

УДК 341.1

ПРИМЕНЕНИЕ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ГОСУДАРСТВАМИ-ЧЛЕНАМИ ЕС

Ясюк Є.

кандидат юридичних наук,

декан юридичного факультету Вищої торгової школи в Радомі (Польща)

Застосування права Європейського Союзу державами-членами ЄС породило багато проблем. Особливо викликає спори принцип пріоритетного права Європейського Союзу. Законодавство Європейського Союзу, визначене як *acquis communautaire*, для держав-членів ЄС є обов'язковим. Законодавство Європейського Союзу є автономним порядком, який не залежить від національного права (є частиною цього права, але автономною).

Применение права Европейского Союза государствами-членами ЕС порождает множество проблем. Особенно вызывает споры принцип приоритета права Европейского Союза. Законодательство Европейского Союза, определённое как *acquis communautaire*, для государств-членов ЕС является обязательным. Законодательство Европейского Союза является автономным правовым порядком, независимым от национального права (является частью этого права, только частью автономной).

PhD Ewa Jasiuk. Applying European Union law by European Union member states. Applying European Union law by the Member States gives many problems. The principle of primacy of EU law is controversial in a special manner. The EU system of law named the *acquis communautaire* binds its members. The European Union law is an autonomous legal order independent of international law (which is however part of that law, but stand-alone).

Ключові слова: право (законодавство) Європейського Союзу, *acquis communautaire*, скарга (позов), відповідальність держави.

Постановка проблеми. Постановления Европейского Союза понимаются в Польше как законы международной организации, к которой принадлежит Польша, но, к сожалению, по-прежнему в основном через призму законодательства, используемого внутри этой организации, её органами, институтами, а не внутри государств-членов Европейского Союза. Определяющим фактором такой ситуации является недостаток знаний о ЕС и особенно о законах этой организации. Часто это является поводом по отношению к ЕС для нежелания восприятия его институтов и, что особенно важно, его законодательной базы.

По личному мнению автора этой статьи, только тогда появится необходимость изучения этих законов, когда наступит идентификация, а через неё и понимание, узнавание пространства которое является пространством Европейского Союза и признание его своим собственным. Пространство Европейского Союза должно перестать пониматься только через призму пространства исключительно в географическом смысле. Однако условием идентификации с Европейским Союзом является отказ от статуса только пассивного наблюдателя, от приоритетности этого статуса и получение убеждения в необходимости занятия позиции обладающего знаниями о Европейском Союзе, при этом также о её законах. Современная реальность не позволяет нам закрыться внутри собственного государства, только обмен и диалог, мобильность, переход существующих границ, в том числе ментальных, позволит нам полностью использовать возможности, в том числе юридические, которые даёт членство в Европейском Союзе.

Цель и задачи исследования. Взглянув на описание проблематики ответственности государства члена ЕС за нарушение права Европейского Союза, не претендую в этой области на полное раскрытие темы. Эта работа имеет перед собой цель показать основные вопросы, понятия и условия, которые должны сделать возможным понимание ответственности государства-члена ЕС за нарушение законов Евросоюза. В этом случае автор имеет в виду, прежде всего, не произвести оценку, не сделать научных выводов, а единственно провести анализ статей закона в этой области опираясь на существующую юрисдикцию. Проникновение в тему таким образом, чтобы стала она понятной и ясной для обыкновенного читателя.

Законы Европейского Союза – как автономный правовой порядок. Право Европейского Союза является автономным правовым порядком. Система права Европейского Союза, определяемая как *acquis communautaire* (определение не имеет в польском языке соответствующего эквивалента), является для государств-членов Европейского Союза обязательной. Войцех Гуральчик и Стефан Савицкий пишут: "Везде принимается, что оно

складывается из: правопорядка, правовых принципов, юрисдикции Верховного Трибунала и Суда Первой Инстанции. *Acquis communautaire* является своего рода правовой системой, которая должна быть принята каждым государством, которое стало членом Европейского Союза. Так же и Польша после вступления в эту организацию должна принять эту систему полностью"[1].

Право Европейского Союза, как показывает название подраздела, является автономным правопорядком, независимым от международного права (оно является частью того права, только частью автономной). Это не означает, что Европейский Союз не может быть стороной международных договоров. Европейский Союз как международная организация, обладающая индивидуальной правоспособностью, обладает процессуальной правосубъектностью, может подписывать международные договоры (*ius tractatum*), обладает дипломатическим правом (*ius legationis*) – правом отсылки и принятия дипломатических представителей третьих стран, а так же правом вступления в международные организации [2].

Статья 335 Договора о функционировании Европейского Союза провозглашает, что Европейский Союз в каждом его государстве-члене обладает правоспособностью и способностью к юридическим действиям на таких же условиях, что и государства-члены, имеющие права юридического лица. Как правильно пишет Ян Барц: "Перед водворением в жизнь Лиссабонского Договора вопросы правового характера Союза были сложными и вызвали разногласия. "Потом дополняет: "В замысле новой статьи 47 TUE Союз обладает правовым статусом. Это означает преобразование Европейского Союза в международную организацию. Одновременно в статье 1 ДЕС объясняется, что "Союз замещает Сообщество и является его правопреемником". Означает это ликвидацию прежней опорной структуры Союза и её преобразование в соответствующую международную организацию с правовым режимом, с правилами идентичными прежнему режиму сообщества. Это решение принципиально значимое для системы Союза и модели европейской интеграции" [3].

