

# Razvoj supranacionalnog sustava javnih financija u svjetlu primarnog prava Europske unije: analiza prakse Suda EU-a

---

**Pisačić, Viktorija**

*Source / Izvornik:* **Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, 2023, 39, 113 - 135**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

<https://doi.org/10.25234/pv/24892>

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:787709>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-08-17**

**PRAVNI**

Pravni fakultet Faculty of Law



**Sveučilište u Rijeci**  
University of Rijeka

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

  
DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

Viktorija Pisačić\*

*Pregledni znanstveni rad*  
UDK 351.72(4-76EU):341.645.5(4-67EU)  
336.1:061.1(4-67EU)  
DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/24892>  
Rad primljen: 5. siječnja 2023.  
Rad prihvaćen: 9. ožujka 2023.

## RAZVOJ SUPRANACIONALNOG SUSTAVA JAVNIH FINACIJA U SVJETLU PRIMARNOG PRAVA EUROPSKE UNIJE: ANALIZA PRAKSE SUDA EU-a

**Sažetak:** *Ovlast Suda EU-a da tumači primarno pravo bila je posebno u fokusu tijekom financijske krize, ali i nakon nje kada je u predmetima Pringle, Gauweiler i Weiss odlučivao o valjanosti instrumenata za oporavak Unije. Stoga je cilj ovoga rada analizirati odabrane odluke Suda EU-a (predmeti Pringle, Gauweiler i Weiss), počevši od prikaza društveno-političkog konteksta u kojemu su nastale. Nakon pravne analize prethodnih pitanja te argumentacije Suda EU-a u navedenim odlukama, rad će izložiti njihov utjecaj na razvoj javnofinancijskog prava Unije te će se pritom posebno osvrnuti na metode tumačenja kojima se Sud EU-a služio pri njihovu rješavanju. Navedeno se odražava i na strukturu rada. Nakon uvoda, drugi dio rada prikazuje specifičnosti primjene metoda tumačenja prava u praksi Suda EU-a. Sljedeći dio rada prikazat će društveno-politički kontekst koji je prethodio donošenju navedenih presuda. Četvrti dio rada sastoji se od analize triju odabranih presuda Suda EU-a, uz osvrt na metode tumačenja prava na kojima je Sud EU-a temeljio svoju argumentaciju. Peti dio rada istaknut će implikacije predmetne judikature Suda EU-a na pravni poredak Unije, a posljednji dio rada sadržava zaključna razmatranja.*

**Ključne riječi:** *javnofinancijsko pravo, Sud EU-a, financijska kriza, metode tumačenja, primarno pravo Unije*

\* Viktorija Pisačić, mag. iur., asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Hahlić 6, 51000 Rijeka. E-adresa: [vpisacic@pravri.uniri.hr](mailto:vpisacic@pravri.uniri.hr). ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1033-6827>.

## 1. UVOD

Judikatura Suda Europske unije (dalje: Sud EU-a, Sud)<sup>1</sup> iskristalizirala je temelje na kojima danas počiva pravni poredak Unije,<sup>2</sup> što ukazuje na njegovu aktivnu ulogu ne samo u tumačenju, već i u stvaranju prava. „Time je stekao epitet aktivističkoga suda, koji s ciljem unapređenja europskog projekta i danas zna ekstenzivno tumačiti odredbe prava EU-a.“<sup>3</sup>

Ovlast Suda EU-a da tumači primarno pravo Unije bila je posebno u fokusu tijekom, ali i nakon financijske krize.<sup>4</sup> Mehanizmi stvoreni kako bi se ublažile njene posljedice, više su puta bili predmetom ocjene Suda. Tako je financijska kriza potaknula izmjenu Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU).<sup>5</sup> Sukladnost navedene izmjene s pravnim poretkom EU-a razmatrana je u predmetu *Pringle*<sup>6</sup> koji je stekao status presedana za uređenje javnofinancijskog i ekonomskog ustava Unije.<sup>7</sup> Spomenuti je predmet poslužio kao oslonac Sudu EU-a kada se suočio s novim prethodnim pitanjem o mjerama nastalim tijekom krize. U predmetu *Gauweiler*<sup>8</sup> Sud je ocjenjivao valjanost Odluke Europske središnje banke (dalje: ESB) koja se odnosila na kupnju državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima.<sup>9</sup> Na sličnom je tragu i predmet *Weiss*<sup>10</sup> koji se također odnosio na ocjenu valjanosti odluke ESB-a. Međutim, odluku Suda EU-a u predmetu *Weiss* njemački Savezni ustavni sud proglasio je nevažećom, otvoreno se suprotstavivši stajalištu da nacionalni sud ne može ukinuti odluku Suda EU-a.<sup>11</sup> Uzevši u

1 Sud Europske unije (dalje: Sud EU-a) ustanovljen je Pariškim ugovorom 1951., a s radom započinje 1952. sa sjedištem u Luksemburgu. Danas se sastoji od dvije sastavnice, a to su Opći sud i Europski sud. Lisabonskim ugovorom dotadašnji naziv „Sud Europske zajednice“ zamijenjen je novim nazivom, koji se koristi i danas – Sud Europske unije. Detaljnije: Tamara Čapeta i Siniša Rodin, *Osnove prava Europske unije* (Narodne novine, Zagreb, 2018) 53.–64.

2 O aktivističkom pristupu Suda EU-a vidi: Paul Craig i Grainne De Burca, *EU Law, Text, Cases and Materials, 4 izdanje* (Oxford University Press, 2008), 72.–76., također i Čapeta i Rodin, (n 1), 14.–15.

3 Ivan Borna Ninčević, Biljana Kostadinov i Ana Horvat Vuković, 'Odluka o PSPP-u Njemačkog saveznog ustavnog suda – eskalacija sukoba ili poziv na unapređenje metoda tumačenja Suda Europske unije?', (2021), 10 (2), Zagrebačka pravna revija, 120.

4 Financijska kriza započela je 2008. u SAD-u te se ubrzo proširila na EU, koja se pritom suočila s najvećim gospodarskim padom od svog osnutka, kao i s rekordnim stopama nezaposlenosti. Detaljnije o utjecaju financijske krize na EU vidi: Alicia Hinarejos, 'The Euro Area Crisis and Constitutional Limits to Fiscal Integration', C Barnard, M Gehring i I Solanke (eds.), *Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2011–2012* (Hart, 2012) 243.–268.

Sven Van Kerckhoven, 'The EU's Internal and External Regulatory Actions after the Outbreak of the 2008 Financial Crisis', (2011) 8(5) *European Company Law*, 201.–206.

Dostupno na: <https://kluwerlawonline.com/JournalArticle/European+Company+Law/8.5/EUCL2011038>.

5 Vidi: Odluka Europskog vijeća od 25. ožujka 2011. o izmjeni članka 136. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u vezi sa stabilizacijskim mehanizmom za države članice čija je valuta euro (2011/199/EU).

6 Presuda *Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, (27. studenoga 2012.) (*Pringle*).

7 O pojmu ekonomskog ustava EU-a vidi Kaarlo Tuori i Klaus Tuori, *The Eurozone Crisis, A constitutional Analysis*, (Cambridge University Press, 2014) 35.–57.

8 Presuda *Gauweiler i drugi*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400 (16. lipnja 2015.) (*Gauweiler*).

9 Odluka ESB-a o određenim tehničkim značajkama izravnih monetarnih transakcija Eurosustava za kupnju državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima.

10 Presuda *Weiss i drugi*, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000 (11. prosinca 2018.) (*Weiss*).

11 Više o implikacijama presude *Weiss i drugi* te reakcije njemačkog Saveznog ustavnog suda na navedenu odluku u odnosu na krizu vladavine prava u Poljskoj vidi: Stanislaw Biernat, 'How Far Is It from Warsaw to Luxembourg and Karlsruhe: The Impact of the PSPP Judgment on Poland', (2020) 21 (5) *German Law Journal*, 1104.–1115., o kritici odluke iz perspektive ustavnog konflikta vidi: Tamara Čapeta, 'The Weiss/PSPP Case and the Future of Constitutional Pluralism in the EU' u: G Sander, A Pošćić i A Martinović (eds), *Exploring the social dimension of Europe, Essays in honour of Nada Bodiřoga-Vukobrat* (Verlag Dr Kovač 2021), dostupno na: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3719419>.

obzir navedeno, jasno je kako implikacije predmetnih odluka Suda EU-a prelaze područje javnih financija te su značajne za pravni poredak Unije u cjelini.

Stoga je cilj ovoga rada analizirati odabrane odluke Suda EU-a (predmeti *Pringle*, *Gauweiler i Weiss*) te istaknuti njihov utjecaj na razvoj javnofinancijskog prava Unije. Pritom će se rad posebno osvrnuti na metode tumačenja kojima se Sud EU-a služio rješavajući ih. Navedeno se odražava i na strukturu rada. Nakon uvoda, drugi dio rada prikazuje specifičnosti primjene metoda tumačenja prava u praksi Suda EU-a. Sljedeći dio rada prikazat će društveno politički kontekst koji je prethodio donošenju navedenih presuda. Četvrti dio rada sastoji se od analize triju odabranih presuda Suda EU-a, uz osvrt na metode tumačenja prava na kojima je Sud EU-a temeljio svoju argumentaciju. Peti dio rada istaknut će implikacije predmetne judikature Suda EU-a na pravni poredak Unije, a posljednji dio rada sadržava zaključna razmatranja.

## 2. METODE TUMAČENJA PRIMARNOG PRAVA U PRAKSI SUDA EU-a

Temeljno obilježje pravnog poretka Unije jest da je riječ o pravnom poretku *sui generis*, autonomnom u odnosu na pravne poretke država članica, što znači da „njegova valjanost ne može biti prosuđivana prema kriterijima prava država članica, već samo prema njegovim vlastitim kriterijima i pred vlastitom sudskom institucijom – Europskim sudom u Luksemburgu.“<sup>12</sup> Stoga je čl. 19. st. 1. Ugovora o Europskoj uniji (dalje: UEU) propisano da Sud EU-a „osigurava poštovanje prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ.“<sup>13</sup> Ipak, navedena ovlast Suda EU-a ne obuhvaća odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici Unije, kao ni akte donesene na temelju tih odredaba.<sup>14</sup> Nadalje, Sud EU-a je tek dio pravosudnog sustava Unije koji obuhvaća i sve nacionalne sudove država članica. Njih se također može nazvati europskim sudovima jer su dužni pravilno primjenjivati pravo EU-a.<sup>15</sup> Imajući u vidu navedeno, kako bi se osigurala jedinstvena primjena europskog prava u svim državama članicama predviđen je institut prethodnog pitanja.<sup>16</sup>

U pravnoj teoriji postoji konsenzus da su metode tumačenja i tehnike pravne argumentacije Suda EU-a, unatoč *sui generis* obilježju pravnog sustava Unije, u biti identične onima koje se koriste u nacionalnim pravnim sustavima država članica.<sup>17</sup> Tako je i kod tumačenja primarnog prava početna točka analize jezična formulacija same odredbe, odnosno gramatička metoda tumačenja. Ipak, u ovom slučaju specifičnost prava Unije očituje se u tome da postoje 24 jednako važeće jezične verzije pravno relevantnih izvora koje se mogu međusobno razlikovati. Stoga se posebnost primjene gramatičke metode tumačenja u praksi Suda EU-a

12 Čapeta i Rodin, (n 1) 3.

