

# СУДОВА ПРАКТИКА СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄС З ПИТАНЬ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

ПОСІБНИК





**Тетяна КОМАРОВА**

*експертка Проєкту ЄС «Право-Justice», завідувачка кафедри права Європейського Союзу Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, докторка юридичних наук, професорка*

Має понад 160 публікацій, присвячених європейській інтеграції та зокрема впливу Суду справедливості ЄС на правовий порядок Союзу та третіх країн



**Адам ЛАЗОВСКИ**

*експерт Проєкту ЄС «Право-Justice», професор Вестмінстерської школи права, професор-візітер Коледжу Європи (Натолін) та Львівського національного університету імені Івана Франка*

Має серію досліджень, присвячених політиці приєднання до ЄС, зовнішнім відносинам ЄС, внутрішньому ринку, кримінальному праву ЄС, а також виходу з Європейського Союзу.

Публікація підготовлена за фінансової підтримки  
Європейського Союзу. Її зміст є виключною  
відповідальністю Проєкту ЄС «Право-Justice» та  
не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

# ЗМІСТ

## 01

### ОСНОВНІ ЗАСАДИ

4

- 1.1 ВСТУП ДО СУДОВОЇ ПРАКТИКИ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ...4
- 1.2 ACQUIS ЄС ЩОДО ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА - ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД .....4
- 1.3 ЯК ПРАЦЮВАТИ З РІШЕННЯМИ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ? ...6
- 1.4 ПРЕЮДИЦІЙНА ПРОЦЕДУРА .....6
- 1.5 ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ .9

## 02

### СТИСЛІ ОГЛЯДИ СУДОВИХ РІШЕНЬ

11

- 2.1 РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-64/16 ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS JUÍZES PORTUGUESES V TRIBUNAL DE CONTAS ECLI:EU:C:2018:117.....11
- 2.2 РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-896/19 REPUBBLIKA V IL-PRIM MINISTRU ECLI:EU:C:2021:311 .....13
- 2.3. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-216/18 PPU LM ECLI:EU:C:2018:586 .....16
- 2.4. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У ОБ'ЄДНАНИХ СПРАВАХ C-354/20 PPU TA C-412/20 PPU L TA P ECLI:EU:C:2020:1033 .....18
- 2.5 РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-204/21 COMMISSION V POLAND ECLI:EU:C:2023:442..... 20
- 2.6 РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-824/18 A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. V KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA ECLI:EU:C:2021:153.....22
- 2.7. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У ОБ'ЄДНАНИХ СПРАВАХ C-585/18, C-624/18 AND C-625/18 A.K. V KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA, AND CP AND DO V SĄD NAJWYŻSZY ECLI:EU:C:2019:982 ..... 24
- 2.8. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-487/19 W.Ż. (CHAMBER OF EXTRAORDINARY CONTROL AND PUBLIC AFFAIRS OF THE SUPREME COURT - APPOINTMENT) ECLI:EU:C:2021:798..... 28
- 2.9. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-791/19 COMMISSION V POLAND ECLI:EU:C:2021:596 .....32
- 2.10.РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-192/18 COMMISSION V POLAND ECLI:EU:C:2019:924..... 35
- 2.11. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-619/18 COMMISSION V POLAND ECLI:EU:C:2019:531 ..... 38
- 2.12. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-430/21 RS (EFFECT OF THE DECISIONS OF A CONSTITUTIONAL COURT) ECLI:EU:C:2022:99 ..... 40
- 2.13. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-564/19 IS (ILLEGALITY OF THE ORDER FOR REFERENCE) ECLI:EU:C:2021:949 ..... 42
- 2.14.РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-132/20 GETIN NOBLE BANK ECLI:EU:C:2022:235 ..... 45
- 2.15. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВАХ C-156/21 Hungary v Parliament and Council ECLI:EU:C:2022:97 TA C-157/21 Poland v Parliament and Council ECLI:EU:C:2022:98..... 47

## 01

# ОСНОВНІ ЗАСАДИ

## 1.1 ВСТУП ДО СУДОВОЇ ПРАКТИКИ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Судова практика Суду справедливості Європейського Союзу (СЄС) відіграє основоположну роль майже в кожному аспекті права ЄС. Функція Суду справедливості ЄС – забезпечити дотримання норм права у застосуванні договорів ЄС. За багато років діяльності Суду стало очевидно, що він не лише займає дуже активну позицію, але й є дуже завантаженим інститутом, на розгляді якого щорічно перебувають сотні справ. Цей посібник – відправна точка для вивчення практики Суду справедливості ЄС з питань верховенства права. Мета посібника – допомогти органам влади України зорієнтуватися в цій складній галузі, яка наразі є наріжним каменем процесу вступу до Європейського Союзу. Перш ніж ознайомити читачів з провідними справами у цій сфері права ЄС, необхідно зазначити кілька загальних аспектів, які допоможуть зрозуміти контекст.

Для початку необхідно пояснити специфіку *acquis* ЄС у сфері верховенства права (розділ 1.2). Далі викладено загальну інформацію про Суд справедливості Європейського Союзу (1.3) та дві процедури в Суді, які відіграють ключову роль у формуванні правопорядку в ЄС. Перша процедура – це преюдиційне провадження, що встановлює взаємодію між судами і трибуналами держав-членів та Судом справедливості ЄС (розділ 1.4). Друга – це комплекс проваджень щодо забезпечення примусового виконання зобов'язань, за допомогою яких Європейська Комісія виконує свою функцію гаранта дотримання установчих договорів ЄС (розділ 1.5). У розділі 2 представлено стислий виклад найважливіших рішень Суду справедливості у справах щодо верховенства права.

## 1.2 ACQUIS ЄС ЩОДО ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА – ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Верховенство права, або в більш широкому сенсі цінності ЄС, – це доволі унікальна категорія права ЄС. З одного боку, Європейський Союз є організацією, що ґрунтується на принципах верховенства права. З іншого боку, він має дуже обмежені повноваження у сфері законодавства з питань верхо-

венства права. Таким чином, ключову роль відіграють загальні принципи, викладені в первинному законодавстві ЄС.

Основне положення Договору про Європейський Союз (ДЄС), яке регулює цінності ЄС, – це стаття 2 ДЄС. У ній закріплено таке:

«Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків».

У контексті принципу верховенства права також варто звернути увагу на ч. 1 ст. 19 Договору про функціонування Європейського Союзу. Відповідно до практики Суду справедливості ЄС, вона конкретизує цінність верховенства права, закріплену у статті 2 Договору про функціонування Європейського Союзу. У ній закріплено таке:

«1. Суд справедливості Європейського Союзу складається з Суду справедливості, Загального суду та спеціалізованих судів. Суд справедливості Європейського Суду забезпечує дотримання законодавства при тлумаченні та застосуванні Договорів. Держави-члени надають засоби судового захисту, достатні для того, щоб забезпечити ефективний правовий захист у сферах, охоплених законодавством Союзу».

У цьому положенні закріплюється кілька принципових моментів. По-перше, визначається роль Суду справедливості ЄС. Як уже зазначалося, його функція – тлумачити і застосовувати право ЄС. По-друге, держави-члени зобов'язані гарантувати ефективні засоби правового захисту у галузях, на які поширюється право ЄС. Інакше кажучи, держави-члени та їхні суди повинні забезпечити належне застосування права ЄС та виконання відповідних рішень судів на національному рівні. Слід пам'ятати, що традиційно право ЄС регулює матеріальні права та обов'язки, в той час як їхнє застосування – відповідно до принципу процесуальної автономії держав-членів – покладено на органи влади держав-членів. Як показує судова практика, проаналізована в цьому посібнику, ч. 1 ст. 19 Договору про функціонування Європейського Союзу відіграє ключову роль у справах, пов'язаних з верховенством права. Її часто застосовують разом зі статтею 47 Хартії основоположних прав ЄС. У ній закріплено таке:

«Право на ефективний засіб правового захисту та на справедливий судовий розгляд

Кожна людина, чиї права та свободи, гарантовані законодавством Європейського Союзу, порушені, має право на ефективний засіб правового захисту перед судом відповідно до умов, встановлених цією статтею.

Кожна людина має право на справедливий та відкритий судовий розгляд у відповідні терміни незалежним і неупередженим судом, раніше створеним законом. Кожен має мати можливість отримати пораду, захист та представництво.

Правова допомога надається тим, кому не вистачає ресурсів, оскільки така допомога необхідна для забезпечення ефективного доступу до правосуддя».

Слід зазначити, що існують важливі обмеження щодо застосування Хартії. Згідно зі статтею 51, вона застосовується до держав-членів лише тоді, коли вони застосовують законодавство ЄС.

З практики Суду справедливості ЄС очевидно, що хоча Європейський Союз має дуже обмежені законодавчі повноваження у питаннях, що належать до галузі верховенства права, держави-члени повинні здійснювати свої повноваження так, щоб це відповідало основоположним принципам права ЄС. Як неодноразово зазначав Суд, це було б неможливо, якби вони не мали незалежної судової системи. Отже, хоча держави-члени самі вирішують, як їм організувати свою судову систему і регламентувати призначення суддів, вони повинні робити це так, щоб гарантувати незалежність судової влади.

## 1.3 ЯК ПРАЦЮВАТИ З РІШЕННЯМИ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ?

Спочатку може здатися, що аналізувати практику Суду справедливості Європейського Союзу досить складно. Рішення Суду справедливості ЄС написані в дуже специфічний спосіб, який спочатку може бути важко зрозуміти. Однак з часом це стає більш зрозумілим. З кожним наступним рішенням читачеві буде легше зрозуміти і засвоїти практику Суду справедливості ЄС. У цьому розділі ми даємо кілька важливих порад. Тут мова буде йти саме про рішення Суду справедливості – тієї судової ланки, котра має майже монопольну юрисдикцію по тлумаченню права ЄС. Загальний суд, у свою чергу, зосереджений на юрисдикції щодо розгляду позовів від приватних осіб проти ЄС (наприклад, щодо оскарження актів ЄС, позовів про бездіяльність тощо).

Почнемо з того, що багатьом рішенням Суду справедливості передують висновки Генеральних адвокатів. В особливо складних справах або справах, що порушують нові питання права ЄС, Суд може попросити одного з одинадцяти Генеральних адвокатів представити незалежну думку щодо того, як слід вирішити справу. Висновки оприлюднюються в публічному доступі. Наполегливо рекомендуємо ознайомитися з ними разом з рішеннями Суду. Хоча висновки Генеральних адвокатів не є обов'язковими для Суду, судді часто дотримуються їх. Їхньою перевагою є те, що Генеральні адвокати не обмежені правилом колегіальності (на відміну від суддів), тому Генеральні адвокати можуть проводити аналіз з будь-якої точки зору, як вони вважають за потрібне. На відміну від рішень Генеральних адвокатів, рішення Суду – це результат колегіального рішення, і судді не мають права висловлювати окремі думки. Відповідно, текст рішень часто скорочується, щоб усі судді могли погодитися з остаточним текстом.

Важливо пам'ятати, що висновки Генеральних адвокатів і переважна більшість рішень доступні всіма двадцятьма чотирма офіційними мовами Європейського Союзу, і всі вони є однаково автентичними. Їх можна знайти на веб-сайті Суду справедливості ЄС за адресою <http://www.curia.europa.eu>

Залежно від складності справи, Суд справедливості може розглядати її у різних складах. Найважливіші справи, як правило, розглядає Велика палата або, в крайньому випадку, Суд у повному складі. Такі справи вважаються прецедентами. Також справи розглядаються меншими палатами Суду (палатами у складі п'яти або трьох суддів). Читачів не здивує той факт, що багато рішень, узагальнених у цьому посібнику, були ухвалені Великою палатою.

## 1.4 ПРЕЮДИЦІЙНА ПРОЦЕДУРА

**Преюдиційна процедура** – це основний спосіб комунікації між судами всіх держав-членів ЄС та Судом справедливості.<sup>1</sup> Останній ухвалює рішення за запитом суду держави-члена, яка стикається з проблемами тлумачення та чинності законодавства ЄС. Преюдиційні рішення відіграють важливу роль у процесі наближення законодавства, оскільки у них міститься тлумачення законодавства ЄС. Це може мати важливе значення для формування українського законодавства, що наближає національне законодавство до законодавства ЄС.

Слід пам'ятати, що функція щоденного застосування права ЄС покладена на національні суди (див. вище). У цьому контексті застосовуються принципи примату, прямої дії, непрямой дії та відповідальності держави. Преюдиційна процедура регулюється [статтею 267](#) Договору про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЕС). Крім того, більш детальні положення містяться в [Статуті Суду справедливості](#) та його [Регламенті](#). І останнє, але не менш важливе: Суд справедливості підготував спеціальні [рекомендації](#) для національних судів, в якій роз'яснено багато деталей.

<sup>1</sup> На момент завершення роботи над цим посібником тривала реформа Суду справедливості Європейського Союзу (СЕС). Її мета – частково передати юрисдикцію щодо преюдиційних справ у суворо обмежених сферах Загальному суду. Це, зокрема, справи, пов'язані з ПДВ та митними справами, а також справи, що стосуються компенсації за затримки у транспортній сфері та скасування перевезень. Судячи з усього, питання верховенства права, як і раніше, розглядатиме лише Суд справедливості.



Існують такі основні правила щодо преюдиційної процедури:

- ✓ усі суди або трибунали держав-членів мають право, а іноді й зобов'язані, направляти запити до Суду справедливості,
- ✓ такі запити будуть прийнятними лише в тому випадку, якщо під час провадження в суді держави-члена порушуються питання права ЄС і для вирішення справи необхідна допомога Суду справедливості. Інакше кажучи, питання не повинні бути теоретичними. Суд держави-члена зобов'язаний довести, що він дійсно потребує відповіді Суду справедливості для винесення рішення у справі, що розглядається,
- ✓ якщо йдеться про суди держав-членів, які не мають інших засобів правового захисту (тобто суди останніх інстанцій), існує обов'язок звертатися із запитом, коли суд або трибунал сумнівається щодо тлумачення законодавства ЄС або дійсності вторинного законодавства,
- ✓ питання можуть безпосередньо не стосуватися відповідності національного законодавства праву ЄС, однак є способи, за допомогою яких національний суддя може звернутися до Суду справедливості з запитом розтлумачити право ЄС таким чином, щоб з'ясувати, чи відповідає національне законодавство праву ЄС,
- ✓ тлумачення, надане Судом справедливості, є обов'язковим для суду, що звертається до нього з преюдиційним запитом.

Питання полягає в тому, хто може звертатися із преюдиційним запитом. У статті 267 ДФЄС не міститься визначення слів «суд або трибунал держави-члена». Однак це поняття права ЄС, яке багато років розробляв Суд справедливості. Хоча його практика не завжди є цілковито послідовна, можна перелічити певні фактори, які Суд справедливості бере до уваги при вирішенні питання про те, чи був запит направлений трибуналом або судом. В одній з класичних справ *C-54/96 Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH проти Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* Суд справедливості мав розглянути питання про те, чи є наглядова рада Федерального управління з питань закупівель судом у розумінні статті 267 ДФЄС. Було подано запит під час розгляду справи, що стосувалася процедури присудження договору про державні закупівлі. З огляду на специфічний статус органу, що подав скаргу (який був квазі-судовим та квазі-адміністративним), Суд справедливості повинен був перевірити прийнятність запиту перед тим, як розглядати його по суті. Для цього він розробив комплекс з шести критеріїв. Критерії були сформульовані так:

«Для того, щоб визначити, чи є орган, який звертається із запитом, судом або трибуналом у значенні статті 177 Договору [нині стаття 267 ДФЄС], що є питанням, яке регулюється лише правом Співтовариства [нині правом Союзу], Суд бере до уваги низку факторів, таких як те, чи створений орган на підставі закону, чи є він постійно діючим, чи є його юрисдикція обов'язковою, чи є його процедура *inter partes*, чи застосовує він норми права і чи є він незалежним».

(пункт 23)

Відтоді ці критерії є загальним стандартом, однак, залежно від обставин справи, Суд справедливості не завжди суворо дотримується всіх елементів. Проте, як доводять справи з верховенства права, проаналізовані в цьому посібнику, питання незалежності органу, що направляє запит, відіграє ключову роль.

На основі наявної практики можна зробити висновок, що такі типи національних судів можуть звертатися із преюдиційними запитом:

- ✓ цивільні суди,
- ✓ кримінальні суди,
- ✓ адміністративні суди,
- ✓ верховні суди,
- ✓ конституційні суди.

За загальним правилом, адміністративні органи не мають юрисдикції звертатися із преюдиційними запитами. Проблеми виникають з гібридними органами, які мають ознаки як адміністративних органів, так і судів і виконують функції, подібні до судових. Якщо такі органи звертаються із преюдиційними запитами, Суд справедливості застосовує шість критеріїв, щоб перевірити, чи можна вважати орган, який звертається із запитом, судом/трибуналом у розумінні статті 267 ДФЄС. Наприклад, у справі C-53/03 *Syfait*) Суд справедливості постановив, що Антимонопольний орган Греції не є судом або трибуналом у розумінні статті 267 ДФЄС.

Ще одне питання, яке виникає, полягає в тому, чи це право або обов'язок національних судів чи трибуналів звертатися із преюдиційними запитами. Щодо цього діють такі норми. В принципі, національні суди мають право звертатися із преюдиційними запитами. Однак у деяких справах виникає обов'язок звертатися з ними. Перш за все, національні суди звертатися із преюдиційними запитами лише тоді, коли немає інших засобів правового захисту, тобто вони є судами останньої інстанції. У справі C-99/00 *Lyckeskog* Суд справедливості постановив, що суд, в якому немає інших засобів правового захисту, є тим судом, який фактично буде судом останньої інстанції. У справі *Lyckeskog* це був Верховний суд Швеції, який, перш ніж розглядати касаційну скаргу по суті, зобов'язаний перевірити її прийнятність і – як постановив Суд справедливості – на цій стадії національного судочинства він може бути зобов'язаний звернутися із преюдиційним запитом.

З буквального тлумачення статті 267 ДФЄС можна дійти висновку, що такі суди завжди зобов'язані звертатися із преюдиційним запитом. Однак Суд справедливості дотримується реалістичного підходу, згідно з яким за певних обставин національні суди, які не мають інших засобів правового захисту, не зобов'язані звертатися із преюдиційним запитом. Вони звільняються від обов'язку звертатися із преюдиційним запитом, коли виконується одна з таких умов:

- ✓ тлумачення права ЄС не викликає жодних сумнівів або, як зазначив Суд справедливості, «є настільки очевидним, що не залишається жодних обґрунтованих сумнівів» (так званий принцип *acte clair*, встановлений Судом справедливості у справі 283/81 *Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v Ministry of Health*, що діє з того часу (див., наприклад, справа C-344/04 *The Queen, on the application of International Air Transport Association and European Low Fares Airline Association v Department for Transport*).
- ✓ Суд справедливості вже відповідав на подібні питання, а тому немає необхідності знову звертатися із преюдиційними запитами щодо них до них знову (так званий принцип *acte éclairé*, встановлений Судом справедливості в об'єднаних справах 28-30/62 *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV v Netherlands Inland Revenue Administration*).

Звернення із преюдиційним запитом, як правило, має стосуватися тлумачення первинного законодавства або тлумачення та дійсності вторинного законодавства. Виходячи як з тексту відповідних положень договорів, так і з практики Суду справедливості, прийнятними будуть такі преюдиційні запити:

- ✓ тлумачення Договору про Європейський Союз, Договору про функціонування Європейського Союзу та Договору про функціонування Європейського співтовариства з атомної енергії,
- ✓ тлумачення Хартії основоположних прав ЄС,
- ✓ тлумачення договорів про приєднання,
- ✓ тлумачення та чинність вторинного законодавства (регламенти, директиви, рішення, рамкові рішення), а також актів «м'якого права» (тобто рекомендацій),
- ✓ тлумачення міжнародних договорів, укладених Європейським Союзом (наприклад, Угоди про асоціацію між Україною та ЄС), а також правових актів, прийнятих на їх основі (наприклад, рішень рад асоціації),
- ✓ тлумачення раніше прийнятих рішень Суду справедливості та викладених у них загальних принципів права.

Одним з ключових питань, що порушуються в багатьох справах з питань верховенства права, – це їхня прийнятність. У зв'язку з цим необхідно зазначити кілька вступних моментів. По-перше, на від-



міну від багатьох верховних судів, Суд справедливості не має системи «фільтрів» з метою контролю за справами, що надходять до нього. Інакше кажучи, він діє на основі презумпції прийнятності всіх преюдиційних запитів. Він відмовляє національному суду у розгляді запиту лише тоді, коли преюдиційний запит явно не відповідає критеріям прийнятності. Зокрема, важливо пам'ятати, що преюдиційні запити будуть прийнятними лише тоді, коли національні суди або трибунали зможуть довести, що їм необхідна допомога Суду справедливості для ухвалення рішення у справі, що розглядається в національному суді. Таким чином, у конкретній справі має застосовуватися право ЄС. Одне з питань прийнятності, що виникає в деяких справах, пов'язаних з верховенством права, полягає в тому, що національні суди звертаються із преюдиційними запитами щодо тлумачення ч. 1 ст. 19 Договору про функціонування Європейського Союзу та ст. 47 Хартії у справах, які не мають безпосереднього стосунку до права ЄС. Хоча ці преюдиційні запити доводилося визнавати неприйнятними, Суд іноді використовував *obiter dictum* для того, щоб пролити світло на питання верховенства права. Гарний приклад цього – об'єднані справи C-558/18 та C-563/18 *Miasto Łowicz*.

Останній момент – це тривалість процедури винесення рішення за преюдиційним запитом. У статті 267 ДФЄС чітко зазначено, що у випадках, коли особа перебуває під вартою, Суд ЄС повинен діяти без зволікань. Для цього він має дві прискорені процедури: прискорену процедуру, яка може застосовуватися у будь-якій справі, та процедуру термінового провадження за преюдиційним запитом (аббревіатура англійською – (PPU)) у сфері свободи, безпеки та правосуддя. В останньому випадку в номері справи з'являється аббревіатура PPU, яка вказує на те, що справа надійшла до Суду відповідно до цієї процедури.

