini se da se činjenično stanje ovog predmeta znatno razlikuje od činjeničnog stanja u predmetu Kühne & Heitz.

113. Pitanje postojanja možebitne obveze uzimanja u obzir presude Suda je u predmetu Kühne & Heitz istaknuto kada su i upravni postupak i kasniji sudski postupak već bili zaključeni. Sve odluke donesene u okviru tih postupaka stoga su bile pravomoćne. Nasuprot tomu, u ovom je predmetu prethodna odluka Suda donesena kada je samo upravni postupak bio zaključen te kada je stoga samo upravna odluka bila pravomoćna. Međutim, sudski postupak još uvijek je bio u tijeku. S obzirom na to, ali i na činjenično stanje ovog predmeta, čini se da detaljni uvjeti za preispitivanje upravne odluke koje je Sud utvrdio u presudi Kühne & Heitz u ovom predmetu nisu ispunjeni.

5. Međuzaključak

114. S obzirom na ta razmatranja, zaključujem da načelo djelotvorne sudske zaštite, u okolnostima predmetnog slučaja, ne zahtijeva da se ponovno suđenje, kao izvanredan pravni lijek, dopusti kako bi se provela prethodna odluka Suda koja nije u potpunosti uzeta u obzir u okviru ranijeg meritornog postupka u okviru kojeg je donesena. Međutim, ako u nacionalnom sustavu postoji mogućnost ili čak obveza preispitivanja pravomoćnih odluka donesenih u sličnim predmetima na nacionalnoj razini, zahtjev ekvivalentnosti nalaže da takva mogućnost ili obveza vrijedi i za povrede povezane s prethodnim odlukama Suda koje su ranije donesene u istom predmetu.

D. Odgovornost države članice

115. Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev prvim, drugim, osmim i desetim pitanjem traži smjernice u pogledu nekoliko pitanja u vezi s trećim krugom nacionalnog parničenja, u kojem se razmatra možebitna odgovornost države članice.

116. Sud koji je uputio zahtjev prvim se pitanjem raspituje o općim aspektima odgovornosti države članice za presude nacionalnih sudova: treba li odgovornost države članice utvrditi samo na temelju prava Unije ili i na temelju nacionalnog prava, osobito kada je riječ o ocjeni uvjeta za nastanak odgovornosti? Drugim pak pitanjem želi doznati može li država članica za presudu nacionalnog suda koja nije u skladu s pravom Unije biti odgovorna iako je ta presuda pravomoćna.

117. Odgovor na ta dva pitanja može se relativno lako izvesti iz sudske prakse.

53 Valja istaknuti da Arbitražna komisija provodi upravni nadzor te da stoga ima kvazisudske funkcije. Zato nije sigurno može li je se smatrati *upravnim* tijelom u smislu presude Kühne & Heitz. Međutim, ako bi se upravnim tijelom smatrao javni naručitelj koji je proveo postupak nadmetanja, taj bi se pristup mogao primijeniti na jednu razinu niže.

118. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da pojedinci koji se pozivaju na prava koja im dodjeljuju propisi Unije moraju imati mogućnost pred nacionalnim sudovima ostvariti naknadu štete koja im je nastala povredom tih prava koja se može pripisati odluci nacionalnog suda koji odlučuje u zadnjem stupnju [54].

119. Što se tiče uvjeta koje je potrebno ispuniti, Sud je naveo da postoje tri: svrha povrijeđenog pravnog pravila mora biti priznavanje prava pojedincima; povreda mora biti dovoljno ozbiljna; i mora postojati izravna uzročna veza između povrede obveze koju država članica ima i štete koju su oštećenici pretrpjeli [55].

120. Ispunjenje tih triju uvjeta nužno je i dovoljno da bi pojedinci na temelju prava Unije imali pravo na naknadu štete. Međutim, države članice mogu predvidjeti *blaže uvjete* za postojanje odgovornosti države. Podložno postojanju prava na naknadu štete koje proizlazi izravno iz prava Unije ako su gore navedeni uvjeti ispunjeni, država štetu mora naknaditi na temelju nacionalnih pravila o odgovornosti, pri čemu uvjeti za naknadu štete propisani nacionalnim pravom ne smiju biti nepovoljniji od onih koji se odnose na slične zahtjeve u nacionalnom pravu i ne smiju biti takvi da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete [56].

121. Osim toga, iz sudske prakse isto tako proizlazi da se načelu pravomoćnosti ne protivi priznavanje načela odgovornosti države za odluku suda koji odlučuje u zadnjem stupnju [57].