Право Европейского Союза складывается из права первичного и права вторичного называемого так же производным. К праву первичному отнесём основополагающие договора: (Договор о создании Европейского Сообщества Угля и Стали, Договор о создании Хозяйственного Сообщества, Договор о создании Европейского Сообщества Атомной Энергии), а так же связанные с ними приложения и протоколы, с позднейшими дополнениями и поправками, вытекающими из Договора о слиянии, Единого Европейского Акта, Договора о Европейском Союзе, Амстердамского Договора, Ниццкого Договора, Лиссабонского Договора, договоров о присоединении, других соглашений, правила общего права, принятые в цивилизованных государствах. В то же время право вторичное, к которому относим: распоряжения, директивы, решения, рекомендации и заключения так же является его частью. К источникам права Европейского Союза относятся так же упомянутые международные соглашения, которые Европейский Союз подписывал с третьими странами и международными организациями, а так же Юрисдикция Трибунала Справедливости Европейского Союза, ранее Европейского Трибунала Справедливости.

В системе права ЕС огромное значение имеют принципы права, которые как правильно замечает Армин ван Богданиди: "являются центральным пунктом науки права стремящейся к автономии и ищущей своего *proprium* в разнородности норм и постановлений [4]. Во-вторых, принципы усиливают роль судов в отношении политики. Автор определяет "основные принципы" как нормы права первичного, которое в связи с необходимостью легитимности деятельности органов государственной власти определяют общие правила легитимности ЕС. Принцип, по мнению Армина ван Богданиди, является термином из юриспруденции, употребляемым с целью идентификации и интерпретации в традиции конституционализма тех норм права первичного, которые несут функцию фундамента всего правопорядка Союза, они определяют соответствующие легитимные фундаменты в связи с необходимостью оправдания деятельности органов государственной власти. В этом контексте такой способ понимания вяжется с вышеупомянутой концепцией принципов в праве первичном: эти принципы являются особыми правовыми нормами, касающимися полноты правопорядка. Основные принципы, как подкатегория, определяют нерядовые нормативные рамки ссылок для полноты права первичного, а фактически – для всего правопорядка Европейского Союза". Далее дополняет: "Эта материальная концепция основных принципов не охватывает всех норм (или элементов норм), определяемых как правила в договорах или юрисдикции ЕТС, и только несколько постановлений, которые так же называются основными или структуральными принципами в национальных конституциях [5].

Юрисдикция Трибунала Справедливости Европейского Союза указывает основные принципы определяющие действие и применение права Европейского Союза. Некоторые из

них вызывают разногласия, среди которых наибольшие – принцип приоритета права Европейского Союза, в особенности приоритет в отношении национальных конституций.

Принцип приоритета права ЕС. Принцип приоритета права Европейского Союза является, несомненно, основным принципом, который должен быть уважаем во всех государствах, состоящих в Европейском Союзе.

По мнению Армина ван Богданиди: "основной принцип является термином из юриспруденции, употребляемым с целью идентификации и интерпретации в традиции конституционализма тех норм права первичного, которые несут функцию фундамента всего правопорядка Союза, они определяют соответствующие легитимные фундаменты в связи с необходимостью оправдания деятельности органов государственной власти. Дальше добавляет: "В таком контексте такой способ понимания вяжется с вышеупомянутой концепцией принципов в праве первичном: эти принципы являются особыми правовыми нормами, касающимися полноты правопорядка. Основные принципы, как подкатегория, определяют нерядовые нормативные рамки ссылок для полноты права первичного, а фактически – для всего правопорядка Европейского Союза" [6].

Принцип приоритета права ЕС является указателем в области применения права государствами членами Европейского Союза. Необходимо подчеркнуть особую роль этого принципа в области гармонизации права в масштабе всего Европейского Союза. Взвесив роли, которые играют сегодня, государства-члены должны применять своё национальное право используя одновременно и его. Юрисдикция Трибунала Справедливости Европейского Союза ранее Европейского Трибунала Справедливости подтверждает его существование и важность [7], [8].