## 1.5 ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

Існує три типи процедур припинення невиконання зобов'язань. Вони перераховані в таблиці нижче:

Правова підстава	Позивач	Відповідач	Предмет справи
<a href="#">Стаття 258 ДФЄС</a>	Європейська Комісія	Держава-член	Порушення права ЄС
<a href="#">Стаття 259 ДФЄС</a>	Держава-член	Держава-член	Порушення права ЄС
<a href="#">Стаття 260 ДФЄС</a>	Європейська Комісія	Держава-член	Невиконання рішення Суду справедливості

Ці види проваджень з метою припинення невиконання зобов'язань поділяються на категорії залежно від позивачів та предметів позовів. Найчастіше використовується провадження, яке ініціює Європейська Комісія проти держав-членів. Вона ґрунтується на статті 258 Договору про функціонування Європейського Союзу. Другий тип провадження передбачений статтею 259 Договору про функціонування Європейського Союзу. Такий позов може подати держава-член проти іншої держави-члена. Такі справи є вкрай рідкісними і на сьогоднішній день Суд справедливості виніс лише кілька таких відповідних рішень (див., наприклад, справу 141/78 *French Republic v. United Kingdom*). Рішення, винесені Судом справедливості відповідно до процедур, передбачених статтями 258 і 259 Договору про функціонування ЄС, мають лише декларативний характер. Однак є один виняток, який було додано відповідно до Лісабонського договору. Якщо держава-член не повідомляє про акти, якими вона імплементує директиву, Європейська Комісія може звернутися до Суду справедливості з клопотанням про накладення фінансового стягнення. У такому випадку Суд справедливості може

накласти штраф або пеню або штраф та пеню разом. Рішення, винесені відповідно до статей 258 і 259 ДФЄС, є обов'язковими для виконання державами-членами і створюють зобов'язання припинити порушення. Якщо цього не відбувається, можуть застосовуватись заходи, передбачені статтею 260 Договору про функціонування Європейського Союзу. Цього разу Європейська Комісія може вимагати накладення штрафу в будь-якому випадку, коли держава-член не виконує рішення Суду справедливості, винесене відповідно до процедур, передбачених статтями 258/259 ДФЄС. Правила розрахунку штрафів Європейською Комісією (яких значною мірою дотримується Суд справедливості) містяться в Повідомленнях Європейської Комісії (найостанніші ухвалені в [2023](#) та [2024](#)).

Базовий формат процедури припинення невиконання зобов'язань є незамінним інструментом, який може використовувати Європейська Комісія, яка наділена повноваженнями гаранта дотримання установчих договорів ЄС. Одне з її завдань – пильно стежити за застосуванням права ЄС державами-членами. Лише Європейська Комісія має *locus standi* відповідно до статей 258 і 260 Договору про функціонування Європейського Союзу, однак часто імпульсом для її заходів є індивідуальні скарги, з якими звертаються фізичні та юридичні особи. Навіть якщо такі скарги є обґрунтованими, Європейська Комісія має широкі повноваження щодо того, чи брати відповідну справу до розгляду. Вона не зобов'язана робити цього за жодних обставин.

Як свідчить практика, існує багато видів невиконання зобов'язань, щодо яких можуть розпочатися справи про припинення невиконання зобов'язань. Перелік найпоширеніших з них включає:

- ✓ відсутність транспозиції або часткова/неповна транспозиція директиви,
- ✓ невиконання директив,
- ✓ копіювання положень регламентів, що є нормами прямої дії, що фактично підриває їхню пряму дію,
- ✓ невиконання рішень (особливо це стосується рішень про повернення державної допомоги, ухвалених Європейською Комісією),
- ✓ незастосування права ЄС (зокрема, до публічних тендерів),
- ✓ національне законодавство, що порушує положення Договору про функціонування Європейського Союзу (наприклад, принцип вільного руху товарів).

Донедавна було незрозуміло, чи може Європейська Комісія звернутися до Суду справедливості щодо недоліків у сфері верховенства права, тобто потенційних порушень статей 2 і ч. 1 ст. 19 Договору про функціонування Європейського Союзу та статті 47 Хартії основоположних прав ЄС. Як свідчить судова практика, представлена в розділі 2 цього посібника, тепер це можливо.

Провадження щодо забезпечення примусового виконання зобов'язань не завжди закінчується в Суді справедливості. Відправною точкою є адміністративна стадія, яку здійснює винятково Європейська Комісія. На цьому етапі вона розпочинає діалог із відповідною державою-членом ЄС. Існує дві цілі цього етапу. З одного боку, держава-член може припинити порушення. З іншого боку, вона може підготувати обґрунтування невиконання. Що стосується останнього важливо, щоб Європейська Комісія використовувала на попередньому етапі ті самі скарги та аргументи, що і під час провадження в Суді справедливості. Якщо скарги є обґрунтованими, Суд справедливості визнає державу-члена такою, що порушує законодавство ЄС. Важливо зазначити, що якщо це необхідно у відповідній справі та потенційна шкода внаслідок порушення права ЄС може мати серйозні наслідки, Суд справедливості може вжити тимчасових заходів, які зобов'язують державу-члена ЄС вжити заходів для виправлення ситуації. Суд справедливості також може призначити штрафні санкції, якщо держава-член не виконує тимчасові заходи.

## 02

# СТИСЛІ ОГЛЯДИ СУДОВИХ РІШЕНЬ

## 2.1 РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-64/16 ASSOCIAÇÃO SINDICAL DOS JUÍZES PORTUGUESES V TRIBUNAL DE CONTAS ECLI:EU:C:2018:117

### ОГЛЯД:

Справа [Associação Sindical dos Juizes Portugueses](#) є однією з знакових у праві ЄС. Хоча це Рішення саме по собі було дуже важливим для суду Португалії, що звернувся із преюдиційним запитом, воно також має основоположне значення для права ЄС в цілому. Це пов'язано з тим, що Суд справедливості використав свою аргументацію для того, щоб деталізувати більш загальні принципи, що впливають зі ст. 2 і ч. 1 ст. 19 Договору про Європейський Союз. До цього моменту було досить незрозуміло, чи можуть ці два положення слугувати мірилом для перевірки дотримання державами-членами принципу верховенства права. Як вже пояснювалося в Розділі 1 раніше, до цього моменту було невідомо, чи може Європейська Комісія розпочати процедуру припинення невиконання зобов'язань в подібних справах, коли немає прямого зв'язку з будь-якою іншою нормою матеріального права ЄС. Також було незрозуміло, за яких обставин національні суди можуть звертатися із преюдиційним запитом, що стосується питань верховенства права.

### ОБСТАВИНИ СПРАВИ:

Із преюдиційним запитом звернувся Вищий адміністративний суд Португалії (Supremo Tribunal Administrativo). Обставини справи були відносно простими. У рамках заходів з економії видатків, запроваджених під час кризи в Єврозоні, органи влади Португалії скоротили заробітну плату суддів. Позивач у цій справі, Асоціація суддів Португалії (Associação Sindical dos Juizes Portugueses), подала позов до національного суду, стверджуючи, що скорочення заробітної плати підірвало незалежність судової влади. Важливо підкреслити, що оскаржувані заходи були широкомасштабними і стосувалися не лише судової системи, а й інших гілок влади. Крім того, вони мали тимчасовий

характер і застосовувалися в період 2014-2016 років. Детальний виклад обставин справи див. у пп. 11-18 рішення.

### РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ:

Велика палата Суду справедливості постановила, що ч. 1 ст. 19 Договору про Європейський Союз, зокрема, принцип незалежності суддів, не суперечить законодавству Португалії, спрямованому на усунення надмірного бюджетного дефіциту та сприяння реалізації програми фінансової допомоги ЄС.

Відправною точкою для Суду стала стаття 2 ДЄС, в якій перераховані цінності ЄС. Судді підкреслили, що в п. 1 ст. 19 ДЄС надано конкретне формулювання принципу верховенства права, перерахованому в ст. 2 ДЄС. Основні тези цього рішення:

- ✓ національні суди та трибунали разом із Судом справедливості виконують обов'язок, що впливає зі статті 19 Договору про ЄС щодо дотримання законодавства при тлумаченні та застосуванні Договорів
- ✓ держави-члени Європейського Союзу зобов'язані, зокрема, виходячи з принципу добросовісного співробітництва ( ч. 3 ст. 4 Договору про Європейський Союз), гарантувати застосування права ЄС та повагу до нього
- ✓ у ч. 1 ст. 19 Договору про Європейський Союз передбачено загальне зобов'язання держав-членів забезпечити засоби правового захисту, достатні для забезпечення ефективного судового захисту в усіх сферах, охоплених правом ЄС. Це відображає принцип процесуальної автономії держав-членів ЄС, який, коротко кажучи, означає, що право ЄС стосується суті прав та обов'язків, тоді як процесуальні аспекти правозастосування регулюються національним законодавством.

Найважливіше, що Суд справедливості роз'яснив, що:

«Поняття незалежності передбачає, зокрема, що відповідний орган здійснює свої судові функції повністю автономно, не підпорядковуючись жодним ієрархічним обмеженням, не підпорядковуючись жодному іншому органу і не отримуючи наказів чи розпоряджень з будь-якого джерела, і що таким чином він захищений від зовнішнього втручання чи тиску, які можуть вплинути на незалежне судження суддів і вплинути на їхні рішення».

(п. 44)

Дві гарантії незалежності суддів, на які звернув увагу Суд справедливості у п. 45 Рішення, включають захист від звільнення з посади, а також отримання достатньої винагороди, що відповідає важливості функцій, які виконують судді. Беручи до уваги обґрунтування скорочень заробітної плати і той факт, що скорочення винагороди поширюється не лише на судову систему, Суд справедливості дійшов висновку, що п. 1 ст. 19 Договору про Європейський Союз не перешкоджає вжиттю заходів відповідно до відповідного законодавства Португалії.

### Актуальність для України:

Відповідно до ст. 130 Конституції України та ст. 133 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» розмір суддівської винагороди регулюється виключно вищезгаданим законом та не може визначатися іншими нормативно-правовими актами. Так, Конституційний Суд України у Рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020 зазначав, що гарантії незалежності судді, включаючи заходи щодо його матеріального і соціального забезпечення, поширюються на всіх суддів і не можуть бути скасовані чи зменшені іншими нормативними актами. Цю константу Конституційний Суд підтвердив і у Рішенні від 11 березня 2020 року № 4-р/2020, вказавши, що законодавець не може свавільно встановлювати або змінювати розмір винагороди судді.

У своїх рішеннях від 24 червня 1999 року № 6-рп/99, від 20 березня 2002 року № 5-рп/2002, від 11 жовтня 2005 року № 8-рп/2005, від 3 червня 2013 року № 3-рп/2013, від 8 червня 2016 року № 4-рп/2016, від 4 грудня 2018 року № 11-р/2018, від 26 березня 2024 року № 3-р(II)/2024 Конституційний Суд наголошував на важливості належного матеріального та соціального забезпечення суддів й недопустимості будь-якого зниження рівня цієї гарантії незалежності суддів, що спрямовано на обмеження будь-якого впливу на суд, гарантування незалежного правосуддя та здійснення судочинства на основі принципів і приписів Конституції України, а також реалізацію конституційного права на судовий захист.

Вища рада правосуддя також неодноразово підкреслювала, що суддівська винагорода є гарантією незалежності судді та є невід'ємною складовою його статусу. Будь які зазіхання на суддівську винагороду можуть розцінюватися як посягання на незалежність судді.

В Україні обмежень суддівської винагороди не відбувалось навіть після запровадження в Україні правового режиму воєнного стану. Тож ситуація повністю відповідає позиції Суду справедливості у цьому Рішенні.

## 2.2 РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-896/19 REPUBLICA V IL-PRIM MINISTRU ECLI:EU:C:2021:311

### ОГЛЯД:

Рішення у справі *Repubblika v Il-Prim Ministru* важливе не лише для Мальти, де було порушено цю справу, але й для правил призначення суддів, які там застосовуються. Подібно до справи *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas*, про яку йшлося в розділі 2.1 вище, за допомогою цієї справи Суд справедливості сформулював ще один принцип права ЄС – принцип недопущення пониження стандартів. Простіше кажучи, Суд підтвердив, що держави, які приєднуються до Європейського Союзу, не можуть відступати від стандартів верховенства права після вступу до ЄС.

### ОБСТАВИНИ СПРАВИ:

Із преюдиційним запитом звернулася Prim'Awla tal-Qorti Ċivili – Ġurisdizzjoni Kostituzzjonali (Перша палата цивільного суду, що засідає в якості Конституційного суду, Мальта). Позивач – «Repubblika» – це асоціація, що ставить собі за мету сприяти забезпеченню правосуддя та верховенства права на Мальті. Вона подала *actio popularis*, оскаржуючи відповідність положень про призначення суддів, викладених у Конституції Мальти, ч. 1 ст. 19 Договору про Європейський Союз, ст. 47 Хартії та ст. 6 ЄКПЛ. Однією з головних цілей звернення із преюдиційним запитом була ч. 4 ст. 96 та ч. 5-6 ст. 100 Конституції, згідно з якими Прем'єр-міністр, перш ніж подати Президенту Мальти рекомендацію про призначення судді, може скасувати результати оцінки кандидатів, проведеної Комітетом з призначень суддів. Такі рішення, однак, підлягають численним процесуальним застереженням, які регулюються Конституцією Мальти. Як і в деяких інших державах-членах ЄС, призначення суддів відбувається не лише за участі виконавчої чи законодавчої влади, але й за участі органу суддівського врядування, який має бути незалежним і складатися з представників судової влади. У Мальті відповідний Комітет було створено після внесення змін до Конституції у 2006 році, тобто через 2 роки після вступу цієї країни до ЄС. З технічної точки зору, Комітет є підкомітетом Комісії з питань відправлення правосуддя. До його складу входять Голова Верховного суду, Генеральний прокурор, Генеральний аудитор, Омбудсман та Голова Асоціації адвокатів. Загальні положення, викладені в ч. 1-4 ст. 96 Конституції щодо судів вищих інстанцій та в ч. 1 ст. 100 Конституції щодо судів нижчих інстанцій, передбачають таку процедуру. Суддів призначає Президент Мальти за подан-

ням Прем'єр-міністра, яке ґрунтується на оцінці кандидатів Комітетом. Однак, як уже зазначалося, Прем'єр-міністр може надати рекомендацію без урахування результатів оцінювання, проведеного Комітетом. Якщо це буде ініційовано, Прем'єр-міністр повинен буде дотримуватися наступних вимог. По-перше, Прем'єр-міністр зобов'язаний опублікувати в Урядовому віснику Мальти рішення, в якому пояснюються причини звернення до цього процесуального механізму. По-друге, ще однією обов'язковою умовою є усне звернення до парламенту. У своїй заяві «Repubblika» стверджувала, що система, передбачена Конституцією, порушує ч. 1 ст. 19 ДЄС, ст. 47 Хартії та ст. 6 ЄКПЛ, оскільки дискреційні повноваження, надані Прем'єр-міністру, становлять загрозу незалежності судової влади, про що свідчать, як вона заявляла, політизовані призначення суддів у недалекому минулому. Також стверджувалося, що будуть прийнятними лише призначення, які відповідають вимогам, викладеним у Висновку № 940/2018 Венеціанської комісії. Не дивно, що Прем'єр-міністр Мальти, який виступав відповідачем у цій справі, стверджував протилежне.

### РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ:

Для початку Суд зосередився на сфері застосування ч. 1 ст. 19 Договору про Європейський Союз. Він підтвердив, що вона застосовується до «сфер, охоплених правом Союзу», незалежно від того, імплементують держави-члени право ЄС чи ні (що є передумовою для застосування статті 47 Хартії, див. далі розділ 1 цього посібника). Таким чином, Суд постановив, що може статися так, що судді Мальти, призначені на посади відповідно до оскаржуваних норм про призначення суддів, будуть в кінцевому підсумку застосовувати і тлумачити право ЄС. Оскільки в цій справі позивач, «Repubblika», не покладалася на жодні права, встановлені в праві ЄС, ситуація не підпадала під критерії застосування права ЄС державою-членом. Хоча це виключає пряме застосування статті 47 Хартії, її необхідно було взяти до уваги, враховуючи її зв'язок із ч. 1 ст. 19 Договору про Європейський Союз.

Переходячи до другого питання, поставленого судом, що звертався із преюдиційним запитом, Суд справедливості розпочав з корисного огляду існуючої судової практики щодо ч. 1 ст. 19 Договору про функціонування Європейського Союзу та незалежності судової влади. Судді підтвердили вже усталений принцип, що, хоча організація судової системи належить до внутрішньої компетенції держав-членів, вона повинна здійснюватися таким чином, щоб забезпечити її відповідність праву ЄС. З огляду на це, Суд визнав за доцільне детально розглянути зв'язок між статтею 47 Хартії та ч. 1 ст. 19 Договору про функціонування Європейського Союзу. Суд постановив:

«в той час як стаття 47 Хартії допомагає забезпечити повагу до права на ефективний судовий захист будь-якої особи, яка посилається в конкретній справі на право, що впливає з права ЄС, другий підпункт ч. 1 статті 19 ДЄС має на меті забезпечити, щоб система засобів правового захисту, яку встановлює кожна держава-член, гарантувала ефективний судовий захист у сферах, на які поширюється законодавство ЄС».

(п. 52)

В результаті було зроблено висновок, що дотримання обох положень можливе лише в тому випадку, якщо судова система держави-члена відповідає вимогам, що гарантують її незалежність. Після короткого огляду ключових критеріїв незалежності Суд перейшов до розгляду чинних норм щодо процедур, які застосовуються до призначення суддів на Мальті. Ці критерії включають гарантії незалежності та неупередженості, що охоплюють правила, зокрема, щодо складу органу та призначення, тривалості перебування на посаді та підстав для обмеження функцій, відсторонення та звільнення суддів. Ці норми мають бути такими, щоб розвіяти будь-які обґрунтовані сумніви у свідомості людей: щоб вони не сумнівалися в тому, що суд не підвладний зовнішнім факторам та нейтральний щодо інтересів, які він розглядає. Що стосується норм про призначення суддів, Суд постановив, що сам факт призначення суддів Президентом держави-члена не породжує відносин підпорядкування цих суддів останньому або сумнівів у неупередженості суддів, якщо після призначення вони вільні від впливу або тиску при виконанні своїх обов'язків. З огляду на це, Суд також зазначив, що все ще необхідно забезпечити, щоб умови відповідно до матеріального права та процесуальні норми, які регулюють ухвалення рішень про призначення, були такими, щоб не викликати у громадян обґрунтованих сумнівів щодо невідвладності суддів зовнішнім факторам та їхньої нейтральності щодо інтересів, які вони розглядають, після того, як їх призначили на посади суддів.



Суд підкреслив, що відповідність національного законодавства цінностям ЄС, проголошеним у статті 2 Договору про функціонування Європейського Союзу, є не лише *conditio sine qua non* для вступу до Європейського Союзу, але й «умовою для здійснення всіх прав, що випливають із застосування установчих договорів до цієї держави-члена». На цьому етапі Суд, спираючись на свою попередню практику, роз'яснив основні характеристики принципу недопущення пониження стандартів. Він постановив таке:

«Таким чином, держави-члени повинні забезпечити, щоб у світлі цієї цінності не допустити будь-якого пониження стандартів щодо свого законодавства про організацію правосуддя, не ухвалюючи норми, які б підривали незалежність судової влади [...]».

(п. 64)

У цьому контексті Суд вже постановив, по суті, що п. 2 ч. 1 ст. 19 ДЄС повинен тлумачитися як такий, що забороняє ухвалювати норми національного законодавства щодо організації правосуддя, які є такими, що становлять пониження стандартів захисту цінності верховенства права, зокрема, гарантій незалежності суддів у відповідній державі-члені.

Залишалося питання, чи були конституційні реформи, запроваджені Мальтою у 2006 році, таким забороненим пониженням стандартів. Проаналізувавши справу, Суд дійшов висновку, що це не так, оскільки створення Комітету та його роль у процедурі призначення суддів «може, в принципі, сприяти підвищенню об'єктивності цього процесу, обмежуючи свободу дій Прем'єр-міністра у здійсненні наданих йому повноважень у цій сфері». Крім того, сам Комітет мав процесуальні гарантії відсутності потенційного впливу і тиску з боку виконавчої та законодавчої влади, що відповідає всім необхідним критеріям його незалежності. Щодо самої процедури призначення суддів, Суд не заперечував проти існуючих норм, які встановлюють повноваження прем'єр-міністра Мальти не брати до уваги рекомендації Комітету лише у виняткових випадках і за умови дотримання процесуальних застережень, викладених у ч. 4 ст. 96 і ч. 5-6 ст. 100 Конституції. Таким чином, Суд дійшов висновку, що процедура добору суддів на Мальті не суперечить ч. 1 ст. 19 Договору про Європейський Союз. У світлі цього Суд не вважав за потрібне відповідати на третє питання, поставлене судом, що звернувся із преюдиційним запитом.

## Актуальність для України:

Це Рішення Суду справедливості, безперечно, є важливим для з'ясування змісту та вимог до суддівської незалежності, але в той же час ситуація в Україні різниться із ситуацією у Мальті.

Відповідно до чинного законодавства України призначення на посаду судді здійснюється Президентом України на підставі та в межах подання Вищої ради правосуддя відповідно до внесеної Вищою кваліфікаційною комісією суддів України рекомендації. Як Вища рада правосуддя, так і Вища кваліфікаційна комісія суддів України відповідають усім стандартам незалежності, визначеним Судом справедливості у своїй практиці, оскільки в повному обсязі забезпечена інституційна незалежність цих органів і вибудовані достатні гарантії їх безсторонності. Жоден інший орган не може втручатися у цей процес. Тож національне законодавство України відповідає рішенням Суду справедливості.

Також важливим для України є позицію Суду справедливості, яка визначає, що відповідність національного законодавства цінностям ЄС є не лише обов'язковою умовою вступу до Європейського Союзу, але й умовою для користування всіма правами, які випливають із членства. До цінностей ЄС застосовується принцип незворотності, котрий означає, що від держав-членів вимагається забезпечити, щоб у державі не приймалися правила, які б могли підрвати зокрема незалежність судової влади (у світлі цінності верховенства права).