122. Stoga smatram da na prvo pitanje treba odgovoriti na način da se odgovornost države može utvrditi samo na temelju uvjeta utvrđenih u pravu Unije, iako se u nacionalnom pravu mogu predvidjeti blaži uvjeti. Što se tiče drugog pitanja, načelu pravomoćnosti ne protivi se priznavanje načela odgovornosti države za odluku suda koji odlučuje u zadnjem stupnju.

123. Sud koji je uputio zahtjev desetim pitanjem pita može li se, na temelju načelâ odgovornosti države predviđenih pravom Unije, zahtijevati naknada (u obliku povrata nastalih sudskih troškova) štete uzrokovane činjenicom da je sud zadnjeg stupnja odbio dopustiti provedbu ponovnog suđenja. Drugim riječima, postoji li ikakvo ograničenje s obzirom na *vrstu* štete čija se naknada može zahtijevati za povredu prava Unije koju je navodno počinio sud zadnjeg stupnja?

124. Nesigurnost u pogledu točnog izvora ograničenja na koja se aludira u desetom pitanju uklonjena je na raspravi, na kojoj su i društvo Hochtief Hungary i mađarska vlada potvrdili da ta ograničenja proizlaze iz nacionalne sudske prakse.

125. Budući da je izvor ograničenja s obzirom na vrstu štete čija se naknada može zahtijevati poznat, čini mi se poprilično jasnim da se takva ograničenja protive pravu Unije. Nemoguće je pravo naknade ograničiti samo na određene vrste štete. Sud je naveo da se pravila u vezi s ocjenom štete uzrokovane povredom prava Unije utvrđuju u nacionalnom pravu svake pojedine države članice, pri čemu nacionalni propisi koji utvrđuju ta pravila moraju poštovati načela ekvivalentnosti i djelotvornosti [58]. Dakle, ako su ispunjena tri uvjeta za odgovornost države predviđena pravom Unije, naknada se mora moći zahtijevati *za sve vrste štete*, uključujući sudske troškove.

54 Vidjeti, primjerice, presude od 30. rujna 2003., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, t. 36.); od 13. lipnja 2006., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, t. 31.) i od 28. srpnja 2016., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, t. 20.).

55 Vidjeti, primjerice, presude od 30. rujna 2003., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, t. 51.); od 13. lipnja 2006., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, t. 42. i 45.) i od 28. srpnja 2016., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, t. 22. i 23.).

56 Vidjeti, primjerice, presude od 30. rujna 2003., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, t. 57. i 58.); od 13. lipnja 2006., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, t. 44. i 45.) i od 28. srpnja 2016., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, t. 38.).

57 Vidjeti, primjerice, presude od 30. rujna 2003., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, t. 40.); od 28. veljače 2018., ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, t. 22.) i od 24. listopada 2018., XC i dr. (C-234/17, EU:C:2018:853, t. 58.).

58 Vidjeti, primjerice, presudu od 28. srpnja 2016., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, t. 38. do 39.).

126. Međutim, iako nije moguće načelno isključiti mogućnost zahtijevanja naknade za određene vrste štete, logično je da će konkretna vrsta štete čija se naknada zahtijeva biti relevantna u jednom drugom pogledu, to jest pri utvrđivanju postojanja izravne uzročne veze između dane štete i „dovoljno ozbiljne povrede prava Unije" o kojoj se radi.

127. Sud koji je uputio zahtjev osmim pitanjem želi doznati čini li, u okolnostima ovog predmeta, odbijanje suda zadnjeg stupnja (tuženika) da na zahtjev stranke Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku u pogledu pitanja je li se ponovno suđenje trebalo dopustiti, „dovoljno ozbiljnu povredu prava Unije" koja izaziva odgovornost države članice. Sud koji je uputio zahtjev u drugom dijelu tog pitanja dalje pita u kojoj mjeri nacionalni sud, s obzirom na presudu CILFIT [59], mora obrazložiti svoju odluku da ne uputi zahtjev.

128. Odgovor na to pitanje nešto je složeniji.

129. Za početak treba podsjetiti da nije uloga Suda da odlučuje o mogućoj odgovornosti države članice u konkretnom predmetu. Međutim, Sud može pružiti smjernice u pogledu primjene kriterija odgovornosti, osobito kriterija „dovoljno ozbiljne povrede" prava Unije.

130. Nadalje, možda je korisno podsjetiti da o upućivanju zahtjeva Sudu odlučuje isključivo nacionalni sud. Naravno, stranke glavnog postupka mogu iznijeti svoj prijedlog u tom pogledu, ali nemaju pravo od Suda zahtijevati donošenje prethodne odluke [60].

