

ДІЯЛЬНІСТЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО ТРИБУНАЛУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА В ОЦІНЦІ ВІДПОВІДНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА ПОЛЬЩІ ACQUIS COMMUNAUTAIRE ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Аналіз теорії і практики європейських інтеграційних процесів має важливе значення для України, яка оголосила європейський вектор зовнішньої політики в якості головного. Слід зазначити, що зі вступом до Європейського Союзу (далі ЄС) перед державами постають досить складні питання. Зокрема, наприклад, чи повинен Основний Закон держави змінюватись щоразу як відбуваються зміни у ЄС; як співвідноситься національне право держави з європейським правом; яка роль конституційного суду в процесі імплементації норм права ЄС; та яка доля актів ЄС, які суперечать положенням Основного Закону держави.

У цьому контексті практика Республіки Польща є корисною для України, як з огляду на спільну історичну спадщину українського та польського народів, близькість географічних кордонів та стратегічний рівень відносин, – так і з огляду на те, що Польща і Україна мають схожі правові системи органів державної влади і управління. Тому вивчення досвіду країни, що нещодавно долучилась до ЄС², особливо у сфері імплементації норм права ЄС у національний правопорядок не втрачає актуальності. За 11 років членства в Європейському Союзі, Республіка Польща визначилась з можливістю здійснення контролю права ЄС Конституційним Трибуналом, який, діючи у проєвропейський спосіб, та використавши усю свою владу, розробив чіткі позиції щодо низки принципово важливих питань в аспекті співвідношення національного та європейського правопорядків.

Після вступу до Європейського Союзу Конституція Республіки Польща закріпила низку нових положень, які, з одного боку, відображають

¹ Кандидат юридичних наук, асистент кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

² 1 травня 2004 року Польща стала повноправним членом Європейського Союзу. З дня подачі заявки на вступ і до набуття членства в Європейському Союзі Польська держава пройшла десять років. В порівнянні з іншими постсоціалістичними країнами, РП знаходилась в найбільш важкому економічному стані і тим не менш продемонструвала наполегливість, бажання бути країною з високими європейськими, демократичними, правовими стандартами, країною яка готова та здатна динамічно розвиватись.

роль наднаціональної організації в життєдіяльності польської держави, а з іншого – призводять до поодиноких випадків «плутанини». Так Конституція проголошується найвищим законом Республіки Польща (ст. 8 ч. 1 Конституції РП). Республіка Польща дотримується зобов'язуючих її норм міжнародного права (ст. 9 Конституції РП). Республіка Польща може на підставі міжнародної угоди надати міжнародній організації чи міжнародному органу компетенцію органів державної влади в окремих справах (ст. 90 ч. 1 Конституції РП). Міжнародний договір, ратифікований за попередньою згодою, вираженою в окремому законі, має прерогативу перед законом якщо даний закон не узгоджується з договором (ст. 91 ч. 2 Конституції РП). Якщо це впливає із ратифікованого Республікою Польща договору про створення міжнародної організації, то прийняті нею (організацією) норми застосовуються безпосередньо і мають прерогативу перед законами у випадку колізії між ними (ст. 91 ч. 3 Конституції РП). На відміну від Конституції України, яка визначає, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України (ст. 9 ч. 2 Конституції України), Конституція Республіки Польща попри існування окремого Розділу Джерела права (Розділ III) не вирішує питання про наслідки невідповідності Конституції міжнародних договорів, а також наслідки невідповідності Основному Закону актів Європейського Союзу.

У цьому контексті виявляється цікавим розв'язання колізії права ЄС (первинного та вторинного)¹ з положеннями Конституції держави-члена. Як відомо право ЄС має верховенство і пряму дію стосовно національного права [1, с. 588–600].