Принцип приоритета следует просто из юрисдикции Трибунала Справедливости. В судебном решении *Costa против ENEL* [9] Трибунал заявил: "Включение законов, происходящих из источников сообщества в правовые системы отдельных государств-членов, а так же в целом буквы и духа Договора приводит к тому, что эти государства позднее не могут односторонне принимать средства, направленные против принятого ими, на условиях взаимности, правопорядка". Это постановление, несомненно, является развитием ранее изданного постановления в деле *6/60 Humblet против Бельгии* [10], из которого просто возникало право на компенсацию за несовместимость права национального и права союзного, и обязанность изменения такого права. В то же время, в постановлении *Internationale Handelsgesellschaft* решительно заявил: "Право, возникающее из Договора, происходящее из независимого источника, не могло бы, учитывая его характер, подвергаться оспариванию в суде на основании каких бы то ни было норм национального права без утраты своего союзного характера и без оспаривания прав самого Союза." Внимания заслуживает также дело *Walt Wilhelm* и другие против Федерального управления по делам картелей [11], которое применяется для прямой эффективности союзного права в юридических системах государств-членов. Подчёркнуто этим, прежде всего, однородность применения союзного права во всех государствах-членах. Показывает он выразительное разделение компетенции между союзом и государствами-членами. В решении в деле *Simmenthal* [12] добился временного периода обязывания установления принципа приоритета права ЕС, т.е. союзного. В доктрине признаётся, что если она является выражением подтверждения для более ранних решений, становясь одновременно наиболее глубоким анализом правовых последствий несовместимости внутреннего права с правом союзным. Подтвердил так же правила принятые в постановлении *Costa v. ENEL*, а так же *Walt Wilhelm*. Трибунал признал, что со дня вступления в силу законов сообщества (теперь союза), не применяются противоречащие им законы национального права, а так же не приводятся в жизнь законы противоречащие праву союзному (ранее сообществу). Указал так же на обязанность принятия национальными судами права сообщества (ныне союзного) без проволочек и непосредственно, независимо от срока введения закона. Союзное право должно применяться полностью национальными судами [13]. Сегодня через Лиссабонский Договор от 1 декабря 2009 года приоритет права Европейского Союза был подтверждён декларацией 17 включенной в Лиссабонский Договор: "Конференция напоминает, что согласно урегулированным решениям Трибунала Справедливости Европейского Союза Договора и законы принятые Союзом на основе Договоров имеют приоритет перед законами государств-членов на условиях установленных упомянутым решением ". К последнему акту конференции было присоединено Заключение Юридической Службы Совета от 22 июня 2007 года, которая достойна цитирования полностью:

"Из решения Трибунала Справедливости следует, что приоритет союзного права является основным принципом этого права. По мнению Трибунала, этот принцип неразрывно связан с особой природой Европейского Союза. Когда был выдан первый приговор начинающий теперь уже стабильную юрисдикцию (приговор от 15 июля 1964 г в

деле 6/64, Costa против ENEL [14].), в Договоре не было никакого упоминания о принципе приоритета. До сегодняшнего дня ситуация не изменилась. Факт, что принцип приоритета не будет включён в следующий договор, никоим образом не нарушает ни самого принципа, ни его обязывающей роли в юрисдикции Трибунала справедливости."

17 декабря 2009 года Конституционный трибунал в Польше высказался на тему контроля конституционности вторичного права ЕС. Конституционный трибунал голосованием принял постановление прекратить ход дела, инициированного заявлением группы делегатов, в котором сформулировано обвинение в неконституционности одного из постановлений распоряжения Министра Сельского Хозяйства и Развития Села от 12 февраля 2008 года, изменяющего распоряжение по делу условий и режима предоставления финансовой помощи в рамках Секторной Оперативной Программы "Рыболовство и переработка рыбы 2004 – 2006". По мнению Конституционного Трибунала: согласно статье 188 пункт 1 – 3 Конституции «контроль Трибунала включает в себя законы, международные соглашения и положения закона, выданные центральными государственными органами власти» [15]. Конституционный Трибунал признал недействительным для вынесения в области согласованности с Конституцией акты вторичного права ЕС. Право ЕС производно, не может быть предметом конституционного контроля, значит, не могут согласовываться при вынесении постановления по делу нормы конституции с нормами производного права ЕС.

В свою очередь, первый раз польский Конституционный Трибунал вынес решение о допустимости контроля согласованности с Конституцией первичного права Европейского Союза в решении Конституционного Трибунала от 16 ноября 2011 года [16], потому, что ранее он исследовал только согласованность с конституцией договоров относящихся к союзному праву первичному [17] и польские законы, интерпретируют союзное первичное право [18]. Трибунал заявил: «приоритет норм союзных распоряжений имеет место в случае коллизии с законами. В то же время, Конституция РП сохраняет преимущество и приоритет по отношению ко всем правовым актам, в том числе союзного права." Далее трибунал добавляет "Последствием решений Конституционного Трибунала было бы только лишение актов союзного первичного права возможности использования польскими органами и возможности оказывать правовые эффекты в Польше. Потом эффектом решения Конституционного Трибунала было бы приостановление использования на территории Республики Польша несогласованных с Конституцией норм союзного права. Нужно заметить, что такие последствия постановления Трибунала трудно согласовать с обязательствами государства-члена и упомянутым условием лояльного сотрудничества (статья 4 закон 3 ТЕС). Последствием обсуждаемого положения вещей мог бы быть процесс против Польши за нарушение действующих обязательств на основе договоров (статья 258-260TFUE). Несомненно, постановление о несогласовании союзного права с Конституцией должно иметь характер *ultima ratio* и применяться тогда, когда не работали бы все другие способы разрешения конфликта с нормами, относящимися к союзному правопорядку." Несомненно, представленное постановление польского Конституционного Трибунала является прецедентным. Признание, что Конституционный Трибунал может оценивать союзные законы под углом польской конституции в то время, когда они регулируют вопросы прав человека и гражданской свободы - это нонсенс.