13 Članak 19. st. 1. Ugovora o Europskoj uniji (pročišćena inačica iz 2016.), SL C 202, dalje: UEU.

14 Članak 275. st. 1. UFEU-a.

15 Marcus Klamert i Bernhard Schima, 'Article 19 TEU' u Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert, and Jonathan Tomkin (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2019) Oxford University Press, 175., vidi i: Ana Pošćić i Adrijana Martinović, 'Postavljanje prethodnog pitanja Suda Europske unije', (2018) *Građansko pravo – sporna pitanja i aktualna sudska praksa*, Pravosudna akademija, 223.

16 Pošćić i Martinović, loc. cit.

17 Tako i: Rudolf Streinz, *Interpretation and Development of EU Primary Law*, u Reisenhuber, Karl (ed.), *European Legal Methodology, drugo izdanje* (2021) Intersentia 45 te Giulio Itzcovich, 'The Interpretation of Community Law by the European Court of Justice', (2009) 10 (5) *German Law Journal* 538.

manifestira u obliku usporedbe različitih jezičnih verzija pravnih akata Unije, što je i Sud EU-a naglasio u predmetu *Cilfit*.<sup>18</sup> Streinz navodi da, iako s jedne strane Sud EU-a ističe kako jezična formulacija odredbi primarnog prava ima odlučujući značaj, s druge je strane sklon njihovu autonomnom tumačenju, pri čemu ipak dominira teleološka metoda.<sup>19</sup> Sud EU-a u nekoliko je predmeta opisao vlastiti pristup tumačenju. Tako u predmetu *Merck v Hauptzollamt Hamburg-Jonas*<sup>20</sup> Sud navodi da je kod interpretacije odredbe europskog prava nužno razmotriti ne samo njezinu formulaciju, već i kontekst u kojem se pojavljuje te njezine ciljeve. Prema Craigu i De Burci, Sud EU-a ima zadatak stvaranja konkretnog sadržaja iz inače „okvirnog“ izričaja koji obilježava tekst osnivačkih ugovora,<sup>21</sup> što bi se moglo primijeniti i na spomenutu odredbu čl. 19. UEU-a kojom su određene ovlasti Suda. Iako je izričaj članka 19. UEU-a oskudan, njegov je obuhvat oblikovan kroz praksu pa je primjerice u predmetu *Wightman*<sup>22</sup> istaknuto kako „pri tumačenju odredbe prava Unije u obzir treba uzeti ne samo njezin tekst i njezine ciljeve nego i njezin kontekst i sve odredbe prava Unije.“<sup>23</sup> Navedeno ukazuje na ispravnost zaključka da Sud EU-a koristi, kao što i sam ističe u presudama, gramatičku i sistemsku metodu tumačenja, no ponajviše naglašava važnost teleološke metode tumačenja.

Nadalje, pravni poredak Unije neminovno obilježava i pravni pluralizam te se supranacionalni karakter EU-a odrazio i na sastav Suda EU-a. Općepoznato je da u sastav Suda EU-a ulazi po jedan sudac iz svake države članice, što ima mnogo dalekosežnije učinke od pukog predstavljanja država članica u toj instituciji. Svaki od sudaca u rad Suda donosi različitu pravnu tradiciju, a koja za sobom nužno povlači i različito poimanje pravne terminologije te načine tumačenja pravnih normi. Stoga ne čudi stav da „zadatak Suda EU-a da oblikuje pravni pluralizam u unificirani pravni sistem također ima posljedice i na metode tumačenja.“<sup>24</sup> Streinz ističe kako Sud EU-a zapravo koristi „klasične“ metode tumačenja, no supranacionalnost pravnog poretka Unije, kao i njegov dinamički karakter, rezultiraju primarnim korištenjem teleološke metode tumačenja.<sup>25</sup>

### 3. DRUŠTVENO-POLITIČKI KONTEKST PREDMETA *PRINGLE*, *GAUWEILER* I *WEISS*

Odlukama Suda EU-a u predmetima *Pringle*, *Gauweiler* i *Weiss* prethodilo je turbulentno razdoblje financijske krize koja je u EU-u prerasla u krizu europodručja (2008. – 2018.).<sup>26</sup> Na-

18 Fabrizio Vismara, 'The Role of the Court of Justice of the European Communities in the Interpretation of Multilingual Texts' u Barbara Pozzo i Valentina Jacometti (eds.), *Multilingualism and the Harmonisation of European Law* (2006) Kluwer Law International 67.

19 Streinz, *ibid.*

20 Presuda *Merck v Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-292/82, ECLI:EU:C:1983:335 (17. studenoga 1983.).

21 Paul Craig i Grainne De Burca, *EU Law, Text, Cases and Materials, drugo izdanje* (2008) Oxford University Press, 78.

22 Presuda *Wightman*, C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999 (10. prosinca 2018.).

23 *Ibid.*, para. 47.

24 Streinz (n 17) 163.

25 *Ibid.*, 157.–180.

26 Detaljnije o trajanju i pojedinim fazama krize europodručja vidi: Christos Hadjiemmanuil, 'The Euro Area in Crisis, 2008-18' u Amtenbrink, Fabian, Hermann, Christoph, (ed.), *The EU Law of Economic and Monetary Union* (Oxford University Press, 2020).

vedeni krizni period obilježio je rast nezaposlenosti, spor ekonomski rast, rapidno rastući javni dug te prijeteći bankrot pojedinih država članica.<sup>27</sup> Posljedično navedenome, Europska unija je u kratkom razdoblju stvorila nekoliko pravnih instrumenata s ciljem prevladavanja kriznog perioda.

Sveobuhvatna analiza navedenih triju predmeta zahtijeva prethodni prikaz društveno-političkog konteksta u kojemu su nastali zbog nekoliko razloga. Prvo valja podsjetiti na raspodjelu ovlasti između EU-a i država članica u području ekonomske, odnosno monetarne politike. Naime, vođenje ekonomske politike u nadležnosti je država članica, dok je provedba monetarne politike za države čija je valuta euro u nadležnosti Europske unije. Navedena podjela bila je predmetom tumačenja u svakome od odabranih predmeta, budući da su novostvoreni mehanizmi za oporavak od krize trebali biti sukladni s navedenom raspodjelom ovlasti. Drugo, tijekom analize pristupa Suda EU-a navedenim predmetima treba imati na umu da je pred njim bila nezahvalna zadaća ocjene instrumenata u kojima je ovisio oporavak Unije te izlazak iz krize. Odluka da novostvoreni instrumenti nisu sukladni s primarnim pravom Unije značila bi nemogućnost njihove provedbe u praksi, čime bi se otežao oporavak država članica i ujedno dovelo u pitanje funkcioniranje Unije i njezinih institucija. Treće, vremenski slijed nastanka instrumenata koji su bili predmetom analize Suda EU-a važan je za uočavanje njihove međusobne povezanosti, ali i za njihovu lakšu distinkciju, imajući u vidu sličnosti njihovih naziva. Stoga se u nastavku iznosi sažeti prikaz široke lepeze novih instrumenata nastalih s ciljem izlaska iz financijske krize, a koji su postali predmetom analize u odabranim presudama Suda EU-a.

Budući da je Grčka u prosincu 2009. objavila da njezin javni dug iznosi 113 % BDP-a i zatražila pomoć Unije, prva od mjera koje EU poduzima s ciljem ublažavanja posljedica krize bio je paket pomoći za Grčku u iznosu od 52,9 milijardi eura.<sup>28</sup> Potom je 2010. odlučeno o stvaranju još dva nova mehanizma s ciljem financijske pomoći ostalim državama članicama. Riječ je bila o Europskom fondu za financijsku stabilnost (dalje: EFSF) i Mehanizmu za europsku financijsku stabilnost (dalje: EFSM).<sup>29</sup> Unatoč sličnom nazivlju, njihova pravna arhitektura je različita. EFSM je uspostavljen u okviru prava Unije Uredbom 407/2010 te predstavlja mehanizam kojim EU pruža financijsku pomoć državama članicama u financijskim teškoćama zbog izvanrednih okolnosti.<sup>30</sup> S druge strane, EFSF je stvoren kao društvo s ograničenom odgovornošću sa sjedištem u Luksemburgu te je potom kao pravna osoba postao potpisnikom međunarodnog ugovora s državama članicama europodručja. EFSF je trebao pribaviti sredstva na tržištu kapitala te ih distribuirati državama članicama.<sup>31</sup>

27 Tuori i Tuori, (n 7) 3.

28 Riječ je bila o instrumentu poznatom pod nazivom „Greek Loan Facility“, vidi više: <https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/europeandebtreliiefbenefitsgreece.pdf>.

29 Pravni temelj za EFSM je čl. 122. st. 2. UFUEU-a, koji propisuje „kada se neka država članica nađe u poteškoćama ili joj prijete ozbiljne poteškoće zbog (...) izvanrednih okolnosti koje su izvan njezine kontrole, Vijeće može, na prijedlog Komisije, pod određenim uvjetima toj državi članici odobriti financijsku pomoć.“ U akademskoj zajednici pojavile su se sumnje vezane uz to može li se visoki javni dug Grčke smatrati „iznimnom“ okolnosti izvan njezine kontrole, a samim time i u valjanost pravnog temelja za EFSM. Detaljnije vidi: Nicole Scicluna, *‘Politicization without democratization: How the Eurozone crisis is transforming EU law and politics’* (2014) 12 (3) *International Journal of Constitutional Law*, 545.-571., dostupno na: <https://doi.org/10.1093/icon/mou043>.

