

ČLANCI I RASPRAVE

Duško Lopandić*

UDK 342.4(4-6EU)
str. 5-21.

POLJSKI IZAZOV – NAČELO NADREĐENOSTI U PRAVU EU I PRAKSA USTAVNIH SUDOVA DRŽAVA ČLANICA

Apstrakt

Načelo nadređenosti (provenstva, superiornosti) prava EU u odnosu na nacionalne norme predstavlja, uz načelo direktnog dejstva, jedno od glavnih načela pravnog sistema Evropske unije koje je razvijeno u praksi Suda Evropske unije. Primenom ovog načela obezbeđuje se pravna usklađenost i uravnotežena primena komunitarnog prava u svim državama Evropske unije. U članku se razmatra pitanje primene načela nadređenosti u praksi ustavnih sudova nekih država članica, a posebno Ustavnog suda Nemačke i Ustavnog suda Poljske. U zaključku članka se naglašava da trendovi u praksi ustavnih sudova idu u pravcu sve većeg relativizovanja, odnosno ograničavanja pitanja primene načela nadređenosti. Sve više ustavnih sudova država članica uslovljava primenu prava EU njegovom usklađenošću sa osnovnim načelima nacionalnih ustava. Ovo se pokazalo posebno drastično u nedavnoj presudi Ustavnog suda Poljske kojom je načelo nadređenosti prava EU praktično odbačeno i proglašeno neustavnim, što u širem smislu dovodi u pitanje i funkcionisanje i koherentnost celokupnog pravnog sistema EU, uključujući i pitanje vladavine prava.

Ključne reči: načelo nadređenosti, pravo EU, ustavni sudovi, Sud EU.

* Redovni profesor Univerziteta "Privredna akademija", Fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, Srbija, e-mail: dulopand@yahoo.com.br.

Rad je primljen 30. avgusta 2022. godine, a prihvaćen za objavljivanje 6. septembra 2022. godine.

I Pojam i pravni razvoj načela nadređenosti u pravnom sistemu EU

Primenom ovog načela regulišu se odnosi između pravnih normi komunitarnog¹ prava, s jedne strane, i nacionalnih propisa država članica, s druge strane. Ove dve vrste normi deluju u jedinstvenom pravnom poretku država članica koji kontrolišu i tumače nacionalni sudovi, i čiji deo su i komunitarne norme koje postoje paralelno i "prožimaju" nacionalne pravne sisteme. Stoga se vrlo rano postavilo pitanje odnosa komunitarne i nacionalne norme u slučajevima kada dođe do njihove neusklađenosti, odnosno suprotstavljanja.

U čuvenom slučaju, *Costa v. ENEL* iz 1964. godine,² Sud je utvrdio doktrinu pravnog prvenstva, odnosno nadređenosti prava EEZ-a nad pravnim normama država članica: "*Za razliku od međunarodnih ugovora, Ugovor o EEZ-u je stvorio svoj vlastiti poredak koji je integrisan u nacionalne pravne poretke država članica od momenta kada je Ugovor stupio na snagu i, kao takav, on ima obavezujući efekat. Stvarajući Zajednicu neograničenog trajanja, koja ima svoje sopstvene organe, svoju pravnu ličnost i svoje pravne nadležnosti... države članice su ograničile svoja suverena prava i stvorile pravni poredak koji se primenjuje direktno na njihove državljane, kao i na njih same (...). Pravo nastalo iz ugovora, kao nezavisan izvor prava (...) ne može biti promenjeno nacionalnim propisima (...)*".

Iz načela o nadređenosti (primatu, prvenstvu) Sud EU je izveo i obavezu nacionalnih sudova da obezbede puno dejstvo pravila EU. To podrazumeva i obavezu i ovlašćenja nacionalnih sudova da po svojoj inicijativi odbiju primenu nekog nacionalnog propisa koji je suprotan normama EU, bez obzira da li je usvojen pre ili posle odgovarajućeg propisa Unije.³

Ovaj princip pravnog prvenstva kasnije je, presudom iz 1970. godine u slučaju *Internationale Handelsgesellschaft*, proširen i na odnos evropskog prava prema nacionalnim ustavima.⁴

¹ Pod komunitarnim pravom (od francuskog *communaute* – (evropska) Zajednica) podrazumevamo pravni poredak Evropske unije, odnosno ono što se u širem smislu naziva "*aquis communautaire*" – tj. pravne tekovine EU. Vid. V. Medović (ur.), *Pojmovnik EU*, Delegacija EU, Beograd 2018, 246.

² Case 6/64 *Costa v. ENEL* (1964), ECR 585 (1964).

³ R. Vukadinović, *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Udruženje za evropsko pravo, Kragujevac 2012, 156 i dalje.

⁴ Case 11/70, ECR 1125 (1972).

Presude *Costa v. ENEL*, *Internationale Handelsgesellschaft*, kao i prethodna presuda *Van Gend en Loos*,⁵ i one koje su sledile, predstavljale su revoluciju za pravnike, kao i za nacionalne pravne poretke država članica. Možda više nego bilo koja odluka Saveta ministara EU ili Komisije EU, presude Suda EU, odnosno način na koji je Sud tumačio odredbe Rimskih ugovora, *udahnule su život* u poredak EZ-a. Pravni poredak EZ-a nije predstavljao tek deo međunarodnog pravnog poretka. On je nešto novo i nešto drugo. Zahvaljujući sudijama iz Luksemburga, sistem EZ-a je postao *komunitarno pravo*⁶ – sistem specifičan, originalan, koji predstavlja istovremeno način na koji se regulišu odnosi među državama članicama, ali sadrži i pravna pravila koja su *deo nacionalnih pravnih poredaka*.