## 2.3. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-216/18 PPU LM ECLI:EU:C:2018:586

### ОГЛЯД:

Рішення у справі C-216/18 PPU [LM](#) є одним з найважливіших рішень Суду справедливості щодо застосування [Рамкового рішення 2002/584/ЈНА про Європейський ордер на арешт](#) (PP ЄОА). PP ЄОА стало основою для прискореної екстрадиції між державами-членами Європейського Союзу. Подібні механізми діють між [Європейським Союзом та Норвегією та Ісландією](#) і також між [Європейським Союзом та Сполученим Королівством](#). PP ЄОА ґрунтується на двох ключових принципах: взаємна довіра та взаємне визнання. Оскільки між державами-членами існує високий рівень довіри, режим екстрадиції, встановлений в PP ЄОА, характеризується автоматизмом, притаманним для взаємного визнання. Ключовими особливостями ЄОА є:

- ✓ процедура застосовується між судами
- ✓ вимога про передачу власних громадян (заборони на передачу своїх громадян не допускаються)
- ✓ вимога про недопустимість подвійної криміналізації для 32 кримінальних правопорушень, перелічених у ч. 2 ст. 2 PP ЄОА
- ✓ обмежена кількість обов'язкових та факультативних підстав для відмови у передачі (статті 3 та 4 PP ЄОА, відповідно)
- ✓ принцип спеціалізації.

PP ЄОА сформульоване досить неякісно. Воно стала результатом компромісу, якого досягли тодішні 15 держав-членів після терактів у Нью-Йорку та Вашингтоні 11 вересня 2001 року. Не дивно, що до Суду справедливості надійшло багато преюдиційних запитів від національних судів з проханням надати допомогу в тлумаченні PP ЄОА. [Євроюст регулярно публікує оновлені посібники з цих питань](#).

Одне з важливих питань, порушених національними судами, – це можливість відмовити у передачі на підставі дотримання основоположних прав. Ані стаття 3 (обов'язкові підстави для відмови в передачі), ані стаття 4 (факультативні підстави для відмови в передачі) не містить переліку таких підстав, як повага до основоположних прав. Однак у ч. 3 ст. 1 PP ЄОА чітко зазначено, що «наслідком рішення не має бути зміна зобов'язання поважати основоположні права та основоположні правові принципи», які викладені у ст. 6 ДЄС. Крім того, пункт 12 преамбули до PP ЄОА передбачає, що

«Рамкове рішення вважає основоположні права і дотримується принципів, визнаних у статті 6 Договору про Європейський Союз та відображених у Хартії основоположних прав Європейського Союзу, зокрема в її главі VI. Ніщо в цьому Рамковому рішенні не має тлумачитись як заборона відмови у передачі особи, щодо якої видано європейський ордер на арешт, коли з огляду на об'єктивні чинники є підстави вважати, що зазначений ордер на арешт видано з метою переслідування або покарання особи через її стать, расову приналежність, віросповідання, етнічне походження, громадянство, мову, політичні переконання чи сексуальну орієнтацію, або що становище такої особи може зазнати шкоди з будь-якої з цих причин.

Це Рамкове рішення не перешкоджає державі-члену застосовувати свої конституційні норми щодо належного процесу, свободи об'єднань, свободи преси та свободи вияву поглядів в інших засобах масової інформації».

З огляду на це, було лише питанням часу, коли національні суди почнуть ставити питання про те, як діяти з передачею особи, коли виникають сумніви щодо дотримання основоположних прав з боку сторони, якій передають особу. Перше важливе рішення Суду справедливості було винесено в об'єднаних справах C-404/15 & C-659/15 PPU [Pál Aranyosi and Robert Căldăraru](#). У цих двох справах національні суди запитували, чи можуть вони відмовити Угорщині та Румунії у передачі затриманих осіб через стан слідчих ізоляторів в обох країнах. Національні суди були ознайомлені зі звітами Комітету Ради Європи з питань запобігання катуванням, в яких зазначалося, що слідчі ізолятори

в Угорщині та Румунії не відповідають стандартам ЄКПЛ. Суд справедливості розробив двоступеневий алгоритм дій, який у таких випадках повинні застосовувати суди держав-виконавців. На першому етапі вони повинні провести ретельну оцінку реального ризику порушення основоположних прав. Якщо такий ризик буде встановлено, то на другому етапі суд, що виконує відповідний ордер, повинен перевірити, чи існує за таких обставин ризик для особи, на яку поширюється дія європейського ордера на арешт. Під час цієї перевірки суд, що виконує відповідний ордер, може звернутися до установи, яка видала ордер, за додатковими роз'ясненнями. Якщо на цьому етапі зберігаються сумніви, орган, що виконує ордер, може відмовити у видачі.

*LM* є першою справою, в якій національний суд звернувся до Суду справедливості з питанням про те, чи застосовуються ті ж принципи, коли виникають сумніви щодо незалежності судової влади. Суд виніс рішення із відповіддю «так».

### **ОБСТАВИНИ СПРАВИ:**

Із преюдиційним запитом звернувся Високий суд Ірландії у справі громадянина Польщі, запит на передачу якого органи влади Польщі направили трьома окремими ордерами на арешт. Ця особа розшукувалася з метою притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення тяжких злочинів, у тому числі за торгівлю наркотиками. На той момент проти Польщі вже була розпочата процедура за статтею 7 Договору про Європейський Союз, і існувало достатньо доказів загрози незалежності судової влади в Польщі, а також масових призначень на посади суддів, що відбувалися з порушенням Конституції Польщі та законодавства ЄС. Процедура за [статтею 7 ДЄС](#) дозволяє Європейському Союзу призупиняти право голосу держав-членів, які порушують відповідні норми.

### **РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ:**

Суд справедливості розпочав резолютивну частину рішення (пп. 33-79), звернувшись до засад судового співробітництва у кримінальних справах. Він підкреслив, що право ЄС ґрунтується на принциповій передумові, що кожна держава-член розділяє з усіма іншими державами-членами сукупність спільних цінностей, на яких ґрунтується ЄС, і визнає, що вони поділяють ці цінності. Ці цінності перелічені в статті 2 ДЄС (див. розділ 1 вище). Ця передумова, на думку Суду, передбачає і обґрунтовує існування взаємної довіри між державами-членами в тому, що ці цінності будуть визнані, а отже, що право ЄС, яке їх імплементує, буде дотримано. Однак існують межі взаємної довіри та взаємного визнання. У п. 44 Суд визнав, що згідно з рішенням у об'єднаній справі C-404/15 та C-659/15 PPU *Pál Aranyosi та Robert Căldăraru*, орган держави-члена може відмовити у виконанні ЄОА, якщо це призведе до нелюдського та такого, що принижує гідність, поводження, яке беззастережно і без жодних винятків заборонено статтею 4 Хартії основоположних прав. У цій справі головним питанням була незалежність суддів у Польщі. Суд нагадав, що вимога незалежності становить суть основоположного права на справедливий судовий розгляд. Він скористався цією можливістю, щоб підтвердити двоступеневий алгоритм дій, встановлений у справі *Aranyosi*. Суд також підкреслив, що незалежність судової влади має два аспекти – зовнішній і внутрішній. Щодо першого, Суд постановив, що він:

«передбачає, що відповідний суд здійснює свої функції повністю автономно, без жодних ієрархічних обмежень, не підпорядковуючись жодному іншому органу і не отримуючи наказів чи розпоряджень з будь-якого джерела, таким чином, є захищеним від зовнішнього втручання чи тиску, які можуть вплинути на незалежне рішення суддів та вплинути на їхні рішення».

(п. 63)

Гарантії захисту від таких зовнішніх факторів включають, наприклад, захист від звільнення з посади, а також достатню винагороду.

Що стосується внутрішнього аспекту, то Суд підкреслив, що це:

«пов'язане з неупередженістю і спрямоване на забезпечення рівного дистанціювання від сторін провадження та їхніх інтересів щодо предмета провадження. Цей аспект вимагає

На останок, Суд справедливості постановив, що ч. 3 ст. 1 РР ЄОА передбачає, що якщо судовий орган, що виконує ордер, має вирішити, чи підлягає передачі особа, стосовно якої видано ордер на арешт з метою здійснення кримінального переслідування, володіє матеріалами (наприклад, звітами, прийнятими в рамках процедури відповідно до ст. 7 Договору про Європейський Союз), які вказують на те, що існує реальний ризик порушення основоположного права на справедливий судовий розгляд, через системні або загальні недоліки в дотриманні стандартів верховенства права, тоді орган, що виконує ордер, повинен конкретно і точно визначити, чи є суттєві підстави вважати, що особа, щодо якої видано ЄОА, буде піддана такому ризику, якщо її буде передано цій державі-члену. З цією метою орган, що виконує ордер, може вимагати надання додаткової інформації від органу, що видав ордер, відповідно до ч. 2 ст. 15 РР ЄОА.

### Актуальність для України:

На цьому етапі наближення це Рішення Суду справедливості має обмежене значення для України. Проте, як тільки Україна наблизиться до вступу до Європейського Союзу, вона матиме зобов'язання імплементувати багато правових актів ЄС щодо взаємного визнання у кримінальних справах. Рамкове рішення Ради від 13 червня 2002 року про Європейський ордер на арешт і процедури видачі між державами-членами, якщо воно все ще буде чинним на той момент, буде одним із них. Оскільки це рамкове рішення, його потрібно буде, як і директиви ЄС, імплементувати в українське законодавство. При цій імплементації буде вкрай важливо врахувати це Рішення Суду справедливості щодо умов видачі та умов відмови у видачі.

## 2.4. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У ОБ'ЄДНАНИХ СПРАВАХ C-354/20 PPU ТА C-412/20 PPU L ТА P ECLI:EU:C:2020:1033

### Огляд:

Рішення в об'єднаних справах C-354/20 PPU та C-412/20 PPU [L та P](#)” було винесене після рішення у справі LM (див. розділ 2.3) і входить до постійно зростаючого переліку рішень Суду справедливості щодо виконання європейських ордерів на арешт в умовах кризи верховенства права. Його важливість полягає в тому, що Суд справедливості попередив національні суди, що не слід застосовувати автоматично робити припущення, що в країні, яка страждає від кризи верховенства права, всі суди за замовчуванням не є незалежними.

### ОБСТАВИНИ СПРАВИ:

Ці преюдиційні запити стосувалися тлумачення ч. 1 ст. 19 Договору про Європейський Союз, ст. 47 Хартії основоположних прав ЄС та РР ЄОА. Із ними звернувся Rechtbank Amsterdam (окружний суд Амстердама, Нідерланди) в ході провадження щодо виконання двох європейських ордерів на арешт, виданих Sąd Okręgowy w Poznaniu (обласний суд Познані, Польща) у зв'язку з кримінальним провадженням щодо L та, у справі C-412/20 PPU, Sąd Okręgowy w Sieradzu (обласний суд Сераджу, Польща), з метою виконання вироку про позбавлення волі, винесеного щодо P.

## РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ:

Як це завжди буває, Суд справедливості почав з загального бачення ситуації. У цій справі метою була сфера свободи, безпеки та правосуддя. Судді підкреслили важливість взаємного визнання і той факт, що відмова від передачі відповідно до норм ЄОА є винятком з правил, а тому його слід тлумачити вузько (п. 37). Переходячи до кризи верховенства права, судді підкреслили, що системні або загальні недоліки в дотриманні стандартів верховенства права, які впливають на незалежність судової системи держави-члена, що видає ордер, самі по собі – навіть якщо вони дуже серйозні – не є достатніми для того, щоб дозволити суду, що виконує ордер, вважати за замовчуванням, що всі суди цієї держави-члена не є незалежними, а отже, не підпадають під поняття «судового органу, що видає ордер», який має право видавати ЄОА. Отже, органи влади держав-членів, що виконують ордери, не можуть автоматично відмовляти у передачі. Судді підкреслили, що такі недоліки не обов'язково впливають на кожне рішення, яке ухвалюють національні суди. Хоча у виняткових випадках можуть бути встановлені обмеження принципів взаємної довіри та взаємного визнання, заперечення статусу «судового органу, що видав ордер» щодо всіх судів держави-члена, яких торкнулися ці недоліки, призведе до загального припинення застосування цих принципів щодо рішень, винесеними цими судами. Крім того, через існування або збільшення системних або загальних проблем з верховенством права не можна автоматично припустити, що особа, щодо якої видано ЄОА, буде піддана ризику порушення права на справедливий судовий розгляд у разі її передачі з метою проведення судового розгляду. Суд підтвердив двоступеневий алгоритм, встановлений у його попередній практиці. Зокрема, під час другого етапу орган, що виконує ордер, повинен взяти до уваги ситуацію щодо особи, яку просять передати, характер злочину, про який ідеться, та обставини справи, в результаті яких було видано ЄОА, наприклад, підтвердження від органів державної влади, які можуть втрутитися у розгляд конкретної справи. Нарешті, судді підкреслили, що відповідно до РР ЄОА, режим дії ЄОА може бути призупинений лише в тому випадку, якщо Європейська Рада, відповідно до статті 7 Договору про Європейський Союз, офіційно заявляє, що держава-член не дотримується принципів, на яких ґрунтується Європейський Союз.

Щодо ЄОА у першій справі Суд справедливості постановив, що, якщо ЄОА було видано для цілей кримінального провадження, виконуючий судовий орган повинен, у відповідних випадках, враховувати системні або загальні недоліки, що стосуються незалежності судової системи держави-члена, яка видала ордер, що могли виникнути після видачі відповідного ЄОА, і оцінити, якою мірою ці недоліки можуть мати вплив на рівні судів цієї держави-члена, які мають юрисдикцію вести провадження щодо відповідної особи після її видачі. У другій справі ЄОА було винесено з метою передачі розшукуваної особи для виконання покарання у вигляді позбавлення волі. За таких обставин виконуючий судовий орган повинен перевірити, наскільки системні або загальні недоліки, які існували в державі-члені видачі на момент видачі ЄОА, за конкретних обставин справи вплинули на незалежність суду держави-члена, яка винесла покарання у виді позбавлення волі або постанову про затримання, виконання яких є предметом цього ЄОА.

## Актуальність для України:

На цьому етапі наближення це Рішення Суду справедливості має обмежене значення для України так само як і Рішення LM. Проте, як тільки Україна наблизиться до вступу до Європейського Союзу, вона матиме зобов'язання імплементувати багато правових актів ЄС щодо взаємного визнання у кримінальних справах. Рамкове рішення Ради від 13 червня 2002 року про Європейський ордер на арешт і процедури видачі між державами-членами, якщо воно все ще буде чинним на той момент, буде одним із них. Оскільки це рамкове рішення, його потрібно буде, як і директиви ЄС, імплементувати в українське законодавство. При цій імplementації буде вкрай важливо врахувати це Рішення Суду справедливості щодо умов видачі та умов відмови у видачі.



## 2.5 РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-204/21 COMMISSION V POLAND ECLI:EU:C:2023:442

### ОГЛЯД:

Це була одна з кількох справ про забезпечення примусового виконання зобов'язань, порушена Європейською Комісією проти Польщі. Закон, прийнятий 20 грудня 2019 року, вніс зміни до національних правил щодо організації судів загальної юрисдикції, адміністративних судів і Верховного Суду. Єврокомісія визнала це невиконанням зобов'язань за законодавством ЄС. Через свою суть оскаржуваний польський закон отримав прізвисько «намордничий закон», оскільки він мав на меті змусити суддів мовчати. Комісія звернулася до Суду справедливості з проханням визнати ухвалені поправки такими, що порушують різні положення законодавства ЄС. Суд постановив, що Польща дійсно порушила законодавство ЄС.

### ОБСТАВИНИ СПРАВИ:

У 2017 році у складі *Sąd Najwyższy* (Верховного Суду) було створено дві нові палати. А саме: *Izba Dyscyplinarna* (Дисциплінарна палата) та *Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych* (Палата з питань надзвичайного контролю та зв'язків з громадськістю).

Зміни до Закону про Верховний Суд були внесені Законом, ухваленим 20 грудня 2019 року. Він набув чинності у 2020 році та надав цим двом палатам нові повноваження: серед іншого, давати дозвіл на порушення кримінальних справ проти суддів та взяття їх під варту. Палата з питань надзвичайного контролю та зв'язків з громадськістю отримала виключну юрисдикцію для розгляду скарг і правових питань, що стосуються незалежності суду чи судді. Крім того, Верховний Суд, включаючи Надзвичайну палату з питань надзвичайного контролю та зв'язків з громадськістю, не мав юрисдикції ставити під сумнів легітимність судів, конституційних органів держави та органів, відповідальних за перегляд і захист законодавства, або встановлювати чи оцінювати законність призначення судді. У зміненому законі також уточнювалося поняття дисциплінарної провини суддів.

Законом від 2019 року також було внесено зміни до Закону про організацію судів загальної юрисдикції, запровадивши положення, аналогічні тим, що вносять зміни до Закону про Верховний Суд. Він визначив режим, застосовний до будь-якого кримінального провадження, розпочатого проти суддів судів загальної юрисдикції. Він вимагає від них, а також суддів Верховного Суду подавати декларації щодо членства в асоціаціях, неприбуткових фондах і політичних партіях, у тому числі за періоди, що передували вступу на посаду, і передбачає публікацію цієї інформації в Інтернеті. Багато змінених положень також стосувалися адміністративних судів.

Європейська Комісія визнала прийняття нового дисциплінарного режиму невиконанням Республікою Польща своїх зобов'язань згідно із законодавством ЄС, і тому подала справу про порушення до Суду справедливості відповідно до статті 258 ДФЄС. Зважаючи на серйозність потенційного порушення законодавства ЄС, Суд ухвалив низку тимчасових постанов ([Ухвала від 14 липня 2021 року](#), [Ухвала від 6 жовтня 2021 року](#), [Ухвала від 27 жовтня 2021 року](#)). В останній постанові суд наклав штраф за невиконання попередніх постанов. Відповідно, Польща повинна була сплачувати 1 000 000 євро на день.

### РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ:

Велика палата Суду задовольнила позов Європейської Комісії. Суд постановив, що оскаржувані національні положення підривають незалежність суддів і таким чином також порушують статтю 19(1) ДЄС у поєднанні зі статтею 47 Хартії. Польське законодавство також порушувало правила ЄС щодо преюдиційної процедури та принцип примату права ЄС, встановлений у судовій практиці Суду справедливості. Положення польського законодавства, які запровадили механізм декларування для суддів і онлайн-публікацію зібраних даних, були визнані такими, що порушують право на повагу до приватного життя та право на захист персональних даних. Обидва зазначених права регулюються Хартією та [Загальним регламентом щодо захисту даних](#) (Регламент 2016/679).



Суд справедливості постановив, що, наділивши Дисциплінарну палату Верховного Суду (яка не була незалежною та неупередженою) повноваженнями розглядати та приймати рішення у справах, які мають прямий вплив на статус суддів та суддів-стажистів, а також виконання ними службових обов'язків (ідеться, наприклад, про дозволи на порушення кримінальних справ проти суддів і суддів-стажистів, їх затримання, а також справи про працевлаштування, соціальне забезпечення та обов'язковий вихід на пенсію суддів Верховного Суду) Польща порушила ч.1 ст. 19 ДЄС.

Крім того, Суд справедливості постановив, що Польща також порушила ч. 1 ст. 19 ДЄС (разом зі статтею 47 Хартії) і статтю 267 ДФЄС, передбачивши в національному законодавстві, що перевірка на відповідність вимогам ЄС щодо незалежності і неупередженості суду, встановлена законом раніше, буде кваліфікуватися як дисциплінарний проступок. Подібний висновок було зроблено щодо національного законодавства, яке забороняє будь-якому національному суду перевіряти дотримання вимог, що випливають із законодавства ЄС, стосовно гарантії незалежного та неупередженого суду, що раніше було передбачено законодавством.

Польський закон, який встановлює виключну юрисдикцію Палати з питань надзвичайного контролю та зв'язків із громадськістю Верховного Суду розглядати скарги та питання права щодо відсутності незалежності суду чи судді, також порушував частину 1 статті 19 ДЄС (разом зі статтею 47 Хартії), статтю 267 ДФЄС і принцип примату.

Суд надав чіткий огляд установчого значення права ЄС, зазначивши таке:

«Стаття 2 ДЄС є не просто викладом політичних рекомендацій або намірів, а містить цінності, що становлять невід'ємну частину самої ідентичності Європейського Союзу як загального правового порядку, цінності, які конкретно виражені в принципах, що містять юридично обов'язкові зобов'язання для держави-члени (рішення від 16 лютого 2022 року, *Hungary v Parliament and Council*,, C-156/21, EU:C:2022:97, пункт 232).»

(пункт 67)

«Зі вказаного вище випливає, серед іншого, що дотримання державою-членом цінностей, які містяться в статті 2 ДЄС, є умовою користування всіма правами, які випливають із застосування Договорів до цієї держави-члена. Відповідність цим цінностям не можна зводити до зобов'язання, яке держава-кандидат має виконати для вступу до Європейського Союзу і яким вона може знехтувати після вступу (рішення від 16 лютого 2022 року, *Hungary v Parliament and Council*,, C- 156/21, EU:C:2022:97, пункт 126).

(пункт 68)

«Зі свого боку, стаття 19 ДЄС дає конкретне вираження цінності верховенства права, зазначеного в статті 2 ДЄС (рішення від 27 лютого 2018 року, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, пункт 32). Що стосується, зокрема, абзацу другого ч.1 ст. 19 ДЄС, слід нагадати, що, як передбачено цим положенням, саме держави-члени повинні встановлювати систему засобів правового захисту та процедур, які забезпечують дотримання особами їх прав на ефективний судовий захист у сферах права ЄС. Принцип ефективного судового захисту прав особи згідно із законодавством ЄС, на який таким чином міститься посилання в цьому положенні, є загальним принципом права ЄС, що впливає з конституційних традицій, спільних для держав-членів, які були закріплені в статтях 6 і 13 ЄКПЛ. і що тепер підтверджується статтею 47 Хартії (рішення від 15 липня 2021 року, *Commission v Poland* (Дисциплінарний режим для суддів), C-791/19, EU:C:2021:596, пунктом 52 і наведеною судовою практикою)».

