

УДК 342.4

DOI 10.33244/2617-4154.2(19).2025.65-72

О. В. Куньовський,*аспірант, Державний податковий університет**e-mail: kuniovskiyalex89@gmail.com***ORCID ID 0000-0002-5750-7545**

ПРЕДМЕТ КОНСТИТУЦІЙНОЇ СКАРГИ Й НАСЛІДКИ ЇЇ ЗАДОВОЛЕННЯ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Наразі існує ряд проблем, які свідчать про необхідність змінити підхід до правового регулювання деяких складових інституту конституційної скарги в Україні. У зв'язку з цим необхідно визначити основні підходи до реформування інституту конституційної скарги з огляду на позитивний досвід Республіки Польща.

Метою дослідження є визначення видів правових актів, які можуть бути предметом конституційних скарг в Україні та Польщі, а також особливостей поновлення прав скаргників після завершення конституційного розгляду в цих країнах. Основними методами, які застосовуються, є дедукція, аналогія, догматичний і порівняльно-правовий.

Результати дослідження виявились у тому, що, дослідивши практику Конституційного Трибуналу і відповідне законодавство, встановили багато відмінностей між польським та українським підходами до реалізації нормативної моделі конституційної скарги.

Погоджуємося з необхідністю внесення змін до процесуальних кодексів України (адміністративного, господарського і цивільного) щодо виключення умови про те, що рішення суду загальної юрисдикції має бути не виконаним для поновлення судового провадження. Крім того, вважаємо, що Україні необхідно закріпити на законодавчому рівні положення про ретроактивність рішень Конституційного Суду, розширити предмет конституційної скарги принаймні до того переліку, який визначений у пункті 1 статті 150 Конституції України. У майбутньому, враховуючи досвід Польщі, необхідно розглянути питання про доповнення предмета конституційної скарги актами органів місцевого самоврядування і нормами процесуального права за умови, що вони застосовані судом і порушують конституційні права скаргника.

Ключові слова: предмет конституційної скарги, ретроактивна дія, правовий акт, законодавче упуцнення, Конституційний Трибунал.

Метою статті є визначення видів правових актів, які можуть бути предметом конституційних скарг в Україні та Польщі, а також особливостей поновлення прав скаргників після завершення конституційного розгляду в цих країнах.

Для досягнення мети статті мають виконуватися такі завдання: визначити сутнісний зміст поняття «правовий акт» у Польщі і порівняти його з предметом конституційної скарги в Україні; дослідити питання дії рішень судів конституційної юрисдикції двох країн у часі; визначити засоби вдосконалення українського законодавства з метою розширення предмета конституційної скарги в Україні та запровадження ретроактивної дії рішень Конституційного Суду України.

Постановка проблеми. Інститут конституційної скарги є відносно новим для України, і після восьми років його функціонування правники визначили ряд проблем, які свідчать про необхідність змінити підхід до правового регулювання деяких його складових. У зв'язку з цим перед науковою спільнотою постає завдання визначити основні підходи до розширення переліку правових актів, які можуть бути предметом конституційної скарги з огляду на досвід Польщі, яка обрала таку саму модель конституційної скарги, як і Україна. Перед правниками-законотворцями стоїть не менш важливе завдання, яке полягає в розробці законопроектів про внесення змін до чинного законодавства для запровадження ретроактивної дії рішень Конституційного Суду України, враховуючи позитивний досвід Польщі в цьому питанні. Тому поєднання зусиль усіх суб'єктів правотворчості має забезпечити запровадження необхідних змін до інституту конституційної скарги в Україні.

Ступінь дослідженості. В Україні достатньо досліджень, які присвячені загальним питанням про модель конституційної скарги, яку обрала Україна та Польща з огляду на її предмет (М. М. Гультай, І. С. Щебетун, Т. В. Михайліна, Л. Р. Наливайко). Також українські науковці виокремили основні проблемні аспекти, пов'язані з недостатньою ефективністю рішень Конституційного Суду України (В. Д. Фірсон, Ю. Б. Ключковський). Натомість у нашому дослідженні через призму судової практики Конституційного Трибуналу детально розкрито зміст предмета конституційної скарги в Польщі та ретроактивність дії рішень вказаного суду. Завдяки порівняльному методу дослідження врахували позитивний досвід Польщі для можливого розширення предмета конституційної скарги в Україні та підвищення рівня ефективності рішень Конституційного Суду України через підхід *ex tunc* до дії його рішень у часі.