Presude Suda pravde su izazivale različite komentare, kritike ili kontroverze koje nisu sasvim prestale ni do danas. Države, odnosno njihove administracije nastoje da u međunarodnim odnosima u najvećoj mogućoj meri unapred kontrolišu obim obaveza koje preuzimaju, što u suštini nije slučaj u pravnom sistemu EU, kako zbog dinamičnog i evolutivnog karaktera procesa odlučivanja Evropske unije, tako posebno zbog posledica koje je tumačenje ugovora EU od strane Suda EU imalo na evoluciju komunitarnog prava.

Prilikom pregovora o Ugovoru o ustavu EU (koji nikada nije stupio na snagu) a zatim tokom pregovora o ugovoru o EU iz Lisabona (2009) pojavila se inicijativa da se prihvati kodifikacija osnovnih načela prava EU koja je proglasio Sud EU (poput direktnog dejstva i načela nadređenosti), odnosno da ova načela budu eksplicitno uključena u ugovor. Do toga ipak nije došlo usled rezervisanosti pojedinih država članica. Ipak, uz završni akt konferencije na kojoj je usvojen ugovor iz Lisabona (13. 12. 2007) priložena je deklaracija br. 17 o načelu nadređenosti (prvenstva, suprematije) u kojoj se kaže da "*Konferencija podseća na to da, u skladu sa ustaljenom sudskom praksom Suda pravde Evropske unije, Ugovori i pravo koje je Unija usvojila na osnovu*

Ugovorâ imaju suprematiju (prvenstvo) nad pravom država članica, pod uslovima utvrdjenim u pomenutoj sudskoj praksi". Uz ovaj stav, priloženo je i mišljenje pravne službe Saveta EU od 22. 6. 2007. godine u kome se kaže: "*Prema sudskoj praksi Suda pravde, suprematija (prvenstvo) prava EZ je osnovno načelo prava Zajednice. Prema mišljenju Suda, ovo načelo je svojstveno posebnoj prirodi Evropske zajednice (...)*".

⁵ Case 26/62, (1963) ECR 1.

⁶ L. Cartou, *Communautés européennes*, Dalloz, Paris 1979, 667.

Gornji slučaj potvrđuje da su države članice EU s jedne strane odustale od ideje da se osnovna načela koja je proklamovao SEU "uklešu u kamen", odnosno usvoje kao ugovorne obaveze, ali ih, s druge strane, ipak nisu suštinski dovele u pitanje. Treba ukazati da se ovo desilo u periodu (sredina prve decenije ovog veka) kada je federalistički dinamizam u razvoju Evropske unije došao u krizu, nakon neuspeha u postupku usvajanja ugovora o Ustavu EU.⁷

Kada su u pitanju nacionalni sudovi, kako to ističe R. Vukadinović, oni nisu odmah i u potpunosti prihvatili proklamovano načelo nadređenosti prava EU u odnosu na nacionalne propise.⁸ Ove rezerve su bile posebno jake – a neke od njih su ostale sve do danas – u slučaju kolizije komunitarnog prava sa najvišim – ustavnim normama država članica, a posebno kada se radi o pitanjima kontrole poštovanja osnovnih ljudskih prava koja štiti nacionalni ustav. U tom smislu najviše sudske instance u pojedinim državama članicama, a u prvom redu ustavni sudovi poput Federalnog ustavnog suda Nemačke, a u novije vreme i Rumunije, Danske, Poljske i Mađarske, donosile su presude u kojima je u manjoj ili većoj meri odstupano od načela koja je proklamovao SEU. Kako je to istakla M. Klas (Claes): *"Apsolutna i bezuslovna verzija načela nadređenosti je samo verzija Evropske unije: to je stav koji proizlazi iz prava EU. Međutim, to nije bezuslovno prihvaćeno u državama članicama"*.⁹

Decenije XXI veka predstavljaju period kada na razne načine (političke, ideološke i dr.) dolazi do preispitivanja suštine i ciljeva Evropske unije i odnosa i uloge država članica u okviru sistema EU. Pojava različitih "kriza", uključujući i izlazak jedne velike države članice iz EU (brexit Ujedinjenog Kraljevstva) uticala je u izvesnoj meri i na dinamiku prakse ustavnih sudova pojedinih država članica kada je u pitanju odnos prema načelu "nadređenosti" prava EU. Ovo načelo je posebno došlo u pitanje u presudama Ustavnog suda Poljske, a posebno u presudi K 3/21 od 7. 10. 2021.¹⁰ u kojoj je na posebno jasan način odbačeno ovo

⁷ Iako je ugovor o uspostavljanju ustava EU potpisan 29. 10. 2004. on nije nikada stupio na snagu nakon negativnih referenduma u Francuskoj i Holandiji, održanih u maju i junu 2005. godine.

⁸ R. Vukadinović, *op. cit.*, 156.

⁹ M. Claes, "The Primacy of EU Law in European and National Law" in *The Oxford Handbook of European Union Law* (ed. A. Arnall, D. Chalmers), Oxford Press, 2015, 178.

¹⁰ Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union, Ref. No. K 3/21, <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>.

načelo, kao i ustavnost pojedinih odredaba primarnog prava EU u odnosu na prevlađujuće norme poljskog ustava.