(пункт 69)

## Актуальність для України:

Рішення Суду справедливості є важливим з точки зору розуміння змісту суддівської незалежності, оскільки вона є складовою принципу верховенства права, котрий відноситься до цінностей ЄС та котрий не може бути обмежений в майбутньому.

Законодавство України відповідає Рішенню Суду справедливості, оскільки єдиним дисциплінарним органом щодо суддів в Україні є Вища рада правосуддя, котра відповідає всім стандартам незалежності, зазначеним у Рішенні Суду справедливості. Відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» забезпечена інституційна незалежності дисциплінарного органу і достатні гарантії його безсторонності. Отже законодавство України забезпечує необхідні передумови для незалежного і безстороннього здійснення дисциплінарного провадження стосовно судді.

## 2.6 РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-824/18 A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. V KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA ECLI:EU:C:2021:153

### ОГЛЯД:

Це було важливе рішення Суду в довгій історії польських справ про верховенство права. Цього разу запит на преюдиціальне рішення подав польський *Naczelny Sąd Administracyjny* (Верховний адміністративний суд). Йшлося про призначення суддів до Верховного Суду та можливість оскарження пов'язаних із цим рішень у цьому. Суд справедливості у складі Великої Палати постановив, що зміни до польського законодавства, внесені парламентом, порушують право ЄС, зокрема частину 1 статті 19 ДЄС, статтю 267 ДФЄС, а також принцип лояльної співпраці, який закріплено у частині 3 статті 4 ДЄС.

### ОБСТАВИНИ СПРАВИ:

У серпні 2018 року *Krajowa Rada Sądownictwa* (Національна рада правосуддя) вирішила не подавати Президенту Польщі пропозиції щодо призначення п'яти суддів до Верховного Суду, а натомість вирішила висунути альтернативних кандидатів. Невисунуті кандидати оскаржили ці постанови до Вищого адміністративного суду. У відповідний час такі справи регулювалися Законом про Національну раду правосуддя. Чинними положеннями було передбачено, що якщо всі учасники процедури призначення на посаду судді Верховного Суду не оскаржують відповідну постанову Ради, ця постанова набуває остаточною сили щодо кандидата, представленого на цю посаду, так що останній міг бути призначений Президентом. До апеляцій були внесені такі застереження:

- ✓ скасування рішення про невисунення до призначення не може призводити до нової оцінки обставин відповідного учасника для цілей будь-якого призначення на відповідну посаду
- ✓ оскарження не можуть ґрунтуватися на твердженні про неправильну оцінку відповідності кандидатів критеріям, які враховувалися під час прийняття рішення про внесення пропозиції про призначення.

Вищий адміністративний суд у своєму початковому преюдиційному запиті, надісланому до Суду справедливості, стверджував, що ці правила на практиці виключають будь-яку ефективність подачі апеляції учасником, який не був висунутий для призначення. Поки справа перебувала на розгляді в Люксембурзі, до польського законодавства знову було внесено зміни (зміни від 2019 року). Цього разу вони унеможливили оскарження рішень Національної ради правосуддя про призначення до складу колегії Верховного Суду. Крім того, згідно з новими правилами, усі незавершені апеляції мали бути припинені. У цій справі йшлося про позбавлення Вищого адміністративного суду юрисдикції і, таким чином, потенційну втрату сенсу уже поданим запитом на попереднє рішення. Зважаючи на це, суд, який звернувся із запитом, подав додатковий запит на попереднє рішення, у якому поставив під сумнів сумісність нещодавно прийнятих польських правил із законодавством ЄС.

### РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ:

Для початку Суд справедливості пояснив, що всупереч припущенням суду, що звертається, [Ди-](#)

[ректива 2000/78, яка забороняє дискримінацію за різними ознаками](#) (вік, сексуальна орієнтація та інші), не застосовується до справи, що розглядається.

Далі Суд перейшов до важливості процедури запиту на попереднє рішення та принципу лояльної співпраці, встановленого в частині 3 статті 4 ДЄС (пункти 90-107). Вони, в принципі, перешкоджали поправкам до польського законодавства, прийнятим у 2019 році, оскільки ті не дозволяли Суду винести ухвали у відповідь на запити на попереднє рішення в таких справах, як та, що розглядається, і забороняли національним судам надсилати подібні запити до Суду справедливості. Суд, який звертається (Верховний адміністративний суд), мав оцінити, беручи до уваги всі відповідні фактори та, зокрема, контекст, у якому Польща прийняла ці поправки, чи це було так..

Цей висновок проклав шлях для застосування ч.1 ст. 1 ДЄС (пункти 108-149) до змін до польського законодавства, внесених у 2019 та 2018 роках. У принципі, він виключав можливість внесення змін, подібних до тих, що були зроблені Польщею, оскільки вони могли призвести до законних сумнівів щодо несприйнятливості суддів, призначених Президентом, до зовнішніх факторів, зокрема, до прямого чи опосередкованого впливу законодавчої та виконавчої влади, та щодо їх нейтральності стосовно інтересів, які можуть постати перед ними. Таким чином, це може призвести до того, що ці судді не зможуть вважатися незалежними чи неупередженими, що стане причиною втрати довіри, яку система правосуддя в демократичному суспільстві, керованому верховенством права, має викликати у суб'єктів права. Знову таки, чи це дійсно так, мав перевірити Вищий адміністративний суд. Суд справедливості додав, що якщо оцінка приведе до висновку, що польське законодавство суперечить ч.1 ст. 19 ДЄС, принцип примату права ЄС вимагав від суду, що звертається, не застосовувати поправки, про які йдеться, незалежно від того, чи мали вони відповідне законодавче або конституційне походження, і, отже, продовжувати здійснювати юрисдикцію, якою він раніше був наділений для розгляду спорів, переданих йому до внесення відповідних змін.

Суд справедливості звернув увагу на вирішальну роль Національної ради правосуддя у процесі призначення колегії Верховного Суду. Він постановив, що ступінь незалежності Ради від Парламенту та Уряду був достатнім, щоб переконатися в тому, що судді, яких вона відібрала, відповідатимуть вимогам незалежності та неупередженості. Крім того, Суд постановив, що можлива відсутність будь-яких засобів правового захисту, які були б доступні кандидатам до складу Колегії Верховного Суду, може виявитися проблемою, якщо всі відповідні контекстуальні фактори, що характеризують процедуру призначення, викликать системні сумніви щодо незалежності та неупередженості призначених суддів. Суд додав, що якщо Вищий адміністративний суд (суд, який звертається цій справі) визнає, що Рада не запропонувала достатніх гарантій незалежності, виникне необхідність мати в наявності засоби судового захисту, доступні для неуспішних кандидатів, аби допомогти захистити процес призначення відповідних суддів від прямого чи непрямого впливу. Знову-таки, Суд справедливості наголосив на важливості принципу примату права ЄС, який вимагає незастосування національних норм, які суперечать праву ЄС. У цьому випадку це означає відмову від застосування поправок 2018 року та застосування замість них положень національного законодавства, які діяли раніше.

## Актуальність для України:

Рішення Суду справедливості акцентує увагу на незалежності органу, котрий робить подання Президентові щодо призначення на посаду судді. В Україні цим органом виступає Вища рада правосуддя, яка відповідає усім стандартам незалежності, визначеним Судом справедливості, оскільки в повному обсязі забезпечена інституційна незалежність цього органу і вибудовані достатні гарантії його безсторонності.

Більш того, відповідно до чинного законодавства (ч. 4 ст. 79-6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та ст. 38 Закону України «Про Вищу раду правосуддя») рішення Вищої ради правосуддя про відмову у внесенні Президентові України подання про призначення судді на посаду може бути оскаржене до Верховного Суду.

Виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що законодавство України відповідає позиції Суду справедливості щодо гарантій суддівської незалежності.

## 2.7. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У ОБ'ЄДНАНИХ СПРАВАХ C-585/18, C-624/18 AND C-625/18 A.K. V KRAJOWA RADA SĄDOWNICTWA, AND CP AND DO V SĄD NAJWYŻSZY ECLI:EU:C:2019:982

### ОГЛЯД:

[Рішення Суду справедливості](#) було винесено по об'єднаних справах, поданих у порядку преюдиціального провадження<sup>2</sup> Верховним судом Польщі, та стосувалося того, що Верховний суд Польщі має переконалися чи є нова Дисциплінарна палата Верховного суду Польщі незалежною. Це є вирішальним при визначенні того, чи має ця палата юрисдикцію виносити рішення у справах, у яких судді Верховного суду були направлені у відставку, або щоб визначити, чи такі справи мають розглядатися іншим судом, який відповідає вимозі незалежності судів.

### ОБСТАВИНИ СПРАВИ:

Рішення стосувалося декількох національних справ. По одній справі суддя Верховного адміністративного суду Польщі подав позов проти Національної ради правосуддя Польщі, по двох інших – судді Верховного суду Польщі подали позови проти Президента Польщі щодо їх дострокового виходу на пенсію через вступу в силу нового національного законодавства про судоустрій.

Преюдиціальні запити стосувалися тлумачення ст. 2<sup>3</sup>, п. 2 ч. 1 ст. 19 Договору про ЄС (ДЄС)<sup>4</sup>, ч. 3 ст. 267 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС)<sup>5</sup>, ст. 47 Хартії основоположних прав Європейського Союзу (Хартія)<sup>6</sup> та ч. 1 ст. 9 Директиви Ради 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 року (Директиви), що встановлює загальні рамки рівного поводження у сфері зайнятості та професій<sup>7</sup>.

Нове національне законодавство щодо судоустрою вводило нові строки виходу суддів Верховного суду на пенсію – досягнення ними 65-річного віку (раніше цей вік становив 70 років), а також передбачало, що для продовження виконання обов'язків після досягнення 65-річного віку особа мала подати відповідну заяву (не раніше, ніж за 12 місяців і не пізніше, ніж за 6 місяців до досягнення 65 років), а також медичну довідку про стан здоров'я, що дозволяє їм працювати. На підставі цих документів Президент Польщі дає згоду на продовження виконання обов'язків судді Верховного суду. Перш, ніж надати такий дозвіл, Президент повинен проконсультуватися з Національною радою правосуддя, яка надає Президенту відповідний висновок.

Суддя Верховного адміністративного суду А. К., який досяг 65-річного віку до набрання чинності Новим законом про Верховний суд, подав заяву про бажання продовжувати займати свою посаду, але Національна рада правосуддя надала негативний висновок, котрий він оскаржив на підставі порушення ч. 1 ст. 19 ДЄС, ст. 47 Хартії та ч. 1 ст. 9 Директиви 2000/78.

Судді Верховного суду також досягли 65-річного віку до набрання чинності Новим законом про Верховний суд, але не подавали заяву про бажання продовжувати займати свої посади, через що

2 Преюдиціальна процедура полягає у тому, що Суд справедливості уповноважений виносити за запитами національних судових установ преюдиціальні рішення стосовно тлумачення установчих договорів, дійсності та тлумачення актів інститутів, органів або установ ЄС, якщо такі питання виникли перед національним судом при розгляді справи. При цьому Суд справедливості не вирішує сам спір. Національний суд повинен вирішити справу відповідно до рішення Суду, яке так само є обов'язковим для інших національних судів, перед якими порушується подібне питання.

3 «Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків».

4 «Держави-члени надають засоби судового захисту, достатні для того, щоб забезпечити ефективний правовий захист у сферах, охоплених законодавством Союзу».

5 «Якщо будь-яке таке питання порушено у справі, розгляд якої триває в суді держави-члена, чиї рішення не можна оскаржити за допомогою правових засобів національного законодавства, цей суд виносить питання на розгляд Суду».

6 «Право на ефективний засіб правового захисту та справедливий суд

Кожен, чий права та свободи, гарантовані законодавством Союзу, порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в суді згідно з умовами, встановленими в цій статті.

Кожен має право на справедливий та відкритий розгляд його справи протягом розумного строку незалежним та неупередженим судом, попередньо створеним згідно з законом. Кожен має можливість отримувати консультації, користуватися захистом та мати представника.

Правова допомога надається тим, кому бракує достатніх коштів, тією мірою, якою ця допомога є необхідною для забезпечення ефективного доступу до правосуддя».

7 «Держави-члени забезпечують доступність судових та/або адміністративних проваджень, у тому числі, якщо вони вважають це доцільним, примирних процедур (медіації), для забезпечення виконання зобов'язань відповідно до цієї Директиви для всіх осіб, які вважають себе потерпілими від незастосування принципу однакового ставлення до них, навіть після закінчення відносин, у яких, ймовірно, виникла дискримінація».

Президент звільнив їх, що вони і оскаржили, посилаючись на порушення Директиви 2000/78, яка забороняє дискримінацію за віком.

Верховний суд при розгляді цих позовів поставив питання чи відповідає нове законодавство принципу поділу влади як основи правової демократичної держави через те, що судді призначаються Президентом за пропозицією Національної ради правосуддя, 15 членів котрої із загальної кількості 25 після реформи не обираються загальними зборами суддів усіх рівнів, як раніше, а обираються нижньою палатою польського парламенту.

На думку Верховного суду ця ситуація не відповідає принципу поділу влади як основи правової демократичної держави та не відповідає чинним міжнародним та європейським стандартам у цьому відношенні, зокрема, Рекомендації CM/Rec(2010)12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо суддів: незалежність, ефективність та відповідальність від 17 листопада 2010 р., Висновку № 904/2017 (CDL-AD(2017)031) Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) від 11 грудня 2017 року та Висновку № 10(2007) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства від 23 листопада 2007 р.

Верховний суд, що звернувся до Суду справедливості із преюдиціальним зверненнями, зазначив, що спосіб формування та практика Національної ради правосуддя демонструють, що вона підкоряється політичній владі та нездатна виконувати свою конституційну роль щодо забезпечення незалежності судів і судової системи.

Також перевірка діяльності Національної ради правосуддя у її нинішньому вигляді свідчить про повну відсутність будь-якої позиції цього органу щодо захисту незалежності Верховного суду. Національна рада правосуддя та її члени навпаки публічно критикували членів Верховного суду за те, що вони направляли преюдиціальні запити до Суду справедливості або співпрацювали з установами ЄС, зокрема з Європейською Комісією. Крім того, практика Національної ради правосуддя по наданню висновків щодо можливості суддів Верховного суду продовжувати працювати після досягнення пенсійного віку полягає у виданні негативних необґрунтованих висновків або простому відтворенні статті 37(1b) нового закону про Верховний суд.

Вищеназвані позови, котрі розглядав Верховний суд, підпадають під юрисдикцію Дисциплінарної палати, але на момент подання позовів Палата не була сформована<sup>8</sup>, тож Верховний суд прийняв справи до свого розгляду. У той же час, перед Судом постало питання, що за новим законодавством процедура відбору, проведена Національною радою правосуддя для заміщення 16 посад суддів Дисциплінарної палати, оголошених Президентом вакантними, показує, що 12 обраних кандидатів були особами, які до того часу підпорядковувалися виконавчій владі та особами, які під час кризи верховенства права в Польщі діяли за вказівками політичної влади або відповідають їхнім очікуванням, або особи, які не відповідають встановленим законом критеріям, або особи, які в минулому піддавалися дисциплінарним санкціям (це шість прокурорів, два судді, два юрисконсульти та два професори). Відповідно до нового законодавства діючі судді Верховного суду не можуть бути обрані до Дисциплінарної палати, а рішення щодо призначення членів не підлягає оскарженню.

Все це ставить питання про незалежність Дисциплінарної палати та підкреслює важливість, по-перше, незалежності від політичної влади органу, відповідального за відбір суддів, і, по-друге, обставин, пов'язаних із відбором членів Дисциплінарної палати суду, де ця палата має юрисдикцію виносити рішення у справах, що регулюються правом ЄС.

## **РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ:**

При відповіді на преюдиціальний запит Суд справедливості у п. 75 підкреслив, що «незважаючи на те, що організація правосуддя в державах-членах належить до внутрішньої компетенції цих держав-членів, факт залишається фактом, що при здійсненні цієї компетенції держави-члени зобов'я-

<sup>8</sup> Верховний суд має загальну юрисдикцію в галузі трудового права та законодавства про соціальне забезпечення, що уповноважує його, зокрема, вирішувати у таких справах, які стосуються стверджуваного порушення заборони дискримінації у сфері праці за ознакою віку.



зані виконувати свої зобов'язання, що випливають із права ЄС (рішення від 24 червня 2019 року, *Commission v Poland*, С 619/18, EU:C:2019:531, параграф 52)».

Суд справедливості у пп. 119 та 120, зазначив що виходячи із формулювання ч. 2 ст. 47 Хартії, стає очевидним, що закріплене в ній основоположне право на ефективний засіб правового захисту означає, серед іншого, що кожен має право на справедливий розгляд справи незалежним і безстороннім судом. Ця вимога щодо незалежності судів становить частину суті права на ефективний судовий захист і фундаментального права на справедливий судовий розгляд, які мають кардинальне значення як гарантія того, що всі права особи буде захищено, і що цінності ЄС, зокрема, верховенство права будуть захищені (рішення від 24 червня 2019 року, *Commission v Poland*, С-619/18, EU:C:2019:531, параграф 58).

Частина 1 ст. 9 Директиви 2000/78 покладає обов'язок на держави-члени гарантувати особам, що постраждали від нерівного ставлення, дотримання їхніх прав, зокрема, права на ефективний засіб правового захисту у відповідній сфері. Це означає, що такі справи мають розглядатися незалежним та неупередженим судом, а протилежне позбавить особу ефективного засобу правового захисту в значенні ст. 47 Хартії та ч. 1 ст. 9 Директиви 2000/78.

У пп. 121-125 Суд справедливості звернувся до своєї усталеної практики та нагадав, що суддівська незалежність має два аспекти. Перший – зовнішній за своєю природою – вимагає, щоб відповідний суд виконував свої функції повністю автономно, не підпорядковуючись будь-яким ієрархічним обмеженням та не приймаючи наказів чи інструкцій з будь-якого джерела, будучи захищеним від зовнішніх втручання або тиску, які можуть зашкодити незалежному судженню його членів і вплинути на їхні рішення (рішення від 25 липня 2018 року, *Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)*, С 216/18 PPU, EU:C:2018: 586, параграф 63, а також від 24 червня 2019 року *Commission v Poland*, С 619/18, EU:C:2019:531, параграф 72).

Другий аспект – внутрішній – пов'язаний із неупередженістю та має на меті забезпечити дотримання рівної дистанції до сторін провадження та їхніх інтересів щодо предмета провадження. Цей аспект вимагає об'єктивності та відсутності будь-якої зацікавленості в результатах провадження, окрім суворого застосування верховенства права (рішення від 25 липня 2018 року, *Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)*, С 216/ 18 PPU, EU:C:2018:586, параграф 65, а також від 24 червня 2019 року, *Commission v Poland*, С 619/18, EU:C:2019:531, параграф 73).

Ці гарантії незалежності та неупередженості вимагають правил, зокрема щодо складу органу, призначення, тривалості служби та підстав для утримання, відмови та звільнення його членів, щоб розвіяти будь-які обґрунтовані сумніви в свідомості окремих осіб щодо несприйнятливості цього органу до зовнішніх факторів і його нейтральності щодо інтересів, які перед ним розглядаються (рішення від 25 липня 2018 року, *Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)*, С 216/18 PPU, EU:C: 2018:586, параграф 66, а також від 24 червня 2019 року *Commission v Poland*, С 619/18, EU:C:2019:531, параграф 74).

Суд справедливості зазначив, що відповідно до принципу поділу влади, який характеризує дію верховенства права, незалежність судової влади має бути забезпечена по відношенню до законодавчої та виконавчої влади. У зв'язку з цим необхідно, щоб судді були захищені від зовнішнього втручання чи тиску, які можуть поставити під загрозу їхню незалежність. Мова йде не лише про будь-який прямий вплив у формі інструкцій, але й інші види більш непрямого впливу, що можуть мати вплив на рішення.

Цікавим є те, що Суд справедливості при визначенні поняття «незалежний та неупереджений суд» послався на практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) в контексті тлумачення останнім ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ, а саме на справи (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá* проти Португалії від 6 листопада 2018 р. CE:ECHR:2018: 1106JUD005539113, § 144; *Fruni v. Slovakia* від 21 Червень 2011 р. CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141; *Kleyn and Others v. Netherlands* від 6 травня 2003 р., CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 1912; *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal* від 6 листопада 2018 р. CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 145, 147, 149).

Суд справедливості, розглянувши обставини призначення членів Дисциплінарної палати, зауважив, що сам факт того, що ці судді були призначені Президентом, не говорить про підпорядкування палати



Президентів або не свідчать про неупередженість членів палати, якщо після призначення вони не мають впливу чи тиску при виконанні своїх функцій. У той же час, необхідно забезпечити, щоб процедура призначення була такою, щоб не викликала обґрунтованих сумнівів у свідомості окремих осіб щодо несприйнятливості відповідних суддів до зовнішніх факторів, а також щодо їх нейтральності.

Суд зауважив, що винесення висновків Національною радою правосуддя є фактом, що обмежує дискрецію Президента та впливає на об'єктивність процесу. І тут вкрай важлива ступінь незалежності Національної ради правосуддя як органу, уповноваженого відповідно до Конституції, забезпечувати незалежність судів і судочинства від законодавчої та виконавчої влади. Це впливає на визначення того, чи судді, яких він обирає, будуть здатні відповідати вимогам незалежності та неупередженості, що випливають із ст. 47 Хартії.

Оскільки в межах преюдиціального провадження Суд справедливості не може тлумачити національне право та вирішувати спір по національній справі, а натомість лише тлумачить право ЄС, то Суд не відповів прямо на питання щодо незалежності Дисциплінарної палати або Національної ради правосуддя<sup>9</sup>, а натомість запропонував логіку, за якою це має оцінити Верховний суд, що звернувся із запитом.

