

ДЕШКО Л. М.,доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного
права*(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)*

ORCID ID: 0000-0001-5720-4459

УДК 341.1+342.2+340.5

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.5.75>**ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУДДІ НАЦІОНАЛЬНОГО СУДУ:
РЕФОРМА ЗАКОНОДАВСТВА ПОЛЬЩІ ТА РІШЕННЯ СУДУ ЄС
В ВІДСТОЮВАННІ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА ЗАХИСТІ ЦІННОСТЕЙ ЄС**

В статті охарактеризовано реформу законодавства Польщі, що визначає порядок притягнення судді національного суду до дисциплінарної відповідальності, роль Суду ЄС в відстоюванні верховенства права та захисті цінностей, на яких засновано ЄС, забезпеченні ефективності системи стримувань і противаг в державі.

Зазначено, що кожна держава-учасниця ЄС, маючи власну національну ідентичність та власний досвід правового регулювання суспільних відносин, які виникають при притягненні судді до дисциплінарної відповідальності, здійснює реформування нормативно-правового та організаційно-правового механізмів притягнення судді національного суду до дисциплінарної відповідальності. Запроваджуючи ту або іншу модель дисциплінарної відповідальності судді держава має здійснювати оцінку чи не стає суддя та суд залежними від політики, законодавчої чи виконавчої гілок влади.

Встановлено, що реформуючи своє законодавство, Польща запровадила таку модель дисциплінарної відповідальності судді, яка в результаті розгляду в Суді ЄС була визнана такою, що не сумісна з принципом верховенства права: 1) визначення дисциплінарної відповідальності судді в національному законодавстві Польщі було широким, уможливило наявність декількох варіантів інтерпретації норм права, в тому числі і таку, що підірвала незалежність судді, довіру до судової гілки влади; 2) створені дисциплінарна палата та палата з надзвичайного контролю та державних справ отримали виключну широку юрисдикцію щодо питань дисциплінарної відповідальності судді хоча поряд з цим в законодавстві держави не були закріплені реальні гарантії незалежності судді та суду, які б запобігали підризу довіри до правосуддя в демократичному суспільстві; 3) норма національного права була сформульована таким чином, що вразі звернення судді національного суду до Суду ЄС на такого суддю може бути накладено дисциплінарне стягнення – така норма національного права не сумісна з законодавством ЄС; 4) норма національного права щодо дисциплінарної відповідальності судді була викладена таким чином, що вона могла бути інтерпретована як така, що хоча і дозволяє застосувати дисциплінарну відповідальність для того, щоб запобігти винесенню відповідними національними судами певних висновків, рішень з дотриманням права ЄС, але могла бути інтерпретована і таким чином, що ця інтерпретація впливає на судові рішення судів і як наслідок підриває незалежність суддів – такі норми національного права не сумісні зі ст. 267 ДФЕС.

Висновується, що якщо в державі-учасниці ЄС запроваджується модель



дисциплінарного проступку, заснованого на «явному та грубому порушенні законних норм» суддями Верховного Суду, то національним законодавством мають бути передбачені ефективні запобіжники, які б дозволили на практиці завадити використанню дисциплінарного режиму з метою здійснення тиску на суддю національного суду або певного стримуючого ефекту, який міг би вплинути на зміст рішення судді.

Суд ЄС здійснює відстоювання верховенства права як цінності ЄС, впливає на ефективність системи стримувань і противаг в державі-учасниці ЄС.

Ключові слова: верховенство права, цінності ЄС, ЄС, система стримувань і противаг, державна влада, судова влада, незалежність судді, незалежність суду, держава-учасниця ЄС, Суд ЄС, рішення Суду ЄС, Європейська Комісія, законодавство ЄС, тлумачення, норма права, законодавча техніка, політика, Конституційний Суд, Верховний Суд, суддя Верховного Суду, юрисдикція, тлумачення норм права ЄС.

Deshko L. M. Disciplinary liability of a national court judge: reform of Polish legislation and the role of the EU Court in upholding the rule of law and protecting EU values

The article describes the reform of Polish legislation, which determines the procedure for bringing a national court judge to disciplinary liability, the role of the EU Court in upholding the rule of law and protecting the values on which the EU is founded, ensuring the effectiveness of the system of checks and balances in the state. It is noted that each EU member state, having its own national identity and its own experience of legal regulation of social relations that arise when a judge is brought to disciplinary liability, is reforming the regulatory and organizational and legal mechanisms for bringing a national court judge to disciplinary liability.