U nastavku ćemo ukazati na neka iskustva iz prakse ustavnih sudova pojedinih država članica kada je u pitanju primena načela nadređenosti propisa EU.

II EU i nacionalni ustavi - načelo nadređenosti i praksa ustavnih sudova pojedinih država članica EU: ustav kao "poslednja linija odbrane"

Za razliku od drugih nacionalnih sudova čiji se zadatak svodi, pojednostavljeno rečeno, na primenu, odnosno sprovođenje prava (bilo da se radi o nacionalnom ili komunitarnom pravu) ustavni sudovi su između ostalog nadležni da vode računa o usaglašenosti pravnih normi, uključujući one koje potiču iz međunarodnih pravila (pa time iz ugovora o EU) sa najvišim državnim aktom – ustavom.¹¹ Ustav jedne države uspostavlja politički i pravni poredak u državi. To je najviši pravni akt zasnovan na ideji nacionalnog suvereniteta i iz čije pravne snage proističu sve državne institucije i njihovi propisi. Ustav je taj koji u pravnom smislu potvrđuje i garantuje nacionalni suverenitet, kao osnov državnog poretka, uključujući položaj države kao nezavisnog i ravnopravnog entiteta u međunarodnoj zajednici, pa prihvatanje ideje da bilo kakva norma može biti "nadređena" ustavnoj normi predstavlja izuzetno osetljivo pitanje u praksi ustavnog sudstva.

Kada je u pitanju načelo nadređenosti prava EU, dobar deo ustavnih sudova država članica je utvrdio granice važenju ovog načela u pitanjima primene ustava, a u nekim, iako retkim slučajevima i potpuno odbacio ili ignorisao ovo načelo. U ovom procesu koji se komparativno posmatrano ne može smatrati posebno usklađenim (i u kome se praksa Ustavnog suda SRN pokazala posebno važnom) utvrđene su određene granice, odnosno rezerve u prihvatanju načela nadređenosti prava EU u odnosu na nacionalne ustave. U prvom periodu, ustavni sudovi su posebnu pažnju ukazivali zaštiti osnovnih (ljudskih) prava koja garantuje ustav. Osim toga, prema tumačenju nekih od ustavnih sudova, načelo nadređenosti prava EU ne može da utiče na tzv. "ustavni identitet", tj. na one suštinske elemente nacionalnog ustava koji garantuju vrhovni suverenitet nacije. Najzad, ustavni sudovi su često primenjivali i teoriju *ultra vires*, odnosno zasnivali svoj stav u nekim pitanjima koja su se ticala prava EU na zaključku da su institucije EU (uključujući u pojedinim slučajevima i Sud EU) prekršile granice svojih nadležnosti koje su im dodeljene ugovorom o EU od strane država članica.

¹¹ Vid., na primer, čl. 167 Ustava Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.

Posmatrano po državama članicama, Ustavni sud **Austrije** je prihvatio načelo nadređenosti prava EU, čak i u slučajevima kada se radi o sukobu normi sa odredbama austrijskog ustava.¹² Ipak, u austrijskoj pravnoj teoriji ističe se stav da načelo nadređenosti ne bi važno za pitanja koja obuhvataju tzv. "ustavni identitet" države.

U istom duhu Ustavni sud **Belgije**, u slučaju 62/2016 od 28. 4. 2016.¹³ istakao je da "član 34 Ustava Belgije nikako ne daje mogućnost da se na diskriminatoran način dovede u pitanje nacionalni identitet koji podrazumeva osnovne političke i ustavne strukture i osnovne vrednosti i koje su povezane sa zaštitom koju Ustav pruža pravnim subjektima". Ovaj načelni stav ne znači međutim, da belgijski ustavni sud dovodi u pitanje načelo nadređenosti prava EU, kako se to pokazalo u presudi 57/2021 od 22. 4. 2022. kojom je Sud poništio odredbe belgijskog zakona u vezi sa skupljanjem elektronskih podataka jer nije bio u skladu sa odgovarajućom presudom Suda EU.¹⁴

Stav Ustavnog suda **Česke** takođe sadrži, s jedne strane, prihvatanje načela nadređenosti prava EU, a s druge strane naglašava da ovo načelo ne može da utiče na "suštinu državnog suvereniteta Česke Republike ili na suštinske osobine demokratske države zasnovane na vladavini prava".¹⁵

Ustavni sud **Danske** je u više presuda naglasio da je prenos dela suvereniteta danske države na Evropsku uniju ograničen i da je u pitanjima kod kojih propisi EU ne poštuju granice prenesenih nadležnosti, Ustavni sud Danske, a ne Sud EU, taj koji će tumačiti pravo bez obzira da li je Sud EU već doneo presudu u pravnom pitanju koje razmatra Ustavni sud. U ovom slučaju radi se o primeni tzv. teorije *ultra vires* (tj. da institucije EU razmatraju pitanja za koja nisu nadležna). Ovo načelo Ustavni sud Danske je između ostalog ponovio u presudi koja se odnosila na Lisabonski ugovor o EU od 20. 2. 2013.¹⁶

¹² Prema N. Petersen, P. Waslicyk, *The primacy of EU Law and the Polish constitutional law judgment*, study, Directorate General for Internal Politics, European Parliament, June 2022, 38.

¹³ Cour constitutionnelle - arrêt n° 62/2016 du 28 avril 2016 - Strada lex.

¹⁴ N. Petersen, P. Waslicyk, *op. cit.*, 40.

¹⁵ Slučaj "kvote za šećer" Ustavnog suda Češke, br. 50/04 od 8. 3. 2006.