Продолжая дальнейшие рассуждения на тему принципа приоритета права Европейского Союза необходимо так же заметить, что он имеет законное основание. Подтверждение возможности его реализации было записано в статье 91 параграф 2 и 3 Конституции РП [19]. Однако необходимо подчеркнуть, что право ЕС, как я ранее уже припоминала, является автономным правопорядком, идентичным во всём Союзе. Как вытекает из постановления *Van Gend en Los*: "Сообщество является новым правопорядком международного права, в пользу которого государства-члены ограничились, правда только в некоторых областях, их суверенные права". В постановлении *Costa против ENEL* Трибунал в свою очередь признал: "Договор о EWG установил собственный порядок, включенный в правовую систему государства-члена с минуты вхождения в жизнь договора, который обязывает их суды". Несомненно, право Европейского Союза (как первичное, так и вторичное) обязывает все государства-члены. Польша перед вступлением в Союз должна произвести оценку, насколько наши законы сходны с правом WE/UE. Статья 68 Европейского Кодекса [20] гласит: "стороны признают, что существенным первоначальным условием хозяйственной интеграции Польши с Союзом является сближение существующего и будущего законодательства с существующим в Союзе. Польша приложит все усилия с целью обеспечения согласованности её будущего законодательства с законодательством Союза". Статья 26 Венской Конвенции о праве договоров [21] относится к принципу *Pacta sunt servanda* и гласит: "Каждый полноправный договор связывает его стороны и должен выполняться ими добросовестно." В то же время, из статьи 27 венской конвенции следует,

что "Сторона не может ссылаться на постановления своего внутреннего права для оправдания неисполнения ею договора" [22]. Государство, которое намеревается подписать данное международное соглашение, должно "исследовать" насколько внутреннее право согласуется с постановлениями международного соглашения, которое оно намеревается подписать [23]. Учитывая представленные статьи, Польша как член Европейского Союза, обязана применять принцип приоритета права организации, в которую вступила, выполняя ректификацию акцессионного договора.

Нужно отметить, что применение прав Европейского Союза одинаково как судами государств-членов, так и административными органами в государствах-членах представляет множество проблем, особенно в период интерпретации [24]. Законы права ЕС имеют приоритет перед каким-либо законом национального права, в том числе административного. [25] Однако нужно подчеркнуть, что принцип приоритета распространяется на все нормы национального права, а так же конституционного (хотя, что касается конституционного права, некоторые юристы пробуют это оспаривать), однако не на нормы международного права. Потому что не существует приоритета права ЕС над международным правом. В случае, когда статья международного соглашения, подписанного государством ещё перед вступлением в ЕС, обязывает и после вступления, по стороне государства-члена существует обязанность её прекращения. В ситуации, когда существуют сомнения в диапазоне допустимости заключения договора, а так же при необходимости заключения смешанного договора, решение в той области принимает Трибунал Справедливости, выдавая заключение или проводя процесс об аннулировании акта [26].

На тему решений необходимо отметить, что в государствах-членах Европейского Союза национальные судебные органы, в том числе административные суды, могут пользоваться институтами предварительного вопроса [27] В последнее время был побит рекорд в Трибунале справедливости – в 2010 году в Трибунал Справедливости было внесено 1406 дел. Это количество является выражением постоянного роста числа дел вносимых в суды Союза. Необходимо подчеркнуть существующую тенденцию относительно сокращения времени длительности процесса [28].

Принцип приоритета права ЕС играет фундаментальную роль в период схождения права ЕС, поэтому право ЕС должно быть составлено так, чтобы государства-члены могли бы легко использовать его [29]. Членство в Европейском Союзе, несомненно, связано с неотделимым процессом европеизации права, изменяя точку зрения на право и его интерпретацию, которая должна рассматриваться через призму европейского права [30].

Вместе с вступлением в Европейский Союз появляется проблема – может ли государство, которое становится его членом, из-за обязательства применения и приспособления своего внутреннего права к праву Европейского Союза потерять свою суверенность. В случае Польши можем говорить только об ограничении суверенитета и передаче его Европейскому Союзу, но только в определённой области суверенности в органы и учреждения ЕС. Статья 90 параграф 1 конституции РП гласит: "Республика Польша может на основе международного договора передать международной организации или международному органу компетенции государственных органов власти в некоторых делах" [31]. Членство в европейском Союзе это так же ряд выгод, поэтому передача суверенности лежит в определённой степени в наших интересах. Нельзя забывать, что, будучи в Европейском Союзе, совместно решаем судьбы всего Союза. Поэтому, как правильно пишет Станислав Конопакский: "Всё более становясь членом Союза, Польша приобрела – пропорционально своему демографическому потенциалу – влияние на решения, которые в условиях возрастающей взаимной зависимости государств тоже её касаются. Суверенность Польши скорее увеличилась. О нарушении суверенности можно было бы говорить только тогда, когда учреждение, стоящее выше национальных, превысило бы принадлежащий ему диапазон полномочий – это значит, что начало бы вмешиваться в дела, которые остаются в исключительной компетенции государства" [32]. Проблема суверенности порождает множество разногласий. Изменения в международной обстановке придают суверенности другие качества, создают необходимость определять её по новому, проверить и оценить её с точки зрения других условий – подходящих к современной реальности. Членство Польши в Европейском Союзе, а так же в других международных организациях глобального и регионального масштаба, богатство связанных с этим опыта, достижений, иногда даже поражений, требуют от государств совершенно нового подхода. Дело в том, чтобы это членство, а так же связанные с тем в современной понимании термина ограничение суверенности приносило пользу *pro publico bono*. Необходимо в этой области компетентно и ответственно ответить на вызов времени, умножать полученный опыт, а так же идти в ногу со временем [33].