By introducing one or another model of disciplinary liability of a judge, the state must assess whether the judge and the court become dependent on politics, the legislative or executive branches of power. It has been established that, while reforming its legislation, Poland introduced such a model of disciplinary liability of a judge, which, as a result of consideration by the Court of Justice of the EU, was recognized as incompatible with the principle of the rule of law: 1) the definition of disciplinary liability of a judge in the national legislation of Poland was broad, allowing for several options for interpreting legal norms, including one that undermined the independence of the judge and trust in the judicial branch of power; 2) the established disciplinary chamber and the chamber for extraordinary control and state affairs received exclusive broad jurisdiction over issues of disciplinary liability of a judge, although at the same time, the state legislation did not enshrine real guarantees of the independence of a judge and the court, which would prevent the undermining of trust in justice in a democratic society; 3) the norm of national law was formulated in such a way that in the event of an appeal by a judge of a national court to the Court of Justice of the EU, disciplinary action may be imposed on such a judge - such a norm of national law is not compatible with EU legislation; 4) the national law provision on the disciplinary liability of a judge was formulated in such a way that it could be interpreted as such that, although it allows the application of disciplinary liability in order to prevent the relevant national courts from making certain conclusions and decisions in compliance with EU law, it could also be interpreted in such a way that this interpretation affects the judicial decision of the courts and, as a result, undermines the independence of judges - such national law provisions are incompatible with Article 267 TFEU.

It is argued that if an EU Member State introduces a model of disciplinary misconduct based on a «clear and serious violation of legal norms» by judges



of the Supreme Court, then national legislation should provide for effective safeguards that would allow in practice to prevent the use of the disciplinary regime for the purpose of exerting pressure on a judge of a national court or a certain deterrent effect that could affect the content of the judge's decision.

The Court of Justice of the EU upholds the rule of law as an EU value, influences the effectiveness of the system of checks and balances in the EU member state.

Key words: *rule of law, EU values, EU, system of checks and balances, state power, judicial power, independence of the judge, independence of the court, EU member state, Court of Justice of the EU, decisions of the Court of Justice of the European Union, European Commission, EU legislation, interpretation, rule of law, legislative technique, policy, Constitutional Court, Supreme Court, Supreme Court judge, jurisdiction, interpretation of EU law.*

Постановка проблеми. Європейський Союз заснований на цінностях та принципах, які поділяються всіма державами-учасниками ЄС, становлять його фундамент, колективно захищаються ЄС та «індивідуально» кожною державою-членом ЄС. Такою фундаментальною цінністю є верховенство права. Існування в державі дієвого судового контролю є складовою верховенства права. При цьому, судова гілка влади має бути незалежною, а дисциплінарна відповідальність суддів не має бути інструментом, який би дозволив впливати законодавчій та виконавчій гілкам влади на зміст рішення суду. В інакшому випадку держава є такою, що не дотримується своїх зобов'язань за пп. 2 ст. 19 (1) Договору про ЄС (далі – ДЄС). Але при цьому і свавілля суддів та суду не має бути.

Досвід Польщі свідчить, що реформуючи національне законодавство, що визначає порядок притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, держава запровадила такий нормативно-правовий та організаційно-правовий механізм притягнення судді національного суду до дисциплінарної відповідальності, які стали не сумісними з верховенством права як цінністю і внаслідок цього Польща порушила ст. 2 та пп. 2 ст. 19 Договору про ЄС (далі – ДЄС) [1]: не дотримано вимоги про те, щоб суди були незалежними і таким чином, не було забезпечено, щоб у світлі цінності верховенства права запобігався будь-який регрес національних законів про організацію правосуддя, прийнято норми національного права, які підривають незалежність суддів [2; 3].

Утвердження в державі-учасниці ЄС поваги до цінностей ЄС проявляється і в ефективності національного законодавства та практики його застосування, і в запитах суспільства до держави тощо. Досвід Польщі свідчить, що в державі було прийнято національне законодавство та сформувалась відповідна практика його застосування, що мало наслідком, як зазначив Суд ЄС, не виконання державою своїх зобов'язань за другим підпунктом статті 19(1) Договору про ЄС [1].