¹⁶ Presuda Ustavnog suda Danske br. 199/2012 od 20. 2. 2013. H. P. Olsen, *The Danish supreme Court's Decision on the Constitutionality of Denmark's ratification of the Lisbon Treaty*, *Common Market Law Review* 50(2013)5, 150.

U **francuskom** pravosudnom sistemu, dva vrhovna suda predstavljaju Ustavni sud (*Conseil constitutionnel*) – za redovne sudove – i Državni savet (*Conseil d'Etat*) – za upravne postupke. Državni savet dugo u praksi nije prihvatao načelo nadređenosti prava EU držeći se stava da upravni sudovi nemaju mogućnost da nadziru zakone koje je usvojila Nacionalna skupština. Državni savet je, s druge strane, odbio da razmatra presude Suda EU na osnovu načela *ultra vires*. Ustavni sud je, sa svoje strane, razvio koncept *ustavnog identiteta*, koji je prema nekim ocenama za sada ostao "načelan i nije često primenjivan u praksi".¹⁷ U slučaju presude Suda EU u vezi sa skupljanjem elektronskih podataka pozivajući se na činjenicu da Ustav sadrži obaveze sa ciljem "zaštite osnovnih nacionalnih interesa".¹⁸

Prihvatanje načela nadređenosti prava EU u **Italiji** je bilo nešto složenije. U početku je najviši italijanski sud odbio da prihvati nadređenost prava EU pa je tako izbegao da uputi prethodno pitanje Sudu EU pravdajući ovaj postupak tezom da su italijanski pravni poredak i poredak EZ nezavisni i paralelni pravni sistemi. Ipak, 1984. godine, italijanski Ustavni sud je presudio da, i pored toga što EU nema moć da poništava italijanske zakone, u slučajevima kada propisi EU i Italije regulišu istu oblast, italijanski sud treba da prihvati pravo EU.¹⁹

Možda je sudska praksa **nemačkog** Saveznog ustavnog suda (SUS) izazvala najviše interesa kada se radi o primeni konstitutivnih pravnih načela iz prakse SEU. Praksa SUS je imala određeni uticaj i na druge ustavne sudove nekih država članica.

Nemački Savezni ustavni sud (SUS) je prvobitno prihvatio da je SEU proglasio sistem EZ za "samostalni pravni sistem". Međutim, već 1974. godine ovaj sud je izjavio da u slučaju sukoba komunitarnog i nacionalnog prava Savezni ustavni sud SRN može odrediti granice nadležnosti prava EZ. U presudama *Solange I* i *II* iz 1974. i 1975. godine²⁰ Sud je naglasio da u pitanjima poštovanja ljudskih prava komunitarno pravo nije iznad odredaba nemačkog ustava, ali da je moguće prihvatiti evropsku zaštitu ovih prava ukoliko je ona u skladu sa nemačkim

¹⁷ N. Petersen, P. Waslicyk, *op. cit.*, 47.

¹⁸ C-511/18 La Quadrature du Net.

¹⁹ S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2007, 136.

ustavnim principima.²¹ U ključnoj presudi *Brunner* iz 1993. godine²² koja se odnosila na ustavnost ugovora iz Mاستrihta, SUS je presudio da nemački Osnovni zakon ograničava prenos nadležnosti na EZ/EU, da je EU organizacija *sui generis*, a ne država zasnovana na demokratskim principima. SUS je stoga za sebe zadržao pravo da nadgleda obim nadležnosti EZ/EU i njihovu usklađenost u odnosu na Osnovni zakon SRN. Sud je ipak presudio da Nemačka može da ratifikuje ugovor iz Mاستrihta, pošto nemački parlament zadržava pravo prenosa (i povlačenja) nadležnosti vlade SRN na organe EZ/EU. Ovo je još detaljnije razjašnjeno u presudi Ustavnog suda povodom ratifikacije ugovora iz Lisabona.²³ Zanimljivo je da je tom prilikom Sud hipotetično istakao da "Nemačka ne bi mogla da se uključi u Evropsku federalnu državu na osnovu Osnovnog zakona, nego bi morala da u takvom slučaju usvoji novi ustav".²⁴ SUS je ovom prilikom razradio tzv. teoriju "ustavnog identiteta" koji bi sadržao suštinska ustavna pitanja koja su otporna na efekte komunitarnog prava.

U poslednje vreme, Ustavni sud Nemačke je potvrdio stav iz svoje sudske prakse da je nadležan da ocenjuje legalnost primarnog i sekundarnog zakonodavstva EU, što predstavlja direktno suprotstavljanje stavovima SEU. Svojom presudom iz 2014. godine tokom finansijske krize, u pitanju koje se odnosilo na pitanje nadležnosti Evropske centralne banke - ECB (slučaj *OMT Program*)²⁵ Ustavni sud je istakao da program Evropske centralne banke "OMT" nije u skladu sa nadležnostima ECB. Ova presuda je obnovila široku debatu pravnih teoretičara u SRN i šire u EU na temu poštovanja načela nadređenosti komunitarnog prava, uključujući i isključivu nadležnost Suda EU da u krajnjoj instanci tumači propise EU.

U novijem slučaju iz 2020. godine (*dr Weiss* od 5. 5. 2020) došlo je do daljeg proširenja efekata pravnih stavova. SUS sud je u suštini objavio direktni "rat" Sudu EU, donoseći presudu koja formalno i sadržinski odstupa od komunitarnog

²¹ Prema C. White, *National Constitutional Courts and the EU The Evolution of the Conseil Constitutionnel and the Bundesverfassungsgericht*, Civitas, 2014, <https://www.civitas.org.uk/content/files/NationalConstitutionalCourtsandtheEU.pdf>.