Виклад основного матеріалу. Предмет конституційної скарги визначає те, який нормативний чи правозастосовний акт може бути підданий перевірці на його відповідність конституції. Залежно від предмета конституційної скарги в науці класифікують різні моделі доступу до конституційного правосуддя.

М. Гультай виділяє абстрактний контроль та індивідуальний. До скарг абстрактного контролю він відносить: «публічну скаргу», «квазіпублічну скаргу» та «індивідуальну пропозицію» [1 с. 27]. До скарг індивідуального контролю М. Гультай відносить нормативну конституційну скаргу та повну. Нормативна скарга передбачає можливість оскаржити нормативний акт, покладений в основу індивідуального акта, водночас сам правозастосовний акт не може бути предметом конституційного контролю. Повна конституційна скарга передбачає право оскаржити до конституційного суду будь-який акт державної влади (як нормативний, так і індивідуальний), який безпосередньо порушує конституційні права особи [2, с. 14–15].

Науковці по-різному групують зазначені моделі конституційних скарг, але сходяться в сутнісному розумінні кожної з них (наприклад, І. Щебетун, Т. Михайліна, Л. Наливайко).

В Україні предметом конституційної скарги є закон України (його окремі положення), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу (стаття 55 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Тобто Україна обрала нормативну модель конституційної скарги. Це означає, що в разі визнання певної норми закону України неконституційною індивідуальний акт, в якому таку норму застосовано не підлягає автоматичному скасуванню, як і судові рішення суду загальної юрисдикції, який застосував правову норму, що визнана неконституційною.

Підставою для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами, є встановлена Конституційним Судом України неконституційність (конституційність) закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (не застосованого) судом під час вирішення справи, якщо рішення суду ще не виконане (наприклад, пункт 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України).

Проте на практиці така норма не завжди означає, що особа, у справі якої суд застосував норму права, яка пізніше була визнана неконституційною, може розраховувати на перегляд справи з урахуванням висновку Конституційного Суду України (далі – КС України). Це зумовлено тим, що:

1) рішення суду має бути невиконаним, а у разі якщо особі відмовлено в задоволенні позову на підставі неконституційної норми, то воно і не підлягає виконанню, тож суди роблять висновок, що підстава для перегляду за виключними обставинами відсутня;

2) рішення КС України не мають ретроспективної дії, тобто норма, яка визнана неконституційною, втрачає чинність з моменту ухвалення відповідного рішення КС України, а не з моменту (так званий підхід «ex nunc»). Тому суди здебільшого відмовляють у перегляді за виключними обставинами, оскільки на час розгляду справи норма, яку суд застосував, була конституційною;

3) суди часто вважають, що перегляд остаточного судового рішення з підстави визнання застосованої судом норми неконституційною порушує принцип правової визначеності (res judicata).

Таку проблематику окреслюють багато науковців у своїх дослідженнях, зокрема В. Фірсов. Останній доречно зауважив, що 2019 року Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду зробив спробу змінити судову практику з огляду на перелічені проблеми, передавши одну із справ до Великої Палати Верховного Суду як таку, що містить виключну правову проблему для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики. Проте в ухвалі від 25 березня 2020 року у справі № 808/1628/18 Велика Палата Верховного Суду [3] жодних проблем не побачила. Аналогічна спроба була зроблена і 2024 року, проте ухвалою від 18 вересня 2024 року у справі № 616/458/21 Велика Палата Верховного Суду повторила, що не вбачає ні необхідності відступати від сформованої практики, ні будь-якої виключної правової проблеми у правовій ситуації, що склалася.

Не погоджуємося із вказаними вище правовими позиціями і підтримуємо висновки, викладені в окремих думках суддів Великої Палати Верховного Суду О. Г. Яновської,

С. В. Бакуліної, Ю. Л. Власова, В. Ю. Уркевича, які вважають, що абсолютне заперечення ретроспективної дії рішень КС України щодо неконституційності норми процесуального закону позбавляє сенсу і фактично нівелює передбачену законом виключну обставину як підставу перегляду судових рішень, перетворює цю норму закону на «мертву» і нефункціональну.