Дослідження вище зазначеного досвіду Польщі та рішення Суду ЄС є актуальним для України: держава інтегрується з ЄС, в Україні триває судова реформа, національне законодавство та практика його застосування мають відповідати пп. 2 ст. 19 (1) Договору про ЄС. Також таке дослідження актуальне і з огляду на винесені Європейським судом з прав людини рішення у справах проти України («Олександр Волков проти України» [2], «Денісов проти України» [3], «Куликов та інші проти України» [4] та ін.), виконання яких вимагає від держави вжиття заходів загального характеру, серед яких – внесення змін до законодавства України та практики його застосування щодо дисциплінарної відповідальності суддів національних судів. Акцентуємо увагу – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. є вторинним джерелом права ЄС [5].

Отже, обрана тематика наукової статті є актуальною, має практичне та наукове значення.

Стан наукової розробки. В юридичній науці питання цінностей ЄС, системи стримувань і противаг, незалежності судової влади, дисциплінарної відповідальності суддів



досліджувалось науковцями різних галузей права. Всі вони одностайні в думці: дисциплінарна відповідальність не може бути інструментом в руках законодавчої чи виконавчої гілок державної влади, не може застосовуватись для тиску на суддю з метою змусити прийняти його судові рішення того або іншого змісту. Система стримувань і противаг покликана забезпечити незалежність судової гілки влади від виконавчої гілки влади і законодавчої гілки влади. Водночас, зміна суспільних відносин, реформування національного законодавства, що визначає порядок притягнення судді національного суду до дисциплінарної відповідальності, зміна практики застосування такого законодавства, винесення Судом ЄС рішень, в яких містяться правові позиції щодо дисциплінарної відповідальності судді національного суду, спонукає до дослідження досвіду зарубіжних країн та рішень Суду ЄС з метою розробки рекомендацій з вдосконалення національного законодавства України та практики його застосування.

Мета цієї статті – охарактеризувати реформу законодавства Польщі, що визначає порядок притягнення судді національного суду до дисциплінарної відповідальності, роль Суду ЄС в відстоюванні верховенства права та захисті цінностей, на яких засновано ЄС, забезпеченні ефективності системи стримувань і противаг в державі.

Виклад основного матеріалу. Станом на 2020 рік законодавство Польщі з питань дисциплінарної відповідальності судді зазнало суттєвих змін. Фактично поетапно була запроваджена її нова модель: у 2017 році в Верховному суді в Польщі було створено дві нові палати (дисциплінарна палата; палата з надзвичайного контролю та державних справ); відповідно до закону Польщі від 20 грудня 2019 р. про внесення змін до Закону Польщі про Верховний Суд цим двом палатам було надано нову юрисдикцію: дозволено розпочати кримінальне провадження проти судді або застосувати попереднє (тимчасове) ув'язнення судді (закон набрав чинності в 2020 р.); було заборонено будь-якому національному суду Польщі переглядати дотримання вимог, які випливають з законодавства ЄС, що стосується гарантії незалежного та неупередженого суду, раніше встановленого законом [1].

З 2020 р. Палата з надзвичайного контролю та державних справ отримала виключну юрисдикцію розглядати скарги та питання, що стосуються незалежності суду або судді. Ця юрисдикція була широкою: вона охоплювала розгляд скарг, в яких заявники стверджували про відсутність незалежності суду або судді; вчинення дій з визнання судових рішень незаконними, якщо ця незаконність полягала у поставленні під сумнів статусу особи, яка була призначена на судову посаду і виносила рішення у судовій справі; розгляд питання незалежності суду або судді Верховного Суду та ін. [1].

З визначення дисциплінарного проступку судді, яке містилося в цьому Законі, випливало, що суддя Верховного Суду несе дисциплінарну відповідальність за порушення професійних зобов'язань, у тому числі у випадках явного та грубого порушення норм права, вчинення дій або бездіяльності такого роду, які перешкоджають або серйозно підривають функціонування судового органу або дій, що ставлять під сумнів існування трудових відносин судді, ефективність призначення судді або легітимність конституційного органу Республіки Польща (ст. 72(1)) [1]. Аналогічні положення були запроваджені і щодо суддів судів загальної юрисдикції.