30 Uredba Vijeća (EU) br. 407/2010 od 11. svibnja 2010. o uspostavi Mehanizma za europsku financijsku stabilnost.

31 Putem EFSF-a financijsku pomoć primile su Grčka, Portugal i Irska, u ukupnom iznosu od 188 milijardi eura.

Ipak, EFSF i EFSM bili su samo privremeni mehanizmi te je na razini EU-a postignut konsenzus o potrebi za stalnim mehanizmom<sup>32</sup> koji bi objedinio funkcije EFSF-a i EFSM-a. Ta je uloga namijenjena Europskom stabilizacijskom mehanizmu (dalje: ESM). ESM je trebao nastati potpisom Ugovora o Europskom stabilizacijskom mehanizmu, no da bi to bilo sukladno pravu EU-a, bilo je nužno prethodno izmijeniti UFEU. Upravo je za potrebe formiranja ESM-a u čl. 136. UFEU-a Odlukom Vijeća 2011/199 umetnut treći stavak koji propisuje: „Države članice čija je valuta euro mogu uspostaviti stabilizacijski mehanizam koji će se aktivirati ako je to nužno za zaštitu stabilnosti europa područja u cjelini. Dodjeljivanje financijske pomoći u okviru mehanizma podlijegeat će strogim uvjetima.“<sup>33</sup> Države europa područja u veljači 2012. godine potpisale su ugovor kojim je nastao ESM (engl. *Treaty Establishing the European Stability Mechanism*). ESM je prema svojoj pravnoj prirodi zapravo međunarodna organizacija, ovlaštena financirati zajmove i pružati ostale oblike financijske pomoći državama europa područja.<sup>34</sup> Konačno, posljednji dio ove kompleksne pravne slagalice, koji je bio nužan kako bi države europa područja mogle primiti financijsku pomoć ESM-a, bilo je potpisivanje tzv. „fiskalnog pakta“. Preciznije, riječ je o Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u Ekonomskoj i monetarnoj uniji (engl. *Treaty on the Stability, Coordination and Governance in The Economic and Monetary Union, TSCG*). „Cilj je ovog međuvladinog sporazuma jačanje proračunske discipline vlada europa područja nakon suverene dužničke krize, odnosno krize europa područja.“<sup>35</sup> Ovaj je ugovor stupio na snagu 1. siječnja 2013., a njegova ratifikacija bila je preduvjet za primanje financijske pomoći putem ESM-a.<sup>36</sup>

S druge strane, u području monetarne politike ESB je također dao svoj doprinos ubrzanju gospodarskog oporavka država članica. Upravno vijeće ESB-a u prosincu 2012. godine „odobrilo je osnovne parametre izravnih monetarnih transakcija (OMTi) koji će nakon sjednice biti objavljeni u priopćenju za medije.“<sup>37</sup> Odlukom Upravnog vijeća ESB-a o određenim tehničkim značajkama izravnih monetarnih transakcija Eurosustava za kupnju državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima (u daljnjem tekstu: Odluka o OMT-ima) iz 2012. ESB je „najavio mogućnost provođenja izravnih monetarnih transakcija na sekundarnim tržištima državnih obveznica s ciljem očuvanja jedinstva svoje monetarne politike.“<sup>38</sup> Ipak, iako je provedba Odluke o OMT-ima najavljena, ona nikada nije provedena u praksi.<sup>39</sup>

32 Tako i recital 2. Odluke Europskog vijeća od 25. ožujka 2011. o izmjeni članka 136. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u vezi sa stabilizacijskim mehanizmom za države članice čija je valuta euro (2011/199/EU): „Na sastanku Europskog vijeća 28. i 29. listopada 2010. šefovi država i vlada dogovorili su se o potrebi da države članice uspostave trajni krizni mehanizam za zaštitu financijske stabilnosti europa područja u cjelini.“

33 Članak 136. st. 3. UFEU-a.

34 Vidi: ESM press release: *European Stability Mechanism (ESM) is inaugurated*, 8. listopada 2012., dostupno na: <https://www.esm.europa.eu/press-releases/european-stability-mechanism-esm-inaugurated>.

35 Ured za publikacije Europske unije; *Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u Ekonomskoj i monetarnoj uniji* (poznat i pod nazivom „fiskalni ugovor“), dokument br. 42012A0302, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/printpdf.html?pageTitle=Ugovor+o+stabilnosti%2C+uskla%C4%91ivanju+i+upravljanju+u+ekonomsko..&currentUrl=%2Flegal-content%2FHR%2F%3Furi%3DCELEX%3A42012A0302%2801%29>.

36 Pieter-Augustin Van Malleghem, 'Pringle: A Paradigm Shift in the European Union's Monetary Constitution', (2013) 14 (1) German Law Journal 144.

37 *Gauweiler*, para. 3.

38 Europski parlament, publikacija: *Europska monetarna politika*, 4–5, dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_2.6.3.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_2.6.3.pdf).

39 *Ibid.*

Monetarna politika ESB-a se, kao važna komponenta upravljanja krizom, od samog početka krize sastojala od poduzimanja nestandardnih mjera.<sup>40</sup> Takve su bile i mjere tzv. kvantitativnog popuštanja (engl. *quantitative easing*), koje su od travnja 2015. do prosinca 2018. te ponovno od 1. studenog 2019. omogućile Europskom sustavu središnjih banaka otkup dužničkih instrumenata tijela javnog sektora država članica.<sup>41</sup> Navedena mjera poznata je pod kraticom PSPP (engl. *Public Sector Purchase Programme*). ESB je istaknuo da je „PSPP mjera za smanjenje rizika na izgled kretanja cijena, jer će dalje olakšati monetarne i financijske uvjete, uključujući one koji su važni za uvjete kreditiranja nefinancijskih društava i kućanstava iz europodručja.“<sup>42</sup> Važno je da je za provedbu PSPP-a bio zadužen cjelokupni sustav središnjih banaka europodručja, a ne samo ESB.<sup>43</sup>

Analizirajući vremenski slijed nastanka navedenih mehanizama, uočava se da je unutar samo tri godine stvorena široka paleta novih financijskih mehanizama kako u području ekonomske politike, tako i u sklopu monetarne politike. S jedne strane, institucije EU-a težile su što bržem formiranju mehanizama za suprotstavljanje krizi, no to je s druge strane urodilo njihovim pomalo nezgrapnim pravnim projektiranjem. Upravo je to jedan od razloga zbog kojeg će se pred Sudom EU-a odlučivati o sukladnosti financijskih mehanizama s pravom Unije, počevši od predmeta *Pringle*.

## 4. ANALIZA PRAKSE SUDA EU-a

### 4.1. PREDMET *PRINGLE* – ČINJENIČNO STANJE I SADRŽAJ PRETHODNIH PITANJA

Postupak u predmetu *Pringle* pokrenut je na temelju prethodnog pitanja irskog Vrhovnog suda. Postupak u Irskoj iniciran je zahtjevom nezavisnog zastupnika parlamenta, Thomasa Pringlea, koji se usprotivio ratifikaciji Ugovora o ESM-u, ističući da nije suglasan s Ustavom Irske ni s osnivačkim ugovorima EU-a. Nacionalni sudovi odlučili su da ne postoji nesuglasje Ugovora o ESM-u i ustava, no o pitanju suglasja s europskim pravom upućeno je prethodno pitanje Sudu EU-a. Vrhovni sud Irske zatražio je da se o navedenom odluču u ubrzanom postupku, uzimajući u obzir važnost ESM-a. Ipak, odluka Suda EU-a da o predmetu odlučuje u punom sastavu najbolji je pokazatelj njegove visoke važnosti.<sup>44</sup>

Sudu EU-a upućena su tri pitanja. Prvo se pitanje tiče Odluke Vijeća 2011/199 kojom je izmijenjen čl. 136. UFEU-a te se traži tumačenje jesu li njome proširene ovlasti Unije, budući da je donesena u pojednostavnjenom postupku. Drugo pitanje je, može li država članica čija je valuta euro, a uzimajući u obzir (i) relevantne odredbe UEU-a o ekonomskoj i monetarnoj po-

40 Hadjiemmanuil (n 26) 1271.

41 Vidi: Ninčević, Kostadinov, Horvat Vuković (n 3) 123.

42 Ibid., 3.

43 Članak 1. Odluke (EU) 2015/774 Europske središnje banke od 4. ožujka 2015. o programu kupnje vrijednosnih papira javnog sektora na sekundarnim tržištima.

44 Navedeno proizlazi iz čl. 16. st. 5. Statuta Suda Europske unije: „Osim toga, kada smatra da je predmet koji mu je upućen od iznimna značaja, Sud može odlučiti, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, predmet uputiti Sudu u punom sastavu.“



litici, (ii) isključive ovlasti Unije u monetarnoj politici te (iii) opća načela prava Unije, sklopiti i ratificirati međunarodni ugovor kao što je Ugovor o ESM-u. Konačno, posljednje je pitanje bilo je li ovlast države članice da sklapa i ratificira međunarodne ugovore kao što je Ugovor o ESM-u podložna stupanju na snagu navedene Odluke.<sup>45</sup>

#### 4.1.2. ANALIZA OBRAZLOŽENJA SUDA EU-A

Imajući u vidu društvenopolitički kontekst nastanka Odluke Vijeća 2011/199, odnosno potrebu za što bržom reakcijom u kriznom periodu, ne čudi što je donesena u pojednostavnjenom postupku. Međutim, bilo je sporno predstavlja li takav način izmjene osnivačkog ugovora širenje ovlasti Unije i posljedičnu povredu primarnog prava. Irska, Europska komisija i Vijeće<sup>46</sup> dijelili su stav da je nadležnost Suda EU-a za odlučivanje o tom pitanju ograničena, pa čak i nepostojeća jer je riječ o ocjeni valjanosti primarnog prava. Sud EU-a zauzeo je suprotno stajalište, istaknuvši da se postavljeno pitanje odnosi na odluku Vijeća EU-a o kojoj je nadležan odlučivati sukladno čl. 267. UFEU-a.<sup>47</sup> Nadalje, Sud EU-a zaključuje da je odluka Vijeća u skladu s UEU-om jer se odnosi samo na specifični dio UFEU-a, što implicira da se ne dotiče bilo kojeg drugog dijela osnivačkih ugovora. Sukladno tome, Sud zaključuje da izmjena UFEU-a izrijekom ne daje nove ovlasti Uniji niti joj pruža pravni temelj da ih posredno stekne.

Što se tiče materijalnog prava, Sud EU-a je tumačio je li Odluka 2011/199 rezultirala stjecanjem ovlasti država članica u području monetarne politike, što bi bilo dijametralno suprotno UFEU-u prema kojemu je monetarna politika država članica čija je valuta euro u isključivoj nadležnosti EU-a.<sup>48</sup> Razmatranje ovog pitanja Sud započinje zaključkom kako UFEU-u ne sadrži definiciju monetarne politike te se u onim odredbama u kojima spominje pojam monetarne politike on zapravo referira na njene ciljeve.<sup>49</sup> Primarni cilj monetarne politike Unije očuvanje je stabilnosti cijena. Sud zaključuje da analiza Odluke 2011/199, koja u biti najavljuje stvaranje ESM-a, podrazumijeva ispitivanje jesu li ciljevi koji se njime planiraju ostvariti u skladu s ciljevima monetarne politike Unije. Prema stajalištu Suda, ti su ciljevi očito različiti. ESM stremljenju očuvanju stabilnosti europodručja kao cjeline, što se planira postići putem financijske pomoći koju Sud ocjenjuje mjerom izvan obuhvata monetarne politike.<sup>50</sup> Konačno, Sud naglašava da ciljevi koji se tek trebaju postići ESM-om predstavljaju blisku poveznicu ESM-a i odredaba UFEU-a o ekonomskoj politici te da stoga navedeni mehanizam pripada upravo u sferu ekonomske politike.

Drugo pitanje bilo je pitanje je li državama članicama dopušteno zaključenje i ratifikacija Ugovora o ESM-u. Bilo je potrebno protumačiti može li se Ugovor o ESM-u smatrati mjerom monetarne politike, budući da iz čl. 3. spomenutog Ugovora proizlazi kako mu je temeljna svrha poduprijeti stabilnost eura kao valute. G. Pringle je smatrao da osnivački Ugovori dopu-

45 *Pringle*, para 28.

