

(На)враќање кон основите: Начелото на примат (супрематичност) на правото на Европската Унија во светлото на актуелните случувања

1. Вовед

Денес, седум децении од почетокот на евроинтеграцискиот проект, за огромното мнозинство држави-членки начелото на примат (супрематичност) на правото Европската Унија не претставува спорно прашање, до тој степен што тоа има добиено близу аксиоматски квалитет како една „даденост“ која државите членки на Унијата отсекогаш биле должни да ја прифатат. Во исто време, од страната на одредени држави-членки, сведоци сме на тенденции на отворено спротивставување (првенствено) од нивните уставните судови да обезбедат целосен примат на правото на ЕУ во националниот правен поредок. Овој труд се навраќа на начелото на примат (primacy) на правото на Европската Унија како едно од фундаменталните правни начела преку кои се овозможува Европската правна интеграција и врз кои почива правниот поредок на Унијата. Ваквото навраќање доаѓа во вистински момент, имајќи ја предвид пресудата на полскиот Уставен трибунал од 7 октомври 2021 година, која силно одекна во европските кругови. Со оваа пресуда поедини одредби од Договорите на Унијата беа прогласени за спротивни на полскиот Устав, со што беше директно оспорено важењето на начелото на примат. Потенцијалните импликации, кои би произлегле од изреките на полскиот Уставен трибунал би можеле да бидат далекосежни и да го загорат единството и автономијата на правниот поредок на Унијата. Од овие причини, се чини дека денес, како никогаш претходно, униформното почитување и примена на начелото на примат од страна на државите членки се сериозно доведени во прашање.

Начелото на примат на правото на ЕУ над националното право, заедно со начелото на директен ефект, се *лейшоло* на правниот поредок на Унијата, кое ги гарантира единството и кохерентноста на овој поредок. Анализата што следува има цел да даде ново, свежо видување на начелото на примат, разгледувајќи ги актуелните трендови во судската практика на два уставни суда на држави-членки на Унијата (германскиот Федерален Уставен суд и полскиот Уставен трибунал), во контекст на прашањето за целосно и безусловно прифаќање на приматот на правото на ЕУ.

2. Што точно опфаќа обврската за државите членки да гарантираат примат на правото на ЕУ во нивните национални поредоци?

Специфично е тоа што на ниту едно место во Договорите на Унијата (Договорот за функционирање на ЕУ, Договорот за Европска Унија и Договорот за Евроатом) начелото на примат на правото на ЕУ не е изречно споменато. Впрочем, во Договорите на Унијата воопшто и не се споменува зборот „примат“. Исклучок во оваа смисла е Декларацијата бр.17 приложена кон Ли-

Summary

(RE)TURNING TO THE BASICS: THE PRINCIPLE OF PRIMACY (SUPREMACY) OF THE EUROPEAN UNION LAW IN THE LIGHT OF CURRENT DEVELOPMENTS

Assoc. Prof. Iлина Cenevska, PhD
Faculty of Law "Iustinianus Primus" - Skopje

This review goes back to the principle of supremacy of the European Union law as one of the fundamental legal principles that enable European legal integration and on which the legal order of the Union is based. The offered analysis aims to give a new, fresh view of the principle of primacy, viewed from the aspect of the latest developments in the European Union. This return comes at the right time, given the ruling of the Polish Constitutional Court on 7 October 2021, which resonated strongly in European circles. This judgment declared certain provisions of the Treaties of the Union contrary to the Polish Constitution, which directly challenged the validity of the principle of primacy. The rulings of the Polish Constitutional Tribunal could have far-reaching implications for the unity and autonomy of the legal order of the Union. For these reasons, it seems that today, as never before, the uniform observance and application of the principle of primacy by the member states of the Union is seriously questioned.