Запроваджена в Польщі модель дисциплінарної відповідальності судді робила суддю залежним від політики, мала наслідком порушення принципу незалежності суддів [7]. Вона була несумісна з принципом верховенства права, який є цінністю ЄС, його фундаментальною основою. Тому Європейська комісія подала позов до Суду ЄС про невиконання зобов'язань Польщею до Суду ЄС, зазначаючи, що Польща не виконала свої зобов'язання відповідно до другого підпункту статті 19(1) ДФЄС, оскільки при виборі своєї відповідної конституційної моделі держави-члени зобов'язані дотримуватися, зокрема, вимоги про те, щоб суди були незалежними, що випливає зі статті 2 та другого підпункту статті 19(1) ДЄС, і що вони, таким чином, зобов'язані, зокрема, забезпечити, щоб у світлі цінності верховенства права запобігався будь-який регрес їх законів про організацію правосуддя, утримуючись від прийняття правил, які підривали б незалежність суддів [2]. Отже, змінюючи існуючі моделі



дисциплінарної відповідальності суддів, держави зобов'язані дотримуватися вимоги про те, щоб суди і судді були незалежними, а також забезпечувати, щоб не відбувалось регресу нормативно-правового та організаційно-правового механізмів притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Європейська комісія підкреслювала, що дисциплінарній палаті Верховного Суду не було гарантовано незалежність від ризику політичного контролю за змістом судових рішень або тиску та залякуванню суддів, які могли, серед іншого, призвести до появи відсутності незалежності або неупередженості з їхнього боку, а також не гарантувалась неупередженість цієї Палати [2]. Все це у сукупності свідчило про те, що в державі не буде забезпечено право кожного на справедливий судовий розгляд та може бути відсутній ефективний національний засіб правового захисту.

В своєму рішенні Суд ЄС зазначив, що Республіка Польща не виконала свої зобов'язання за другим підпунктом статті 19(1) ДЄС оскільки правовий порядок Польщі не включав гарантії, які б були здатні запобігти шкоді довірі, яку правосуддя в демократичному суспільстві, керованому верховенством права, повинно викликати в людей [7]. З рішення Суду ЄС випливає, що в законодавстві держави мають бути закріплені реальні гарантії незалежності судді та суду, які б запобігали підризу довіри до правосуддя в демократичному суспільстві.

Щодо визначення в Законі поняття дисциплінарного проступку Суд ЄС зазначив, що воно є дуже широким та неточним оскільки охоплює ситуації, в яких судді повинні перевірити, чи вони самі, суд, в якому вони засідають, інші судді або інші суди відповідають вимогам, що випливають з положень другого підпункту статті 19(1) ДЄС та статті 47 Статуту [2]. Отже, держава має дотримуватись правил законодавчої техніки, уникати ситуацій, коли ті або інші визначення термінів є широкими.

Також з рішення Суду ЄС випливає, що національні положення мають гарантувати, що відповідальність відповідних суддів за судові рішення, які вони покликані виносити, суворо обмежується виключно винятковими випадками і дисциплінарний режим, що застосовується до суддів, не може бути використаний для здійснення політичного контролю за судовими рішеннями [2].

Якщо норма національного права щодо дисциплінарної відповідальності судді викладена таким чином, що вона може бути інтерпретована як така, що хоча і дозволяє застосувати дисциплінарну відповідальність для того, щоб запобігти винесенню відповідними національними судами певних висновків, рішень з дотриманням права ЄС, але може бути інтерпретована і таким чином, що ця інтерпретація впливає на судові рішення судів і як наслідок підриває незалежність суддів, то такі норми національного права порушують ст. 267 ДФЄС. Якщо норма національного права сформульована таким чином, що вразі звернення судді національного суду до Суду ЄС на такого суддю може бути накладено дисциплінарне стягнення – така норма національного права не сумісна з законодавством ЄС.

Щодо дисциплінарного проступку, заснованого на «явному та грубому порушенні законних норм» судьями Верховного Суду, то з рішення Суду ЄС випливає, що такі та подібні норми права підривають незалежність суддів національних судів Польщі адже відсутні будь які запобіжники, які б дозволили завадити використанню дисциплінарного режиму з метою здійснення тиску на суддю або стримуючого ефекту, який може вплинути на зміст їхніх рішень [2]. Відповідно до законодавства Польщі факт звернення судді Верховного Суду з питанням до Суду ЄС для винесення попереднього рішення був підставою для порушення дисциплінарного провадження проти судді. Такі норми національного законодавства Польщі не сумісні з законодавством ЄС, що знайшло свою констатацію і в рішенні Суду ЄС в справі «Commission v. Pologne» від 5 червня 2023 р.: « ці національні положення здатні перешкоджати польським судам скасовувати положення, що суперечать ... положенням законодавства ЄС, які мають пряму дію, вони також можуть порушувати принцип примату права ЄС» [7]. Отже, якщо в державі-учасниці ЄС запроваджується модель дисциплінарного проступку, заснованого на «явному та грубому порушенні законних норм» судьями Верховного Суду, то національним законодавством мають бути передбачені ефективні



запобіжники, які б дозволили на практиці завадити використанню дисциплінарного режиму з метою здійснення тиску на суддю національного суду або певного стримуючого ефекту, який міг би вплинути на зміст рішення судді.