46 *Pringle*, para 30: jednak stav o nepostojanju nadležnosti Suda EU-a u postupku su istaknule i Belgija, Njemačka, Španjolska, Italija, Cipar, Nizozemska, Austrija te Slovačka.

47 *Pringle*, para. 31.

48 Članak 3. st. 1. c UFEU-a.

49 *Pringle*, para 52.

50 *Pringle*, para 55.–57.

štaju isključivo ESB-u da regulira opskrbu novcem, a što će biti kompromitirano djelovanjem ESM-a.<sup>51</sup> Sud prvo naglašava da je nadležan za odluku o navedenome jer je riječ o tumačenju osnivačkih ugovora, a ne samog Ugovora o ESM-u.<sup>52</sup> S tim u vezi, Sud EU-a kreće od tumačenja odredaba UFEU-a o isključivoj ovlasti Unije u provedbi monetarne politike.<sup>53</sup> Nakon navođenja sadržaja odredbe, Sud EU-a ponovno se oslanja na usporedbu cilja monetarne politike EU-a s jedne strane te cilja ESM-a s druge strane, zauzevši stav da svrha ESM-a nije održavanje stabilnosti cijena, već financiranje potreba država članica. Navedeno je poduprto argumentima da ESM ne može izdavati novac ni utjecati na kamatne stope u europodručju. Konačno, zaključeno je da ESM-a ne spada u monetarnu politiku EU-a te da UFEU ne prekludira države članice europodručja da zaključuju i ratificiraju međunarodne ugovora poput Ugovora o ESM-u.<sup>54</sup>

Nadalje, Sud EU-a trebao je odlučiti bi li provedba Ugovora o ESM-u utjecala na provedbu ekonomske i monetarne politike EU-a. Sud zaključuje kako ni jedna odredba osnivačkih ugovora ne daje izričitu ovlast Uniji da ustanovi trajni stabilizacijski mehanizam kao što je ESM, stoga su države članice slobodne djelovati u tom smislu.<sup>55</sup> Mogući utjecaj ESM-a na ekonomsku politiku Unije Sud izričito odbacuje, oslonivši se ponovno na usporedbu ciljeva. Iako će dodjela sredstava putem ESM-a biti podvrgnuta strogim uvjetima, Sud EU-a u tome ne vidi nastanak novog instrumenta koordinacije ekonomskih politika država članica.<sup>56</sup> Tumačeći čl. 122. UFEU-a, Sud podsjeća da Vijeće može u duhu solidarnosti među državama članicama odlučiti o mjerama primjerenima gospodarskim prilikama i u skladu s tim pružiti financijsku pomoć državi članici. Iz takve jezične formulacije spomenutog članka izveden je zaključak da ništa ne ukazuje da je pružanje financijske pomoći izričita ovlast EU-a, iz čega slijedi da su države članice slobodne formirati mehanizam poput ESM-a.<sup>57</sup>

Posebno je zanimljivo pitanje tumačenja čl. 125. UFEU-a koji se do predmeta *Pringle* shvaćao kao zabrana Uniji i državama članicama da snose odgovornost za obveze središnjih ili nižih razina vlasti druge države članice. Međutim, Sud dolazi do zaključka da smisao čl. 125. UFEU-a nije zabrana bilo kakve vrste financijske pomoći pojedinoj državi članici.<sup>58</sup> Takvo tumačenje čl. 125. UFEU-a Sud podupire sadržajem ostalih odredaba UFEU-a o ekonomskoj politici Unije, primjerice čl. 122. i 123. koje su temelj za *ad hoc* financijsku pomoć državama članicama. Ovakav redosljed tumačenja odredbe ukazuje da se Sud u konkretnom slučaju prvo koristio gramatičkom metodom, koju je potom dopunio sistemskom metodom tumačenja.<sup>59</sup> Nadalje se Sud oslanja na teleološku metodu tumačenja, navodeći da je, u svjetlu odluke koji su oblici financijske pomoći kompatibilni s čl. 125. UFEU-a, nužno imati u vidu cilj kojemu navedeni članak teži. Sud EU-a zaključuje da države članice koje sudjeluju u ESM-u nisu odgovorne za obveze države članice koja primi pomoć od ESM-a te da sukladno tome čl. 125. UFEU-a ne

51 *Pringle*, para 93.

52 Van Malleghem, (n 35) 151.–152.

53 Riječ je o odredbama čl. 3. st. 1. te čl. 127. UFEU-a.

54 *Pringle*, para 97.–98.

55 *Pringle*, para 104.–106.

56 *Pringle*, para 109.–111.

57 *Pringle*, para. 115.–121.

58 *Pringle*, para. 132.

59 *Pringle*, para. 129.–131.

predstavlja prepreku za osnivanje ESM-a. Zaključno, Sud EU-a navodi kako pravo država članica da zaključe i ratificiraju Ugovor o ESM-u ne ovisi o stupanju na snagu Odluke 2011/199.

## 4.2. PREDMET GAUWEILER

### 4.2.1. ČINJENIČNO STANJE I SADRŽAJ PRETHODNIH PITANJA

Predmet *Gauweiler* poznat je kao predmet koji je pred Sud EU-a došao putem prvog zahtjeva za odluku po prethodnom pitanju koji je uputio njemački Savezni ustavni sud (njem. *Bundesverfassungsgericht*, dalje: BVerfG).<sup>60</sup> Predmet se odnosio na ocjenu valjanosti odluka Upravnog vijeća ESB-a o određenim tehničkim značajkama izravnih monetarnih transakcija Eurosustava za kupnju državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima (u daljnjem tekstu: Odluke o OMT-ima) iz 2012. te na tumačenje s time povezanih članaka UFEU-a i Protokola o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i ESB-a.<sup>61</sup> Iako je provedba OMT-a najavljena, ona nikada nije provedena u praksi.<sup>62</sup>

Osnovni je argument tužitelja u postupku pred BVerfG-om bio da je Odluka o OMT- „akt *ultra vires*, jer se njime prekoračuje mandat ESB-a i krši čl. 123. UFEU-a, čime se ugrožava njemački ustavni identitet.“<sup>63</sup> Naime, čl. 123. UFEU-a propisuje da je ESB-u zabranjeno kupovati dužničke instrumente neposredno od tijela javne vlasti država članica. Najavu sadržanu u Odluci o OMT-ima da će ESB kupovati dužničke instrumente država članica na sekundarnom tržištu, BVerfG smatra kršenjem navedene odredbe. Nadalje, OMT je predviđao i da će pomoć državama članicama biti povezana sa sustavima EFSF-a ili pak ESM-a, što BVerfG smatra za diranjem u ekonomsku politiku u kojoj Unija nema izričite ovlasti. Takvo je stajalište BVerfG-a bilo prouzročeno razvojem ovlasti ESB-a tijekom krize u pravcu njihova širenja putem usvajanja raznih „nестandardnih“ mjera. Takva je evolucija ovlasti ESB-a u kontrastu s vrlo suženom definicijom njezine uloge i ovlasti u osnivačkim ugovorima.<sup>64</sup>

Imajući u vidu navedeno, pitanja upućena Sudu EU-a bila su sljedeća. Prvo, Sud EU-a trebao je protumačiti „je li Odluka ESB-a OMT-ima protivna čl. 119. i čl. 127. st. 1. i 2. UFEU-a te čl. 17. do 24. Protokola o Europskom sustavu središnjih banaka (dalje: ESSB) i ESB-u jer prekoračuje mandat ESB-a u području monetarne politike koji je uređen navedenim propisima i zadire u nadležnost država članica.“<sup>65</sup> Drugo, u predmetu je bilo potrebno odlučiti je li predmetna Odluka ESB-a protivna zabrani iz čl. 123. UFEU-a. Preostala se dva pitanja stoga odnose na tumačenje dopuštaju li čl. 119. i 127. UFEU-a te čl. 17. do 24. Protokola o ESSB-u i ESB-u Eurosustavu „(i.) uvjetovanje kupnje državnih vrijednosnica postojanjem i provedbom

60 Dariusz Adamski, 'Economic Constitution of the Euro Area after the Gauweiler Preliminary Ruling' (2015) 52 (6) Common Market Law Review, Kluwer Law International 1451.

61 *Gauweiler*, para 1.–2.

62 Loc. cit.

63 *Gauweiler*, para 6.

64 Alicia Hinarejos, 'Gauweiler and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Changing Nature of Economic and Monetary Union: European Court of Justice, Judgment of 16 June 2015, Case C-62/14' (2015) 11 (3) European Constitutional Law Review 564.

65 *Gauweiler*, para 10.

ekonomskih programa pomoći EFSF-a ili ESM-a, (ii.) kupnju državnih vrijednosnica samo pojedinih država članica, (iii.) kupnju državnih vrijednosnica država članica istodobno obuhvaćenih programima pomoći EFSF-a ili ESM-a te (iv.) zaobilaznje ograničenja i uvjeta programa pomoći EFSF-a ili ESM-a.<sup>66</sup>

#### 4.2.2. ARGUMENTACIJA SUDA EU-A

Obrazloženje presude Sud započinje obrazlažući dopuštenost zahtjeva BVerfG-a. Naime, navedeni zahtjev brojne su države članice smatrale nedopuštenim. Isti su stav dijelili i ESB, Europska komisija te Parlament<sup>67</sup> te su istaknuli argumente da se zahtjev zapravo odnosi na akt koji ne proizvodi pravne učinke<sup>68</sup> te da je glavni postupak fiktivan i iskonstruiran.<sup>69</sup> Unatoč svim navodima, Sud EU-a odlučio je kako je zahtjev za prethodnim pitanjem u ovom predmetu dopušten te da navedeno ne ovisi o tome je li pravni akt koji će biti predmetom ocjene proizveo pravne učinke. Nastavno na navode o fiktivnoj prirodi glavnog postupka, Sud EU-a ističe kako je to pitanje koje se trebalo prosuđivati prema nacionalnom pravu.

Analiza merituma počinje tumačenjem pitanja „može li program kupnje državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima poput onog najavljenog u priopćenju za medije biti među ovlastima ESSB-a, kako su određene u primarnom pravu.“<sup>70</sup> Obrazloženje navedenog pitanja Sud počinje navođenjem sadržaja odredbi primarnog prava o ovlastima ESB-a i ESSB-a, ali se potom uvelike oslanja na raniju sudsku praksu. Kao i u predmetu *Pringle*, Sud ističe kako UFEU-u ne daje izričitu definiciju pojma „monetarna politika“, stoga se u postupku utvrđivanja je li neka mjera dio monetarne politike navedeno tumači kroz prizmu njezinih ciljeva.<sup>71</sup> Nadalje je istaknuto kako se mjera monetarne politike ne može poistovjetiti s mjerom ekonomske politike samo zato što bi mjera mogla imati neizravne učinke na stabilnost europodručja.<sup>72</sup> Za transakcije vrijednosnicama država članica Sud EU-a zaključuje kako je riječ o mjeri monetarne politike predviđene primarnim pravom, koja s tog aspekta nije sporna. Nadalje, okolnost da je provedba takvog programa uvjetovana poštovanjem EFSF-ovih ili ESM-ovih programa makroekonomske prilagodbe prema gledištu Suda EU-a ne utječe na činjenicu da je riječ o mjeri monetarne politike.