²² BVerfG. Urteil vom 12. Oktober 1993, Az. 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155.

²³ BVerfGE 123, 267 – Lisbon Decision (Lissabon-Urteil).

²⁴ D. Grimm *et al.*, "European Constitutionalism and German Basic Law", in *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law* (ed. A. Albi, S. Bardutzky), Asser Press, Springer, Berlin 2019, 421.

²⁵ BVerfG - 2 BvR 2728/13.

prava. Presuda je naime objavljena nakon što je Sud EU usvojio prethodno mišljenje²⁶ koje je predstavljalo odgovor na pitanja od strane tog istog Saveznog ustavnog suda SRN. Slučaj se odnosio na praksu Evropske centralne banke tokom finansijske krize da uspostavi program otkupa državnih papira (*Public Sector Asset Purchase Programme* – PSPP)²⁷ u cilju stabilizacije finansijskog tržišta. U pomenutom prethodnom mišljenju SEU je zaključio da je ECB delovala u skladu sa svojim nadležnostima i ovlašćenjima i da nije bilo kršenja prava EU. Međutim, umesto da prihvati stav SEU, nemački Sud je zasnivajući se na stavu da je SEU delovao izvan svojih nadležnosti (*ultra vires*) doneo sopstvenu presudu u kojoj je usvojio suprotne zaključke: da je ECB delovala izvan ovlašćenja kao i to da Sud EU takođe nije na odgovarajući način tumačio pravo EU. Ovom presudom, nemački SUS je očigledno napravio iskorak od ranije prakse koja ipak nije tako drastično dovodila u pitanje pravne tekovine EU.²⁸

Evropska komisija je protumačila presudu iz slučaja *Weiss* Saveznog ustavnog suda u Karlsruheu (*Karlsruhe*) kao oblik kršenja odredaba ugovora o EU od strane Nemačke. U skladu sa ovim, pokrenula je redovni postupak protiv države članice koja ne poštuje propise Unije kako se to predviđa članom 258 Ugovora o funkcionisanju EU. Evropska komisija je u junu 2021. godine uputila "obrazloženo mišljenje", što predstavlja prvu fazu postupka iz člana 258.²⁹

Imajući u vidu da nemačka vlada ima vrlo ograničen uticaj na Savezni ustavni sud, ostaje otvoreno pitanje kako će se nastaviti ovaj otvoreni pravnički rat između dve visoke jurisdikcije. Nema sumnje da će ovaj spor imati šire posledice na stanje pravnog sistema, pa i na političku situaciju u Evropskoj uniji.³⁰ Kako je

²⁶ Case C-493/17 *Weiss* of 11 December 2018.

²⁷ Urteil vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15.

²⁸ U ovom smislu vid. zaključak P. Eleftheriadis, *The German Constitutional Court's Weiss judgment is a Failure of German Constitutionalism*, May 2020, Policy Brief No. 116/2020, ELIAMEP, Athens, https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2020/05/NEW_PolicyPaper-No116-Pavlos-Eleftheriadis_REVISED-v-2-PE-15_05_20-.pdf. Za drugačiji stav zasnovan na teoriji "ustavnog pluralizma" vid. T. Capeta, *The Weiss/PSPP Case and the Future of Constitutional Pluralism in the EU* (October 1, 2020), <https://ssrn.com/abstract=3719419>; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3719419>.

²⁹ June infringements package: key decisions, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743.

³⁰ German court ruling may mark the turning point towards EU's disintegration, <https://www.irishtimes.com/business/economy/german-court-ruling-may-mark-the-turning-point-towards-eu-s-disintegration-1.4252331>.

to istakao belgijski član Evropskog parlamenta *Guy Verhofstadt*: "Ako svaki ustavni sud svake države članice počne tumačiti šta Evropa može, a šta ne može, onda je to početak kraja."³¹

III Praksa Ustavnog suda Poljske – novi izazov za primenu načela nadređenosti u pravu EU

Za razliku od SUS Nemačke ili nekih drugih ustavnih sudova koji su načelo nadređenosti komunitarnog prava dovodili u pitanje u pojedinim konkretnim slučajevima, presuda Ustavnog suda Poljske od 7. 10. 2021. ide mnogo dalje jer u potpunosti odbacuje odredbe osnovnih ugovora o EU kao suprotne poljskom ustavu, kada je u pitanju tumačenje pravosudnih reformi u Poljskoj.

Ova presuda je donesena u kontekstu i kao posledica radikalnih promena u poljskom političkom i pravnom sistemu od 2015. godine, nakon dolaska na vlast desničarske i evroskeptične stranke "Zakona i pravde" (PiS). Poljska izvršna vlast je od tada sprovela niz pravosudnih reformi sa ciljem povećanja kontrole sudskih vlasti, posebno jačajući ulogu tzv. "disciplinskog odeljenja" ustavnog suda. Ove reforme su bile predmet razmatranja pred Sudom EU,³² koji je u nekoliko slučajeva zaključio da promene u Poljskoj utiču na nezavisnost i nepristrasnost sudova, čime se dovode u pitanje načela iz članova 2 i 19 Ugovora o EU (vladavina prava i obezbeđenje delotvorne pravne zaštite prava EU).³³ Ovim povodom SEU je usvojio i privremene mere čiji je cilj suspenzija odgovarajućih pravila o pravosuđu u Poljskoj. Imajući u vidu da Poljska nije primenila privremene mere, SEU je, na zahtev Evropske komisije, u oktobru 2021. godine usvojio odluku o finansijskim sankcijama protiv Poljske u iznosu od 1 milion evra dnevno.³⁴

³¹ Prema J. Tošić, Sud pravde EU kao poslednja nada za sunovrat vladavine prava u Poljskoj – poseban osvrt na pravosudnu reformu, *Evropsko zakonodavstvo*, XX(2021)75, 73.