Ответственность государства-члена на основе права Европейского Союза и обжалование Европейской Комиссии. На государствах-участниках Европейского Союза лежат обязательства, вытекающие из членства в этой организации. Обязательства возникают, прежде всего, из законов первичного права, в том числе договоров: Договор о Европейском Союзе и Договор о функционировании Европейского Союза, а так же иного законодательства. Несомненно, в рамках ЕС функционирует особенный правопорядок, независимый от внутреннего правопорядка в государствах-членах, а так же от международного права (которого он является подразделом). Одним из приоритетов Европейского Союза является обеспечение его гражданам эффективной охраны прав личности. Эта обязанность государства-члена является полномочием, которое принадлежит гражданам ЕС из самого факта обладания гражданством Европейского Союза. Личность обладает рядом таких прав гарантированных законами ЕС. Компетенцией для создания средств охраны этих прав, принадлежащих личности, обладают государства-члены. С целью гарантирования гражданам Европейского Союза полноты охраны прав был создан институт ответственности государства-члена ЕС за нарушение права сообщества (ныне Европейского Союза).

Государства, относящиеся к ЕС, обязаны обеспечить своим гражданам возможность использования права ЕС, но так же и эффективность права, прежде всего, в области прав личности [34]. Принцип страховой ответственности по-прежнему на практике порождает множество проблем [35]. Европейский Союз создал, с целью гарантировать полную и эффективную охрану, целый комплекс средств охраны прав и свобод, по отношению к гражданам ЕС, в котором также содержится выработанный ЕС институт страховой ответственности государства-члена Европейского Союза за нарушение права ЕС [36]. Процесс, в случае нарушения государствами-членами лежащих на них обязательств, урегулирован в статьях 258-260 Договора о функционировании ЕС.

Оговариваемый процесс будет касаться ситуации, в которой государство-член допустило нарушения в области обязанностей, которые на него возложены договорами. А обвинителем в этом случае будет Комиссия. В случае нарушения государством-членом лежащих на нём обязательств, вытекающих из членства в ЕС, предусмотренных правом Европейского Союза, создавшиеся обстоятельства могут стать предметом процесса перед Трибуналом справедливости Европейского Союза (ТЕС). Однако, прежде чем до этого дойдёт, производится следствие в рамках неформального процесса. Надлежащим институтом для начала процедуры в оговариваемой области является Комиссия. В рамках компетенций, предоставленных статьёй 258 Комиссия в случае, когда признает, что государство-член нарушило одно из обязательств, которые возложены на них Договорами, обязана выдать обоснованное заключение по этому поводу. Однако прежде чем Комиссия выдаст обоснованное заключение, государству даётся возможность предоставить свои замечания. В то же время государство, которое допустило нарушения в области договорных обязательств, может ещё избежать процесса перед ТЕС, устанавливая с Комиссией способ и срок, в течение которого ликвидирует нарушения договорных обязательств. Необходимо подчеркнуть, что существует возможность так называемого "мирного урегулирования спора" без необходимости внесения дела в ТЕС. После представления Комиссией надлежащего заключения Государство-член может применить его, а если этого не сделает, Комиссия может передать дело в Трибунал Справедливости Европейского Союза. Однако необходимо подчеркнуть, что досудебный этап допускает заявление перед комиссией формального предупреждения, а затем обоснованного заключения. Таким образом, государство-член имеет достаточно много времени, чтобы предпринять соответствующие шаги, чтобы избежать процесса перед ТЕС.

Ссылаясь на определение "подтверждение нарушения государством-членом необходимо подчеркнуть, что это нарушение касается власти как законодательной, исполнительной, так и судебной. Потому что государство как суверен отвечает за действия и бездействия всех своих органов, а так же всех предметов, находящихся под его контролем и непосредственным руководством.