Uz to, Sud EU-a ističe i da je predmetni program Eurosustava za kupnju državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima sukladan načelu proporcionalnosti. Sud je prije svega ocijenio prelazi li se najavom OMT-a ono što je nužno za ostvarenje njegovih ciljeva. Analizirajući Odluku o OMT-ima, Sud zaključuje kako program dopušta kupnju državnih vrijednosnica samo kada je to nužno za postizanje ciljeva tog programa, a kupnje će biti obustavljene čim

66 Loc. cit.

67 *Gauweiler*, para. 18.: „Irska, grčka, španjolska, francuska, talijanska, nizozemska, portugalska i finska vlada te Europski parlament, Europska komisija i ESB osporavaju, po različitim osnovama, dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku.“

68 *Ibid.*, para. 23.

69 Navedeno je isticala talijanska vlada uz obrazloženje da je glavni postupak bespredmetan jer nema potrebe za preventivnom zaštitom ni štete za tužitelje u glavnom postupku. *Gauweiler*, para. 19.

70 *Ibid.*, para. 33.

71 *Ibid.*, para. 41.–46.

72 *Ibid.*, para. 52. (nap. a.: u predmetu *Pringle* slična formulacija nalazi se u para. 56.).

se navedeni ciljevi ostvare. Sud ističe i to da u trenutku donošenja odluke i dalje nije došlo do provedbe programa, s obzirom na strogu uvjetovanost njegove provedbe, kao i na evidentno ograničeni opseg tog programa.<sup>73</sup>

Što se tiče tumačenja sukladnosti Odluke o OMT-u s čl. 123. UFEU-a, potrebno je istaknuti kako navedeni članak ESB-u i nacionalnim središnjim bankama zabranjuje kupnju dužničkih instrumenata neposredno od država članica. Sud je istaknuo da zabrana monetarnog financiranja država članica nije suprotna Odluci o OMT-u te da spomenute članke UFEU-a te članke Protokola (br. 4) o Statutu ESSB-a i ESB-a „treba tumačiti na način da dopuštaju ESSB-u donošenje programa kupnje državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima.“<sup>74</sup>

### 4.3. PREDMET WEISS

#### 4.3.1. ČINJENIČNO STANJE I SADRŽAJ PRETHODNIH PITANJA

Odluku o prethodnom pitanju u predmetu *Weiss* donesena je 2017. na temelju drugog zahtjeva koji je ikad uputio BVerfG. Činjenice ovog slučaja podsjećaju na predmet *Gauweiler*. Sukladno tome, glavni postupak iz kojeg su proizašla prethodna pitanja u predmetu *Weiss* ocjena je valjanosti Odluke (EU) 2015/774 ESB-a od 4. ožujka 2015. o programu kupnje vrijednosnih papira javnog sektora na sekundarnim tržištima (dalje: Odluka o PSPP-u), zajedno s njezinim izmjenama kojima se zapravo dva puta produljilo planirano razdoblje kupnji instrumenata zaduživanja u okviru PSPP-a,<sup>75</sup> dok se jednom izmjenom pak povećao iznos ukupnih mjesečnih kupnji na sekundarnim tržištima.<sup>76</sup> Grupa tužitelja<sup>77</sup> osporavala je primjenjivost navedenih odluka u Njemačkoj.<sup>78</sup> Argument tužitelja jest da navedena Odluka ESB-a, kao i pripadajuće odluke kojima je izmijenjena, „zajedno čine akt *ultra vires* jer se njima krši podjela nadležnosti između EU-a i država članica predviđena člankom 119. UFEU-a.“<sup>79</sup> Nadalje, tužitelji su pred nacionalnim sudom isticali i da predmetne odluke ESB-a predstavljaju povredu načela demokracije čime narušavaju njemački ustavni identitet.

Imajući u vidu dosad navedeno, BVerfG je uputio Sudu EU-a pet prethodnih pitanja usmjerenih na potrebu za tumačenjem jesu li Odlukom 2015/774 ESB-a povrijeđeni pojedini članci UFEU-a. Preciznije, pitanja zahtijevaju tumačenje je li navedenom Odlukom došlo do prekoračenja ovlasti ESB-a u području monetarne politike te čak i do zadiranja u područje ekonomske politike koja je u isključivoj nadležnosti država članica. Posebno je indikativan način formulacije prethodnih pitanja, stoga se sadržaj prvog pitanja prenosi u cijelosti kako slijedi: „Po-

73 Ibid., para. 66.–92.

74 Ibid., para. 128.

75 Riječ je o Odluci (EU) 2015/246 ESB-a od 16. prosinca 2015. o izmjeni Odluke 2015/774 te o Odluci (EU) 2017/100 ESB-a od 11. siječnja 2017. o izmjeni Odluke (EU) 2015/774.

76 Odluka (EU) 2016/702 ESB-a od 18. travnja 2016. o izmjeni Odluke 2015/774.

77 Zanimljivo je uočiti kako je jedan od tužitelja u predmetu *Weiss* upravo Peter Gauweiler, prema kojemu je i nazvan predmet *Gauweiler*. Usp: *Gauweiler*, str. 1. i *Weiss*, str. 1. hrvatskog prijevoda.

78 *Weiss*, para. 2.

79 Ibid., para. 14.

vređuje li se osobito čl. 123. st. 1. UFEU-a ako se u okviru programa kupnje imovine javnog sektora na sekundarnim tržištima (PSPP):

- (a) o pojedinostima kupnji izvješćuje na takav način da se na tržištima stvara faktična izvjesnost u pogledu toga da će Eurosustav djelomično otkupiti obveznice koje izdaju države članice?,
- (b) ni naknadno ne objavljuju pojedinosti u pogledu pridržavanja minimalnih rokova između izdavanja dužničkog instrumenta na primarnom tržištu i njegove kupnje na sekundarnom tržištu tako da sudski nadzor nije moguć?,
- (c) sve kupljene obveznice dalje ne prodaju, nego ih se zadržava do njihova dospijeca te ih se na taj način povlači s tržišta?,
- (d) Eurosustav kupuje nominalne utržive dužničke instrumente uz negativni prinos do dospijeca?<sup>80</sup>

Ovakav diskurs BVerfG-a „ostavio je malo prostora sumnji kako smatra da je PSPP *ultra vires*.”<sup>81</sup> Drugo je pitanje je li predmetnom odlukom ESB-a u svakom slučaju povrijeđen već navedeni čl. 123. st. 1. UFEU-a jer njezina daljnja provedba zahtijeva stalno ublažavanje izvorno propisanih pravila kupnje pa su ograničenja utvrđena sudskom praksom Suda EU-a lišena svog učinka. Nadalje, BVerfG postavlja pitanje je li navedena odluka uzrokovala proširenje ESB-ova mandata u području ekonomske politike, a time i zadiranje u nadležnost država članica, povrijedivši tako čl. 119. i čl. 127. st. 1. i 2. UFEU-a. BVerfG i ovom pitanju pridružuje daljnja potpitanja kojima sugerira kriterije na kojima bi se moglo temeljiti prekoračenje ovlasti ESB-a. Četvrto se pitanje odnosi na moguću povredu načela proporcionalnosti. Konačno, postavljeno je pitanje je li predmetna Odluka ESB-a povrijedila čl. 123. i 125. UFEU-a te čl. 4. st. 2. UEU-a, ako bi zbog nje postala nužna dokapitalizacija nacionalnih središnjih banaka proračunskim sredstvima.<sup>82</sup> Ako bi se navedena pitanja pokušala sumirati, Sud EU-a trebao je protumačiti je li ESB izašao iz okvira svojih ovlasti te zadovoljava li PSPP test proporcionalnosti.

#### 4.3.2. ARGUMENTACIJA SUDA EU-A

Već u uvodnom dijelu presude Sud ističe kako ESSB-u „nesumnjivo treba priznati široku diskrecijsku ovlast kada prilikom osmišljavanja i provedbe programa operacija na otvorenom tržištu donosi odluke tehničke naravi i bavi se složenim predviđanjima i ocjenama.”<sup>83</sup> Nastavno Sud ističe kako u okviru nadzora proporcionalnosti takvih mjera ipak ima obvezu provjeriti je li s tog aspekta došlo do pogreške u ocjeni.<sup>84</sup>

Prva četiri pitanja Sud EU-a tumačio je skupno. Uvodno ističe da su predmetne odluke ESB-a dostatno obrazložene, sukladno zahtjevu iz čl. 296. st. 2. UFEU-a.<sup>85</sup> Potom Sud EU-a

<sup>80</sup> Ibid., para. 16.

<sup>81</sup> Vidi: Ninčević, Kostadinov, Horvat Vuković (n 3) 123.

<sup>82</sup> Loc. cit.

<sup>83</sup> Loc. cit.

<sup>84</sup> Weiss, para. 24.

<sup>85</sup> Ibid., para. 29.–44.

podsjeca na sadržaj čl. 119. UFEU-a o raspodjeli ovlasti u području ekonomske i monetarne politike prema kojoj je provedba monetarne politike u isključivoj nadležnosti EU-a. Referirajući se na predmet *Gauweiler*, Sud EU-a ponovno ističe kako UFEU ne sadrži definiciju monetarne politike, već opisuje njezine ciljeve i sredstva za njihovu provedbu. Ponovno se oslonivši na tumačenja u *Pringleu* i u *Gauweileru*, Sud smatra da se mjera monetarne politike ne može poistovjetiti s mjerom ekonomske politike samo zbog neizravnih učinaka koje ta mjera može ostvariti u okviru ekonomske politike.<sup>86</sup> Na to se nadovezuje obrazloženjem da valja isključiti svaku mogućnost da bi ESSB donosio mjere s neizravnim učincima na ekonomsku politiku kada bi to mogao predvidjeti. U nastavku Sud zaključuje da uzme li se u obzir cilj predmetne Odluke ESB-a i sredstva koja su predviđena za njegovo postizanje, ona neupitno spada u područje monetarne politike, pogotovo jer je njezin cilj kompatibilan s glavnim ciljem monetarne politike EU-a, a to je stabilnost cijena. Imajući u vidu uvriježeno stajalište o tome kako ekonomska politika spada u isključivu nadležnost država članica, intrigantan je zaključak Suda da „autori Ugovora nisu namjerali u okviru institucionalne ravnoteže utvrđene odredbama glave VIII. UFEU-a, dio koje je ESSB-ova neovisnost, u potpunosti razdvojiti ekonomsku i monetarnu politiku.“<sup>87</sup> Navedeno ukazuje da Sud EU-a kod razmatranja je li riječ isključivo o mjeri monetarne politike, polazi prvenstveno od cilja određene mjere, stavljajući ga u širi kontekst ciljeva monetarne politike Unije, uz očito oslanjanje na teleološko tumačenje.