сабонскиот договор (2007), во која претставниците на државите членки изјавуваат дека, во согласност со воспоставената судска практика на Судот на правдата на Европската Унија, Договорите и законодавството на Унијата донесено врз основа на Договорите имаат примат во однос на законодавството на државите членки, според условите утврдени во судската практика на Судот на правдата на ЕУ (понатаму во текстот, Суд на правдата). Во Декларацијата се цитира мислењето бр. 11197/07 (JUR 260) на Правната служба на Советот на министри во врска со приматот на законодавството на ЕУ, кое датира од 22 јуни 2007 година. Во Мислењето се наведува дека од судската практика на Судот на правдата произлегува дека приматот на правото на ЕУ е „клучно начело“ на правото на Унијата, додека фактот што начелото



Поштенцијалнише импликацији, кои би произлегле од изрекише на полскиот Уставен трибунал би можеле да бидат далеку и да го загрожат единството и автономијата на правниот поредок на Унијата.

дот на правдата прашувајќи кои одредби треба да ги примени – подоцнежните законски одредби или ДЕЗ? Судот на правдата истакна дека „[п]равото што произлегува од Договорот како независен извор на право, поради неговата специјална природа, не може да биде надминато со домашните правни одредби, независно од нивната рамка, а притоа да не биде лишено од неговиот карактер како право на Заедницата, и притоа да не бидат доведат во прашање правните основи врз кои се темели Заедницата“.¹⁰ На тој начин, во случај на судир меѓу засегнатите домашни одредби и правото на ЕУ, без разлика дали претходните се „врамени“ во законски или уставен акт, предност ќе имаат одредбите од правото на ЕУ – правејќи ги домашните одредби непримени во дадениот случај. Оваа обврска за гарантирање на апсолутен примат се оправдува со тоа што „[п]реносот од страна на државите-членки, на правата и обврските што произлегуваат од Договорот, од нивните домашни правни системи во корист на правниот систем на Заедницата, со себе носи ширако ограничување на нивните суверени права“.¹¹ Последната формулација е од суштинско значење и зборува за самата природа на Унијата и динамиката на односите меѓу Унијата и државите членки. Имено, како членки на Унијата, државите се обврзале на правила кои важат подеднакво за сите нив, правејќи го приматот на правото на ЕУ еден вид на „all or nothing“ зделка за чие прифаќање Судот на правдата не дозволува селективен пристап.

Во случајот *Internationale Handelsgesellschaft mbH*¹² се работеше за судир на одредби од регулативи на ЕЗ од областа на земјоделската политика со одредби од германскиот Устав. Првите побаруваа лиценца за извоз на одредени производи и плаќање на депозит што може да биде одземен доколку извозот не се изврши за време на периодот на важење на лиценцата. Германскиот Федерален Уставен суд (ФУС) сметаше дека овој систем на депозити е спротивен на принципите на слобода на дејствување и располагање, економската слобода и пропорционалноста, утврдени со германскиот Устав. Но одговорот што го даде Судот на правдата беше дека „[п]римената на правни правила или концепти на националното право со цел да се оценува валидноста на мерките, усвоени од институциите на Заедницата би имала штетен ефект по единството и ефикасноста на правото на Заедницата“, како и тоа дека валидноста на мерките на Заедницата „може единствено да биде оценувана во светлото на правото на

Заедницата“.¹³ Така, поради природата на правото, кое произлегува од Договорот за ЕЗ како независен извор, ова право не може да биде подредено под правилата на националното право, независно од нивната рамка, „без притоа да биде лишено од неговиот карактер на право на Заедницата и без да бидат проблематизирани правните основи на самата Заедница“.¹⁴

Дополнително, Судот на правдата во неколку свои пресуди потсети дека начелото на примат воспоставува предност (предимство, *pre-eminence*) за правото на Унијата над правото на државите членки, барајќи сите органи на државите членки да обезбедат целосен ефект на одредбите од правото на ЕУ, така што правото на државите членки не би можело да го загрози ефектот што им се дава на тие одредби.¹⁵

Претходно цитираните изреки на Судот на правдата, дадени во прилог на апсолутниот примат, недвосмислено водат кон заклучокот дека од денешна гледна точка е излишно да се даваат дополнителни аргументи во „одбрана“ на приматот на правото на ЕУ врз националните закони и устав. Имено, правото на ЕУ претставува составен дел од правните поредоци на државите членки, како право што треба тие соодветно да го спроведуваат и применуваат. Анализата што следува ќе се фокусира на Германија и Полска, чии неодамнешни пресуди на нивните уставни судови го проблематизираа приматот на правото на ЕУ над националните уставни, изразувајќи резервиран став кон начелото на примат.