Европейская Комиссия, направляя предупреждающее письмо, содержащее предложение ликвидировать нарушения в указанное время, даёт государству-члену время на подготовку материалов, необходимых для реагирования на обвинения. Комиссия, устанавливая сроки, должна принять во внимание специфику дела, а его продолжительность должна соответствовать реальным возможностям, касающимся его фактического устранения. Тогда, когда государство-член устранит нарушения, дело прекращается. В то же время в случае, когда государство-член проигнорирует предупреждающее письмо, или считает, что не допустило нарушений, или утверждает, что обязательства со стороны государства не существовало, вынуждает Комиссию к принятию дальнейших действий,

закрывающихся в направлении к государству-члену обоснованного заключения, содержащего описание нарушения в указанном периоде. Комиссия, принимая решение о направлении обоснованного заключения, действует коллегиально. Обоснованное заключение относится так же к проблемам, затронутым государством-членом в ответе на формальное предупреждение. Обвинения, содержащиеся в обоснованном заключении, должны найти отражение в жалобе. Необходимо отметить, что это очень существенный этап в досудебном следствии, который позволяет избежать процесса перед ТЕС, поскольку является оно последним письмом, направленным Европейской Комиссией государству-члену. Существенным является тот факт, что жалоба не может содержать других обвинений, кроме тех, которые содержатся в обоснованном заключении. Однако это не лишает Комиссии возможности приготовления дополнительного заключения, но обвинение, представленное в дополнительном заключении, не может содержаться в жалобе. Необходимо подчеркнуть, что Комиссия не имеет обязательства указывать метод, средства, действия служащие для устранения нарушения. Однако это не исключает возможности указания Комиссией на средства устранения нарушений в обоснованном заключении.

Судебный этап начинается тогда, когда Комиссия внесёт обвинения в Трибунал Справедливости ЕС [37]. Как следует из постановления: Правительство Республики Италия против Высокой Власти Европейского Сообщества Угля и Стали [38], жалоба, внесённая в Трибунал Справедливости против государства за невыполнение обязательств, могла быть внесена на основе договора WE, а так же Договора EWW и S, и так же EWEA. В настоящее время в связи с изменениями, введёнными Лиссабонским Договором, правовое основание для подачи жалобы содержит Договор о функционировании Европейского Союза.

Необходимо подчеркнуть, что принимая решение о подаче жалобы, Комиссия действует так же коллегиально. Подача жалобы должна быть предупреждена указанной ранее процедурой. Судебный процесс начинается тогда, когда государство-член, которое допустило нарушение обязательства, вытекающего из договоров, в указанный Комиссией период не ликвидировало его. Однако если государство-член ликвидирует нарушение, но сделает это по истечении срока, но до внесения жалобы Комиссией, то жалоба может быть внесена. Так же Трибунал может выдать постановление, несмотря на произошедшую ликвидацию нарушения государством-членом. Поэтому так важно обосновано Комиссией определять срок для устранения нарушения государством-членом. Необходимо указать, что Комиссия не должна проявлять юридической заинтересованности в деле. Однако, и это необходимо подчеркнуть, обязанность доказательств в судебном процессе лежит на ней. Она должна доказать нарушение государством-членом обязательства, вытекающего из договоров.

Необходимо подчеркнуть, что нарушение может основываться как на действии, так и на бездействии. Таким образом, действие может основываться, например, на одобрении статей закона противоречащих законам ЕС. В свою очередь бездействие, например, на не выполнении адаптации статей директивы к национальному правопорядку, или не выдаче исполнительных актов для регулирования и т.д. Государство-член, против которого был подан иск, в ответе на иск имеет право подвергнуть сомнению обоснованность иска или указать непреодолимые обстоятельства, к которым относятся:

- непреодолимая сила;
- незаконность средства ЕС;
- принцип взаимности, вытекающий из международного права;
- отсутствие вмешательства или намеренного невыполнения;
- создание ситуации, на которую имели влияние предложения институции ЕС, например Комиссии.

Иногда государство-член может защищаться, указывая, что не имело возможности выполнения лежащего на нём обязательства, вытекающего из договоров в связи с обстоятельствами, не зависящими от государства и непреодолимыми.

Во время судебного процесса может быть не доказано допущение нарушения государством-членом лежащих на нём обязательств вытекающих из договоров, тогда доходит до откладывания иска или до доказательства нарушения обязательства государством-членом и вынесения решения подтверждающего это нарушение.

Следствие, касающееся процедуры в период не исполнения решения Трибунала Справедливости Европейского Союза государством-членом, регулируется статьёй 260 ДФЕС, которая гласит, что государство имеет обязательство незамедлительно предпринять действия направленные на выполнение приговора. Поэтому, одновременно с вынесением решения, подтверждающего нарушение государством лежащих на нём договорных обязательств, существует запрет дальнейшего использования законов, или практик, которые силой выданного решения были признаны нарушающими право Европейского Союза.

В случае, когда государство-член не предприняло действий, которые направлены на выполнение решения, Комиссия может снова внести дело в ТСЕС. Одновременно она может также сделать замечание государству члену. Ст. 260 гласит: "может" – что надлежит интерпретировать как возможность, следовательно, не обязанность. Неформально имеет право провести консультации с государством-членом с целью избежать внесения иска. Во время неформальных консультаций Комиссия склоняет государство-член к ликвидации нарушения. Затем она может начать фазу процесса, определяемую как формальный этап, в котором Комиссия может направить формальное предупреждение, содержащее вид и сущность нарушения, а так же определить срок, в котором государство обязано прекратить практику противоречащую праву Европейского Союза. Если государство не укладывается в указанный срок, Комиссия может внести заявление в Трибунал. Комиссия, управляя делом, устанавливает размер единовременной выплаты или денежного штрафа для государства-члена, которое допустило невыполнение приговора. В тоже время, если Трибунал Справедливости признает, что действительно, государство-член не выполняет его решения, может наложить на него штраф.