131. S tim uvodnim pojašnjenjima na umu te, kako sam već istaknuo, zanemarujući određene činjenične navode koje je sud koji je uputio zahtjev ugradio u to pitanje, koja Sud ne treba komentirati, u pitanju suda koji je uputio zahtjev spominju se dva dodatna elementa: „standard iz presude Köbler" u pogledu „dovoljno ozbiljne povrede", i „standard iz presude CILFIT", to jest uvjeti koji moraju biti ispunjeni da bi sudovi zadnjeg stupnja mogli biti oslobođeni obveze upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku koja je određena u članku 267. trećem stavku UFEU-a.

132. „Standard iz presude Köbler" uvjet „dovoljno ozbiljne povrede" prilagođava možebitnoj pogrešnoj primjeni prava Unije od strane nacionalnog suda. Prema navodu Suda, za utvrđivanje postoji li dovoljno ozbiljna povreda prava Unije treba uzeti u obzir sve okolnosti slučaja o kojem odlučuje nacionalni sud. Među elementima koji se u tu svrhu mogu uzeti u obzir nalaze se osobito potrebna razina jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila, doseg margine prosudbe koju nacionalna tijela imaju na temelju povrijeđenog pravila, okolnost jesu li povreda i nastala šteta uzrokovane s namjerom ili bez nje, okolnost je li narav povrede opravdiva ili nije, mogućnost da su stajališta institucije Unije pridonijela usvajanju ili zadržavanju nacionalnih mjera ili praksi suprotnih pravu Unije, kao i neizvršenje obveze suda u pitanju da na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a uputi zahtjev za prethodnu odluku. U svakom slučaju, povreda prava Unije dovoljno je ozbiljna ako je do nje došlo očitim nepoštovanjem sudske prakse Suda u danom području [61].

133. „Standard iz presude CILFIT" usredotočen je konkretno na sudove zadnjeg stupnja i njihovo možebitno zanemarivanje obveze upućivanja zahtjeva. Prema navodu Suda, na temelju članka 267. trećeg stavka UFEU-a, sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka u nacionalnom pravu dužan je, kad se pred njim postavi pitanje prava Unije, ispuniti svoju obvezu obraćanja, osim ako utvrdi da postavljeno pitanje nije relevantno, da je Sud već protumačio odredbu prava Unije u pitanju ili da se pravilna primjena prava Zajednice toliko očito nameće da ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji. Postojanje takve mogućnosti treba biti ocijenjeno s obzirom na karakteristike svojstvene pravu

59 Presuda od 6. listopada 1982., Cilfit i dr. (283/81, EU:C:1982:335)

60 Vidjeti, primjerice, presudu od 22. lipnja 2010., Melki i Abdeli (C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 63.) i rješenje od 16. srpnja 2015., Striani i dr. (C-299/15, neobjavljeno, EU:C:2015:519, t. 33.).

61 Vidjeti, primjerice, presude od 30. rujna 2003., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, t. 54. do 56.) i od 28. srpnja 2016., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, t. 25. do 26.).

Unije, posebne poteškoće koje predstavlja njegovo tumačenje i rizik razilaženja sudske prakse unutar Unije [62]. Stoga svaka odredba prava Unije, uključujući sudsku praksu Suda u razmatranom području, treba biti stavljena u svoj kontekst i tumačena u svjetlu sveukupnih odredaba tog prava, svojih ciljeva te stanja razvoja u trenutku kad ju je potrebno primijeniti [63].

134. Mnogo se može napisati o potrebi za (i) ponovnim tumačenjem presude CILFIT kako bi je se ponovno učinilo relevantnom (ako je to uopće ikad bila [64]); (ii) jasnim razumijevanjem točne naravi odnosa između uvjeta iz presude Köbler i uvjeta iz presude CILFIT i njihovim optimalnim objedinjavanjem u jednu smislenu cjelinu [65]; (iii) te za istodobnom integracijom i uzimanjem u obzir standarda koji treba primijeniti na možebitne propuste sudova zadnjeg stupnja ako su u odnosu na njih pokrenuti postupci zbog povrede na temelju članka 258. UFEU-a [66].