Potom je Sud razmatrao proporcionalnost PSPP-a. Sud ističe da iz odredaba UFEU-a proizlazi da „program kupnje obveznica kao dio monetarne politike nije moguće valjano usvojiti i provoditi ako mjere koje uključuje nisu proporcionalne ciljevima te politike.“<sup>88</sup> Načelo proporcionalnosti u ovom kontekstu značilo bi da je Odluka o PSPP-u bila prikladna za ostvarenje legitimnih ciljeva te da ne prekoračuje granice onoga što je nužno za njihovo ostvarenje. U tom smislu Sud je ponudio relativno šturo obrazloženje koje se sastoji od pozivanja na ekonomsku analizu i argumentaciju ESB-a i pripadajući zaključak kako je sve navedeno bilo u skladu sa zahtjevima načela proporcionalnosti. Sud zaključuje da „ništa ne upućuje na to da je početnim trajanjem ili naknadnim produživanjem prekoračeno ono što je nužno za postizanje željenog cilja, s obzirom na to da je svaki put bila riječ o relativno kratkim razdobljima i da je o njima odlučeno vodeći računa o tome da je kretanje stope inflacije bilo nedostatno za postizanje cilja utvrđenog Odlukom 2015/774.“<sup>89</sup> Idući je argument Suda da je doseg PSPP-a ograničen pravilima kojima se utvrđuju stroge gornje granice kupnje, što se ipak čini odveć simplificiranim tumačenjem tako kompleksne mjere. Konačno, Sud EU-a zaključuje kako Odlukom 2015/774 nije povrijeđeno načelo proporcionalnosti.

Sljedeće pitanje koje je Sud razmatrao jest sukladnost PSPP-a sa zabranom sadržanom u čl. 123. UFEU-a kojom je ESB-u i središnjim bankama država članica zabranjeno odobravati kredite tijelima javne vlasti država članica te kupovati dužničke instrumente neposredno od tih tijela. Sud smatra da navedena odredba ne isključuje mogućnost da ESB od vjerovnika te

86 Ibid., para. 46.–61.

87 Ibid., para. 60.

88 Ibid., para. 71.

89 Ibid., para. 85.

države članice otkupi obveznice koje je potonja prethodno izdala te da se PSPP ne može poistovjetiti s pojmom financijske pomoći državi članici.<sup>90</sup>

Kao posljednje pitanje u ovom predmetu, BVerfG je zatražio razmatranje bi li neograničena raspodjela rizika između nacionalnih središnjih banaka Eurosustava u slučaju neispunjenja obveza kad su posrijedi obveznice središnjih tijela vlasti i s njima izjednačenih izdavatelja, koja je možda uspostavljena predmetnom odlukom ESB-a povrijedila čl. 123. i 125. UFEU-a i čl. 4. st. 2. UEU-a, ako bi zbog nje postala nužna dokapitalizacija nacionalnih središnjih banaka. Sud EU-a zaključuje kako ne može odgovoriti na navedeno pitanje budući da je prema svom sadržaju hipotetsko, a da pritom ne prekorači svoje ovlasti te ga zbog navedenog razloga oglašava nedopuštenim.<sup>91</sup>

## 5. UTJECAJ JURISPRUDENCIJE SUDA EU-A NA JAVNOFINANCIJSKI SUSTAV UNIJE

S jedne strane, odluka Suda u predmetu *Pringle* u skladu je s njegovom prijašnjom praksom, promatra li se redosljed korištenja metoda tumačenja. Navedeni se obrazac uočava kod argumentacije obrazloženja u odnosu na svako od prethodnih pitanja. Tako je prvi korak uvijek isticanje same jezične formulacije pojedine odredbe, odnosno gramatička metoda nakon čega se odredba tumači sistemskom metodom, a konačni naglasak uvijek je na teleološkoj metodi tumačenja. Ipak, specifičnost ovog predmeta očituje se u korištenju historijske metode tumačenja, što nije često u radu Suda EU-a, no evidentno proizlazi iz činjenice da se Sud u obrazloženju oslonio i na *travaux preparatoires* koji su prethodili sklapanju Ugovora iz Maastrichta.<sup>92</sup> S druge strane, odluka u predmetu *Pringle* ipak donosi i odmak od ustaljenog korištenja teleološke metode tumačenja. Naime, njegov interpretativni značaj prije svega proizlazi iz činjenice da se Sud EU-a pri tumačenju čl. 125. UFEU-a koristio dvorazinskim teleološkim tumačenjem, odnosno metateleološkim tumačenjem.<sup>93</sup> Članak 125. UFEU-a u stranoj literaturi poznat je pod nazivom *no-bailout clause*, budući da se odnosi na zabranu pružanja financijske pomoći državama članicama. Formulacija navedenog članka ističe sljedeće: „Ne dovodeći u pitanje uzajamna financijska jamstva za zajedničku provedbu određenog projekta, niti jedna država članica ne snosi odgovornost niti preuzima obveze središnjih vlasti, regionalnih, lokalnih ili drugih tijela javnih vlasti, ostalih javnopravnih tijela ili javnih poduzeća druge države članice.”<sup>94</sup> Navedeni članak brani pružanje financijske pomoći državama članicama s ciljem postizanja proračunske discipline i izbjegavanja moralnog hazarda. Sud EU-a te je ciljeve okarakterizirao podređenima višem cilju na razini EU-a, a to je očuvanje financijske stabilnosti europodručja kao cjeline. Tako je opravdanje za uspostavu ESM-a u predmetu *Pringle* pronađeno uz pomoć dvorazinskog teleološkog tumačenja, odnosno u višem cilju čl. 125. UFEU-a. Konačno, Sud EU-a zaključuje

<sup>90</sup> Ibid., para. 101.–104.

<sup>91</sup> Ibid., para. 159.–167.

<sup>92</sup> *Pringle*, para. 133.–136.

<sup>93</sup> Tuori i Tuori (n 7) 119.–136.

<sup>94</sup> Članak 125., st. 1. UFEU-a.



kako upravo tom, višem cilju postizanja financijske stabilnosti služi instrument poput ESM-a koji je u tom smislu sukladan pravu Unije. Tuori i Tuori ističu kako je opasnost dvorazinskog teleološkog tumačenja čl. 125. UFEU-a da se težnja višem cilju počne koristiti kao argument za zaobilaznje navedene odredbe, što bi dugoročno pak uzrokovalo financijsku nestabilnost. Ovu je potencijalnu opasnost tijekom odlučivanja prepoznao i Sud EU-a pa je kao rješenje ponudio zahtjev stroge uvjetovanosti pružanja financijske pomoći.<sup>95</sup>

Nekoliko godina poslije, u predmetu *Gauweiler*, zanimljivo je prvenstveno uočiti kako Sud EU-a iznosi argumente koji su kontradiktorni onima u predmetu *Pringle*. Naime, u predmetu *Pringle* Sud zaključuje da je kupnja obveznica od strane ESM-a mjera ekonomske politike Unije, dok u predmetu *Gauweiler* za kupnju obveznica od strane ESB-a zaključuje da je mjera monetarne politike. Interpretativni značaj predmeta *Gauweiler* proizlazi upravo iz obrazloženja o kupnji obveznica kao mjeri monetarne politike. Naime, prvi je put u odnosu na raniju praksu, Sud EU-a u procjeni valjanosti akta koristio i subjektivni element. Prethodno je Sud EU-a cilj pravnih akta uvijek procjenjivao objektivno, ovisno o učincima koje je akt stvarno uzrokovao. No, u predmetu *Gauweiler* Sud se pozvao na obrazloženje u kojemu ESB navodi da je cilj koji se želi postići kupnjom obveznica dio monetarne politike. Dakle, u ovom slučaju Sud pridaje veću važnost subjektivnom elementu, odnosno cilju koji institucija Unije želi postići, nego objektivnim rezultatima koji će stvarno biti postignuti. Beck smatra kako predmeti *Gauweiler* i *Pringle* pokazuju koliko je daleko Sud EU-a spreman ići kako bi potaknuo daljnju integraciju EU-a, pritom ponekad prkoseći uobičajenim metodama pravne argumentacije, a kako bi uklonio metodološke prepreke za sudske stvaranje prava.<sup>96</sup>

Konačno, implikacije odluke u predmetu *Weiss* bile su najutjecajnije na pravni poredak i stabilnost Unije. Dok su institucije EU-a u svibnju 2020. nastojale pronaći rješenje za pandemiju uzrokovanu virusom COVID-19,<sup>97</sup> BVerfG je već turbulentnom razdoblju pridodao novi šok proglašivši odluku Suda EU-a u predmetu *Weiss* odlukom *ultra vires* koja je neprimjenjiva u Njemačkoj.<sup>98</sup> U detaljno argumentiranoj presudi od gotovo sto stranica, BVerfG iznosi vlastito tumačenje PSPP-a i kritizira metodološki pristup Suda EU-a. Za tumačenje načela proporcionalnosti koje je iznio Sud EU-a, BVerfG smatra da je beznačajno za potrebe razlikovanja, u vezi s PSPP-om, monetarne i ekonomske politike.<sup>99</sup> BVerfG ocjenjuje takav metodološki pristup Suda EU-a kontradiktornim njegovoj ranijoj praksi.<sup>100</sup> Također, zaključuje kako je stav Suda EU-a da je odluka ESB-a u opsegu njezine nadležnosti, neodrživ iz metodološke perspektive jer u potpunosti zanemaruje stvarne učinke PSPP-a te im ne pridaje nikakav pravni značaj.<sup>101</sup> BVerfG smatra da argumentacija Suda EU-a omogućava ESSB-u provedbu mjera ekonomske

95 Tuori i Tuori (n 7) 119.-136.

96 Vidi više: Beck Gunnar, 'Judicial Activism in the Court of Justice of the EU' (2017) 36 (2) University of Queensland Law Journal, 333.-354.

97 Primjerice, početkom svibnja 2020. EU je u sklopu programa *RescueEU* uputio donaciju FFP2 medicinskih maski Španjolskoj, Italiji i Hrvatskoj, dok je krajem svibnja Komisija predstavila opsežni plan oporavka EU-a pod nazivom *NextGenerationEU*, vidi više: Vremenska crta djelovanja Unije (tijekom COVID-19 krize, nap. a.), dostupno na: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_en).

98 Presuda BVerfG, BvR 859/15 od 5. svibnja 2020, para 163. (prijevod na engleski jezik), dostupno na: [http://www.bverfge.de/ers20200505\\_2bvr085915en.html](http://www.bverfge.de/ers20200505_2bvr085915en.html).