Звертаючись до досвіду Республіки Польща слід зазначити, що першою проблемою на шляху до визначення меж верховенства права ЄС було вказане нами питання можливості здійснення Конституційним

¹ Що стосується визначення «первинне право» ЄС, слід зазначити, що воно охоплює акти, укладені на самітах Європейської Ради, які потребують ратифікації державами членами. Йдеться про установчі договори ЄС (а саме Договір про ЄС та Договір про функціонування ЄС); договори, що вносять зміни до них; Хартія ЄС про основоположні права 2007 року; акти про вступ. В свою чергу «вторинне право» ЄС – це акти прийняті інститутами ЄС (регламенти, директиви, рішення, висновки, рекомендації тощо) на підставі первинного права, і, відповідно, повинні їм відповідати. Хоча даний поділ часто критикується дослідниками та визнається умовним, про що детально йдеться у одній із праць професора І. В. Яковюка [3, с. 214], звернення до нього є доцільним з огляду на використання понять первинне та вторинне право як Конституційним Трибуналом Республіки Польща так і польськими правниками.

Трибуналом оцінки відповідності національного законодавства – *acquis communautaire* ЄС.

Тривалий час, польські вчені, зазначали, що акти, прийняті в межах Європейського Союзу, не можуть перевірятись Конституційним Трибуналом [2, с. 85], оскільки згідно статті 188 Конституції Республіки Польща Конституційний Трибунал приймає рішення у справах:

- 1) про відповідність законів і міжнародних договорів Конституції,
- 2) про відповідність законів ратифікованим міжнародним договорам, ратифікація яких вимагає попередньої згоди, вираженої в законі,
- 3) про відповідність правових приписів, виданих центральними державними органами, Конституції, ратифікованим міжнародним договорам і законам,
- 4) про відповідність Конституції цілей чи діяльності політичних партій,
- 5) про конституційну скаргу, про яку йдеться у ч. 1 ст. 79

Дійсно, після вступу в інтеграційне об'єднання до Конституції Республіки Польща не були внесені зміни з приводу нового об'єкта, конституційного контролю, а саме союзного законодавства. Більш того, в ЄС сформувався принцип, згідно з яким колізії між загальноєвропейським законодавством та внутрішньо національним законодавством вирішують суди загальної юрисдикції або адміністративні суди, а не органи конституційної юрисдикції [2, с. 86]. Зі вступом Республіки Польща до ЄС, Конституційний Трибунал, вирішуючи питання конституційності Маастрихтського Договору 1993р., вказав, що не уповноважений здійснювати оцінку первинного права ЄС, однак вирішення питання про конституційність цього Договору є можливим на підставі ч. 1 ст. 188 Конституції, як Договору, що ратифікований Президентом Республіки Польща. Такого роду міжнародні договори Трибунал має право перевіряти [4, с. 36–37]. Так, Конституційний Трибунал Республіки Польща, здійснюючи тлумачення, уже неодноразово наділяв себе повноваженнями, які чітко не прописані в Конституції, однак об'єктивно та органічно впливають з неї (домислювані повноваження).

Окрім визначення можливості здійснення контролю права ЄС спеціалізованим органом конституційної юрисдикції, важливим також є питання щодо вирішення колізії первинного права ЄС з положеннями Основного Закону. Слід зазначити, що у 60-х роках Суд Правосуддя Європейського Співтовариства (зараз Суд ЄС) у своїх рішеннях зазначав, що перевага первинного права у відношенні до права держав-членів має

абсолютний характер. У мотивувальній частині свого рішення (*Costa v. ENEL*) від 1964 року Суд ЄС вказав, що оскільки всі держави члени відмовилися від компетенції на користь Союзу, вони не можуть змінювати при імplementації зміст норм права ЄС. Воно повинно діяти самостійно, а держави члени лише можуть ухвалювати акти засновані на ньому. Звідси випливає, що право ЄС характеризується важливою ознакою – верховенством [1, с. 588–600].

Однак Конституційний Трибунал зайняв дещо іншу позицію. Так 11 травня 2005 року за зверненням групи депутатів Сейму Трибунал вирішив питання про відповідність Конституції Договору про приєднання, підписаного 16 квітня 2003 року. Зокрема було зазначено, що Договір про приєднання не порушує вказаних заявниками положень Конституції Республіки Польща. Трибунал вказав, що приєднання Польщі до ЄС не підриває статус Конституції, як вищого закону країни (ст.8 ч. 1 Конституції), та пояснив, що прерогатива міжнародних договорів та актів ЄС перед законами (ст. 91. ч. 3 Конституції) в жодному випадку не означає їх прерогативу над Конституцією польської держави. Також у своєму рішенні Трибунал зазначив, що зі вступом країни до Європейського Союзу Польща має справу з двома автономними правопорядками, а саме – з польським та союзним. Це не виключає їх взаємодію, однак у випадку суперечностей необхідно або внести зміни до Конституції, або виробити зміни в Співтоваристві, або – в кінцевому підсумку вийти з Європейського Співтовариства [4, с. 43].