Нужно заметить, что Комиссия, внося иск на основе ст. 260 параграфа 3 ДФЕС, может предложить сумму штрафа для государства-члена ЕС. Трибунал Справедливости Европейского Союза, если посчитает, что право ЕС нарушено, может наложить на государство-члена ЕС штраф или другое денежное взыскание. Однако эта сумма не может превысить суммы указанной Комиссией. Как далее гласит ст.260 параграф 3 ДФЕС "обязательство заплатить становится эффективным в сроки определённые в решении Трибунала". Нужно подчеркнуть, что до сих пор неизвестны случаи неподчинения решению ТСЕС [39].

Література

1. Góralczyk W., Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie / W. Góralczyk, S. Sawicki. – Warszawa: Lexis Nexis,. – 2007, s. 351.
2. См. . W. Czapliński, Prawo UE a prawo międzynarodowe – uwagi na tle wyroku ETS z 3. 09.2008r. w połączonych sprawach: C -402/05 Y.A. Kadi v. Radzie UE i C-415/05 P. Yusuf i Al. Bakarar v. Radzie UE, „Europejski Przegląd Sądowy”. – 2010, nr. 4, s. 38 – 44.
3. J.Barcz, Charakter prawny Unii Europejskiej (w:) J. Barcz, Zasady ustrojowe Unii Europejskiej. – Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo. – 2010, s. 24 – 25.
4. Об этой программе см. . I. Kant, Kritik der Reiner Vernunft (wyd. 2, 1787, Edition B), s. 355, особенно s. 358.
5. Armin von Bogdandy. Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna (cz. I) / Armin von Bogdandy „Europejski Przegląd Sądowy”. – 2009, nr. 8, s. 4 – 12.
6. Armin von Bogdandy, Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna (cz. I), „Europejski Przegląd Sądowy”. – 2009, nr 8, s. 10.
7. Дело 11/70 Internationale Handelsgesellschaft GmbH v. Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (Zb. Orz. 1970, s. 1161)
8. См. P.Brzeziński, Relacje między zasadą pierwszeństwa a zasadą efektywności – glosa do wyroku SN z 4.01.2008 r. (I UK 182/07), „Europejskie Przegląd Sądowy”. – 2010, nr 1, s. 50 – 54.
9. Дело 6/64 Flaminio Costa v. Enel (Zb. Orz. 1964, s. 585).
10. Дело 6/60 Humblet v. Belgia (Zb. Orz. 1960, s. 559).
11. Дело 14/68 Walt Wilhelm i inni v. Federalny Urząd Kartelowy (Zb. Orz. 1969, s. 1).
12. Дело 106/77 Администрация Государственных Финансов против Simmenthal SpA (Zb. Orz. 1978, s. 629).
13. J. Dutheil de la Rochè, Wstęp do prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2004, s. 161 - 165
14. „следует, [что] праву, созданному на основе, происходящему из независимого источника, нельзя, из-за его вытекающей отсюда особой природы, противопоставлять в судебном следствии какой бы то ни было статьи национального права, т.к. это означало бы утрату этим правом союзного характера и вызов самим основам права Сообщества ”.
15. OTK nr 11A/2009, poz. 178.
16. Sygn. Akt SK 45/09
17. Wyrok z 11 maja 2005 roku, sygn. K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005 poz. 49, wyrok z 24 listopada 2010 roku, sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108.
18. Wyrok z dnia 27 kwietnia 2005 roku, sygn. SK 26/08, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 73.
19. См. Problem suwerenności w Unii Europejskiej / S. Konopacki // „Studia Europejskie”. – 2008, nr. 3, s. 9 – 22, oraz J. GGieraltowicz, Rozważania nad pojęciem suwerenności, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, nr LXVII, s. 57 – 77, a także Giegerich T. Ostanie słowo Niemiec w sprawie zjednoczonej Europy – wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie traktatu z Lizbony / T. Giegerich „Europejski Przegląd Sądowy”. – 2011, nr 3, s. 9 – 15.
20. Европейский договор, устанавливающий сообщество между Республикой Польша с одной стороны и Европейским Сообществом и их членскими государствами с другой стороны подписанный 16 декабря 1991 г в Брюсселе (Dz. U z 1994 г. Nr 11 poz. 38 z późn. zm.)