3. Спротивставување на апсолутниот примат на правото на ЕУ

3.1. Пресудише на германскиот Федерален Уставен суд

Од погорните пресуди произлегува дека Судот на правдата не остава простор за алтернативно толкување, ниту за селективна примена на начелото на примат во ситуациите што би се поставувањето на ова начело до денес, постојат уставни судови што изразиле отпор кон прифаќање на апсолутниот примат на

(Продолжува на 41-ва страница)

¹⁰ *Ibid* [додаден курзив].

¹¹ *Ibid* [додаден курзив].

¹² Случај, C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel* (1970) ECR 1125.

¹³ *Ibid*.

¹⁴ *Ibid* [додаден курзив].

¹⁵ Види, меѓу другото, C-573/17 *Popławski*, EU:C:2019:530, пара. 53, 54; C-261/20 *Thelen Technopark Berlin GmbH*, ECLI:EU:C:2022:33, пара. 25.

правото на ЕУ над националното право. Во таа насока, германскиот Федерален Уставен суд (ФУС) се издвојува како еден од своите одлуки, ФУС делумно ги доведе во прашање основите на држиме на пресудите *Solange I* и *Maastricht Treaty*, како и најскортата на одлуки, усвоени од Европската централна банка.

Во случајот *Solange I*,¹⁶ германскиот ФУС заклучи дека, со оглед на тоа што правото на ЕЗ во тоа време (седумдесеттите години на минатиот век) сè уште не беше достигнало ниво на

членки, каде што германскиот ФУС ја истакна важноста на сувереноста на германската држава и ја потврди својата надлежност да ја оценува компатибилноста на правото на ЕЗ со германскиот Устав, уверувајќи дека тој и понатаму ќе продолжи да оценува дали при усвојување на правните акти ЕЗ ги пречекорила своите надлежности.¹⁷ Воедно, ФУС предупреди дека доколку претходното не се почитува, Германија, како една од државите основачки на ЕЗ, која во перспектива го има своето долготрајно членство во неа, во крајна инстанција, би била принудена да се откаже од овој статус со цел да го зачува атрибутот на целосно суверена држава.¹⁸

Меѓу другото, аргумент што има значајно место во анализата на отпорот кон апсолутниот примат е тоа што ФУС ги каракте-



Начелошото на приматот на правото на ЕУ над националното право, заедно со начелошото на директниот ефект, се лейилошото на правниот поредок на Унијата, кое ги гарантира единството и кохерентноста на овој поредок.

заштита на фундаменталните човекови права еквивалентно на она од националното уставно право, како и поради тоа што ЕЗ како систем (во тоа време) не уживаше слично ниво на демократски легитимитет за остварување на законодавните надлежности, ФУС ќе продолжи да го оценува секундарното право на Заедницата според стандардите на германскиот Устав.¹⁷ Според ФУС, сè додека системот на ЕЗ нема кодификуван каталог за човекови права соодветен на оној што е содржан во германскиот устав, како и *високи демократски* законодавен процес, ФУС ќе го користи своето право да ја оценува усогласеноста на правото на Заедницата со германскиот Устав.¹⁸ Се разбира, од денешна перспектива, како резултат на подоцнежното усвојување и стапување во сила на Повелбата за фундаментални права на ЕУ и реформите на законодавниот процес во ЕУ, овој аргумент ја губи својата валидност.