99 Ibid., para. 127.

100 Ibid., para. 133.

101 Ibid., para. 119. i 141.

politike koje su izvan njegovih ovlasti, i to dokle god se služi sredstvima propisanim Protokolom ESSB-a uz opravdanje da su namijenjena postizanju ciljanih stopa inflacije.<sup>102</sup> Konačno, BVerfG navodi da takvim neadekvatnim načinom tumačenja načela proporcionalnosti, Sud EU-a izlazi iz ovlasti dodijeljenih čl. 19. UFEU-a te posljedično odbija primijeniti navedenu presudu u Njemačkoj. Takav pristup BVerfG-a poljuljao je dosad općeprihvaćeni stav da je Sud EU-a „sud posljednje instance“ za pitanja valjanosti i tumačenja europskog prava.<sup>103</sup>

Navedena odluka BVerfG-a snažno je odjeknula u Uniji, pogotovo u akademskoj zajednici. Čapeta ističe kako navedena „odluka podriiva autoritet Suda EU-a u interpretaciji europskog prava te otvara vrata sudovima svih država da odreknu obvezatnost odluka tog Suda. Time se ugrožava dugo građen federalni pravni poredak u EU.“<sup>104</sup> Na sličnom su tragu i prva inozemna razmatranja navedene odluke, čiji je zajednički nazivnik zabrinutost za njezine daljnje implikacije na pravni poredak Unije.<sup>105</sup> S druge strane, takva je odluka BVerfG-a u Mađarskoj i Poljskoj dočekana s odobravanjem, što ne čudi s obzirom na krizu vladavine prava koja zahvaća navedene države.<sup>106</sup> Iako BVerfG nije prvi nacionalni sud koji je odbio primjenu odluke Suda EU-a, „svakako je najznačajniji zbog nespornog utjecaja BVerfG-a na ostale najviše sudove država članica EU-a.“<sup>107</sup> Tako su, već isti dan kad je BVerfG objavio presudu, zamjenici ministra pravosuđa u Poljskoj komentirali da presuda BVerfG-a ide u prilog stavu Poljske kako institucije Unije prekoračuju svoje ovlasti, a predsjednica poljskog Ustavnog suda utvrdila je da presuda BVerfG-a znači da nacionalni sudovi „imaju zadnju riječ“.<sup>108</sup> Upravo zato Sud EU-a istupio je u javnost priopćenjem za medije u kojemu je naglasio sljedeće. „Presuda donesena u prethodnom postupku obvezuje nacionalni sud kada odlučuje u glavnom postupku. U cilju osiguranja ujednačene primjene prava Unije, samo je Sud (...) nadležan utvrditi da je akt institucije Unije protivan pravu Unije. Naime, razlike između sudova u državama članicama u vezi s valjanosti takvih akata mogle bi ugroziti jedinstvo pravnog poretka Unije i dovesti u pitanje pravnu sigurnost.“<sup>109</sup>

102 Ibid., para. 133.

103 Tako i: Franz C. Mayer, 'To Boldly Go Where No Court Has Gone Before. The German Federal Constitutional Court's ultra vires Decision of May 5, 2020' (2020) 21, German Law Journal, 1116.–1127.

104 Tamara Čapeta, 'Rat europskih sudova u jeku Covid krize: Njemački ustavni sud protiv Suda Europske unije' 6. svibnja 2020., Euractiv, dostupno na: <https://euractiv.jutarnji.hr/euractiv/energija-i-gospodarstvo/rat-europskih-sudova-u-jeku-covid-krize-njemacki-ustavni-sud-protiv-suda-europske-unije-10278085>.

105 Vidi više: Daniel Mooney, 'The EU in Danger? What the German Constitutional Court's Weiss Ruling Might Mean for Europe', European Student Think Tank dostupno na <https://esthinktank.com/2020/06/21/the-eu-in-danger-what-the-german-constitutional-courts-weiss-ruling-might-mean-for-europe/>, Dimitrios Kyriazis, 'The PSPP judgment of the German Constitutional Court: An Abrupt Pause to an Intricate Judicial Tango', za European Law Blog; dostupno na: <https://europeanlawblog.eu/2020/05/06/the-pspp-judgment-of-the-german-constitutional-court-an-abrupt-pause-to-an-intricate-judicial-tango/>.

106 Kriza vladavine prava u Mađarskoj i Poljskoj pogotovo se manifestirala kroz ugrožavanje, odnosno dovođenje u pitanje neovisnosti i nepristranosti sudstva. U odnosu na navedene dvije države pokrenut je postupak na temelju čl. 7. UFEU-a. Točnije, u odnosu na Poljsku 2017. godine Komisija je zatražila od EU-a da djeluje jer je bila upozorena da je u toj zemlji ugrožena neovisnost pravosuđa. U odnosu na Mađarsku postupak je pokrenut 2018. godine kada je Parlament tražio od Vijeća da djeluje kako bi spriječilo mađarske vlasti u narušavanju temeljnih vrijednosti EU-a, pogotovo za neovisnost pravosuđa, prava manjina, odnosa prema migrantima i vezano za slobodu izražavanja. Vidi više: Europski parlament, priopćenje za tisak od 16. siječnja 2020. „Pogoršava se stanje vladavine prava u Poljskoj i Mađarskoj“, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/press-room/20200109IPR69907/pogorsava-se-stanje-vladavine-prava-u-poljskoj-i-madarskoj>.

107 Ninčević, Kostadinov, Horvat Vuković, (n 3) 121.

108 Biernat (n 11) 1114.

109 Sud Europske unije, Priopćenje za medije br. 58/20 od 8. svibnja 2020., dostupno na: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=984833D965537B345ADD21F075F7CF6B?text=&docid=226563&pageIndex=0&doclang=HR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2377408>.

Osim implikacija na poimanje podjele ovlasti između Suda EU-a i nacionalnih sudova, Čapeta upozorava i na moguće ekonomske posljedice odluke.<sup>110</sup> BVerfG je ocijenio odluku Suda EU-a u predmetu *Weiss* neprimjenjivom, što je Njemačkoj središnjoj banci zabranilo provedbu PSPP-a. Čapeta ističe kako to „može imati paneuropske implikacije uspostavom presedana kojim za nadzor funkcioniranja nacionalnih središnjih banaka u provedbi europske monetarne politike više nije nadležan Sud EU-a (v. čl. 130. i 271. UFEU-a), već nacionalni najviši sudovi, koji bi bili ultimativno nadležni za provedbu strogog testa proporcionalnosti u svim idućim mjerama ESB-a.“<sup>111</sup> Osim toga, navedena je odluka dovela u pitanje provedbu jedne od prvih mjera na razini EU-a za prevladavanje krize uzrokovane pandemijom. Naime, u ožujku 2020. ESB je predstavio Privremeni hitni program kupnje zbog pandemije (engl. *Pandemic Emergency Purchase Programme*, skraćeno: PEPP). Riječ je o privremenom programu kupnje vrijednosnih papira, uključujući i kupnju obveznica država članica.<sup>112</sup> Već na prvi pogled postoje očite sličnosti između PEPP-a i PSPP-a, a odluka BVerfG-a u predmetu *Weiss* zbog te je sličnosti otvorila pitanje valjanosti ove krizne mjere. Ne čudi što je njemačka stranka desnog političkog spektra AfD (*Alternative für Deutschland*) podnijela BVerfG-u tužbu protiv PEPP-a u kolovozu 2020.<sup>113</sup> te ostaje vidjeti koji će stav BVerfG zauzeti.<sup>114</sup>

## 6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Uloga Suda EU-a u oblikovanju načela koja čine temelje pravnog poretka EU-a neupitna je. Štoviše, svojim dinamičkim pristupom tumačenju primarnog prava Sud EU-a nastavio je utjecati na evoluciju pravnog poretka Unije. Poseban čimbenik razvoja europskog prava bili su krizni periodi jer su događaji poput financijske krize ili kasnije pandemije virusa COVID-19 rezultirali stvaranjem novih pravnih mehanizama koji su trebali biti uklopljeni u postojeći pravni poredak Unije. Sudu EU-a pripala je zahtjevna zadaća ocjene njihove pravne valjanosti, istovremeno imajući na umu da bi negativna ocjena njihove sukladnosti s pravom Unije dovela u pitanje njezin gospodarski oporavak.

Tako je u predmetu *Pringle* bila riječ o procjeni valjanosti Odluke Vijeća 2011/199 kojom je izmijenjen čl. 136. UFEU-a, što je bilo potrebno kako bi se mogao osnovati ESM. Također, u navedenom predmetu Sud je razmatrao jesu li države članice uopće ovlaštene sklopiti i ratificirati međunarodni ugovor kao što je Ugovor o ESM-u. Nadalje, predmet *Gauweiler* ostat će zapamćen kao prvi predmet o kojemu je Sud EU-a odlučivao na temelju zahtjeva za odluku po prethodnom pitanju koji je uputio BVerfG. U konkretnom slučaju Sud EU-a trebao je protumačiti valjanosti odluke ESB-a koja se odnosila na mogućnost kupnje obveznica država članica na

<sup>110</sup> Čapeta (n 108).

<sup>111</sup> Ibid.

<sup>112</sup> Odluka (EU) 2020/440 Europske središnje banke od 24. ožujka 2020. o privremenom hitnom programu kupnje zbog pandemije (ESB/2020/17), Službeni list Europske unije L 91/1.

<sup>113</sup> Vidi više: priopćenje za medije, „Boehringer: AfD-Fraktion hat Organklage gegen das EZB-Anleihekaufprogramm PEPP eingereicht“, dostupno na: <https://afdbundestag.de/boehringer-afd-fraktion-hat-organklage-gegen-das-ezb-anleihekaufprogramm-pepp-eingereicht/>.

<sup>114</sup> Predmet se vodi pod poslovnim brojem 2 BvR 420/21, vidi više: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Ausgew%C3%A4hlte%20Neueing%C3%A4nge/vs\\_2021/Ausgew%C3%A4hlte%20Neueing%C3%A4nge\\_2021\\_node.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Ausgew%C3%A4hlte%20Neueing%C3%A4nge/vs_2021/Ausgew%C3%A4hlte%20Neueing%C3%A4nge_2021_node.html).

sekundarnim tržištima. Predmet tumačenja bio je sličan i u predmetu *Weiss*, gdje je zahtjev za prethodnim pitanjem također uputio BVerfG te se odnosila na valjanost odluke ESB-a o kupnji državnih vrijednosnica na sekundarnim tržištima. Iz analize navedenih predmeta proizlaze sljedeći zaključci.