³² Radi se o više slučajeva u periodu 2018-2021: Case C-441/17 *Commission v Poland (Białowieża Forest)*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 17 April 2018; Case C-619/18 *Commission v. Poland (Independence of the Supreme Court)*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 24 June 2019; Case C-192/18 *Commission v. Poland (Independence of ordinary courts)*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 November 2019; Case C-791/19 *Commission v. Poland (Régime disciplinaire des juges)*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 July 2021.

³³ Detaljnije o poljskim pravosudnim reformama vid. J. Tošić, *op. cit.*, 75-79.

³⁴ ECJ hits Poland with €1 million/day penalty for failing to comply with court order, <https://macmillan.yale.edu/news/ecj-hits-poland-eu1-millionday-penalty-failing-comply-court-order>.

Kao reakcija na presude Suda EU, predsednik Vlade Poljske je pokrenuo postupak pred poljskim Ustavnim sudom oko usklađenosti propisa EU sa poljskim ustavom. Mišljenjem o usklađenosti određenih odredbi Ugovora o EU sa poljskim Ustavom (K 3/21) Ustavni sud Poljske je istakao da su članovi 1 i 19 u vezi sa članovima 4 i 19 Ugovora o EU (na osnovu kojih je Sud EU izneo svoje stavove o određenim pravima i mogućnosti delovanja poljskih sudija) u suprotnosti sa Ustavom Poljske. Prema većini analiza, ova presuda poljskog Ustavnog suda predstavlja potpuno odbacivanje načela nadređenosti prava EU.³⁵

Navedena presuda Ustavnog suda Poljske predstavlja samo jedan od elemenata političko-pravnog nadmetanja koje se vodi između institucija EU u Briselu i Varšave još od 2015. godine i koja je imala trend eskalacije do momenta burnih geopolitičkih promena u Evropi, koje je uzrokovao rat u Ukrajini (24. februar 2022).

U reakciji od 7. 10. 2021. na presudu poljskog Ustavnog suda, Evropska komisija je ponovila da pravni poredak EU počiva na načelima nadređenosti komunitarnog prava i činjenici da su sve presude Suda EU obavezujuće za države članice, uključujući i za nacionalne sudove. Evropska komisija je potvrdila svoj institucionalni položaj "čuvara pravnih obaveza" koje proizilaze iz pravnih tekovina EU. U decembru 2021. godine Evropska komisija je pokrenula postupak protiv Poljske pred Sudom EU za nepoštovanje prava EU, kao posledicu presude Ustavnog suda Poljske.³⁶

Imajući u vidu drastičan pristup poljskog Ustavnog suda u presudi iz oktobra 2021. godine, ipak ne bi trebalo očekivati da ona ima onakav uticaj kakav je praksa nemačkog Saveznog ustavnog suda do sada imala na druge ustavne sudove, odnosno na proces uobličavanja evropskog pravnog sistema. U svom izveštaju o vladavini prava u državama članicama iz jula 2022. godine,³⁷ Evropska komisija je ponovo navela da Poljska nije uskladila strukturno pitanja nezavisnosti pravosudnog saveta (odnosno pitanje postavljanja i eventualnog sankcionisanja sudija) na koja su ukazali Sud EU i Sud za ljudska prava (Saveta Evrope) i da je i pored najava Poljske da će izvršiti određene promene u

³⁵ European Commission reaffirms the primacy of EU law, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_5142.

³⁶ EU starts legal steps against Poland over constitutional court ruling, <https://www.reuters.com/world/europe/eu-starts-legal-steps-against-poland-over-constitutional-court-ruling-2021-12-22/>.

³⁷ European Commission, 2022 Rule of Law Report, Luxembourg, 13. 7. 2022 COM(2022) 500 final.

pravosudnom sistemu, pitanje načina izbora i nadzora nad radom sudija i dalje sporno.

Spor između Evropske komisije i Poljske treba u prvom redu posmatrati u kontekstu ideološkog konflikta između zagovornika uloge država članica kao odlučujućih i krajnjih činilaca u procesu odlučivanja u EU, s jedne strane, i zagovornika daljeg procesa evropske integracije, s druge strane, koji u prvom redu insistiraju na "unitarnim" i vrednosnim aspektima EU, uključujući posebno i pitanje vladavine prava (onako kakvo je ono viđeno iz ugla klasičnog liberalizma i načela podele vlasti u državi, odnosno striktnog razdvajanja izvršne i zakonodavne od pravosudne vlasti). U ovom okviru, presuda poljskog Ustavnog suda K 3/21 predstavlja najdirektniji udar na klasične pravne temelje Evropske unije, onako kako ih tumače i zastupaju Sud EU, odnosno Evropska komisija. S druge strane, reakcije poljskih organa (Vlade, odnosno Ustavnog suda) mogu da se tumače kao i "poslednja linija odbrane" nacionalnog suvereniteta pred sve invazivnijim nastojanjem institucija EU da nadziru i utiču i na pitanja koja, načelno posmatrano, nisu direktno regulisana ugovorima o EU (poput npr. uređenja pravosudnog sistema država članica EU). U konkretnom slučaju, stavove evropskih institucija deli i većina drugih članica EU – a posebno onih starijih članica, poput SRN ili zemalja Beneluksa – što se takođe tumači ideološkim sukobom po liniji podele između "zapada" i "istoka" (zemlje Centralne i istočne Evrope) Evropske unije, odnosno otpora prema pojavi režima "neliberalne" demokratije.