Подоцна, во случајот *Maastricht Treaty*, се испитуваше односот меѓу надлежностите на ЕЗ и надлежностите на државите

прираше државите членки како „*zosiogari* (masters, англ.) на Договорите на Унијата“, потсетувајќи дека ниту Судот на правдата, ниту другите институции на ЕУ не можат да ги толкуваат Договорите на Унијата „на начин што ќе ги прошират нејзините надлежности“.²¹

Противењето на германскиот ФУС не запре тука. Најнова во серијата пресуди против апсолутниот примат е пресудата од 5 мај 2020 година, во врска со пропустот на германската влада и Бундестагот да обезбедат укинување или неспроведување на Одлуки на Управувачкиот совет на Европската централна банка (ЕЦБ) за програмата за набавки во јавниот сектор.²² Во оваа пресуда, ФУС заклучи дека Одлуките на ЕЦБ излегуваат надвор од надлежностите на Унијата. Пресудата дојде како директна

¹⁶ German Federal Constitutional Court, *Maastricht Treaty* judgment, BVerfGE 89 (1993), 188-190.

¹⁷ *Ibid* [додаден курсив].

¹⁸ *Ibid* [додаден курсив]; Претходно, германскиот Федерален Уставен суд те кажа истото во пресудата во случајот *Kloppenburg* (BVerfGE 75 (1988), 242).

²² German Federal Constitutional Court, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020, 2 BvR 859/15 - 2 BvR 1651/15 - 2 BvR 2006/15 - 2 BvR 980/16, Re. Decisions of the Governing Council of the European Central Bank of 22 January 2015 on an expanded asset purchase programme (ECB/2015/100) [пресуда од 5 мај 2020 година].

¹⁶ German Federal Constitutional Court, Judgment of 29 May 1974 - 2 BvL 52/71 (BVerfGE 37, 273).

¹⁷ *Ibid*.

¹⁸ *Ibid* [додаден курсив].

последича на пресуда, донесена од Судот на правдата во постапката за претходно одлучување во случајот *Weiss and Others*²³ – постапка иницирана од ФУС, која се однесуваше на истата програма за јавни набавки. ФУС заклучи дека со пресудата во *Weiss*, Судот на правдата го иречекорил својот мандат, воспоставен преку функциите, кои му се доделени со член 19(1) втора сентенција од Договорот за Европска Унија (ДЕУ),²⁴ давајќи толкување на Договорите, што е неразбирливо и што, објективно гледано, би морало да се смета за произволно.²⁵ Според ФУС, доколку Судот на правдата ја иремине границата на својот мандат, неговите пресуди повеќе не влегуваат во опфатот на член 19(1) втора сентенција од ДЕУ; додека, што се однесува до Германија, овие пресуди го немаат минимумот демократски легитимитет неопходен според член 23(1) втор потстав во врска со член 20(1) и (2) и член 79(3) од германскиот Устав.

Меѓу другото, ФУС се задржа на испитување на пропорционалноста на засегнатите мерки, истакнувајќи дека „[в]о контекст на разграничување на надлежностите меѓу Унијата и државите членки, принципот на пропорционалност и севкупната правна оцена опфатена со него се од големо значење за принципите на демократија и народен суверенитет“.²⁶ ФУС додаде дека „[н]епочитувањето на овие барања потенцијално ги поместува основите за распределба на надлежностите во ЕУ, нарушувајќи го принципот на пренесени (conferred) надлежности“.²⁷ На овој начин, потсетувајќи на важноста за правилно разграничување на надлежностите меѓу Унијата и државите членки, ФУС одново ја актуелизираше *Kompetenz-Kompetenz* дилемата за тоа кому му припаѓа највисокиот авторитет да одлучува за разграничување на надлежностите меѓу ЕУ и државите членки.²⁸

Понатаму, ФУС заклучи дека Програмата за јавни набавки би го задоволрила принципот на пропорционалност само доколку таа претставува соодветно и неопходно средство за постигнување на целта; принципот на пропорционалност бара целта на Програмата и нејзините ефекти врз економската политика да бидат идентификувани, евалуирани и избалансирани едните во однос на другите.²⁹ Така, во услови каде што целта на Програмата се спроведува безусловно, а се игнорираат нејзините ефекти, принципот на пропорционалност, предвиден со член 5(1) втора сентенција³⁰ и член 5(4) од ДЕУ, очигледно се занемарува.³¹

²³ C-493/17 *Weiss and Others*, ECLI:EU:C:2018:1000 (пресуда од 11 декември 2018 година).