Висновки.

1. Кожна держава-учасниця ЄС, маючи власну національну ідентичність та власний досвід правового регулювання суспільних відносин, які виникають при притягненні судді до дисциплінарної відповідальності, здійснює реформування нормативно-правового та організаційно-правового механізмів притягнення судді національного суду до дисциплінарної відповідальності. Запроваджуючи ту або іншу модель дисциплінарної відповідальності судді держава має здійснювати оцінку чи не стає суддя та суд залежними від політики, законодавчої чи виконавчої гілок влади.

Реформуючи своє законодавство, Польща запровадила таку модель дисциплінарної відповідальності судді, яка в результаті розгляду в Суді ЄС була визнана такою, що не сумісна з принципом верховенства права: 1) визначення дисциплінарної відповідальності судді в національному законодавстві Польщі було широким, уможливлювало наявність декількох варіантів інтерпретації норм права, в тому числі і таку, що підривала незалежність судді, довіру до судової гілки влади; 2) створені дисциплінарна палата та палата з надзвичайного контролю та державних справ отримали виключно широку юрисдикцію щодо питань дисциплінарної відповідальності судді хоча поряд з цим в законодавстві держави не були закріплені реальні гарантії незалежності судді та суду, які б запобігали підризу довіри до правосуддя в демократичному суспільстві; 3) норма національного права була сформульована таким чином, що вразі звернення судді національного суду до Суду ЄС на такого суддю може бути накладено дисциплінарне стягнення – така норма національного права не сумісна з законодавством ЄС; 4) норма національного права щодо дисциплінарної відповідальності судді була викладена таким чином, що вона могла бути інтерпретована як така, що хоча і дозволяє застосувати дисциплінарну відповідальність для того, щоб запобігти винесенню відповідними національними судами певних висновків, рішень з дотриманням права ЄС, але могла бути інтерпретована і таким чином, що ця інтерпретація впливає на судові рішення судів і як наслідок підриває незалежність суддів – такі норми національного права не сумісні зі ст. 267 ДФЄС.

2. Якщо в державі-учасниці ЄС запроваджується модель дисциплінарного проступку, заснованого на «явному та грубому порушенні законних норм» суддями Верховного Суду, то національним законодавством мають бути передбачені ефективні запобіжники, які б дозволили на практиці завадити використанню дисциплінарного режиму з метою здійснення тиску на суддю національного суду або певного стримуючого ефекту, який міг би вплинути на зміст рішення судді.

3. Суд ЄС здійснює захист верховенства права як цінності ЄС. Суд ЄС впливає на ефективність системи стримувань і противаг в державі-учасниці ЄС за допомогою такого інструменту, як прийняття рішення, яким будь-яка норма національного права, практика її застосування можуть бути визнані такими, що суперечить (суперечать) нормам законодавства ЄС і на виконання рішення Суду ЄС – вони мають бути скасовані. Суд ЄС здійснює тлумачення норм права ЄС і вразі суперечностей у тлумаченні норми права ЄС між Судом ЄС і конституційним судом держави-учасниці ЄС – виключною юрисдикцією з остаточного тлумачення законодавства ЄС наділений Суд ЄС, а національний конституційний суд – повинен змінити свою власну судову практику, якщо було виявлено її несумісність з законодавством ЄС.

Список використаних джерел:

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text.



2. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Олександр Волков проти України» від 9 січня 2013 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_947#Text.
3. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Денісов проти України» від 25 вересня 2018 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c96#Text.
4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Куликов та інші проти України» від 19 січня 2017 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_b94#Text.
5. Петров Р.А. Право Європейського Союзу: навчальний посібник / Р.А. Петров. 3-ге вид. К., «Істина», 2011. 376 с.
6. Закон Польщі про внесення змін до Закону Польщі про Верховний Суд від 20 грудня 2019 р. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000005/U/D20180005Lj.pdf>.
7. Рішення Суду ЄС у справі «Commission v. Pologne» від 5 червня 2023 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:62021CJ0204>.