IV Zaključak

Odavno je ukazano da je XXI vek postao vek različitih kriza Evropske unije koje su možda kulminirale sa brexitom – izlaskom Ujedinjenog Kraljevstva iz Unije. Pritisak krize je primetan i kada je u pitanju odnos prema nekim od glavnih okosnica evrointegracijskog projekta, poput evrozone (zaduženosti i privreda Italije i dr.), prihvatanja ideologije liberalnog političkog sistema i teme federalizacije EU (nasuprot populizmu i nacionalizmu, idejama neliberalne demokratije, pojavi političko-vrednosnih razlika između država članica po linijama zapad/istok), pravila o slobodi kretanja (funkcionisanje Šengenskog prostora tokom pandemije i odnos prema spoljnim migrantima), kao i odnosu prema pravnom sistemu EU, posebno u kontekstu primene načela nadređenosti prava EU.

Postavlja se pitanje da li je i funkcionisanje pravnog sistema EU, onako kako ga određuju ugovori EU i praksa Suda EU, došlo u krizu pod pritiskom naraslog nacionalizma u pojedinim državama članicama koji neminovno, osim političke sfere, prodiere i u druge državne institucije, uključujući i pravosuđe. U tom pogledu, posebno osetljivu ulogu imaju ustavni sudovi država članica, koji su,

više nego drugi delovi pravosudnog sistema posebno osetljivi i uticajni kada je u pitanju funkcionisanje državnog poretka, kao i artikulisanje nacionalnog pravnog sistema u kontaktu sa spoljnim činionicima.

Ne treba posebno isticati da pitanje primene načela nadređenosti prava EU ima suštinsku ulogu u održavanju koherencije celokupnog pravnog sistema Unije u svim njenim članicama. EU je specifična "zajednica prava". U ovom tekstu ukazali smo da postoje vrlo različite recepcije načela nadređenosti i primeri u praksi ustavnih sudova pojedinih država članica – od onih koji na neki način nastoje da usklade poštovanje najvišeg pravnog akta države sa primenom evropskih pravila, do ustavnih sudova koji na različite načine ograničavaju primenu načela nadređenosti (ustavna zaštita osnovnih prava, primena doktrine ustavnog identiteta, korišćenje načela *ultra vires* i sl.). Posebno je karakteristična praksa ustavnog suda SRN, koja ilustruje tendenciju promenjenog pristupa u primeni načela nadređenosti prava EU (uključujući i presude Suda EU).

Stoga se, posmatrano iz ugla prakse ustavnih sudova može zaključiti da u ovom momentu, u pitanjima odnosa komunitarnog prava i ustavnih normi ne postoji primena jedinstvenog načela nadređenosti, nego neka vrsta "pluralizma" u interpretacijama ovog načela od strane različitih ustavnih sudova.³⁸ Kako je istakla M. Klas, *"dok je načelo nadređenosti primenjeno u osnovnom nacionalnom zakonodavstvu u velikoj meri prihvaćeno, isto se ne može reći kada je u pitanju primena ustavnih pravila. U ovom slučaju, trendovi idu u suprotnom pravcu, pošto sve više država članica uslovljava primenu prava EU njegovom usklađenošću sa osnovnim načelima nacionalnih ustava."*³⁹

Nedavna presuda Ustavnog suda Poljske otišla je međutim i mnogo dalje od bilo kog ustavnog suda drugih država članica. Njom je praktično u potpunosti odbačeno načelo nadređenosti prava EU, odnosno stavovi Suda EU kada je u pitanju njihov efekat na poljski pravosudni sistem. Ovim je poljski Ustavni sud uputio pravi izazov postojećem pravnom i institucionalnom sistemu EU. Ostaje da se vidi kako će biti razrešen ovaj vrlo ozbiljan političko-pravni sukob koji se razvio između institucija EU (Evropske komisije i Suda EU), s jedne strane i Vlade i Ustavnog suda Poljske, s druge strane, i koji bi mogao imati i mnogo šire efekte nego što je samo stanje u oblasti poljskog pravosuđa. Ipak, radikalnost presude poljskog Ustavnog suda u dobroj meri marginalizuje mogućnost

³⁸ Up. M. Claes, *op. cit.*, 186.

³⁹ *Ibid.*, 184.

njegovog šireg uticaja, za razliku od postojeće prakse Saveznog ustavnog suda SRN kada se radi o primeni načela nadređenosti prava EU.

Duško Lopandić *

Polish challenge – the principle of primacy in EU law and the practice of the constitutional courts of the Member States

Abstract

The principle of primacy (superiority) of EU law in relation to national norms represents, along with the principle of direct effect, one of the main principles of the legal system of the European Union, which has been developed in the practice of the Court of Justice of the European Union. Applying this principle ensures legal compliance and balanced application of law in all European Union states. The article examines the issue of the application of the principle of primacy in the practice of the constitutional courts of some member states, especially the Constitutional Court of Germany and the Constitutional Court of Poland. In the conclusion of the article, it is emphasized that the trends in the legal practice of constitutional courts are going towards increased relativization of the issue of the application of the principle of primacy. In fact, more and more constitutional courts of the member states condition the application of EU law on its compliance with the basic principles of national constitutions. This is particularly drastic in the recent ruling of the Constitutional Court of Poland, which virtually rejected the principle of primacy and declared it unconstitutional. This ruling in a broader sense calls into question the functioning and coherence of the entire EU legal system, including the issue of the rule of law.