У 2010 році Конституційний Трибунал прийняв рішення про відповідність Конституції Лісабонського договору [6, с. 295–346]. У своєму рішенні Трибунал зазначив, що Конституція Республіки Польща є найвищим законом в державі по відношенню до всіх міжнародних договорів. Прийняття Лісабонського договору не вплине на принцип верховенства Основного Закону. Лісабонський договір, як первинне право ЄС є міжнародним договором, який як і будь-який інший міжнародний договір може бути ратифікований за згодою вираженою в законі чи на референдумі, у зв'язку з чим є об'єктом контролю конституційності Трибуналом.

Тож, слід зазначити, що Республіка Польща у специфічний спосіб визнала верховенство права ЄС стосовно конституційних норм. Позицією спеціалізованого органу конституційної юрисдикції стало підтвердження примату Конституції польської держави із вказівкою на можливість внесення змін до неї. Водночас Республіка Польща в кожному конкретному випадку, сама вирішує питання чи бажає вона підлашту-

ватись під зміни, які встановленні в первинному праві ЄС. Якщо ж такі зміни, на думку Конституційного Трибуналу є недопустимими – країна або відмовляється від ратифікації договору або приймає рішення про вихід з Євросоюзу. Від так, Конституційний Трибунал зумів зберегти виняткове верховенство національної Конституції без відкритого заперечення верховенства права ЄС.

Подібною точки зору дотримуються більшість конституційних судів європейських країн. Так у 2009 році Федеральний Конституційний Суд Німеччини визнав за собою право здійснювати оцінку відповідності положень Лісабонського Договору – положенням Конституції ФРН та зазначив, що даний Договір не може бути підставою для прийняття органами ЄС рішення про перетворення Союзу в федеральну державу. Якщо положення Конституції суперечать первинному праву ЄС існує два варіанти вирішення вказаної ситуації: 1) у першому випадку з огляду на примат Конституції – держава відмовляється ратифікувати договір, який є первинним правом ЄС та припиняє процес ратифікації; 2) у другому випадку держава вносить зміни до Конституції до набуття чинності договору, який становить первинне право ЄС [5, с. 45].

Щодо можливості дослідження вторинного права ЄС Конституційним Трибуналом, слід зазначити, що 17 грудня 2009 року Трибунал прийняв рішення (Sygn. U 6/08) в якому зазначив, що не вправі вирішувати питання відповідність актів, прийнятих інституціями ЄС, положенням Конституції [7, с. 9]. До того ж Суд ЄС завжди виступав проти практики контролю вторинного права ЄС конституційними судами, аргументуючи це порушенням примату права ЄС. Тільки деякі Конституційні Суди держав членів, зокрема Федеративної Республіки Німеччини та Королівства Іспанії здійснювали такий контроль [5, с. 42–43].

Однак 16 листопада 2011 Конституційний Трибунал Республіки Польща прийняв «революційне» рішення для даної країни [8], яке відкрило шлях для контролю вторинного права Європейського Союзу, однак із певними застереженнями.

По-перше до Конституційного Трибуналу було подано звернення в рамках конституційної скарги на предмет конституційності Регламенту Європейської Ради, яка на думку скаржника порушувала його конституційні права. Згідно ч. 1 ст. 79 Конституції Республіки Польща кожен, чий конституційні свободи чи права були порушені, має право на засадах, визначених законом, подати скаргу до Конституційного Трибуналу у справі щодо відповідності Конституції закону чи іншого нормативного

акту, на підставі якого суд чи орган публічної адміністрації прийняв остаточне рішення у справі про його свободи, права чи обов'язки, визначенні Конституцією.