²⁴ Член 19(1) втора сентенција ДЕУ: „Судот на правдата на ЕУ се грижи при толкувањето и примената на Договорите правото да биде почитувано“.

²⁵ German Federal Constitutional Court, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020, 2 BvR 859/15 - 2 BvR 1651/15 - 2 BvR 2006/15 - 2 BvR 980/16.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Повеќе за оваа доктрина во P. Craig and G. De Burca, *EU Law: Text, Cases and Materials* (2011), стр. 268-283.

²⁹ German Federal Constitutional Court, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020, 2 BvR 859/15 - 2 BvR 1651/15 - 2 BvR 2006/15 - 2 BvR 980/16.

³⁰ Член 5(1) ДЕУ: „Ограничувањата на надлежностите на Унијата се регулирани со начелото на пренос (conferral). Користењето на надлежностите од страна на Унијата се регулира со начелата на супсидијарност и пропорционалност.“

³¹ Член 5(4) ДЕУ: „Според начелото на пропорционалност, содржината и формата на дејствувањето на Унијата нема да ги надмине границите на она што е потребно за остварување на целите од Договорите.“

Институциите на Унијата го применуваат начелото на пропорционалност на начин дефиниран во Протоколот за примена на начелата на супсидијарност и



Претходните изреки на германскиот ФУС може да се сфатат како оспорување на начелото на примат, сфатено во неговиот полн опфат и смисла. Како последица на оваа пресуда на ФУС, Европската комисија отвори постапка против Германија поради повреда на правото на ЕУ, но неодамна, во декември 2021 година, постапката беше затворена.³² За ова ќе стане збор понатаму во трудот.

3.2. Пресудата на полскиот Уставен трибунал од 7 октомври 2021 година

Во претходно разгледаните пресуди на германскиот ФУС беа презентирани аргументи против признавање целосен примат на правото на ЕУ, преку кои беше изразена недоверба во врска со начинот на кој Унијата ги врши законодавните надлежности, кои ѝ се доделени со Договорите. Сепак, се чини дека полскиот Уставен трибунал (УТ) со својата пресуда од 7 октомври 2021 година му го зададе досега најсилниот удар на начелото на примат и претставува досега најеклатантен пример за противдржава-членка.

Оваа пресуда на полскиот УТ со себе носи и сериозен дезинтеграциски потенцијал, особено имајќи ја предвид моментално загрижувачката политичка ситуација во Полска и нејзините проблеми со почитување на владеењето на правото како темелна

пропорционалност.“

³² “Primacy of EU law: Commission closes infringement procedure based on formal commitments of Germany”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_6201.



...во Договорите на Унијата
воопшто и не се споменува
зборот „примат“.

на Европската Унија дејствуваат *надвор од опсегот на надлежноста*, кои Република Полска им ги доделила со Договорите; б) Уставот не е врховен закон во Република Полска, кој ужива првенство во однос на неговата обврзувачка сила и примена; и в) Република Полска не може да функционира како суверена и демократиска држава. Тука, како и во германскиот пример, УТ апострофира дека Унијата излегла надвор од опсегот на нејзините надлежности, што има за последица загрозување на суверениот карактер на државата.³⁷