Ми вважаємо доречною думку В. Фірсова про те, що ключову роль у пропозиціях до змін має відіграти сам Конституційний Суд України як центральний актор інституту конституційної скарги [3]. Щонайменше все ще очікуємо на результати розгляду ряду конституційних скарг (С. Є. Ващенко, О. В. Тимошенкової, В. І. Тимошенкова, М. П. Стариченка, О. А. Петричука, І. М. Васильєвої) щодо конституційності фрази «якщо рішення суду ще не виконане» (перша скарга подана С. Є. Ващенко у березні 2023 року).

Наразі вважаємо слушною позицію Ю. Ключковського, який вказує, що фраза «якщо рішення суду ще не виконане» суперечить принципу верховенства права, оскільки виконане рішення суду в разі застосування ним неконституційного акта ще більш імовірно порушує права людини. Неприйнятною з тих самих міркувань є відмова переглядати подібні судові рішення, які не передбачають спеціальної процедури виконання. Порушення Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод, встановлене Європейським судом з прав людини, усувається засобом перегляду рішення, що набрало законної сили (і зазвичай виконаного!); однак таке порушення не може вважатися більш серйозним, аніж порушення Конституції України, яке чомусь не дозволено усунути в разі виконання судового рішення. Тим більше не існує дискусії щодо «ретроактивності» дії рішення Європейського суду з прав людини [4].

У Республіці Польща предмет конституційної скарги окреслено у статті 79 її Конституції та статті 69 Закону про Конституційний Трибунал від 13 вересня 2024 року.

Так, згідно з Конституцією кожний, чий конституційні свободи або права порушені, має право відповідно до визначених законом принципів звернутися зі скаргою до Конституційного Трибуналу щодо відповідності Конституції закону чи іншого нормативного акта, на підставі якого суд або орган публічної адміністрації прийняв остаточне рішення стосовно його свобод або прав чи його обов'язків, визначених Конституцією [5, с. 33]. Аналогічні за змістом положення містяться також у пункті 1 частини першої статті 69 Закону про Конституційний Трибунал.

Через сумніви щодо тлумачення терміна «нормативний акт», Конституційний Трибунал визначив, що їх потрібно розуміти через призму матеріального критерію, тобто визнавати нормативним актом кожен акт, що містить правові норми. Так, у Польщі предметом конституційної скарги може бути як норма матеріального права, так і процесуальна, але у тій мірі, в якій вона впливає на розуміння змісту конституційного права чи інтересу. Так само предметом оскарження може бути акт органу місцевого самоврядування, якщо він має загальний характер, а скажник має продемонструвати, що конкретне положення цього акта прямо, об'єктивно та реально порушує його правовий інтерес [6, с. 19–21].

Крім того, як зауважує Яцек Залесни, Конституційний Трибунал у рішенні від 16 листопада 2011 року у справі № SK 45/09 визначив, що акти законодавства

Європейського Союзу також підлягають конституційному перегляду за процедурою конституційної скарги. Передумовою є те, що вони можуть бути самостійною підставою для остаточних рішень публічної адміністрації або судів [7 с. 28–29].

Щодо наслідків рішень Конституційного Трибуналу для скажника, то згідно з частиною четвертою статті 190 Конституції Республіки Польща Рішення Конституційного Трибуналу про невідповідність Конституції, міжнародному договору або закону нормативного акта, на підставі якого було прийняте правочинне судове рішення, остаточне адміністративне рішення (*decyzja*) або рішення (*rozstrzygnięcie*) в інших справах, є підставою для відновлення судового провадження або скасування адміністративного рішення чи рішення в інших справах відповідно до принципів і в порядку, визначених стосовно такого відновлення або скасування [5, с. 64].

У продовження цієї норми Конституції варто застосовувати, наприклад, параграф 1 статті 145а Кодексу адміністративного судочинства Республіки Польща, згідно з якою відновлення провадження у справі може також вимагатися, якщо Конституційний Трибунал прийняв рішення про невідповідність нормативного акта Конституції, міжнародному договору або закону, на підставі якого було прийнято рішення. За результатами перегляду відповідний орган може, зокрема, ухвалити нове рішення по суті спору (стаття 151 вказаного Кодексу). Однак, якщо з дня ухвалення рішення минуло більше п'яти років, то орган публічної адміністрації обмежується констатацією того, що оскаржуване рішення було видане з порушенням закону і зазначеним обставин, через які він не скасував рішення (статті 146, 151 зазначеного Кодексу).