Попри вказівку у 2009 році Конституційним Трибуналом щодо неможливості дослідження вторинного права ЄС, в цьому рішенні, спеціалізований орган конституційної юрисдикції визнав за собою право досліджувати вторинне право ЄС у тому випадку, якщо дослідження здійснюється за процедурою конституційної скарги, а не на підставі абстрактного контролю норм згідно ч. 1–4 ст. 188 Конституції. Трибунал також зазначив, що під поняття «інші нормативні акти», про які йдеться в ст. 79, підпадають акти, прийняті інститутами ЄС. З приводу Регламенту, як акту який був об'єктом контролю у даній справі, Трибунал вказав, що так як у ст. 79 йдеться про «акти, на підставі яких суд чи орган публічної адміністрації прийняв остаточне рішення» – також можна вести мову про можливість його дослідження, оскільки Регламент є тим актом ЄС який не потребує імплементації та має пряме застосування.

У вказаному рішенні Конституційний Трибунал також зазначив, що Суд ЄС та Конституційний Трибунал не повинні бути конкуруючими органами. Можливість досліджувати відповідність вторинного права ЄС Конституції – доводить принцип відкритої співпраці (ч.3 ст. 4 Договору про ЄС).

Важливим моментом стала позиція Конституційного Трибуналу щодо наслідків прийняття рішення про невідповідність Конституції положень вторинного права ЄС. Так, у разі вказаної невідповідності, такий акт не втрачає чинність (з огляду на неможливість польськими органами влади позбавляти юридичної сили акти ЄС), а позбавляється можливості застосування його органами державної влади Республіки Польща. Рішення про невідповідність повинно мати характер *ultima ratio* («останній доказ») і слугувати прикладом для аналогічних справ [8, с. 16].

Тож, Конституційний Трибунал розширив практику та доповнив список країн, в яких спеціалізовані органи конституційного контролю досліджують акти наднаціонального інтеграційного об'єднання і що не мало важливо – здійснив тлумачення положень Конституції Республіки Польщі, вказавши, що вправі здійснювати такий контроль на підставі норм Основного Закону і за умови що такі акти стосуються прав і свобод людини і громадянина. На основі аналізу та дослідження вищезгаданих рішень Конституційного Трибуналу Республіки Польща приходимо до висновку, що плідна, проєвропейська діяльність цього органу призвела до появи в польській державі власно-

го та дуже вдалого вектору у питанні співвідношення двох правопорядків, а саме національного (де встановлений примат Конституції) та європейського (де встановлено верховенство права ЄС).

Література:

1. Judgment of the Court *Flamino Costa v ENEL* (case 6/64) of 15 July 1964 / *European Court reports*. – 1964. – р. 588–600 [Електронний ресурс] // *Eur-lex.europa.eu*. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&rid=1> (дата звернення: 20.11.2015). – Заголовок з екрана.

2. *Wójtowicz K. Skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dla sądów i Trybunału Konstytucyjnego / K. Wójtowicz // Wejście w życie nowej Konstytucji RP / red. Z. Witkowski. – Toruń, 1998.*

3. Яковюк І. Система джерел права Європейського Союзу: загальна характеристика / І. Яковюк // *Філософія права і загальна теорія права*. – 2013. – № 1. – С. 209–220.

4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. (Sygn. akt K 18/04) [Електронний ресурс] // *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*. – Режим доступу: http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/teksty/otkpdf/2005/K_18_04.pdf (дата звернення: 20.11.2015). – Заголовок з екрана.

5. *Banaszak B. Zasada nadrzędności Konstytucji w polskim porządku prawnym / B. Banaszak // Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP; pod. red. M. Jabłońskiego i S. Jarosz – Żukowskiej [Електронний ресурс]. – Wrocław, 2015. – S. 41–55. – Режим доступу: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/64518/Zasada_pierwszenstwa_prawa_Unii_Europejskiej.pdf (дата звернення: 20.11.2015). – Заголовок з екрана.*

6. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r. (Sygn. akt. K 32/09) // *Wybrane orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego związane z prawem Unii Europejskiej (2003–2014)*. – Warszawa, 2014. – Т. I. – 465 s.

7. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2009 r. (Sygn. akt U 6/08) [Електронний ресурс] // *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*. – Режим доступу: http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/teksty/otkpdf/2009/U_06p08.pdf (дата звернення: 20.11.2015). – Заголовок з екрана.

8. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r. (Sygn. akt SK 45/09) [Електронний ресурс] // *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*. – Режим доступу: http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/teksty/OTKZU/2011/2011A_09.pdf (дата звернення: 20.11.2015). – Заголовок з екрана.