Понатаму, член 19(1), втор потстав од ДЕУ, каде што е содржана обврската државите членки да обезбедат правни средства, неопходни за гарантирање ефективна правна заштита во областите, опфатени со правото на Унијата, читан во комбинација со членот 2 ДЕУ, кој ги институира темелните вредности на Унијата,³⁸ се прогласува за *некомпаатибилен* со конкретни одредби од полскиот Устав, во мерка во која, со цел да се обезбеди ефективна правна заштита во областите опфатени со правото на ЕУ и да се гарантира независноста на судиите, претходните одредби ги овластуваат домашните судови за: а) оценување на законитоста на постапката за именување судии, вклучително и проверка на законитоста на актот со кој претседателот на Републиката именува судија; б) оценување на законитоста на одлуката на Националниот судски совет за упатување барање до Претседателот на Републиката за именување

судија; в) испитување на исправноста на процедурата за назначување на судија и, како резултат на тоа, одбивање да се смета за судија лице именувано на судиска функција согласно со член 179 од полскиот Устав.³⁹

Полскиот УТ оцени дека Унијата нема надлежност да одлучува за погорните прашања, ниту, пак, тие може да бидат регулирани со правото на Унијата во мерка во која со нив се навлегува во опсегот на надлежности, кои им припаѓаат на државите членки. Од неговите изреки може да се заклучи дека УТ е на ставот дека, во случај на судир на одредбите од ДЕУ како примарно право на Унијата со полските уставни норми, примат ќе имаат вторите. Но, се разбира, тоа не значи дека засега одредбите од ДЕУ се сметаат за неприменливи во полскиот правен поредок, туку дека за регулирање на посочените прашања ќе се примени полското уставно решение.

4. Начелото на примат под закана?

Анализираните пресуди на уставните судови на Полска и Германија неминовно водат кон прашањето дали начелото на примат на правото на ЕУ – начело од врховна природа преку кое

вредност на Унијата, утврдена во член 2 ДЕУ.³³ Во оваа пресуда, која вистински ја разбранува европската јавност, УТ отворено се спротивстави на апсолутниот примат на правото на ЕУ и го оспори *intra vires* начинот на кој институциите на Унијата ги остваруваат своите надлежности.³⁴ Конкретно, полскиот УТ ја оценуваше усогласеноста на поедини одредби од Договорот за Европска Унија (ДЕУ) со полскиот Устав и прогласи дека, во мерка во која се влегува во „нова фаза“ во односите меѓу Полска и ЕУ, член 1, прв и втор став, во врска со член 4(3) ДЕУ³⁵ не се во согласност со член 2, член 8 и член 90(1) од Уставот на Република Полска.³⁶ Споменатата „нова фаза“ во односите се однесува на постојната ситуација во која, според полскиот УТ: а) властите

³³ Повторно за ова во I. Cenevska, "Safeguarding the Rule of Law in the European Union: Post-Accession Conditionality and Post-Accession Reality", *TEPSA Policy Brief* (January 2020); I. Cenevska, "The Rule of Law as a Pivotal Concept of the EU's Politico-Legal Order", *Justitians Primus Law Review* (2020) Volume XI Issue 1.

³⁴ Polish Constitutional Tribunal, Judgment no. K 3/21, *Assessment of the conformity to the Polish Constitution of selected provisions of the Treaty on European Union* (пресуда од 7 октомври 2021 година), достапна на: <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/20211007-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-pp-wybranych-przepisow-tractatu-o-unii-europejskiej>

³⁵ Член 4(3) ДЕУ: „Во согласност со начелото на лојална соработка, Унијата и државите членки, со целосно заемно почитување, си помагаат во извршување на заданието што произлегуваат од Договорите. Државите членки ги преземаат сите соодветни општи или посебни мерки, со цел да обезбедат остварување на обврските што произлегуваат од Договорите или од одредбите на институциите на Унијата. Државите членки го помагаат остварувањето на задачите на Унијата и се обврзуваат од каква било мерка која би можела да ја загрози реализирањето на целите на Унијата.”

³⁶ Polish Constitutional Tribunal, Judgment no. K 3/21.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Член 2 ДЕУ: „Унијата се темели на вредностите на почитување на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, вклучително и правата на лицата што припаѓаат на малцинствата.”