Суд справедливості вказав, що слід звернути увагу на те, що Національну раду правосуддя у новому складі було утворено шляхом скорочення триваючого на той час чотирирічного терміну повноважень членів цього органу, а також на те, що 15 членів Національної ради правосуддя раніше обиралися суддівським самоврядуванням, а тепер – законодавчою гілкою влади. Така реформа призведе до того, що кількість членів Національної ради правосуддя, які безпосередньо походять від політичних органів влади або обираються ними, досягне 23 із 25 членів цього органу.

Вкрай симптоматичним на думку Суду справедливості є те, що рішення Президента про призначення суддів до Верховного суду не підлягають судовому перегляду, що унеможливорює перевірку того, чи не було перевищення повноважень, неналежного використання повноважень, помилки в праві або явної помилки в оцінці.

Суд справедливості також звернув увагу Верховного суду на те, що за новим законодавством Дисциплінарній палаті було надано виключну юрисдикцію по вирішенню справ про зайнятість, соціальне забезпечення та відставка суддів Верховного суду, які раніше підпадали під юрисдикцію звичайних судів. У зв'язку з цим слід мати на увазі, що у своєму рішенні від 24 червня 2019 року *Commission v Poland* (С 619/18, EU:C:2019:531) Суд справедливості встановив, що в результаті прийняття цих заходів Республіка Польща підірвала незмінюваність і незалежність суддів Верховного суду і не виконала своїх зобов'язань згідно з другим абзацом ч. 1 ст. 19 ДЄС.

Суд підкреслив, що Дисциплінарна палата за новим законодавством має складатися виключно з новопризначених суддів, таким чином виключаючи суддів, які вже служать у Верховному суді, а також те, що, незважаючи на те, що вона заснована як палата Верховного суду, Дисциплінарна палата, на відміну від інших палат має особливо високий ступінь автономії.

Суд справедливості зробив висновок, що якщо Верховний суд на підставі цієї логіки вирішить, що Дисциплінарна палата не відповідає принципу незалежності та безсторонності, то принцип верховенства права ЄС дозволяє не застосовувати положення національного законодавства та не передавати справи щодо звільнення суддів Верховного суду до Дисциплінарної палати, а розглядати їх самостійно.

## Актуальність для України:

Рішення Суду справедливості підкреслює декілька важливих аспектів суддівської незалежності як складової верховенства права.

<sup>9</sup> У цій справі було призначено Генерального адвоката Танчева, котрий у своєму висновку вирішив, що новостворена Дисциплінарна палата, а також будь-яка палата, яка матиме ті самі характеристики, не задовольняє вимогам незалежності судової влади. Крім того, Танчев пояснив, що Національна рада правосуддя, яка змінила попередню після передчасного та явно неконституційного припинення чотирирічного мандату, не має гарантій незалежності від органів законодавчої та виконавчої влади.

По-перше, Суд справедливості розтлумачив принцип незмінюваність судді як однієї з гарантій його незалежності. Законодавство України повністю відповідає цій частині рішення Суду справедливості. Так, ст. 53 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яка присвячена незмінюваності судді, встановлює, що судді гарантується перебування на посаді судді до досягнення ним шістдесяти п'яти років, крім випадків звільнення судді з посади або припинення його повноважень відповідно до Конституції України та цього Закону.

Стаття 120 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює, що повноваження судді припиняються з наступного дня після досягнення ним шістдесяти п'яти років. Суддя не може здійснювати правосуддя з наступного дня після досягнення ним шістдесяти п'яти років. Виключень з цього правила нема, отже частина рішення Суду справедливості, присвячена гарантіям легітимності продовження повноважень суддів, є нерелевантною для України.

По-друге, Суд справедливості підняв питання незалежності від законодавчої та виконавчої гілок влади Національної ради правосуддя, яка частково виконує повноваження, притаманні українській Вищій раді правосуддя, а також питання щодо незалежності Дисциплінарної палати Верховного суду Польщі.

Вища рада правосуддя як єдиний дисциплінарний органом щодо суддів в Україні відповідає всім стандартам незалежності, зазначеним у Рішенні Суду справедливості. Відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» забезпечена інституційна незалежності дисциплінарного органу і достатні гарантії його безсторонності.

Так, відповідно до ст. 26 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» при формуванні Дисциплінарних палат Вища рада правосуддя має забезпечити, щоб щонайменше половина, а якщо це неможливо – принаймні значна частина членів кожної Дисциплінарної палати були суддями або суддями у відставці. Ці судді – члени Вищої ради правосуддя, за стандартами Ради Європи, повинні бути обрані суддями, у нашому випадку – з'їздом суддів України. Ці вимоги поширюються не тільки на склад Дисциплінарної палати як первинного дисциплінарного органу, а також на склад Дисциплінарної палати під час засідання щодо розгляду питань та ухвалення рішення у дисциплінарній справі.

Отже, законодавство України забезпечує необхідні передумови для незалежного і безстороннього здійснення дисциплінарного провадження стосовно судді.

При цьому, все рішення Суду справедливості є важливим з точки зору розуміння змісту суддівської незалежності, оскільки вона є складовою принципу верховенства права, котрий відноситься до цінностей ЄС та котрий не може бути обмежений в майбутньому.

## 2.8. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-487/19 W.Ż. (CHAMBER OF EXTRAORDINARY CONTROL AND PUBLIC AFFAIRS OF THE SUPREME COURT – APPOINTMENT) ECLI:EU:C:2021:798

### ОГЛЯД:

[Рішення Суду справедливості](#) було винесено по справі, поданій у порядку преюдиціального провадження<sup>10</sup> Цивільною палатою Верховного суду Польщі, та стосувалася того, що переведення судді

<sup>10</sup> Преюдиціальна процедура полягає у тому, що Суд справедливості уповноважений виносити за запитами національних судових установ преюдиціальні рішення стосовно тлумачення установчих договорів, дійсності та тлумачення актів інститутів, органів або установ ЄС, якщо такі питання виникли перед національним судом при розгляді справи. При цьому Суд справедливості не вирішує сам спір. Національний суд повинен вирішити справу відповідно до рішення Суду, яке так само є обов'язковим для інших національних судів, перед якими порушується подібне питання.

без його згоди з одного суду до іншого або між двома палатами одного суду може підірвати принципи незмінюваності суддів і їх незалежності.

## ОБСТАВИНИ СПРАВИ:

Преюдиціальний запит стосувався тлумачення ст. 2<sup>11</sup>, чч. 1<sup>12</sup> та 3<sup>13</sup> ст. 6 Договору про ЄС (ДЄС), ч. 1 ст. 19 Договору про ЄС (ДЄС)<sup>14</sup>, ст. 267 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС)<sup>15</sup> та ст. 47 Хартії основоположних прав Європейського Союзу (Хартія)<sup>16</sup>.

Запит було подано в рамках провадження, розпочатого суддею W.Ż. щодо Постанови, якою Національна рада правосуддя оголосила, що немає потреби розглядати скаргу W.Ż. проти рішення Голови одного з окружних судів щодо переведення W.Ż. з одного відділу цього суду до іншого. W.Ż. подав апеляцію до Верховного суду. У Верховному суді цю апеляцію відповідно до законодавства має розглядати Палата надзвичайного контролю та зв'язків з громадськістю, що засідає одноособово. W.Ż. також подав заяву про відвід усім суддям, які входять до складу цієї Палати, на тій підставі, що, враховуючи спосіб їх призначення, вони не надали необхідних гарантій незалежності та неупередженості. Це ствердження ґрунтувалося на тому, що Вищий адміністративний суд призупинив дію Постанови щодо призначення членів Палати надзвичайного контролю, але Президент все одно призначив на посади суддів Палати деяких кандидатів, зазначених у цій Постанові.

Тож у Верховного суду виникли питання щодо того, чи суддя, призначений за таких обставин до Палати надзвичайного контролю та зв'язків з громадськістю, є незалежним і безстороннім судом у розумінні ч. 1 ст. 19 ДЄС, ст. 267 ДФЄС, другого абзацу ст. 47 Хартії та ч. 1 ст. 6 ЄКПЛ, адже ч. 1 ст. 19 ДЄС вимагає від держав-членів гарантувати, що їхні судді національних судів та трибуналів, що виносять рішення у сферах, охоплених законодавством ЄС, зокрема, мають бути призначені належним чином.

Також Верховний суд вбачає очевидну відсутність незалежності Національної ради правосуддя, оскільки це питання вже було предметом преюдиціальних проваджень, по котрих було винесено рішення від 19 листопада 2019 року, *A. K. and others* (C 585/18, C 624/18? C 625/18, EU:C: 2019:982).

## РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ:

У своєму рішенні по цій справі Суд справедливості підкреслив, що відповідно до усталеної прецедентної практики, незважаючи на те, що організація правосуддя в державах-членах належить до компетенції цих держав-членів, реалізуючи її, держави-члени зобов'язані виконувати свої зобов'язання щодо належного призначення суддів (див. з цією метою рішення у справі *A.B. and Others*, параграф 68, а також рішення від 20 квітня 2021 року, *Republika*, C 896/19, EU:C:2021:311, параграф 48).

Також Суд зайвий раз повторив, що принцип ефективного судового захисту прав особи відповідно до права ЄС, згаданий у п. 2 ч. 1 ст. 19 ДЄС, є загальним принципом права ЄС, що впливає з конституційних традицій, спільних для держав-членів. Він був закріплений в ст. 6 і ст. 13 ЄКПЛ і тепер підтверджений ст. 47 Хартії (рішення від 18 травня 2021 р., *Asociația Forumul Judecătorilor Din România and Others*, C 83/19, C 127/19, C 195/19, C 291/19, C 355/19 і C 397/19, EU:C:2021:393, параграф 190). І тут суддівська незалежність є ключовою, оскільки вона виступає гарантією того, що всі права осо-

- 11 «Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків».
- 12 «Союз визнає права, свободи та принципи, закладені в Хартії основоположних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 року зі змінами, внесеними у Страсбурзі 12 грудня 2007 року, що має однакову з Договорами юридичну силу. Положення Хартії жодним чином не розширюють визначених Договорами повноважень Союзу. Права, свободи та принципи Хартії тлумачаться відповідно до загальних положень у Розділі VII Хартії, що визначають її тлумачення та застосування, а також з належним врахуванням пояснень, зазначених у Хартії, які встановлюють джерела цих положень».
- 13 «Основоположні права, що гарантуються Європейською Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод і які впливають з конституційних традицій, спільних для держав-членів, є загальними принципами права Союзу».
- 14 «Держави-члени надають засоби судового захисту, достатні для того, щоб забезпечити ефективний правовий захист у сферах, охоплених законодавством Союзу».
- 15 «Якщо будь-яке таке питання порушено у справі, розгляд якої триває в суді держави-члена, чий рішення не можна оскаржити за допомогою правових засобів національного законодавства, цей суд виносить питання на розгляд Суду».
- 16 «Право на ефективний засіб правового захисту та справедливий суд  
Кожен, чий права та свободи, гарантовані законодавством Союзу, порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в суді згідно з умовами, встановленими в цій статті.  
Кожен має право на справедливий та відкритий розгляд його справи протягом розумного строку незалежним та неупередженим судом, попередньо створеним згідно з законом.  
Кожен має можливість отримувати консультації, користуватися захистом та мати представника.  
Правова допомога надається тим, кому бракує достатніх коштів, тією мірою, якою ця допомога є необхідною для забезпечення ефективного доступу до правосуддя».

би, що впливають із законодавства ЄС, будуть захищені, і що спільні для держав-членів цінності, викладені в ст. 2 ДЄС, зокрема цінність верховенства права, будуть захищені (рішення від 20 квітня 2021, *Repubblika*, С 896/19, EU:C:2021:311, параграф 51, а також від 15 липня 2021 року, *Commission v Poland*, С 791/19, EU:C:2021:596, параграф 58).

Згідно з усталеною прецедентною практикою Суду справедливості гарантії незалежності та неупередженості передбачають правила, зокрема, щодо складу органу та призначення, тривалості служби та підстав для утримання, відмови та звільнення його членів, які мають бути такими, щоб розвіяти будь-які обґрунтовані сумніви в свідомості окремих осіб щодо несприйнятливості цього органу до зовнішніх факторів та його нейтральності щодо інтересів, які стоять перед ним (рішення від 20 квітня 2021 року, *Repubblika*, С 896/19, EU:C: 2021:311, параграф 53).

Судді мають бути захищені від зовнішнього втручання чи тиску, які можуть поставити під загрозу їхню незалежність. Правила щодо статусу суддів та виконання ними суддівських обов'язків мають бути такими, щоб виключати не лише будь-який прямий вплив у формі вказівок, а й види впливу, які є більш непрямими та які можуть вплинути на рішення відповідних суддів і, таким чином, виключити відсутність видимості незалежності чи неупередженості з їхнього боку, що може зашкодити довірі, яку правосуддя в демократичному суспільстві, керованому верховенством права, має викликати в окремих осіб ( рішення від 18 травня 2021 р., *Asociația Forumul Judecătorilor Din România and others* С 83/19, С 127/19, С 195/19, С 291/19, С 355/19 і С 397/19, EU:C:2021: 393, параграф 197).

Свобода суддів від будь-якого зовнішнього втручання чи тиску вимагає, серед іншого, певних гарантій проти звільнення з посади (рішення від 5 листопада 2019, *Commission v Poland*, С 192/18, EU:C:2019:924, параграф 112). Розглядаючи принцип незмінності, Суд звернувся до попередньої практики та зазначив, що виняток із цього принципу є прийнятним, лише якщо він виправданий: 1. законною метою; 2. він є пропорційним у світлі цієї мети та 3. він є таким, що не викликає розумних сумнівів у окремих осіб щодо несприйнятливості відповідних судів до зовнішніх факторів та їх нейтральності. Таким чином, визнано, що суддів можна звільнити, якщо вони будуть визнані непридатними для цілей виконання своїх обов'язків через неієздатність або серйозне порушення своїх обов'язків, за умови дотримання відповідних процедур (див., щодо цього, рішення у справі 5 листопада 2019 року, *Commission v Poland*, С 192/18, EU:C:2019:924, параграфи 113 і 115).

З цього випливає, що дисциплінарний режим повинен відображати необхідні гарантії принципу незмінності, щоб запобігти будь-якому ризику його використання як системи політичного контролю за змістом судових рішень. Дисциплінарні правила мають передбачати залучення незалежного органу відповідно до процедури, яка повністю гарантує права, закріплені в ст. 47 і ст. 48 Хартії, зокрема, права на захист, і мають встановлювати можливість оскарження рішень дисциплінарних органів. Це і є гарантії, які є важливими для забезпечення незалежності судової системи (рішення від 18 травня 2021 року, *Asociația Forumul Judecătorilor Din România and Others*, С 83/19, С 127/19, С 195/19, С 291/19, С 355/19 і С 397/19, EU:C:2021:393, параграф 198, а також від 15 липня 2021, *Commission v Poland*, С 791/19, EU:C:2021:596, параграф 61).

Суд справедливості, взявши до уваги вищезазначене, а також низку міжнародних документів та практику ЄСПЛ<sup>17</sup>, зазначив, що такі документи мають на меті підтвердити існування права членів суддівського корпусу на захист від довільного переміщення як наслідок незалежності суддів. Тож переведення без згоди судді до іншого суду або переведення без згоди судді між двома палатами одного суду також потенційно здатні підірвати принципи незмінюваності суддів і судову незалежність.

Такі заходи можуть бути призначені лише на законних підставах, зокрема, для розподілу наявних ресурсів для забезпечення належного відправлення правосуддя і при цьому такі рішення можуть бути оскаржені в судовому порядку відповідно до процедури, яка повністю гарантує право на захист.

Нове польське законодавство передбачає таку можливість оскарження перед Палатою надзвичайного контролю та зв'язків з громадськістю. В той же час, процедура призначення суддів у цю палату не відповідає принципу суддівської незалежності, оскільки деякі із суддів були призначені у той час,

17 Зокрема, ЄСПЛ у рішенні від 9 березня 2021 р. Білген проти Туреччини (СЕ:ЕCHR:2021:0309JUD000157107, пара. 63, 96) наголосив на важливості процесуальних гарантій і можливості судового захисту стосовно рішень, що впливають на кар'єру суддів, у тому числі їхній статус, і, зокрема, рішень про їх переведення без їхньої згоди, щоб гарантувати, що їхня незалежність не скомпрометована неналежним зовнішнім впливом.

коли Постанова про формування Палати оскаржувалася у Верховному суді і останній призупинив її застосування. Так само на сумніви щодо незалежності впливає той факт, що в інших рішеннях Суду справедливості вже було визначено, що Національна рада правосуддя не є незалежним судовим органом, оскільки вона була створена до закінчення повноважень Ради попереднього скликання, а також внаслідок нових реформ 23 із 25 членів Ради були призначені польською виконавчою та законодавчою владою або є членами цих гілок влади без участі судової влади.

При цьому, сам факт того, що призначення робить Президент, не призводить до відносин підпорядкування цих суддів останньому чи до сумнівів щодо неупередженості суддів, якщо, будучи призначеними, вони вільні від впливу чи тиску під час виконання своєї ролі (рішення від 19 листопада 2019 року, *A. K. and Others*, C 585/18, C 624/18 і C 625/18, EU:C:2019:982, параграф 122; від 15 липня 2021 року *Commission v Poland*, C 791/19, EU:C:2021:596, параграф 97). Але при цьому мають бути дотримані процедури, котрі мають гарантувати незалежність. У даному випадку – це рекомендація Національної ради правосуддя, але вона була створена із суттєвими порушеннями принципу незалежності, тож це призводить до неефективності існуючих за новим законодавством процедур, а також сумнівів у ефективності оскарження рішень, оскільки Палата надзвичайного контролю та зв'язків з громадськістю теж не відповідає принципу незалежності.

## Актуальність для України:

Відповідно до чинного законодавства України<sup>18</sup> переведення суддів або навіть тимчасове переведення (відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації) **неможливе без згоди судді**. Це є гарантією незмінюваності судді, якій і присвячено рішення Суду справедливості.

Виключення щодо обов'язкової згоди судді при переведенні містяться у ч. 2 ст. 53 Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів». Мова йде про виключні обставини: переведення у зв'язку із реорганізацією, ліквідацією або припиненням роботи суду; переведення в порядку дисциплінарного стягнення.

Виключення щодо обов'язкової згоди судді при відрядженні містяться у п. 2 ч. 1 ст. 55 Закону України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» та також стосуються виключних обставин – дія надзвичайного чи воєнного стану та за умови зміни територіальної підсудності судових справ. При цьому ч. 7 ст. 147 Закону встановлює умови такого відрядження – відрядження судді для здійснення правосуддя відбувається без згоди до суду, якому визначається територіальна підсудність справ, що перебували у провадженні суду, в якому працює суддя, а в разі відсутності вакансій у цьому суді – до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (стаття 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). У той же час, процедура підготовки та ухвалення рішень щодо відрядження судді як тимчасового переведення до іншого суду того самого рівня і спеціалізації для здійснення правосуддя, продовження строку відрядження та дострокового закінчення відрядження судді відбувається у загальному порядку із дотриманням всіх стандартів суддівської незалежності відповідно до Порядку відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення), затвердженим Рішенням Вищої ради правосуддя від 24.01.2017 № 54/0/15-17.

Таке положення українського законодавства відповідає і визначеним міжнародним стандартам, зокрема, п. 3.4. Європейської Хартії про статус суддів, яка дозволяє винятки із обов'язкової згоди суддів при призначенні на іншу судову посаду або переведенні на іншу роботу: коли переведення передбачено у відповідності з дисциплінарною санкцією, у випадках змін у судовій системі на підставі закону або у випадках тимчасового переведення для зміцнення сусіднього суду. Максимальна тривалість такого переведення суворо обмежується законом.

Тож можна констатувати, що чинне національне законодавство України повністю відповідає рішенням Суду справедливості C-487/19 *W.Ż. (Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs of the Supreme Court – Appointment)*.

<sup>18</sup> Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів», Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII «Про Вищу раду правосуддя», Рішення Вищої ради правосуддя від 24.01.2017 № 54/0/15-17 «Про затвердження Порядку відрядження судді до іншого суду того самого рівня і спеціалізації (як тимчасового переведення)».



## 2.9. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-791/19 COMMISSION V POLAND ECLI:EU:C:2021:596

### ОГЛЯД:

[Рішення Суду справедливості](#) було винесено в порядку провадження щодо примусового виконання зобов'язань державою-членом<sup>19</sup>, в межах котрого Комісія подала позов проти Польщі щодо існування дисциплінарного режиму для суддів, який є несумісним із законодавством ЄС.

Суд визнав порушення та констатував, що заснувавши новий дисциплінарний режим, який застосовується до суддів Верховного суду і суддів судів загальної юрисдикції, Польща не виконала своїх зобов'язань відповідно до законодавства ЄС.

### РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ:

Суд справедливості у своєму Рішенні зайвий раз нагадав, що Європейський Союз складається з держав, які добровільно взяли на себе зобов'язання дотримуватися спільних цінностей, зазначених у ст. 2 Договору про ЄС (ДЄС), та сприяти їх розповсюдженню. Зокрема, зі ст. 2 ДЄС<sup>20</sup> випливає, що Європейський Союз заснований на цінностях, зокрема, верховенстві права. У цьому відношенні слід зазначити, що взаємна довіра між державами-членами та їхніми судами та трибуналами базується на фундаментальній передумові, що держави-члени поділяють спільні цінності (див., з цього приводу, рішення від 24 червня 2019 року, *Commission v Poland*, C 619/18, EU:C:2019:531, параграфи 42 і 43).

Держава-член не може змінювати своє законодавство таким чином, щоб призвести до зменшення захисту цінності верховенства права (це зобов'язання закріплено у п. 2 ч. 1 ст. 19 ДЄС<sup>21</sup>). Таким чином, від держав-членів вимагається забезпечити, щоб у світлі цієї цінності було попереджено будь-яку регресію їхніх законів щодо організації правосуддя, утримуючись від ухвалення правил, які підірвали б незалежність суддів (рішення від 20 квітня 2021 року, *Repubblika*, C 896/19, EU:C:2021:311, параграфи 63–65, а також рішення від 18 травня 2021 року по об'єднаних справах *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, C 83/19, C 127/19, C 195/19, C 291/19, C 355/19 and C 397/19, ECLI:EU:C:2021:393, параграф 162).