135. Međutim, ovaj predmet baš i nije prikladan za takve pothvate. Za potrebe suda koji je u ovom predmetu uputio zahtjev, dovoljno je podsjetiti da standard prema kojem takvo možebitno pitanje *odgovornosti države* treba ocijeniti čine kriteriji iz presude Köbler, opisani u točki 132. ovog mišljenja. Dakle, sud koji je uputio zahtjev u ovom se predmetu samo mora upitati je li „očitim nepoštovanjem sudske prakse Suda u danom području" [67] počinjena dovoljno ozbiljna povreda prava Unije, dok standard iz presude CILFIT može zanemariti. Na pitanje je li propust nacionalnog suda u pitanju bio toliko očit da čini grubo zanemarivanje sudske prakse Suda, u smislu da se uopće nije osvrnuo na pravo Unije ili da ga je protumačio na očigledno neprihvatljiv način, također će morati odgovoriti sud koji je uputio zahtjev.

V. Zaključak

136. S obzirom na navedena razmatranja, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na pitanja koja je uputio Székesfehérvári Törvényszék (Okružni sud u Székesfehérváru, Mađarska):

– članak 4. stavak 3. UEU-a i članak 267. UFEU-a zahtijevaju da nacionalni sud prilikom provedbe ranije zatražene prethodne odluke Suda u potpunosti primijeni smjernice koje su u njoj sadržane. Ako primjena smjernica Suda iziskuje provedbu ocjene određene vrste ili opsega, koja se obično ne provodi na razini odnosnog suda koji je uputio zahtjev, taj sud mora ili odbiti primjenu nacionalnih postupovnih pravila koja ograničavaju njegovu nadležnost ili poništiti predmet i vratiti ga na odlučivanje na odgovarajuću sudsku ili čak upravnu razinu na kojoj se takva ocjena može u potpunosti provesti;

– načelo djelotvorne sudske zaštite ne zahtijeva da se ponovno suđenje, kao izvanredan pravni lijek, dopusti kako bi se provela prethodna odluka Suda koja nije u potpunosti uzeta u obzir u okviru ranijeg meritornog postupka u okviru kojeg je donesena. Međutim, ako u nacionalnom pravu postoji mogućnost ili čak obveza preispitivanja pravomoćnih odluka donesenih u sličnim

62 Vidjeti presude od 6. listopada 1982., Cilfit i dr. (283/81, EU:C:1982:335, t. 21.); od 18. listopada 2011., Boxus i dr. (C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667, t. 31.) i od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, t. 50.). Moje isticanje.

63 Vidjeti, primjerice, presudu od 28. srpnja 2016., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, t. 49.).

64 Moram podsjetiti na mudre riječi koje je nezavisni odvjetnik F. G. Jacobs u tom pogledu napisao još 1997. u predmetu Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352). Također vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera u predmetu Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, točku 44. i sljedeće točke).

65 Posebno s obzirom i na noviju sudsku praksu u kojoj je, kako se čini, upotrijebljen „liberalniji" pristup obvezi upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku – osobito vidjeti presudu od 9. rujna 2015., Ferreira da Silva e Brito i dr. (C-160/14, EU:C:2015:565, t. 41. do 42.).

66 Vidjeti noviju presudu od 4. listopada 2018., Komisija/Francuska (plaćanje poreza po odbitku) (C-416/17, EU:C:2018:811, t. 111. do 113.).

67 Presude od 30. rujna 2003., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, t. 56.); od 12. prosinca 2006., Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, t. 214.); od 25. studenoga 2010., Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, t. 52.); i od 28. srpnja 2016., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, t. 26.)

predmetima na nacionalnoj razini, zahtjev ekvivalentnosti nalaže da takva mogućnost ili obveza vrijedi i za povrede povezane s prethodnim odlukama Suda koje su ranije donesene u istom predmetu;

– pravila i načela Unije o odgovornosti države članice treba tumačiti na sljedeći način:

  – utvrđenje o postojanju odgovornosti za povredu prava Unije koju je počinio nacionalni sud (koji odlučuje u zadnjem stupnju) mora se temeljiti na kriterijima predviđenima u pravu Unije;

  – načelu pravomoćnosti ne protivi se priznavanje načela odgovornosti države za povredu prava Unije počinjenu pravomoćnom odlukom suda koji odlučuje u zadnjem stupnju;

  – u nacionalnom se pravu ne može isključiti mogućnost zahtijevanja naknade za štete određene vrste ako se utvrdi da je ta šteta izravna posljedica dovoljno ozbiljne povrede prava Unije;

  – povreda prava Unije koju je sud zadnjeg stupnja počinio neupućivanjem zahtjeva za prethodnu odluku u suprotnosti s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a dovoljno je ozbiljna ako je do nje došlo očitim nepoštovanjem sudske prakse u području na koje se odnosio predmet pred tim nacionalnim sudom.