³⁹ Polish Constitutional Tribunal, Judgment no. K 3/21.

се гарантираат единството и кохерентноста на правниот поредок на Унијата – е моментално под закана? Доколку тоа е така, кои средства ги има Унијата на располагање за да се спротивстави на овие тенденции?

Во ваков тип ситуации, Унијата вообичаено прибегнува кон употреба на правни механизми, се разбира, доколку политичките или *soft law* механизмите (директни преговори со засегнатата држава-членка, и др.) не вродиле со плод или не дале задоволителен резултат. Примарниот правен механизам во оваа смисла е поведување постапка против државата членка поради повреда на правото на ЕУ (*infringement proceedings*), постапка во која доминантната правна, но и политичка тежина ѝ припаѓа на Европската комисија.⁴⁰

Позитивен сигнал во целиот овој процес е тоа дека, што се однесува до германскиот случај, ситуацијата (во моментот) е ставена под контрола. Имено, како што беше наведено во *Пакетот одлуки на Комисијата од декември 2021 година*, како резултат на заложбите, формално преземени од Германија со кои таа безрезервно го признава приматот на правото на ЕУ и авторитетот на Судот на правдата на ЕУ, Комисијата одлучи да ја затвори започнатата постапка поради повреда на правото на ЕУ, поведена во врска со пресудата на германскиот ФУС околу Одлуките на ЕЦБ за Програмата за јавни набавки.⁴¹ Комисијата даде три причини за својата одлука за затворање на постапката. Прво, во одговорот на писмото на формално известување испратено од Комисијата, Германија потврди дека

...од судската практика на Судот на правдата произлегува дека приматот на правото на ЕУ е „клучно начело“ на правото на Унијата...

ги почитува принципите на автономија, примат, ефективност и униформна примена на правото на Унијата, како и вредностите, утврдени во член 2 ДЕУ, вклучувајќи го особено владеењето на правото.⁴² Второ, Германија изјави дека го признава авторитетот на Судот на правдата, чии одлуки се конечни и обврзувачки. Во таа насока, Германија призна дека легалноста на актите на институциите на Унијата не може да биде предмет на уставни жалби пред германските судови, односно дека овие акти може да бидат оценувани само од страна на Судот на правдата.⁴³ Трето, повикувајќи се на должноста за лојална соработка, предвидена со Договорите, Германија се обврза дека ќе ги искористи сите расположливи средства за во иднина да избегне повторување на *ultra vires* наод како оној на германскиот ФУС.⁴⁴

Од друга страна, полскиот случај и понатаму загрижува, особено со оглед на сериозните проблеми со кои се соочува Полска на полето на владеењето на правото како темелна вредност на Унијата.⁴⁵ На 22 декември 2021 година, Комисијата отвори постапка против Полска поради повреда на правото на Унијата, изразувајќи сериозна загриженост околу неодамнешните пресуди на полскиот Уставен трибунал (УТ) од 14 јули и 7 октомври 2021 година каде што УТ прогласи конкретни одредби од Договорите на Унијата за некомпатибилни со Уставот на Полска, отворено оспорувајќи го приматот на правото на ЕУ.⁴⁶ Како што беше напоменато во соопштението за јавност, Комисијата оцени дека овие пресуди на УТ се спротивни на општите принципи на автономија, примат, ефективност и униформна примена на правото на Унијата и обврзувачкиот ефект на пресудите на Судот на правдата.⁴⁷

Според Комисијата, со октомвриската пресуда, Полскиот УТ ги занемарил своите обврски според правото на ЕУ, прогласувајќи го за неуставно – а со тоа и без ефект во полскиот правен поредок – толкувањето на Судот на правдата на членот 19(1) ДЕУ, според кое националниот суд може да биде повикан да ги оценува законитоста на постапката за именување судии и неправилностите во процедурата за именување на судии, проверувајќи дали се исполнети барањата од член 19(1) ДЕУ.⁴⁸ Комисијата изрази силни сомнежи околу независноста и непристрасноста на полскиот УТ, наоѓајќи дека овој суд повеќе не го задоволува барањето за постоење на „суд претходно формиран согласно со закон“ од член 19(1) ДЕУ. На Полска ѝ се дадени два месеца за да одговори на писмото на формално известување од Комисијата.