Суддівська незалежність є невід'ємною складовою права на ефективний судовий захист і фундаментального права на справедливий судовий розгляд, які мають кардинальне значення як гарантії того, що всі права особи, які походять із законодавства ЄС, будуть захищені, а цінності, зокрема, верховенство права, будуть захищені (рішення від 20 квітня 2021 року, *Repubblika*, C 896/19, EU:C:2021:311, параграф 51).

Що стосується правил, які регулюють дисциплінарний режим, застосовний до суддів, вимога незалежності означає, що цей режим має забезпечувати необхідні гарантії для запобігання будь-якому ризику його використання як системи політичного контролю за змістом судових рішень. Так, до дисциплінарних проваджень мають бути залучені незалежні органи відповідно до процедури, яка повністю гарантує право на захист (рішення від 18 травня 2021 року по об'єднаних справах *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, C 83/19, C 127/19, C 195/19, C 291/19, C 355/19 and C 397/19, ECLI:EU:C:2021:393, параграф 198).

Відповідно до нового законодавства Польщі, що набуло чинності 3 квітня 2018 р., у складі Верховного суду було створено дві нові палати: Дисциплінарна палата та Палата надзвичайного перегляду та зв'язків з громадськістю. Суд справедливості визнав, що враховуючи контекст створення Дисциплінарної палати Верховного суду, а також процедуру створення цієї нової палати, вона не

<sup>19</sup> Позов про невиконання зобов'язань проти держави-члена, яка не виконала своїх зобов'язань згідно з законодавством Європейського Союзу, може бути поданий Комісією або іншою державою-членом. Якщо Суд справедливості визнає, що мало місце невиконання зобов'язань, відповідна держава-член повинна негайно виконати рішення Суду. Якщо Комісія вважає, що держава-член не виконала рішення, вона може подати повторний позов із вимогою накласти на державу-порушницю штраф або/та пеню.

<sup>20</sup> "Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків".

<sup>21</sup> "Держави-члени надають засоби судового захисту, достатні для того, щоб забезпечити ефективний правовий захист у сферах, охоплених законодавством Союзу".



забезпечує всіх гарантій неупередженості та незалежності і, зокрема, не захищена від прямого чи опосередкованого впливу польської законодавчої та виконавчої влади. Суд прийшов до цього висновку на підставі того, що:

1. процес призначення суддів до Верховного Суду, включно з членами Дисциплінарної палати, визначається таким органом як Національна рада правосуддя, яка була значно реорганізована польською виконавчою та законодавчою владою і чия незалежність може викликати обґрунтовані сумніви. Ці сумніви виникають через те, що цей орган був створений на підставі скорочення термінів повноважень попередніх членів цього органу, а також через те, що у результаті реформ 23 із 25 членів Національної ради правосуддя почали призначатися законодавчою та виконавчою владою, а не суддівським самоврядуванням, як це було раніше (це було визнано у рішенні *A. K. and Others*). Це, в свою чергу, наражає суддів Верховного суду та суддів судів загальної юрисдикції на ризик дисциплінарного провадження в органі, чия незалежність не гарантується, а це може вплинути на їх власну незалежність.

У зв'язку з цим Суд справедливості бере до уваги той факт, що дисциплінарні заходи можуть призвести до серйозних наслідків для життя та кар'єри суддів, яких було покарано. Суд також звернувся до практики Європейського суду з прав людини, який відзначив, що здійснюваний судовий перегляд має відповідати дисциплінарному характеру відповідних рішень. Коли держава ініціює таке дисциплінарне провадження, на карту поставлено громадську довіру до функціонування та незалежності судової влади; у демократичній державі ця впевненість гарантує саме існування верховенства права (див.: ECtHR, 6 November 2018, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 196, and ECtHR, 9 March 2021, *Eminağaoğlu v. Turkey*, CE:ECHR:2021:0309JUD007652112, § 97).

2. Дисциплінарна палата має складатися виключно з нових суддів, які ще не засідали у Верховному Суді. Це положення з'явилося без будь-якого очевидного обґрунтування та шляхом відступу від загального застосовуваного правила, що полягає у тому, що посади в новій палаті можуть бути заповнені шляхом переведення суддів, які вже працюють в інших палатах Верховного суду.

Також про відсутність незалежності говорить той факт, що ці нові судді отримують, зокрема, дуже високий рівень винагороди (зарплата суддів Дисциплінарної палати на 40% вища, ніж суддів інших палат Верховного суду) і особливо високий ступінь організаційної, функціональної та фінансової автономії в порівнянні з іншими судовими палатами Верховного суду.

3. Новий дисциплінарний режим дозволяє кваліфікувати зміст судових рішень, прийнятих суддями судів загальної юрисдикції як дисциплінарний проступок. Так, нова редакція законодавства про судоустрій визначає дисциплінарний проступок як діяння, що охоплює, серед іншого, випадки «очевидних і грубих порушень закону». Таке формулювання допускає тлумачення, згідно з яким дисциплінарна відповідальність суддів поширюється на виконання ними суддівських обов'язків.

Також нове законодавство уповноважує Палату надзвичайного перегляду та зв'язків з громадськістю Верховного суду, коли вона слухає надзвичайну апеляцію, виносити «висновок про помилки» щодо відповідного судді у разі «очевидного порушення закону» та подати, у такому випадку, запит до Дисциплінарної палати про проведення дисциплінарної перевірки щодо відповідних суддів. Концепція «очевидного порушення закону», у свою чергу, допускає тлумачення, згідно з яким дисциплінарна відповідальність суддів поширюється на виконання цими суддями своїх суддівських обов'язків.

Це, відповідно, може використовуватися для здійснення політичного контролю над судовими рішеннями або для здійснення тиску на суддів з метою вплинути на їхні рішення і може підрвати незалежність відповідних судів.

Отже, важливо, щоб притягнення до дисциплінарної відповідальності судді через винесення

ним рішень обмежувалося виключно винятковими випадками (наприклад, у випадках будь-яких серйозних і абсолютно невибачних форм поведінки з боку судді, які полягали б, наприклад, у навмисному та недобросовісному порушенні або через особливо серйозну та грубу недбалість, що призвело до свавілля чи відмови у правосудді) і регулювалося об'єктивними та перевіреними критеріями, що впливають з вимог, пов'язаних із надійним відправленням правосуддя, а також за допомогою гарантій, призначених для уникнення будь-якого ризику зовнішнього тиску на зміст судових рішень. Все це має сприяти розсіянню в свідомості окремих осіб будь-яких розумних сумнівів щодо неприхильності відповідних суддів та їх нейтралітету щодо інтересів, які стоять перед ними (див., за аналогією, рішення від 18 травня 2021 року по об'єднаних справах *Asociația «Forumul Judecătorilor din România»*, C 83/19, C 127/19, C 195/19, C 291/19, C 355/19 and C 397/19, ECLI:EU:C:2021:393, параграф 233).

- 4.** Польща не змогла гарантувати, що дисциплінарні справи, порушені проти суддів звичайних судів, будуть розглянуті протягом розумного часу, і не змогла гарантувати дотримання прав обвинувачених суддів на захист, тим самим підриваючи їх незалежність. Це порушення полягає у тому, що нове законодавство дозволяє Міністру юстиції після винесення остаточного рішення про відмову в порушенні дисциплінарного провадження або про закриття такого провадження Дисциплінарним уповноваженим повторно призначити такого Дисциплінарного уповноваженого у тій самій справі.

Таке положення чітко свідчить про те, що після того, як дисциплінарне провадження щодо судді було закрито остаточною постановою, цей суддя може знову бути об'єктом розслідування та провадження по тій самій справі. Таким чином суддя буде постійно перебувати під потенційною загрозою таких розслідувань і проваджень, а це може перешкодити розгляду справи цього судді в межах розумного часу.

- 5.** Національні судді піддаються дисциплінарному переслідуванню внаслідок того, що вони вирішили звернутися до Суду справедливості із преюдиціальними запитами щодо тлумачення права ЄС, що є невід'ємним правом, а в деяких випадках обов'язком національних судів держав-членів ЄС відповідно до ст. 267 Договору про функціонування ЄС<sup>22</sup>. Це підриває їхнє право або їхній обов'язок ставити запитання Суду справедливості, а також систему судового співробітництва між національними судами та Судом справедливості ЄС, встановлену установчими договорами з метою забезпечення однакового тлумачення законодавства ЄС і забезпечення ефективності дії цього права.

Практика Дисциплінарного уповноваженого Міністерства юстиції свідчить, що він розпочав розслідування щодо трьох суддів у зв'язку із тим, що вони подали преюдиціальні запити до Суду справедливості щодо тлумачення. Це становить тиск на суддів.

## Актуальність для України:

Рішення Суду справедливості є важливим з точки зору розуміння змісту суддівської незалежності, оскільки вона є складовою принципу верховенства права, котрий відноситься до цінностей ЄС та котрий не може бути обмежений в майбутньому.

Законодавство України відповідає Рішенню Суду справедливості, оскільки єдиним дисциплінарним органом щодо суддів в Україні є Вища рада правосуддя і втручання органів виконавчої влади при цьому повністю виключено, а сама Вища рада правосуддя відповідає всім стандартам незалежності, зазначеним у Рішенні Суду справедливості. Відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» забезпечена інституційна незалежність дисциплінарного органу і достатні гарантії його безсторонності.

<sup>22</sup> Преюдиціальна процедура полягає у тому, що Суд справедливості уповноважений виносити за запитами національних судових установ преюдиціальні рішення стосовно тлумачення установчих договорів, дійсності та тлумачення актів інститутів, органів або установ ЄС, якщо такі питання виникли перед національним судом при розгляді справи.

Так, відповідно до ст. 26 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» при формуванні Дисциплінарних палат Вища рада правосуддя має забезпечити, щоб щонайменше половина, а якщо це неможливо – принаймні значна частина членів кожної Дисциплінарної палати були суддями або суддями у відставці. Ці судді – члени Вищої ради правосуддя, за стандартами Ради Європи, повинні бути обрані суддями, у нашому випадку – з'їздом суддів України. Ці вимоги поширюються не тільки на склад Дисциплінарної палати як первинного дисциплінарного органу, а також на склад Дисциплінарної палати під час засідання щодо розгляду питань та ухвалення рішення у дисциплінарній справі.

Отже законодавство України забезпечує необхідні передумови для незалежного і безстороннього здійснення дисциплінарного провадження стосовно судді.

Також законодавство України відповідає Рішенню Суду справедливості у тій частині, що стосується кваліфікації дисциплінарних проступків суддів. У випадку із польським законодавством дисциплінарна відповідальність суддів поширюється на виконання цими суддями своїх суддівських обов'язків, що дає можливість використовувати політичний контроль за судовими рішеннями або здійснення тиску на суддів з метою вплинути на їхні рішення. Щодо України, то ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» дає виключний перелік підстав дисциплінарної відповідальності судді, який виключає можливість притягнення до відповідальності судді за зміст рішення, котре він виніс із дотриманням права на ефективний судовий розгляд.

## 2.10. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-192/18 COMMISSION V POLAND ECLI:EU:C:2019:924

### ОГЛЯД:

Рішення Суду справедливості було винесено в порядку провадження щодо примусового виконання зобов'язань державою-членом<sup>23</sup>, в межах якого Комісія подала позов проти Польщі щодо зниження пенсійного віку суддів та прокурорів. Суд справедливості визнав, що ця держава-член не виконала своїх зобов'язань згідно із законодавством ЄС, по-перше, встановивши різний пенсійний вік для чоловіків і жінок, які були суддями чи прокурорами в Польщі, і, по-друге, шляхом зниження пенсійного віку для суддів звичайних судів, одночасно надавши Міністру юстиції повноваження продовжувати термін служби цих суддів. Нове польське законодавство суперечить законодавству ЄС, оскільки не є сумісними із вимогами щодо незалежності суддів і, зокрема, з принципом незміненості суддів.

За цим рішенням Польща стала першою державою-членом ЄС, яка двічі поспіль не виконала своїх зобов'язань за установчим Договором ЄС згідно з другим абзацом ч. 1 ст. 19 Договору про ЄС.

### ОБСТАВИНИ СПРАВИ:

Нове польське законодавство від 12 липня 2017 року знизило вік виходу на пенсію суддів судів загальної юрисдикції і прокурорів, а також вік дострокового виходу на пенсію суддів Верховного суду до 60 років для жінок і 65 років для чоловіків, тоді як раніше цей вік становив 67 років для обох статей. Крім того, нові правила надали Міністру юстиції повноваження продовжувати період активної служби суддів судів загальної юрисдикції після досягнення нового віку виходу на пенсію.

<sup>23</sup> Позов проти держави-члена, яка не виконала своїх зобов'язань згідно із законодавством Європейського Союзу, може бути поданий Комісією або будь-якою іншою державою-членом. Якщо Суд справедливості визнає, що мало місце невиконання зобов'язань, відповідна держава-член повинна негайно виконати рішення Суду. Якщо Комісія вважає, що держава-член не виконала рішення Суду, вона може подати повторний позов із вимогою накладити на державу-порушницю штраф або/та пеню.

У зв'язку із цим Європейська Комісія звернулася до Суду справедливості із позовом, у якому просила оголосити:

- ✓ по-перше, що нововведення законодавства щодо різного віку виходу на пенсію для чоловіків і жінок (65 та 60 років відповідно), які є суддями в судах загальної юрисдикції та Верховному суді або є прокурорами не виконала своїх зобов'язань згідно зі ст. 157 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС)<sup>24</sup>, ст. 5(а)<sup>25</sup> і ч. 1 (f) ст. 9<sup>26</sup> Директиви 2006/54/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 року про реалізацію принципу рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях працевлаштування та зайнятості;
- ✓ по-друге, що шляхом зниження віку виходу на пенсію, який застосовується до суддів судів загальної юрисдикції, і надання Міністру юстиції права вирішувати, чи дозволити продовження терміну служби в якості судді, Республіка Польща не виконала своїх зобов'язань згідно з другим абзацом ч. 1 ст. 19 Договору про ЄС (ДЄС)<sup>27</sup> у поєднанні зі ст. 47 Хартії основоположних прав Європейського Союзу (Хартія)<sup>28</sup>.

Рішення Суду справедливості:

- ✓ Суд вказав, перш за все, що пенсії за вислугу років, на які мають право ці судді та прокурори, підпадають під ст. 157 ДФЄС, згідно з якою кожна держава-член має забезпечити дотримання принципу рівної оплати праці для чоловіків і жінок за однакову роботу. Пенсійні схеми також підпадають під дію положень Директиви 2006/54, які присвячені рівному ставленню в програмах професійного соціального забезпечення. Суд визнав, що нове польське законодавство запровадило прямо дискримінаційні умови, зокрема, щодо часу, коли відповідні особи можуть мати фактичний доступ до переваг, передбачених відповідними пенсійними схемами.
- ✓ По-друге, Суд розглянув надані новим законодавством повноваження Міністра юстиції щодо дозволу суддям звичайних судів продовжувати виконувати свої обов'язки після досягнення нового пенсійного віку. Суд зауважив, що лише той факт, що Міністр юстиції має повноваження вирішувати продовжувати чи ні період судової діяльності після досягнення пенсійного віку, не є, за загальним правилом, достатнім, щоб зробити висновок щодо підриву принципу незалежності.

Однак, Суд вважає, що матеріально-правові умови та процесуальні правила, які регулюють повноваження щодо прийняття цих рішень, у даному випадку викликають обґрунтовані сумніви щодо несприйнятливості відповідних суддів до зовнішніх чинників та щодо їх нейтральності.

По-перше, критерії, на основі яких Міністр юстиції має прийняти своє рішення, є надто розпливчастими та такими, що не підлягають перевірці, його рішення не потребує мотивування та не може бути оскаржено в судовому порядку.

24 «1. Кожна держава-член забезпечує застосування принципу рівної оплати працівникам чоловічої та жіночої статі за однакову роботу або роботу, що має однакову вартість.

2. Для цілей цієї статті «плата» означає звичайну базову або мінімальну заробітню платню або будь-яку іншу винагороду готівкою або в натуральній формі, яку працівник безпосередньо або опосередковано отримує від працедавця за свою роботу.

...

3. Європейський Парламент та Рада, діючи згідно зі звичайною законодавчою процедурою та після проведення консультацій з Економічно-соціальним комітетом, ухвалюють заходи з метою забезпечення застосування принципу рівних можливостей та рівного ставлення до жінок та чоловіків у питаннях працевлаштування та зайнятості, включаючи принцип рівної оплати за однакову роботу або за роботу, що має однакову вартість.

4. З метою забезпечення на практиці повної рівності жінок та чоловіків на роботі принцип рівного ставлення не повинен перешкоджати будь-якій державі-члену зберігати або запроваджувати заходи, що передбачають певні переваги для того, щоб спростити недостатньо представлений статі здійснення професійної діяльності, запобігти або компенсувати несприятливі умови професійної кар'єри».

25 «... не повинно бути прямої чи непрямої дискримінації за ознакою статі в програмах професійного соціального забезпечення, зокрема щодо:

(а) обсяг таких схем та умов доступу до них;...

26 «Положення, що суперечать принципу рівного ставлення, охоплюють ті положення, які прямо чи опосередковано ґрунтуються на статі щодо:

...

(f) встановлення різного віку виходу на пенсію;...

27 «Держави-члени надають засоби правового захисту, достатні для забезпечення ефективного правового захисту в сферах, які охоплюються законодавством Союзу».

28 «Кожен, чий права і свободи, гарантовані законодавством Союзу, порушено, має право на ефективний засіб правового захисту в суді відповідно до умов, викладених у цій статті.

Кожен має право на справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, попередньо встановленим законом...»

По-друге, тривалість періоду, протягом якого судді повинні очікувати рішення Міністра юстиції, належить суто до розсуду Міністра.

Суд справедливості у зв'язку із цим нагадава, що суддівська незалежність має декілька аспектів.

Перший аспект, який має зовнішній характер, вимагає, щоб відповідний суд виконував свої функції повністю автономно, не підпорядковуючись будь-яким ієрархічним обмеженням і будь-якому іншому органу, та не приймаючи наказів чи вказівок з будь-якого джерела – таким чином будучи захищеним від зовнішнього втручання або тиску, які можуть зашкодити незалежному судженню його членів і вплинути на їхні рішення (рішення від 27 лютого 2018 року, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, С 64/16, EU:C:2018:117, параграф 44, а також від 24 червня 2019 року *Commission v Poland* С 619/18, EU:C:2019:531, параграф 72).

Другий аспект, який є внутрішнім за своєю природою, пов'язаний із неупередженістю та має на меті забезпечити дотримання рівної дистанції до сторін провадження та їхніх відповідних інтересів щодо предмета провадження. Цей аспект вимагає об'єктивності та відсутності будь-якої зацікавленості в результатах провадження, окрім суворого застосування верховенства права (рішення від 25 липня 2018 року, *Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)*, С 216/18 PPU, EU:C:2018:586, параграф 65, а також від 24 червня 2019 року, *Commission v Poland*, С 619/18, EU:C:2019:531, параграф 73).

Ці гарантії незалежності та неупередженості вимагають правил, зокрема щодо складу органу та призначення, тривалості служби та підстав для утримання, відмови та звільнення його членів, які були б такими, що розвіюють будь-які обґрунтовані сумніви щодо несприйнятливості цього органу до зовнішніх факторів та його нейтральності щодо інтересів, які він розглядає (рішення від 25 липня 2018 року, *Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)*, С 216/18 PPU, ЄС: С:2018:586, параграф 66, а також від 24 червня 2019 року *Commission v Poland*, С 619/18, EU:C:2019:531, параграф 74).

Як також впливає з усталеної прецедентної практики, необхідна свобода суддів від будь-якого зовнішнього втручання чи тиску вимагає певних гарантій, відповідних для захисту осіб, які мають завдання виносити рішення у спорі, наприклад, гарантії проти звільнення з посади (рішення 25 липня 2018 р., *Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)*, С 216/18 PPU, EU:C:2018:586, параграф 64, а також від 24 червня 2019 р. *Commission v Poland*), С 619/18, EU:C:2019:531, параграф 75).

Принцип незмінюваності вимагає, зокрема, щоб судді могли залишатися на посаді за умови, що вони не досягли обов'язкового віку виходу на пенсію або до закінчення терміну їх повноважень, якщо цей мандат є строковим. Хоча він не є повністю абсолютним, не може бути жодних винятків із цього принципу, якщо вони не виправдані законними та переконливими підставами з урахуванням принципу пропорційності. Таким чином, широко визнано, що суддів можна звільнити, якщо вони будуть визнані непридатними для цілей виконання своїх обов'язків через неієздатність або серйозне порушення своїх обов'язків, за умови дотримання відповідних процедур (рішення від 24 червня 2019 року, *Commission v Poland*, С 619/18, EU:C:2019:531, параграф 76).

У даній справі нове законодавство не відповідає цим вимогам. Дискреційні повноваження Міністра юстиції призначати та звільняти голів судів без конкретних критеріїв, без зобов'язання пояснювати причини, без можливості судового перегляду можуть вплинути на особисту незалежність суддів.

## Актуальність для України:

Можна констатувати розбіжність національного законодавства України із Рішенням Суду справедливості у частині вимог до однакового пенсійного віку суддів жінок та чоловік. Рішення Суду справедливості встановлює очевидну вимогу існування гендерно рівного підходу у призначенні пенсій. У той же час ст. 142 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює, що пенсія виплачується судді, який вийшов у відставку, після досягнення чоловіками віку 62 років, жінками – 60 років.



Щодо виходу на пенсію прокурорів, то ст. 86 Закону України «Про прокуратуру» встановлює, що прокурори можуть виходити на пенсію незалежно від віку за наявності 25 років вислуги, з яких хоча б 15 років — на посадах прокурорів, а за відсутності 25 років вислуги прокурори можуть виходити на пенсію у 55 (жінки) та 57 (чоловіки) років за наявності 30/35 років страхового стажу, з яких щонайменше 15 років — в органах прокуратури. Таке положення теж не відповідає частині Рішення Суду справедливості щодо вимогу існування гендерно рівного підходу у призначенні пенсій прокурорам.