21. Венская Конвенция о праве договоров, заключённая в Вене 23 мая 1969 г (Dz. U. 1990, nr 74, poz. 439)
22. См. Bierzanek R. Prawo międzynarodowe publiczne / R. Bierzanek, J. Simonides. – Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis. – 2005, s. 84 i nast.
23. См. Żylicz M. Wdrażanie zobowiązań międzynarodowych Polski w związku z członkostwem Unii Europejskiej część I / M. Żylicz Radom 2004, M. Żylicz, Wdrażanie zobowiązań międzynarodowych Polski w związku z członkostwem Unii Europejskiej, część II. – Radom. – 2005, oraz Żylicz M. Wdrażanie zobowiązań międzynarodowych Polski w związku z członkostwem Unii Europejskiej / M. Żylicz, część III. – Radom, 2008.
24. См. Godlewska M. Pojęcie nadużycia prawa w prawie UE / M. Godlewska // „Europejski Przegląd Sądowy” . – 2011, nr 6, s. 24 – 29, a także K. Wojtowicz, Zasady stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa. – 2003, s. 24.
25. Дело 224/97 Ciola (См. Orz. 1999, s. I – 2517)
26. См. Дело 812/70 Juan C. Burgos, (Zb. Orz. 1980, s. 2803), См.: W. Czapliński, prawo UE a prawo międzynarodowe – uwagi na tle wyroku ETS z 3.09.2008r. w połączonych sprawach: C-402/05 Y.A. Kadi v. Radzie UE i C- 415/05 P. Yusuf i AlBakaraat v. Radzie UE, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 4, s. 38 – 44.
27. См. Dąbrowska – Kłoskowska P. Skutki wyroków prejudycjalnych TS w postępowaniu przed sądami krajowymi w świetle orzecznictwa i Traktatu z Lizbony / P. Dąbrowska – Kłoskowska // „Europejski Przegląd Sądowy”. – 2010, nr 12, s. 4 – 15, J. Zięba, Uprawnienia i obowiązki krajowych organów sądowych w zakresie przedkładania wniosku o orzeczenie wstępne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, „Przegląd Prawa Europejskiego i międzynarodowego”. – 2008, nr. 1, s. 73 – 91. .
28. Padł rekord w Trybunale Sprawiedliwości, „Prawo europejskie w praktyce”. – 2011, nr 3, s. 9.
29. См.. K. Gawlik, Struktury wspólnotowe poświęcone lepszemu stanowiению права / K. Gawlik // „Przegląd prawa europejskiego i międzynarodowego”, 2008, nr. 2. s. 117 – 121, M. Baran, Zasada pewności prawa a zasada legalizmu unijnego – uwagi na tle orzecznictwa TS, „Przegląd prawa europejskiego i międzynarodowego”. – 2011, nr. 5, s. 13 – 21.
30. См. так же просмотры K. Pawłowicz, Wspólnotowy dorobek prawny a standardy państwa demokratycznego, „Forum Prawnicze”. – 2010, s. 3 – 18, oraz A. Pudło, Jednolitość prawa UE, „Prawo Europejskie w praktyce”. – 2011, nr. 03 (81), s. 13 – 14.
31. DZ. U 1997, nr. 78, poz. 483.
32. S. Konopacki, Problem suwerenności „Studia europejskie”. – 2008, nr. 3, s. 9 – 22.
33. См. так же : Wybrane problemy prawa administracyjnego i gospodarczego w aspekcie wejścia Polski do Unii Europejskiej. – H. Kisilowska (red.), Kolegium Nauk Społecznych i Administracyjnych Politechniki Warszawskiej. – Warszawa. – 2000.
34. См. M. Jaśkowski, Zob. M. Jaśkowski, Sądowa ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej (w)C. Mik, K. Gałka (red.)Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej. – Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora, 2009, s. 107 – 169, A. Wierchowaska, System instytucjonalny Unii Europejskiej, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa: 2008, s. 177 – 183.M. Górka, system instytucjonalny Unii Europejskiej, Instytut wydawniczy Euro Prawo, Warszawa: 2010, s. 61 – 66.
35. См. Murzyn E. Odpowiedzialność odszkodowawcza za naruszeni prawa UE przez organy nadzoru bankowego w Niemczech / E. Murzyn // „Europejski przegląd sądowy”. – 2010, nr. 11, s. 25 – 32.
36. См. Zubek R., Staroňová K., Wykonywanie prawa Unii Europejskiej: wpływ organizacji administracji rządowej na transpozycję dyrektyw UE // R.Zubek, K.Staroňová, „Prawo Europejskie w praktyce”. – 2010, nr. 6 (72), s. 24 – 32.
37. См. Дело 7/61 Комиссия против Правительства Республики Италия (См.. Orz. 1961, s. 317), Дело 7/71 Комиссия против Республики Франция (См. Orz. 1971, s. 1003), Дело 31/77R i 53/77 R Комиссия Европейского Сообщества против Объединённого Королевства Великобритания и Северной Ирландии а так же Объединённого Королевства Великобритания и Северной Ирландии против Комиссии Европейского Сообщества (См. Orz. 1977/I, s. 921), Дело С – 422/92 Комиссия против Германии (См. Orz. 1995, s. I- 1097), Дело С – 317/92 Комиссия против Германии (См. Orz. 1994, s. I – 2039), Дело С- 200/88 Комиссия против Греции (См. Orz. 1990, s. I – 4299), Дело С- 207/97 Комиссия против Бельгии (См. Orz. 1999, s. I – 275), Дело С- 212/98 Комиссия против Ирландии (См. Orz. 1990, s. I – 8571) и другие.
38. Дело 20/59 Правительство Республики Италия против Высокой Власти Европейского Сообщества Угля и Стали. (См. Orz. 1960, s. 325)
39. Czapliński W. Prawo Wspólnot Europejskich orzecznictwo / W. Czapliński R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2005, s. 22 – 23.