5. Заклучок

Пресудите кои беа разгледувани во овој труд отворија одредени дилеми, кои го прават неопходно навраќањето и преиспитувањето на приматот на правото на ЕУ како фундаментално начело на правниот поредок на Унијата. Имено, во светлото на новите случувања за кои погоре стана збор, дали без никаков сомнеж може да тврдиме дека пресудите на Судот на правдата на ЕУ во случаите *Costa v. ENEL* и *Internationale Handelsgesellschaft* сè уште се „важечко право“? Една од основните причини зошто денес, седум децении од почетокот на евроинтеграцискиот проект, за одредени држави-членки апсолутниот примат на правото на ЕУ сè уште претставува проблематичен концепт, е ставот на овие држави-членки за начинот на кој ги остварува Унијата своите законодавни надлежности, пренесени од нивна страна со Договорите – особено во однос на тоа како претходното се одразува на демократскиот легитимитет на ЕУ, но и на националниот суверенитет на државите.

Така, централно место во аргументацијата на германскиот Федерален Уставен суд и полскиот Уставен трибунал зазема дилемата околу *nedosłiżności* на надлежност за Унијата да регулира одредени прашања, при што овие два уставни суда заклучија дека институциите на Унијата со своето дејствување ги пречекориле нивните надлежности. Утврдувајќи недостиг од надлежност за Унијата во однос на засегнатите прашања, двата суда сметаа дека се единствените судски инстанции, надлежни да одлучуваат за разрешување на настанатиот судир на надлежности, а оттаму и за судирот на правните норми. Пресудите на германскиот Федерален Уставен суд и полскиот Уставен трибунал укажуваат на еден загрижувачки тренд, кој би можел да се одрази штетно на единството и кохерентноста на правниот поредок на Унијата, дополнително испраќајќи потенцијално опасен сигнал за другите уставни судови од државите членки, кои, пак, следејќи го нивниот пример, би можеле во иднина да се „охрабрат“ и да одбијат безусловно гарантирање на апсолутниот примат на правото на ЕУ.

Како што видовме, Унијата најчесто се потпира на постапката против држава-членка поради повреда на правото на ЕУ како најсоодветен и најефективен правен механизам за спречување или ставање под контрола на ваквите ситуации. Затворањето на започнатата постапка против Германија како резултат на дадените заложби дека германските институции безрезервно ќе го почитуваат приматот на правото на ЕУ, секако, претставува позитивен сигнал. Од друга страна, пак, европската јавност е во исчекување на разврската во полскиот случај, каде што останува неизвесно дали Полска ќе продолжи со своето противење на апсолутниот примат на правото на ЕУ или, пак, слично како Германија, на Комисијата ќе ѝ даде цврсти гаранции за безусловно почитување на приматот, автономијата и униформниот карактер на правото на Унијата.

⁴⁰ Повеќе за постапката против држава-членка поради повреда на правото на ЕУ во С. Георгиевски, *Вовед во правото на Европската Унија* (2010), стр. 273-284.

⁴¹ Polish Constitutional Tribunal, Judgment no. K 3/21.

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Види, меѓу другото, C-619/18 *Commission v Poland*, ECLI:EU:C:2019:531; C-192/18 *Commission v Poland*, ECLI:EU:C:2019:924; *Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18 A. K. and Others v Sąd Najwyższy*, ECLI:EU:C:2019:982; C-204/21 R, *Commission v Poland* (Order of the Vice-President of the Court, ECLI:EU:C:2021:878).

⁴⁶ "Commission launches infringement procedure against Poland for violations of EU law by its Constitutional Tribunal" (Press Release, 22 December 2022), достапно на: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7070

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*