У той же час, законодавство України повністю відповідає тій частині Рішення Суду справедливості, що стосується забезпечення принципу незмінюваності судді як однієї з гарантій його незалежності. Так, ст. 53 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», присвячена незмінюваності судді, встановлює, що судді гарантується перебування на посаді судді до досягнення ним шістдесяти п'яти років, крім випадків звільнення судді з посади або припинення його повноважень відповідно до Конституції України та цього Закону.

Стаття 120 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює, що повноваження судді припиняються з наступного дня після досягнення ним шістдесяти п'яти років. Суддя не може здійснювати правосуддя з наступного дня після досягнення ним шістдесяти п'яти років. Виключень з цього правила нема, отже частина рішення Суду справедливості, присвячена гарантіям легітимності продовження повноважень суддів, є нерелевантною для України.

При цьому, все рішення Суду справедливості є важливим з точки зору розуміння змісту суддівської незалежності, оскільки вона є складовою принципу верховенства права, котрий відноситься до цінностей ЄС та котрий не може бути обмежений в майбутньому.

## 2.11. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-619/18 COMMISSION V POLAND ECLI:EU:C:2019:531

### ОГЛЯД:

[Рішення Суду справедливості](#) було винесено в порядку провадження щодо примусового виконання зобов'язань державою-членом<sup>29</sup>, в межах якого Комісія подала позов проти Польщі щодо зниження пенсійного віку суддів Верховного Суду.

Суд справедливості визнав, що польське законодавство щодо зниження пенсійного віку суддів Верховного Суду суперечить праву ЄС. Заходи, про які йде мова, порушують принципи незмінюваності і незалежності суддів.

### ОБСТАВИНИ СПРАВИ:

3 квітня 2018 року набув чинності новий польський Закон «Про Верховний суд», відповідно до якого вік виходу на пенсію для суддів Верховного суду було знижено до 65 років. Нове вікове обмеження застосовувалося з дати набрання чинності цим законом і стосувалося в тому числі й суддів Верховного суду, призначених до цієї дати.

Судді Верховного суду із дозволу Президента могли продовжувати суддівську службу після досягнення 65-річного віку за умови подання відповідної заяви та довідки про те, що стан їх здоров'я дозволяє служити. При цьому, закон не встановлював жодних критеріїв для прийняття рішення Президентом Польщі, а саме рішення не підлягало жодній формі судового перегляду.

<sup>29</sup> Позов про невиконання зобов'язань проти держави-члена, яка не виконала своїх зобов'язань згідно з законодавством Європейського Союзу, може бути поданий Комісією або іншою державою-членом. Якщо Суд справедливості визнає, що мало місце невиконання зобов'язань, відповідна держава-член повинна негайно виконати рішення Суду. Якщо Комісія вважає, що держава-член не виконала рішення, вона може подати повторний позов із вимогою накладити на державу-порушницю штраф або/та пеню.



Таким чином, відповідно до нового закону, діючі судді Верховного суду, яким виповнилося 65 років до набрання чинності цим законом або не пізніше 3 липня 2018 року, повинні були вийти на пенсію 4 липня 2018 року, якщо вони не подали відповідну заяву та довідку до 3 травня 2018 року включно, і Президент Республіки Польща не дозволив їм продовжувати службу у Верховному суді.

## **РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ:**

У своєму рішенні Суд справедливості, перш за все, вказав на те, що право ЄС ґрунтується на фундаментальних цінностях, які кожна держава-член поділяє з усіма іншими державами-членами, та які зазначені у ст. 2 Договору про ЄС (ДЄС). Ця передумова є вирішальною для існування взаємної довіри між державами-членами та, зокрема, їхніми судами.

Незважаючи на те, що організація правосуддя в державах-членах належить до компетенції останніх, але при здійсненні такої компетенції держави-члени зобов'язані дотримуватися своїх зобов'язань згідно із законодавством ЄС. Звідси випливає, що держави-члени повинні запровадити засоби правового захисту, достатні для забезпечення ефективного правового захисту, у значенні Хартії про основоположні права Європейського Союзу, у сферах, охоплених законодавством ЄС. Зокрема, кожна держава-член повинна, відповідно до другого абзацу ч. 1 ст. 19 ДЄС, забезпечити, щоб суди або трибунали відповідали вимогам цього захисту. Для того, щоб такий орган, як Верховний суд, міг забезпечити такий захист, важливо зберегти його незалежність.

Суд справедливості постановив, що свобода суддів від будь-якого зовнішнього втручання чи тиску вимагає певних гарантій, включаючи гарантію проти звільнення з посади. Принцип незмінюваності передбачає, зокрема, що судді можуть залишатися на посаді за умови, що вони не досягли обов'язкового пенсійного віку або до закінчення терміну повноважень, якщо цей мандат є строковим. Хоча принцип не є повністю абсолютним, але з нього не може бути жодних винятків, якщо вони не виправдані законними та переконливими підставами з урахуванням принципу пропорційності.

У цій справі застосування заходу, що полягає у зниженні віку виходу на пенсію суддів Верховного суду до суддів, які вже працюють у цьому суді, призводить до передчасного припинення останніми виконання своїх обов'язків. Така ситуація є прийнятною лише, якщо вона виправдана законною метою, є пропорційною у світлі цієї мети та якщо вона не викликає розумних сумнівів у свідомості осіб щодо незахищеності відповідного суду від зовнішніх чинників та його нейтралітету.

Суд справедливості вважає, що застосування Польщею заходу щодо зниження віку виходу на пенсію суддів Верховного суду до суддів, які займають посади в цьому суді, не виправдане законною метою та підриває принцип незмінюваності суддів, який є необхідним для їхньої незалежності.

Також Суд постановив, що національні положення, що негайно та значно знижують вікову межу для примусового припинення виконання обов'язків судді, не вводячи перехідні періоди для захисту законних очікувань суддів, які вже займають посади, не відповідають принципу пропорційності (див., щодо цього, рішення від 6 листопада 2012 року, *Commission v Hungary*, C 286/12, EU:C:2012:687, параграфи 68 і 80).

Крім того, Суд справедливості зазначив, що гарантії незалежності та неупередженості судів вимагають, щоб відповідний орган виконував свої функції цілком автономно, будучи захищеним від зовнішнього втручання чи тиску, здатного зашкодити незалежному судженню його членів і вплинути на їхні рішення, з належним урахуванням об'єктивності та за відсутності будь-якої зацікавленості в результатах розгляду. У зв'язку з цим Суд зазначає, що умови та процедурні правила, передбачені Законом «Про Верховний суд» щодо можливого продовження періоду, протягом якого суддя Верховного Суду виконує свої обов'язки, не задовольняють такі вимоги. Таке продовження залежить від рішення Президента Республіки, яке є дискреційним, оскільки його ухвалення як таке не регулюється жодним об'єктивним і перевіреним критерієм, і не потребує певних підстав. Крім того, це рішення не може бути оскаржене в судовому порядку.

Більше того, Національна рада правосуддя, коли вимагається надати висновок Президенту Республіки до того, як останній ухвалить своє рішення, не має зобов'язання обґрунтовувати свої висновки, а практика свідчить про те, що інколи не було вказано жодних підстав для конкретного

висновку. Тож Суд справедливості дійшов висновку, що ці повноваження є такими, що викликають обґрунтовані сумніви в свідомості окремих осіб щодо несприйнятливості відповідних суддів до зовнішніх факторів та щодо їх нейтральності.

### Актуальність для України:

Законодавство України повністю відповідає рішенням Суду справедливості щодо забезпечення принципу незмінюваності судді як однієї з гарантій його незалежності. Так, ст. 53 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», присвячена незмінюваності судді, встановлює, що судді гарантується перебування на посаді судді до досягнення ним шістдесяти п'яти років, крім випадків звільнення судді з посади або припинення його повноважень відповідно до Конституції України та цього Закону.

Стаття 120 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлює, що повноваження судді припиняються з наступного дня після досягнення ним шістдесяти п'яти років. Суддя не може здійснювати правосуддя з наступного дня після досягнення ним шістдесяти п'яти років. Виключень з цього правила нема, отже частина рішення Суду справедливості, присвячена гарантіям легітимності продовження повноважень суддів, є нерелевантною для України.

При цьому, все рішення Суду справедливості є важливим з точки зору розуміння змісту суддівської незалежності, оскільки вона є складовою принципу верховенства права, котрий відноситься до цінностей ЄС та котрий не може бути обмежений в майбутньому.

## 2.12. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-430/21 RS (EFFECT OF THE DECISIONS OF A CONSTITUTIONAL COURT) ECLI:EU:C:2022:99

### ОГЛЯД:

[Рішення Суду справедливості](#) було винесено у порядку преюдиціального провадження у відповідь на запит румунського суду та констатувало, що законодавство ЄС виключає дію національної норми, яка позбавляє національні суди юрисдикції перевіряти відповідність законодавству ЄС національного законодавства, яке було визнано конституційним судом держави-члена конституційним. Застосування такої норми підірвало б принцип примату права ЄС над національним правом держав-членів та ефективність механізму преюдиціальних рішень<sup>30</sup>.

### ОБСТАВИНИ СПРАВИ:

У цій справі румунський суд визнав за необхідне перевірити у контексті апеляційної процедури чи національне законодавство про створення спеціалізованого відділу прокуратури для розслідування кримінальних правопорушень, скоєних у судовій системі, сумісно з правом ЄС.

У 2021 році Суд справедливості вже постановив (у рішенні по справах *Asociația 'Forumul Judecătorilor Din România' and Others* C-83/19, C-127/19 та ін.), що створення спеціалізованого відділу прокуратури суперечить законодавству ЄС, якщо його створення не виправдовується об'єктивними та перевіре-

<sup>30</sup> Преюдиціальна процедура полягає у тому, що Суд справедливості уповноважений виносити за запитами національних судових установ преюдиціальні рішення стосовно тлумачення установчих договорів, дійсності та тлумачення актів інститутів, органів або установ ЄС, якщо такі питання виникли перед національним судом при розгляді справи. При цьому Суд справедливості не вирішує сам спір. Національний суд повинен вирішити справу відповідно до рішення Суду, яке так само є обов'язковим для інших національних судів, перед якими порушується подібне питання.

ними вимогами щодо належного здійснення правосуддя і не супроводжується конкретними гарантіями. Однак після цього рішення Конституційний суд Румунії підтвердив свої попередні висновки про те, що положення про створення спеціалізованих відділів прокуратури є конституційними. Він стверджував, що, хоча ст. 148(2) Конституції Румунії передбачає верховенство права ЄС над положеннями національного права, цей принцип не може позбавити або заперечити національну конституційну ідентичність. Крім того, Конституційний суд Румунії заявив, що суд загальної юрисдикції не має компетенції перевіряти відповідність законодавству Союзу національного регулювання, яке було оголошено конституційним.

За цих обставин румунський апеляційний суд перебував у невизначеності, тому передав преюдиціальний запит до Суду справедливості із запитанням чи повинен він дотримуватися позиції Конституційного суду та чи має юрисдикцію перевіряти відповідність національного законодавства праву ЄС щодо створення спеціалізованого відділу прокуратури. Крім того, національний суд зазначив, що згідно з чинними правилами, існує ризик дисциплінарного провадження та покарання національних суддів, якщо вони перевіряють положення національного законодавства, яке було визнано Конституційним судом Румунії конституційним, на відповідність законодавству ЄС.

### **РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ:**

Суд справедливості визнав такі національні правила та практику несумісними із законодавством ЄС і наголосив на необхідності повного застосування національними судами будь-якого положення законодавства ЄС, що має пряму дію, забезпечує рівність держав-членів і виражає принцип відкритої співпраці (ч. 3 ст. 4 Договору про ЄС (ДЄС)). Це дозволяє національним судам не застосовувати національні положення, що суперечать праву ЄС, із власної ініціативи. Перешкоджання національним судам в оцінці сумісності національних положень із законодавством ЄС та вимогою дотримуватись рішень конституційного суду завадить повній ефективності норм права ЄС

Такі національні правила чи практика підривають систему співпраці між Судом справедливості та національними судами, оскільки суди не можуть прийняти рішення щодо спору, подавши преюдиціальні запити. Преюдиціальна процедура, передбачена ст. 267 Договору про функціонування ЄС, встановлює діалог між Судом справедливості ЄС і судами держав-членів, та має на меті забезпечення однакового тлумачення права ЄС, тим самим слугуючи забезпеченню його узгодженості, повної дії та автономності.

Крім того, Суд справедливості підкреслив, що лише він сам має тлумачити право ЄС, а національний конституційний суд не може вирішити, щоб преюдиціальне рішення Суду справедливості не виконувалось. Національний конституційний суд не може відхилити положення права ЄС, навіть якщо він вважає, що національна ідентичність держави-члена знаходиться під загрозою. Якщо конституційний суд держави-члена вважає, що положення вторинного права ЄС порушує зобов'язання поважати національну ідентичність цієї держави-члена, цей конституційний суд повинен призупинити провадження та направити преюдиціальний запит до Суду справедливості, щоб той оцінив дійсність цього положення у світлі ч. 2 ст. 4 ДЄС. Тільки Суд справедливості має юрисдикцію оголошувати акт ЄС недійсним (див., з цього приводу, рішення від 22 Жовтень 1987, *Foto-Frost*, 314/85, EU:C:1987:452, параграф 20).

Зрештою, законодавство ЄС виключає можливість застосування дисциплінарних санкцій до національних суддів, якщо вони ігнорують рішення конституційного суду щодо незастосування права ЄС та звертаються до Суду справедливості із преюдиціальними запитами.

### **Актуальність для України:**

Національне законодавство України відповідає Рішенню Суду справедливості, оскільки єдиним дисциплінарним органом щодо суддів є Вища рада правосуддя, а органи прокуратури (як у Випадку із Польщею) не мають жодних відповідних повноважень.

Рішення Суду справедливості є важливим з точки зору розуміння змісту суддівської незалежності, оскільки вона є складовою принципу верховенства права, котрий відноситься до цінностей ЄС та котрий не може бути обмежений в майбутньому.

## 2.13. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-564/19 IS (ILLEGALITY OF THE ORDER FOR REFERENCE) ECLI:EU:C:2021:949

### ОГЛЯД:

Законодавство ЄС забороняє національному верховному суду визнавати преюдиціальні запити, подані судом нижчої інстанції до Суду справедливості<sup>31</sup>, незаконними на тій підставі, що поставлені питання не є актуальними та необхідними для вирішення спору в основному провадженні.

Виходячи з принципу верховенства права ЄС, національний суд повинен ігнорувати будь-яку національну судову практику, яка шкодить його праву звертатися до Суду справедливості.

Статтю 5 Директиви 2010/64/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 20 жовтня 2010 року про право на усний та письмовий переклад у кримінальному провадженні слід тлумачити як вимогу до держав-членів вжити конкретних заходів для забезпечення настільки якісного усного та письмового перекладу, щоб його було достатньо для того, щоб підозрюваний або обвинувачений міг зрозуміти висунуте проти нього звинувачення, а також для того, щоб цей переклад міг бути перевірений національними судами.

Частину 2 ст. 5 Директиви 2010/64<sup>32</sup> та ч. 5 ст. 4<sup>33</sup>, ч. 1 ст. 6<sup>34</sup> Директиви 2012/13/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 22 травня 2012 року про право на інформацію в кримінальному провадженні слід тлумачити у світлі ч. 2 ст. 48 Хартії про основоположні права Європейського Союзу та мають тлумачитися як такі, що перешкоджають заочному суду над особою, якщо він або вона не були поінформовані мовою, яку він чи вона розуміє, про звинувачення проти нього чи неї, або якщо неможливо переконатися в якості наданого усного перекладу.

### ОБСТАВИНИ СПРАВИ:

Суддя Пештського Центрального окружного суду Угорщини розпочав кримінальне провадження проти громадянина Швеції. Під час першої бесіди з органом слідства обвинуваченому, який не володіє угорською мовою та якому допомагав перекладач зі шведської мови, повідомили про підозру. Однак немає жодної інформації про те, як був обраний перекладач, як перевірялася компетентність цього перекладача, чи розуміли перекладач і обвинувачений один одного. В Угорщині немає офіційного реєстру письмових та усних перекладачів і угорське законодавство не визначає хто може бути призначений перекладачем у кримінальному провадженні та відповідно до яких критеріїв це робиться. Отже, на думку судді, ані адвокат, ані суд не в змозі перевірити якість усного перекладу. За таких обставин він вважає, що право обвинуваченого бути поінформованим про його права та його право на захист можуть бути порушені.

Основуючись на цих фактах, суддя вирішив запитати у Суду справедливості чи угорське законодавство сумісне із Директивою 2010/64 про право на усний та письмовий переклад у кримінальних справах та Директивою 2012/13 про право на інформацію в такому провадженні. Суддя також запитав чи у випадку несумісності можна продовжити кримінальне провадження за відсутності обвинуваченого, оскільки таке провадження передбачено угорським законодавством у деяких випадках, коли обвинувачений не присутній на слуханні.

31 Преюдиціальна процедура полягає у тому, що Суд справедливості уповноважений вносити за запитами національних судових установ преюдиціальні рішення стосовно тлумачення установчих договорів, дійсності та тлумачення актів інститутів, органів або установ ЄС, якщо такі питання виникли перед національним судом при розгляді справи. При цьому Суд справедливості не вирішує сам спір. Національний суд повинен вирішити справу відповідно до рішення Суду, яке так само є обов'язковим для інших національних судів, перед якими порушується подібне питання.

32 «2. З метою сприяння відповідності усного та письмового перекладу та ефективного доступу до них, держави-члени докладають зусиль для створення реєстру або реєстрів незалежних усних та письмових перекладачів, які мають відповідну кваліфікацію. Після створення такого реєстру або реєстрів, у відповідних випадках, вони надаються захисникам та відповідним органам».

33 «5. Держави-члени забезпечують, щоб підозрювані чи обвинувачені отримали лист про права, написаний мовою, яку вони розуміють. Якщо лист про права недоступний відповідною мовою, підозрювані або обвинувачені повідомляються про свої права усно мовою, яку вони розуміють. Лист про права мовою, яку вони розуміють потім віддати їм без зайвої затримки».

34 «1. Держави-члени забезпечують, щоб підозрюваному чи обвинуваченому надано інформацію про кримінальне правопорушення, у вчиненні якого вони підозрюються або звинувачуються. Така інформація повинна надаватися негайно і настільки детально, щоб захистити справедливість провадження та ефективну реалізацію права на захист».

Після цього преюдиціального звернення Пештського Центрального окружного суду до Суду справедливості Верховний суд Угорщини визнав цей преюдиціальний запит незаконним на тій підставі, що передані питання не були доречними та необхідними для вирішення спору, що розглядався. Крім того, проти судді, що направив преюдиціальний запит до Суду справедливості, було порушено дисциплінарне провадження.

### **РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ:**

Суд справедливості в котрий раз підкреслив важливість преюдиціальної процедури, що передбачена ст. 267 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС), яка встановлює діалог між Судом справедливості ЄС й судами чи трибуналами держав-членів та має на меті забезпечення однакового тлумачення права ЄС. Тим самим преюдиціальна процедура служить забезпеченню узгодженості права ЄС, його повної дії та автономності, а також, зрештою, особливого характеру права, встановленого Договорами (див., щодо цього, рішення від 2 березня 2021 року, *A.B and others*, C 824/18, EU:C:2021:153, параграф 90).

У цьому відношенні Суд справедливості неодноразово встановлював, що національні суди мають найширші дискреційні повноваження щодо передачі до Суду преюдиціальних питань щодо тлумачення відповідних положень законодавства ЄС, причому для судів останньої інстанції – це обов'язок. Це дискреційне право чи обов'язок (в залежності від інстанції) є невід'ємною частиною системи співпраці між національними судами та Судом справедливості ЄС, встановленої статтею 267 ДФЄС, а також функцій національних судів, відповідальних за застосування права ЄС (рішення від 5 квітня 2016 р., *PFE*, C 689/13, EU:C:2016:199, параграф 33).

Як наслідок, коли національний суд, у якому розглядається справа, вважає, що в цій справі виникло питання щодо тлумачення або дійсності права ЄС, він має дискреційне право або зобов'язаний (в залежності від інстанції) звернутися із преюдиціальним запитом до Суду справедливості, а національні норми – встановлені законодавством або прецедентним правом – не можуть цьому перешкоджати (рішення від 5 квітня 2016 року, *PFE*, C 689/13, EU:C:2016:199, параграф 34).

Отже, верховний суд держави-члена не може скасовувати преюдиціальні звернення судів нижчих інстанцій, а принцип верховенства права ЄС вимагає, щоб суд нижчої інстанції ігнорував таке рішення національного верховного суду.

Також Суд підкреслив, що законодавство ЄС виключає порушення дисциплінарного провадження проти національного судді на тій підставі, що він/вона звернулися до Суду справедливості із преюдиціальним зверненням, оскільки сама перспектива бути суб'єктом таких проваджень може підірвати механізм, передбачений статтею 267 ДФЄС, і незалежність судової влади, яка є важливою для належної роботи цього механізму. Крім того, таке провадження може стримати всі національні суди від подання преюдиціальних запитів, що може поставити під загрозу однакове застосування законодавства ЄС.

Щодо питання відповідності угорського законодавства Директивам ЄС, то Суд визначив зобов'язання держав-членів вжити конкретних заходів, щоб, по-перше, забезпечити достатню якість усного та письмового перекладу для того, щоб підозрюваний або обвинувачений міг зрозуміти звинувачення проти нього/неї. У зв'язку з цим створення реєстру незалежних перекладачів є одним із засобів досягнення цієї мети. По-друге, заходи, вжиті державами-членами, повинні дозволити національним судам переконатися, що переклад був достатньо якісним, щоб забезпечити справедливість судового розгляду та здійснення права на захист.