Keywords: Primacy Principle, EU law, constitutional courts, EU Court.

* PhD, Full Time Professor, University Business Academy, Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad, Serbia.

Literatura

- Capeta, T. The Weiss/PSPP Case and the Future of Constitutional Pluralism in the EU (October 1, 2020), <https://ssrn.com/abstract=3719419>, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3719419>.
- Cartou, L. *Communautés européennes*, Dalloz, Paris 1979.
- Medović, V. (ur), *Pojmovnik EU*, Delegacija EU, Beograd 2018.
- Claes, M. „The Primacy of EU Law in European and National Law“, in *The Oxford Handbook of European Union Law* (eds. A. Arnulf and D. Chalmers), Oxford Press, 2015, 178-211.
- Grimm D. *et al.* „European Constitutionalism and German Basic Law“, in *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law* (eds. A. Albi and S. Bardutzky), Asser Press, Springer, Berlin 2019, 407-492.
- Eleftheriadis, P. The German Constitutional Court’s Weiss judgment is a Failure of German Constitutionalism, May 2020, Policy Brief No. 116/2020, ELIAMEP, Athens, https://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2020/05/NEW_PolicyPaper-No116-Pavlos-Eleftheriadis_REVISED-v-2-PE-15_05_20-.pdf.
- European Commission, 2022 Rule of Law Report, Luxembourg, 13. 7. 2022 COM(2022) 500 final.
- Hiks, S. *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2007.
- Lopandić, D. „Lisabonski ugovor i reforma Evropske unije“ u: *Vodič kroz pravo Evropske unije* (ur. B. Babić), IMPP, Službeni glasnik, Pravni fakultet, Beograd 2009.
- Lopandić, D. *Evropska integracija između nacije i globalizacije*, Arhipelag, Beograd 2018.
- Olsen, H. P. The Danish supreme Court’s Decision on the Constitutionality of Denmark’s ratification of the Lisbon Treaty, *Common Market Law Review* 50(2013)5, 1489–1504.
- Petersen, N., Waslicyk, P. The primacy of EU Law and the Polish constitutional law judgment, study, Directorate General for Internal Politics, European Parliament, June 2022, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2022\)734568](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2022)734568).

Tošić, J. Sud pravde EU kao poslednja nada za sunovrat vladavine prava u Poljskoj – poseban osvrt na pravosudnu reformu“, *Evropsko zakonodavstvo*, XX (2021)75, 73-89.

Vukadinović, R. *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Udruženje za evropsko pravo, Kragujevac 2012.

White, C. National Constitutional Courts and the EU The Evolution of the Conseil Constitutionnel and the Bundesverfassungsgericht, Civitas, London 2014,

<https://www.civitas.org.uk/content/files/NationalConstitutionalCourtsandtheEU.pdf>.

Sudska praksa

Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union, Ref. No. K 3/21, <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>

Cour constitutionnelle - arrêt n° 62/2016 du 28 avril 2016 - Strada lex.

BVerfG. Urteil vom 12. Oktober 1993, Az. 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, 155.

BVerfGE 123, 267 – Lisbon Decision (Lissabon-Urteil).

BVerfG - 2 BvR 2728/13.

Urteil vom 05. Mai 2020 - 2 BvR 859/15.

Case C-441/17 *Commission v Poland (Białowieża Forest)*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 17 April 2018.

Case C-619/18 *Commission v. Poland (Independence of the Supreme Court)*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 24 June 2019

Case C-192/18 *Commission v. Poland (Independence of ordinary courts)*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 November 2019.

Case C-791/19 *Commission v. Poland (Régime disciplinaire des juges)*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 July 2021.

Case 6/64 *Costa v. ENEL* (1964), ECR 585 (1964).

Case 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, ECR 1125 (1972).

Case 26/62 *Van Gend en Loos v Nederlandse Tariefcommissie*, (1963) ECR 1.

Case C-493/17 *Weiss* of 11 December 2018, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 11 December 2018.

Joined Cases C-511/18, C-512/18 and C-520/18 *La Quadrature du Net*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 6 October 2020.

Slučaj "kvote za šećer" Ustavnog suda Češke, br. 50/04 od 8. 3. 2006 (2006/03/08 - Pl. ÚS 50/04: Sugar Quotas III).

Presuda Ustavnog suda Danske br. 199/2012 od 20. 2. 2013.

Internet izvori

ECJ hits Poland with €1 million/day penalty for failing to comply with court order, <https://macmillan.yale.edu/news/ecj-hits-poland-eu1-millionday-penalty-failing-comply-court-order>.

EU starts legal steps against Poland over constitutional court ruling, <https://www.reuters.com/world/europe/eu-starts-legal-steps-against-poland-over-constitutional-court-ruling-2021-12-22/>.

European Commission reaffirms the primacy of EU law, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_5142.

German court ruling may mark the turning point towards EU's disintegration, <https://www.irishtimes.com/business/economy/german-court-ruling-may-mark-the-turning-point-towards-eu-s-disintegration-1.4252331>.

June infringements package: key decisions, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743.

Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006 i 115/2021.