Водночас потрібно зауважити, що предметом конституційної скарги в Польщі може бути не лише існуюча норма, а й законодавче упущення, тобто ситуація, за якої певне коло правовідносин урегульоване в нормативному акті, проте неповно (повна відсутність врегулювання не може бути предметом конституційної скарги). У ситуаціях, коли рішення Конституційного Трибуналу не призвело до жодних нормативних змін, а лише поклало на законодавця обов'язок усунути вказане законодавче упущення заявник відповідної конституційної скарги не може розраховувати на поновлення провадження у його справі (з аналізу Рішення Окружного суду міста Лодзь від 06 травня 2024 року у справі № VIII U 567/24).

Загалом у прецедентній практиці польського Верховного Суду однозначно превалює погляд на чинність *ex tunc* рішень Конституційного Трибуналу (наприклад, рішення Апеляційного суду в Б'яломуостку від 19 липня 2019 року у справі № III AUa 232/19).

Висновки. Україна та Польща обрали нормативну модель конституційної скарги. Проте в Україні ця модель має своєрідну особливість, оскільки предметом конституційної скарги може бути лише закон (його норма). Натомість у Польщі це закон чи інший нормативний акт, зокрема акт органу місцевого самоврядування й акт законодавства Європейського Союзу (за виконання певних умов). Крім того, у Польщі предметом конституційної скарги можуть бути як норми матеріального права, так і норми процесуального права, а в Україні лише норми матеріального права. До того ж у Польщі предметом конституційної скарги може бути законодавче упущення, що не входить до предмета конституційної скарги в Україні.

Щодо підходів до зворотної дії в часі рішень конституційних судів України та Польщі, ми дійшли такого висновку: основною відмінністю є те, що в Україні рішення КС України не мають ретроспективної дії, а в Польщі навпаки – мають. Водночас відповідне процесуальне законодавство Республіки Польща сформульоване таким чином, що ретроактивність рішень Конституційного Трибуналу не постановлена у залежність від будь-яких умов, крім п'ятирічного строку давності.

В Україні ж значна кількість рішень Конституційного Суду України про задоволення конституційних скарг не дає жодних результатів для заявника тоді, коли рішення суду вже було виконане або не підлягало виконанню у зв'язку з первісною відмовою у задоволенні позову. Тому важко не погодитися з думкою більшості українських науковців про необхідність вилучити фразу «якщо рішення суду ще не виконане» з пункту 1 частини п'ятої статті 361 Кодексу адміністративного судочинства України, пункту 1 частини третьої статті 423 Цивільного процесуального кодексу України, пункту 1 частини третьої статті 320 Господарського процесуального кодексу України. Водночас залишаються перспективи для подальших досліджень щодо закріплення дії рішень Конституційного Суду України *ex tunc* у Конституції України, як це зроблено в Польщі.

Також вважаємо, що Україна повинна розширити предмет конституційної скарги принаймні до того формулювання, яке міститься в статті 151 Конституції: закони та інші правові акти Верховної Ради України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Водночас необхідно визначити й усунути основні причини надто тривалого розгляду скарг Конституційним Судом України, для того щоб відповідне розширення не паралізувало його роботу. Після цього вважаємо за доцільне поставити стратегічну ціль для доповнення предмета конституційної скарги актами органів місцевого самоврядування і нормами процесуального права за умови, що вони застосовані судом у відповідному спорі та порушують конституційні права скажника. Водночас рішення про доцільність включення до предмета конституційної скарги в Україні законодавчого упущення може бути поставлено на порядок денний науковців лише після виконання попередніх кроків і складає перспективу для подальших досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гультай М. Повна чи нормативна конституційна скарга: пошук національної моделі. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 4. С. 24–33.
2. Гультай М. М. Інститут конституційної скарги: світовий досвід та перспективи впровадження в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2014. 43 с.
3. Фірсов В. Конституційна скарга та перегляд судових рішень – глухий кут чи концептуальне непорозуміння? / Конституціоналіст. URL : <https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijna-skarha-ta-perehliad-sudovykh-rishen-hlukhyj-kut-chy-kontseptualne-neporozuminnia/> (дата звернення: 22.03.2025).