Prvo, u navedenim predmetima Sud EU-a je, unatoč izvanrednim okolnostima koje su obilježile društveno-politički kontekst njihova nastanka, pri odlučivanju o njihovoj sukladnosti s primarnim pravom Unije koristio ustaljene metode tumačenja. Uz to, predmete *Pringle*, *Gauweiler* i *Weiss* karakterizira sličan redoslijed primjene metoda tumačenja. Sud EU-a polazi od jezičnog tumačenja odredaba, potom ih tumači koristeći se sistemskom metodom, da bi u konačnici najveću pozornost posvetio teleološkom tumačenju. Jednom zauzeto stajalište Suda EU-a značajno je, budući da je „u sustavu EU-a sudsku interpretaciju teško promijeniti. Ako je riječ o tumačenju sekundarnog prava EU-a, primjerice izraza u nekoj uredbi, ili učinaka neke direktive, sudski je odabir moguće promijeniti jedino u zakonodavnom postupku (...) Još je teže promijeniti sudsku interpretaciju primarnog prava.“<sup>115</sup>

Drugo, podvrgavajući kritici argumentaciju Suda EU-a u obrađenim predmetima, može se istaknuti kako u pravnoj doktrini dominira mišljenje kako Sud EU-a mora donositi jasnije i detaljnije obrazložene presude.<sup>116</sup> Na tom tragu je i BVerfG koji u svojoj povijesnoj odluci odbija prihvatiti obrazloženje Suda EU-a, ocijenivši ga u više navrata „metodološki neodrživim“.<sup>117</sup> Navedena odluka BVerfG-a u akademskoj zajednici dočeka je kritički, budući da je dovela u pitanje stajalište da nacionalni sud ne može ukinuti odluku Suda EU-a. Ipak, navedena je odluka ukazala da postoji potreba za introspekcijom unutar Suda EU-a. Doima se ispravnom konstatacija da „u situaciji u kojoj Sud EU-a, pogonjen idejom ‘nužnosti’ spašavanja monetarne unije, suboptimalno igra svoju ulogu čuvara Ugovora.“<sup>118</sup> Međutim, postavlja se pitanje je li ustaljena metodologija primjene i tumačenja prava Unije u praksi Suda EU-a dorasla izazovima koje okolnosti poput financijske krize ili pandemije postavljaju pred njih. U svakom slučaju, recentna praksa Suda obrađena u ovom radu ukazuje da se dosadašnja metodologija tumačenja primarnog prava Unije treba prilagoditi novim zahtjevima ekonomske integracije država članica.

## BIBLIOGRAFIJA

1. Adamski D, *Economic Constitution of the Euro Area after the Gauweiler Preliminary Ruling*, (2015) 52 (6) *Common Market Law Review*, Kluwer Law International.
2. Amténbrink F, Hermann, C (ed.), *The EU Law of Economic and Monetary Union* (Oxford University Press, 2020).

<sup>115</sup> Čapeta i Rodin, (n 1) 29.

<sup>116</sup> Srđan Kalebota i Branimir Pađen, ‘Trebalo li u metodu odlučivanja na europskom sudu uvesti izdvojena mišljenja’, (2019) 8 (1) *Zagrebačka pravna revija* 60.

<sup>117</sup> Vidi para. 116., 119. i 133. BVerfG-a, 2 Presuda BvR 859/15 od 5. svibnja 2020. (prijevod na engleski jezik), dostupno na: [http://www.bverfng.de/e/rs20200505\\_2bvr085915en.html](http://www.bverfng.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html).

<sup>118</sup> Ninčević, Kostadinov, Horvat Vuković, (n 3) 130.

3. Biernat S, 'How Far Is It from Warsaw to Luxembourg and Karlsruhe: The Impact of the PSPP Judgment on Poland' (2020) 21 (5) German Law Journal.
4. Beck G, 'The Court of Justice of the EU and the Vienna Convention on the Law of Treaties' (2016) 35 (1) Yearbook of European Law.
5. Craig P, De Burca G, *EU Law, Text, Cases and Materials* (2. izdanje Oxford University Press, 1998).
6. Craig P, De Burca G, *EU Law, Text, Cases and Materials* (4. izdanje Oxford University Press, 2008).
7. Čapeta T, 'The Weiss/PSPP Case and the Future of Constitutional Pluralism in the EU' u: Sander G, Pošćić, A i Martinović A (eds.), *Exploring the social dimension of Europe. Essays in honour of Nada Bodiroga-Vukobrat*, (Verlag Dr Kovač, 2021).
8. Čapeta T, Rodin S, *Osnove prava Europske unije* (Narodne novine, 2004).
9. Hartley T C, 'Temelji prava Europske zajednice', (Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2004).
10. Hinarejos A, 'Gauweiler and the Outright Monetary Transactions Programme: The Mandate of the European Central Bank and the Changing Nature of Economic and Monetary Union: European Court of Justice, Judgment of 16 June 2015, Case C-62/14', (2015) 11 (3) European Constitutional Law Review.
11. Hinarejos A, *The Euro Area Crisis and Constitutional Limits to Fiscal Integration*, u: Barnard C, Gehring M i Solanke I, (eds.), *Cambridge Yearbook of European Legal Studies, 2011–2012* (Hart, 2012).
12. Itzcovich G, 'The Interpretation of Community Law by the European Court of Justice', (2009) 10 (5) German Law Journal.
13. Josipović T, *Načela europskog prava u presudama Suda Europske unije* (Narodne novine, 2005).
14. Kalebota S i Pađen B, 'Trebali u metodu odlučivanja na europskom sudu uvesti izdvojena mišljenja?' (2019) 8 (1) Zagrebačka pravna revija.
15. Kellerbauer M, Klamert M i Tomkin J, *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (Oxford University Press, 2019).
16. Koen G-F, Jose A, 'To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice', (2014) 20(2) Columbia Journal of European Law.
17. Lenaerts K, Gutierrez-Fons, J A, 'To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice' (2014) 20 (2) Columbia Journal of European Law.
18. Mayer F C, 'To Boldly Go Where No Court Has Gone Before. The German Federal Constitutional Court's ultra vires Decision of May 5, 2020' (2020) 21 German Law Journal.
19. Ninčević I B, Kostadinov B, Horvat Vuković A, 'Odluka o PSPP-u Njemačkog saveznog ustavnog suda – eskalacija sukoba ili poziv na unapređenje metoda tumačenja Suda Europske unije?' (2021) 10 (2) Zagrebačka pravna revija.
20. Pošćić A, Martinović A, 'Postavljanje prethodnog pitanja Sudu Europske unije' (2018) *Gradansko pravo – sporna pitanja i aktualna sudska praksa*, Pravosudna akademija.
21. Reisenhuber K (ed.), *European legal Methodology*, drugo izdanje (Intersentia, 2021).
22. Scicluna N, 'Politicization without democratization: How the Eurozone crisis is transforming EU law and politics', (2014) 12 (3) International Journal of Constitutional Law.
23. Van Malleghem P A, 'Pringle: A Paradigm Shift in the European Union's Monetary Constitution' (2013) 14 (1) German Law Journal.
24. Vismara F, 'The Role of the Court of Justice of the European Communities in the Interpretation of Multilingual Texts' u Barbara Pozzo i Valentina Jacometti (eds.), *Multilingualism and the Harmonisation of European Law* (Kluwer Law International, 2006).
25. Tuori K i Tuori K, *The Eurozone Crisis, A constitutional Analysis* (Cambridge University Press, 2014).

## PRESUDE I DRUGE ODLUKE

1. BVerfG, 2 Presuda BvR 859/15 od 5. svibnja 2020.
2. Presuda *Gauweiler i drugi*, C-62/14, ECLI:EU:C:2015:400 (16. lipnja 2015.)
3. Presuda *Merck v Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, C-292/82, ECLI:EU:C:1983:335 (17. studenoga 1983.)
4. Presuda *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756 (27. studenoga 2012.)
5. Presuda *Weiss i drugi*, C-493/17, ECLI:EU:C:2018:1000 (11. prosinca 2018.)
6. Presuda *Wightman*, C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999 (10. prosinca 2018.)

## PROPISI I DOKUMENTI

1. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena inačica iz 2016.), SL C 202.
2. Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena inačica iz 2016.), SL C 202.
3. Uredba Vijeća (EU) br. 407/2010 od 11. svibnja 2010. o uspostavi Mehanizma za europsku financijsku stabilnost (2010), Službeni list Europske unije L 118.
4. Odluka Europskog vijeća od 25. ožujka 2011. o izmjeni članka 136. Ugovora o funkcioniranju Europske unije u vezi sa stabilizacijskim mehanizmom za države članice čija je valuta euro (2011/199/EU), Službeni list Europske unije L 091/1.
5. Odluka (EU) 2020/440 Europske središnje banke od 24. ožujka 2020. o privremenom hitnom programu kupnje zbog pandemije (ESB/2020/17), Službeni list Europske unije L 91/1.

## MREŽNI IZVORI

1. Priopćenje za medije, Boehringer: AfD-Fraktion hat Organklage gegen das EZB-Anleihekaufprogramm PEPP eingereicht, dostupno na: <https://afdbundestag.de/boehringer-afd-fraktion-hat-organklage-gegen-das-ezb-anleihekaufprogramm-pepp-eingereicht>> pristupljeno 1. prosinca 2022.
2. Europski parlament, priopćenje za medije od 16. siječnja 2020.: *Pogoršava se stanje vladavine prava u Poljskoj i Mađarskoj*, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/press-room/20200109IPR69907/pogorsava-se-stanje-vladavine-prava-u-poljskoj-i-madarskoj>> pristupljeno 28. studenog 2022.
3. Europski parlament, publikacija: *Europska monetarna politika*, dostupno na: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_2.6.3.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_2.6.3.pdf)> pristupljeno 21. studenoga 2022.
4. ESM press release: *European Stability Mechanism (ESM) is inaugurated*, 8. 10. 2012., dostupno na: <https://www.esm.europa.eu/press-releases/european-stability-mechanism-esm-inaugurated>> pristupljeno 20. studenoga 2022.
5. Sud Europske unije, Priopćenje za medije br. 58/20 od 8. svibnja 2020., dostupno na: <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=984833D965537B345ADD21F075F7CF6B?text=&docid=226563&pageIndex=0&doclang=HR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2377408>> pristupljeno 2. prosinca 2022.



Viktorija Pisačić\*

## DEVELOPMENT OF THE SUPRANATIONAL SYSTEM OF PUBLIC FINANCE IN THE LIGHT OF THE PRIMARY LAW OF THE EUROPEAN UNION: ANALYSIS OF THE CJEU CASE LAW

### Summary

The Court of Justice of the European Union (CJEU) and its competence to interpret the EU's primary law was particularly in focus during and after the financial crisis, when it decided on the validity of the Union's recovery instruments in the *Pringle*, *Gauweiler* and *Weiss* cases. Therefore, this paper aims to analyse selected decisions of the CJEU (the *Pringle*, *Gauweiler* and *Weiss* cases), starting from the presentation of the socio-political context in which they were created. After the legal analysis of the CJEU's argumentation in the selected decisions, the paper will present their impact on the development of the public finance law of the Union. Particular attention will be paid to the interpretative methods used by the CJEU. The aforementioned reflects in the structure of the paper. After the introduction, the second section comprises specific features of interpretation methods in the CJEU case law. The following section will focus on the socio-political context that preceded the selected CJEU decisions. The fourth section presents an analysis of the selected CJEU decisions and reviews the interpretation methods. The fifth section highlights the implications of the CJEU jurisprudence on the legal order of the Union, followed by concluding considerations.

**Keywords:** *public finance law; European Court of Justice; financial crisis; interpretation methods; primary law of the Union*



This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

\* Viktorija Pisačić, LL.M., Teaching Assistant, Faculty of Law, University of Rijeka, Hahlić 6, 51000 Rijeka. E-mail address: vprisacic@pravni.uniri.hr. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1033-6827>.