4. Ключковський Ю. Проблеми захисту права, порушеного застосуванням неконституційного закону / Конституціоналіст. URL : <https://constitutionalist.com.ua/problemu-zakhystu-prava-porushenoho-zastosuvanniam-nekonstytutsijnoho-zakonu/> (дата звернення: 22.03.2025).

5. Шаповал В. М. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). К. : Москаленко О.М., 2018. 84 с.

6. Stepniak K. Metodyka redagowania skargi konstytucyjnej / Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie. URL : https://www.ora-warszawa.com.pl/wp-content/uploads/2023/02/skarga-konstytucyjna_-Kamil-Stepniak.pdf (date of access: 24.03.2025).

7. Залесни Я. Конституційна скарга в Польщі: модель, доктринальне тлумачення та проблеми застосування. *Право України*. 2018. № 12. С. 28–38.

REFERENCES

1. Gultai M. Full or normative constitutional complaint: search for a national model. *Bulletin of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2013. No. 4., 24–33.

2. Gultai M. M. Institute of constitutional complaint: world experience and prospects for implementation in Ukraine: abstract of the dissertation of Dr. of Law : 12.00.02. Kharkiv, 2014. 43 p.

3. Firsov V. Constitutional complaint and review of court decisions – a dead end or a conceptual misunderstanding? *Constitutionalist*. URL : <https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijna-skarha-ta-perehliad-sudovykh-rishen-hlukhyj-kut-chy-kontseptualne-neporozuminniya/> (date of access: 03/22/2025).

4. Klyuchkovsky Yu. Problems of the right protection, violated by the application of an unconstitutional law. *Constitutionalist*. URL : <https://constitutionalist.com.ua/problemu-zakhystu-prava-porushenoho-zastosuvanniam-nekonstytutsijnoho-zakonu/> (date of access: 22.03.2025).

5. Shapoval V. M. Constitution of the Republic of Poland (with a foreword by Volodymyr Shapoval). К. : Moskalenko O. M., 2018. 84 p.

6. Stepniak K. Method of drafting a constitutional complaint. Okręgowa Rada Adwokacka w Warszawie. URL : https://www.ora-warszawa.com.pl/wp-content/uploads/2023/02/skarga-konstytucyjna_-Kamil-Stepniak.pdf (date of access: 24.03.2025).

7. Zalesny Ya. Constitutional complaint in Poland: model, doctrinal interpretation and problems of application. *Law of Ukraine*. 2018. No. 12., 28–38.

O. V. Kunovskyi. A CONSTITUTIONAL COMPLAINT SUBJECT AND CONSEQUENCES OF ITS SATISFACTION IN UKRAINE AND POLAND: THE COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

There are a range of problems which indicate a necessity to change an approach to a legal regulation of some components of a constitutional complaint institution in Ukraine. In this regard, it is necessary to determine the main approaches to the constitutional complaint institution reform, taking into account a positive experience of the Republic of Poland as this

country has the rather broad subject of constitutional complaint and has settled the retroactive effect of its Constitutional Tribunal decisions.

The purpose of the study is to determine the types of legal acts that may be the subject of constitutional complaints in Ukraine and Poland, as well as the features of the restoration of complainants' rights after constitutional review. The main methods used by the author are deduction, analogy, dogmatic and comparative law methods.

We have analyzed the Constitutional Tribunal practice and the relevant legislation of Poland and established many differences between the Polish and Ukrainian approaches to the implementation of the normative model of constitutional complaint.

We agreed with the statement that Ukraine should amend her procedural codes (administrative, commercial and civil) in order to exclude the condition that the decision of a court of general jurisdiction must not be executed in order to resume the court proceeding on the basis of a Constitutional Court decision. In addition, we believe that Ukraine needs to enshrine at the legislative level the provision on the retroactivity of the Constitutional Court decisions, expand the subject of a constitutional complaint at least to the list specified in paragraph 1 of Article 150 of the Constitution of Ukraine. Hereafter, taking into account the experience of Poland, it is necessary to consider the supplementing the subject of a constitutional complaint with acts of local government bodies if they have been applied by a court in the relevant dispute and violate constitutional rights of the complainant.

Keywords: subject of constitutional complaint, retroactive effect, legal act, legislative omission, Constitutional Tribunal.

Стаття надійшла до редколегії 19 березня 2025 року