Після такої перевірки національний суд може дійти висновку, що або через те, що наданий переклад був неадекватним, або через те, що неможливо переконатися в його якості, особа не була проінформована мовою, яку вона розуміє, про звинувачення проти неї. За таких обставин та у світлі права на захист директив 2010/64 та 2012/13 виключають можливість продовження кримінального провадження заочно.



Обидві директиви, котрі тлумачив Суд справедливості, внесені у Переговорний розділ 24 «Правосуддя, свобода та безпека» відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2023 р. № 189 «Про затвердження Порядку проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЕС)», в той же час для України поки не встановлено зобов'язання по їх імплементації. Тож вони відносяться до актів, що плануються Україною до імплементації.

Національне законодавство України частково відповідає ч. 2 ст. 5 Директиви, а саме: Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 11.03.2013 р. «Порядок ведення Державною міграційною службою України Довідково-інформаційного реєстру перекладачів» було створено Реєстр перекладачів Державної міграційної служби України, що містить відомості про перекладачів, які можуть залучатися органами державної влади (територіальних органів, підрозділів Державної міграційної служби, Державної прикордонної служби, судів тощо) для надання послуг із перекладу під час розгляду заяв та проведення співбесід із біженцями та іншими категоріями мігрантів, під час здійснення їхнього затримання, забезпечення надання їм правової допомоги, розгляду адміністративними судами справ щодо біженців та видворення з України іноземців та осіб без громадянства, здійснення досудового розслідування та розгляду судами кримінальних проваджень і справ про адміністративні правопорушення, вчинені біженцями та іншими категоріями мігрантів на території України.

Незважаючи на те, що довідково-інформаційний Реєстр орієнтований на потреби мігрантів на території України, він може використовуватися судами в будь-яких провадженнях, де обвинувачений або підозрюваний не володіють українською мовою. Судді можуть користуватися Реєстром за попередньої реєстрації. Для цього уповноважена посадова особа ДМС реєструє користувача шляхом призначення йому логіна та пароля для доступу до відомостей Реєстру на підставі оформлених, відповідно до вимог ст. 16 Закону України «Про захист персональних даних», звернень органів державної влади про надання доступу до Реєстру визначеній посадовій особі такого органу.

Щодо ч. 5 ст. 4 та ч. 1 ст. 6 Директиви 2012/13/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 22 травня 2012 року про право на інформацію в кримінальному провадженні, то Кримінально процесуальний Кодекс України закріплює низку положень щодо інформування підозрюваного або обвинуваченого щодо його прав рідною мовою. Так, ст. 42 ч. 3 п. 2 та п. 18 Кримінально процесуального Кодексу України передбачають, що підозрюваний чи обвинувачений має право бути чітко і своєчасно повідомленим про свої права, передбачені цим Кодексом, а також отримати їх роз'яснення; та користуватися рідною мовою, отримувати копії процесуальних документів рідною або іншою мовою, якою він володіє, та в разі необхідності користуватися послугами перекладача за рахунок держави.

Також ч. 4 ст. 208 Кримінально процесуального Кодексу України закріплює, що при затриманні підозрюваної особи уповноважена службова особа, що здійснила затримання особи, повинна негайно повідомити затриманому зрозумілою для нього мовою підстави затримання та у вчиненні якого злочину він підозрюється, а також роз'яснити право мати захисника, отримувати медичну допомогу, давати пояснення, показання або не говорити нічого з приводу підозри проти нього, негайно повідомити інших осіб про його затримання і місце перебування відповідно до положень статті 213 цього Кодексу, вимагати перевірку обґрунтованості затримання та інші процесуальні права, передбачені цим Кодексом. Частина 5 ст. 208 Кримінально процесуального Кодексу України закріплює, що про затримання особи, підозрюваної у вчиненні злочину, складається протокол, в якому, крім інших відомостей, зазначається повний перелік процесуальних прав та обов'язків затриманого, а копія такого протоколу негайно під розпис вручається затриманому.

Стаття 345 Кримінально процесуального Кодексу України також регламентує відповідне питання та встановлює, що судовий розпорядник роздає особам, які беруть участь у судовому розгляді, пам'ятку про їхні права та обов'язки, передбачені цим Кодексом. Після ознайомлення обвинуваченого та інших осіб, які беруть участь у судовому розгляді, з пам'яткою головуєчий з'ясовує, чи зрозумілі їм їх права та обов'язки і у разі необхідності роз'яснює їх.

Вищенаведені положення національного законодавства України відповідають вимогам ч. 5 ст. 4 Директиви 2012/13/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 22 травня 2012 року про право на інформацію в кримінальному провадженні, а також Рішенню суду справедливості.



Щодо відповідності національного законодавства Рішенню Суду справедливості у частині заборони проведення заочного суду над особою, якщо він або вона не були поінформовані мовою, яку він чи вона розуміє, про звинувачення проти нього чи неї, або якщо неможливо переконатися в якості наданого усного перекладу, то ст. 323 Кримінального кодексу України передбачає можливість судового розгляду *in absentia* лише за виключних обставин (переховування від органів слідства та суду на тимчасово окупованій території України, на території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором, з метою ухилення від кримінальної відповідальності (спеціальне судове провадження) та/або оголошений в міжнародний розшук або коли уповноваженим органом прийнято рішення про передачу обвинуваченого для обміну як військовополоненого та такий обмін відбувся). При цьому участь захисника у спеціальному судовому провадженні є обов'язковою, а загальні стандарти захисту прав обвинуваченого мають бути дотримані в повному обсязі дотримання (в тому числі право на інформацію, що включає право на такий переклад, щоб обвинувачений розумів зміст обвинувачень проти нього).

## 2.14. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВІ C-132/20 GETIN NOBLE BANK ECLI:EU:C:2022:235

### ОГЛЯД:

[Рішення Суду справедливості](#) було винесено в порядку преюдиціального провадження<sup>35</sup> на запит Верховного суду Польщі та стосується легітимності призначення суддів за процедурами, які можуть викликати питання щодо прозорості.

Сам факт того, що суддю було призначено в той час, коли держава-член не мала демократичного режиму, не впливає на незалежність і неупередженість цього судді.

### ОБСТАВИНИ СПРАВИ:

Верховний суд Польщі розглядав справу в останній інстанції щодо ймовірної несправедливості положення про індексацію в кредитній угоді, укладеній між споживачами та польським банком Getin Noble Bank.

У цьому контексті Верховний суд запитав Суд справедливості чи троє суддів апеляційної інстанції, які раніше розглядали цей спір, відповідають вимогам незалежності та неупередженості, встановленим законодавством ЄС. Один із цих суддів розпочинав суддівську кар'єру за комуністичного режиму і не складав нової суддівської присяги після його повалення. Двоє інших були призначені суддями апеляційної інстанції в період, коли, за даними Верховного суду Польщі, Національна рада правосуддя, яка брала участь у їх призначенні, не працювала прозоро, а її склад суперечив Конституції.

Через це Верховний суд Польщі вирішив поставити в порядку преюдиціального провадження питання Суду справедливості щодо вимог незалежності та неупередженості судів і трибуналів.

### РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ:

Суд справедливості, розглядаючи питання щодо судді апеляційної інстанції, який розпочав свою кар'єру за комуністичного режиму, висловився, спираючись на свою попередню практику, що сам

<sup>35</sup> Преюдиціальна процедура полягає у тому, що Суд справедливості уповноважений виносити за запитом національних судових установ преюдиціальні рішення стосовно тлумачення установчих договорів, дійсності та тлумачення актів інститутів, органів або установ ЄС, якщо такі питання виникли перед національним судом при розгляді справи. При цьому Суд справедливості не вирішує сам спір. Національний суд повинен вирішити справу відповідно до рішення Суду, яке так само є обов'язковим для інших національних судів, перед якими порушується подібне питання.

по собі цей факт не впливає на незалежність і неупередженість зазначеного судді під час виконання ним своїх подальших судових функцій. У цьому контексті він вказує, зокрема, на те, що Республіка Польща приєдналася до Європейського Союзу та виконала Копенгагенські критерії, в тому числі щодо поваги цінностей ЄС, зокрема верховенства права, і цим самим довела, що судова система функціонує належним чином. Окрім того, Польща взяла зобов'язання за ч. 1 ст. 19 Договору про ЄС (ДЄС) по забезпеченню того, щоб суди або трибунали держави відповідали вимогам ефективного судового захисту, а також ст. 47 Хартії про основоположні права ЄС, у котрій йдеться про доступ до незалежного суду як про одну з вимог, пов'язаних із фундаментальним правом на ефективний засіб правового захисту.

Суд справедливості вкотре звернувся до своєї практики, яка встановлює, що вимога щодо незалежності та неупередженості судів є частиною права на ефективний судовий захист і фундаментального права на справедливий судовий розгляд, які є вирішальними гарантіями того, що всі права особи, які випливають із законодавства ЄС, будуть захищені.

Суд нагадує, що згідно з усталеною прецедентною практикою гарантії незалежності та неупередженості, яких вимагає законодавство ЄС, передбачають правила, зокрема щодо складу органу та призначення, тривалості служби та підстав для утримання, відмови та звільнення його членів, які розвіюють будь-які обґрунтовані сумніви в свідомості окремих осіб щодо несприйнятливості цього органу до зовнішніх факторів та його нейтральності щодо інтересів, які стоять перед ним (рішення від 16 листопада 2021 року, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim and others*, C-748/19, C-754/19, EU:C:2021:931, параграф 67).

У цьому відношенні необхідно, щоб судді були захищені від зовнішнього втручання або тиску, які можуть поставити під загрозу їх незалежність і неупередженість. Правила, що застосовуються до статусу суддів та виконання ними суддівських обов'язків, повинні, зокрема, бути такими, щоб виключати не лише будь-який прямиий вплив у формі вказівок, а й види впливу, які є більш непрямими та які можуть вплинути на рішення відповідних суддів і, таким чином, виключити відсутність незалежності чи неупередженості з їхнього боку, що може зашкодити довірі, яку правосуддя має викликати в окремих осіб в демократичному суспільстві, де панує верховенство права (рішення від 16 листопада 2021 року, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim and others*, C-748/19, C-754/19, EU:C:2021:931, параграф 69).

Лише та обставина, що початкове призначення судді в державі-члені на таку посаду або наступне призначення до вищого суду було результатом рішення, ухваленого органом недемократичного режиму, який діяв у цій державі-члені до її приєднання до ЄС, сама по собі не здатна викликати законні та серйозні сумніви в свідомості окремих осіб щодо незалежності та неупередженості цього судді або, як наслідок, поставити під сумнів статус незалежного та неупередженого суду, до складу якого входить цей суддя. Суд справедливості не знайшов доказів порушення незалежності та неупередженості зазначеного судді.

Що стосується двох інших суддів апеляційної інстанції, Суд справедливості, застосовуючи ті самі аналітичні рамки, зазначив, що лише призначення суддів рішенням Національної ради правосуддя у складі, який Конституційний суд Польщі визнав неконституційним, є недостатнім, щоб вплинути на незалежність і неупередженість суддів, у призначенні яких Рада брала участь. Тож лише факт першого призначення на посаду судді або наступного призначення до суду вищої інстанції органом, утвореним на основі законодавчих положень, які згодом були визнані неконституційними, за умови, що такі порушення не мають такого роду серйозності, щоб створити реальний ризик впливу іншої гілки влади та призвести до серйозних та законних сумнівів у свідомості окремих осіб щодо незалежності та неупередженості відповідного судді, не може стати підставою визнання порушення незалежності.

Це Рішення Суду справедливості безперечно є важливим для з'ясування змісту та вимог до суддівської незалежності, але в той же час ситуація в Україні різниться із ситуацією у Польщі, оскільки на відміну від польської Національної ради правосуддя, українська Вища рада правосуддя як орган, який уповноважений вносити подання про призначення судді на посаду, відповідає всім стандартам незалежності, зазначеним у Рішенні Суду справедливості.

Відповідно до Закону України «Про Вищу раду правосуддя» забезпечена інституційна незалежності цього органу і вибудовані достатні гарантії його безсторонності на відміну від польської Національної ради правосуддя.

## 2.15. РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ У СПРАВАХ C-156/21 HUNGARY V PARLIAMENT AND COUNCIL ECLI:EU:C:2022:97 ТА C-157/21 POLAND V PARLIAMENT AND COUNCIL ECLI:EU:C:2022:98

### ОГЛЯД:

Два рішення були винесені Судом справедливості в межах процедури оскарження державою-членом актів ЄС, а саме за позовами Угорщини та Польщі проти механізму, який обумовлює отримання державами-членами фінансування з бюджету Союзу у разі дотримання ними принципу верховенства права. Суд справедливості відхилив позови, подані державами.

Механізм отримання фінансування з бюджету ЄС на умові дотримання принципу верховенства права був прийнятий на відповідній правовій основі, сумісний з процедурами ЄС, поважає, зокрема, межі повноважень, наданих Європейському Союзу, та принцип правової визначеності.

### ОБСТАВИНИ СПРАВ:

ЄС зіткнувся із порушеннями верховенства права його державами-членами, а саме Угорщиною та Польщею. Ці порушення вже були підтверджені в ряді рішень Суду справедливості (див., зокрема, C-824/18, *A.B and others*; C-791/19, *Commission v Poland (Disciplinary chamber)*; C-564/19, IS).

В Угорщині, зокрема, констатовано обмеження прав біженців, опозиції чинної влади та преси. Польща критикується за судову реформу та створення Дисциплінарної палати Верховного суду, яка може позбавити суддів недоторканності. ЄСПЛ також нещодавно розглянув ці питання: у рішенні від 3 лютого 2022 року (ЄСПЛ, заява № 1469/20, справа *Advance Pharma sp. z o.o v Poland*) ЄСПЛ встановив, що Верховний суд Польщі не задовольнив вимоги ст. 6 ЄКПЛ (право на справедливий суд). Крім того, у жовтні 2021 року Конституційний суд Польщі виніс дуже контроверсійне рішення про визнання деяких положень Договору про ЄС неконституційними. Ця судова практика грубо порушує фундаментальні принципи права ЄС. Угорщина та Польща також підпадають під процедуру накладення санкцій за порушення цінностей згідно зі ст. 7 Договору про ЄС (ДЄС)<sup>36</sup>.

16 грудня 2020 року Європейський Парламент і Рада ЄС ухвалили Регламент, який встановлює режим захисту бюджету Союзу у разі порушення принципу верховенства права у державі-члені. Для захисту бюджету Регламент дозволяє Раді ЄС за пропозицією Комісії вживати захисні заходи, такі

<sup>36</sup> Стаття 7 ДЄС встановлює санкції за порушення державою-членом цінностей ЄС, які можуть полягати у призупиненні певних прав відповідної держави-члена, що впливають із застосування Договорів, включаючи право голосу представника уряду держави-члена у Раді ЄС.

як призупинення виплат з бюджету Союзу або призупинення затвердження програм, що фінансуються із бюджету для держави-порушниці.

Угорщина та Польща подали позови до Суду справедливості про скасування цього Регламенту. Вони обґрунтовували свої позови, серед іншого, відсутністю належної правової основи в установчих договорах ЄС, обходом процедури, викладеної в ст. 7 ДЄС, перевищенням Європейським Союзом своїх повноважень і порушенням принципу правової визначеності.

Справи були передані на розгляд повного складу Суду справедливості з огляду на фундаментальну важливість питання, яке вони порушують, щодо варіантів, які дозволять Європейському Союзу захистити свій бюджет і фінансові інтереси від порушень принципу верховенства права в державах-членах.

### **РІШЕННЯ СУДУ СПРАВЕДЛИВОСТІ:**

Суд визнає, по-перше, що стосується правової основи для Регламенту, що процедура, встановлена Регламентом, може бути розпочата лише тоді, коли є розумні підстави вважати, що були порушення не просто правила або закон в державі-члені, а, зокрема, порушення впливають або мають серйозний ризик впливу на надійне фінансове управління бюджетом Союзу або захист фінансових інтересів Союзу достатньо прямим чином. Відповідно, Регламент спрямований на захист бюджету Союзу від наслідків, спричинених порушенням принципу верховенства права, і не є покаранням за це порушення як таке.

У зв'язку з цим Суд зазначає, що дотримання державами-членами спільних цінностей (таких, як верховенство права та солідарність), на яких засновано Європейський Союз, які є спільними для всіх держав-членів та які визначають саму ідентичність Європейського Союзу як правового порядку, спільного для цих держав, гарантує взаємну довіру між цими державами. Оскільки відповідність цінностям є умовою для користування всіма правами, що впливають із установчих Договорів, Європейський Союз повинен мати можливість захищати ці цінності в межах своїх повноважень.

Суд справедливості зробив дуже важливе уточнення, що дотримання цих цінностей не можна зводити до зобов'язання, яке держава-кандидат має виконати, щоб лише приєднатися до Європейського Союзу, і яким вона може знехтувати після приєднання.

Суд зазначив, що бюджет Союзу є одним із головних інструментів для практичної реалізації політик ЄС та фундаментального принципу солідарності між державами-членами, і що реалізація цього принципу через бюджет Союзу базується на взаємній довірі держав-членів щодо відповідального використання спільних ресурсів, включених до цього бюджету.

Раціональне фінансове управління бюджетом Союзу та фінансові інтереси Союзу можуть бути серйозно скомпрометовані через порушення принципу верховенства права в державі-члені. Ці порушення можуть призвести, серед іншого, до відсутності гарантій того, що видатки, які покриваються бюджетом Союзу, задовольняють усі умови фінансування, встановлені законодавством ЄС, і, отже, відповідають цілям, які переслідує Європейський Союз, коли фінансує такі витрати.

Відповідно, горизонтальний «механізм обумовленості», що встановлений Регламентом, який робить отримання фінансування з бюджету Союзу залежним від дотримання державою-членом принципу верховенства права, може підпадати під повноваження, надані установчими договорами ЄС для встановлення фінансових правил, що стосуються виконання бюджету Союзу.

Суд справедливості вважає, що процедура, встановлена Регламентом, не протирічить процедурі, викладеній в ст. 7 ДЄС, і поважає межі повноважень, наданих Європейському Союзу. Мета процедури, викладеної в ст. 7 ДЄС, полягає в тому, щоб дозволити Раді карати серйозні та постійні порушення кожної зі спільних цінностей, на яких заснований Європейський Союз<sup>37</sup> і які визначають його

37 Стаття 2 ДЄС встановлює, що до цінностей ЄС (найголовніших, фундаментальних принципів ЄС) відносяться повага до людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство права та повага до прав людини.

ідентичність, зокрема, з метою примусу держави-члена покласти край цим порушенням. Регламент же навпаки спрямований на захист бюджету Союзу та застосовується лише у випадку порушення принципу верховенства права в державі-члені, що впливає або серйозно ризикує вплинути на належне виконання цього бюджету. Отже, процедура за ст. 7 ДЄС і процедура, встановлена Регламентом, переслідують різні цілі.

Вкрай важливою є відповідь Суду справедливості щодо аргументу Угорщини та Польщі про порушення принципу правової визначеності. Зокрема, оскільки Регламент не дає визначення поняття «верховенство права», то принципи, викладені в Регламенті, мають своє джерело в спільних цінностях, які також визнаються та застосовуються державами-членами у їхніх власних правових системах. Держави-члени поділяють концепцію «верховенства права» та дотримуються її як загальної цінності, що є складовою їх конституційних традицій. Отже, Суд справедливості визнає, що держави-члени в змозі визначити з достатньою точністю істотний зміст і вимоги, що випливають з кожного з цих принципів.

Крім того, Суд уточнює, що Регламент вимагає, щоб для прийняття захисних заходів був встановлений справжній зв'язок між порушенням принципу верховенства права та наслідком або серйозним ризиком впливу на фінансове управління Союзу або фінансові інтереси Союзу, і що таке порушення повинно стосуватися ситуації або поведінки, які можна віднести до органів влади держави-члена та мають відношення до належного виконання бюджету Союзу. Суд зазначає, що концепція «серйозного ризику» роз'яснена у фінансовому законодавстві ЄС і зазначає, що захисні заходи, які можуть бути прийняті, повинні бути суворо пропорційними впливу виявленого порушення на бюджет Союзу. Нарешті, Суд визнає, що Комісія повинна дотримуватися, за умови перегляду Судом справедливості, суворих процедурних вимог, включаючи, серед іншого, декілька консультацій із відповідною державою-членом, і робить висновок, що Регламент відповідає вимогам принципу правової визначеності.

Це рішення, безсумнівно, є важливим кроком у зміцненні принципу верховенства права в ЄС. Позови про анулювання, подані Угорщиною та Польщею, були повністю відхилені, а Суд справедливості підтвердив законність Регламенту. Згідно з думкою Генерального адвоката Мануеля Кампоса Санчеса-Бордони, ці два рішення не є великою несподіванкою. Слід зазначити, що на додаток до процедур, передбачених ст. 7 ДЄС, ЄС може мати інші паралельні інструменти для захисту своїх цінностей. Це також відкриває шлях для запровадження подальших умовних заходів із горизонтальним ефектом.

## Актуальність для України:

Суд справедливості вперше у своїй практиці вказав, що цінності ЄС є невід'ємною частиною ідентичності ЄС, їм надано конкретне вираження в принципах, які є юридично обов'язковими для держав-членів ЄС. Тож рішення Суду справедливості є важливим для розуміння того, що принцип верховенства права є «суворо юридичним», а не «чисто політичним» поняттям, яке є спільним для всіх держав-членів ЄС. І це твердження стосується і держав-кандидаток на членство ЄС, які проходять процес перевірки на відповідність принципу верховенства права.

Важливим є також те, що Суд визнав, що Союзу поважає національну ідентичність держав-членів як це закріплено у ч. 2 ст. 4 ДЄС і ідентичність дійсно дає державам-членам «певний ступінь свободи дій у реалізації принципу верховенства права» (С-156/21, *Hungary v Parliament and Council*, параграф 233), але при цьому зобов'язання щодо результату, який має бути досягнутий (тобто повага до верховенства права), не змінюється. Тобто посилання на національну ідентичність не може використовуватися для відступу від загального принципу верховенства права. Також Суд чітко вказав на те, що зміст принципу верховенства права визначено з достатньою точністю, і повага до нього є чітким юридичним зобов'язанням згідно із законодавством ЄС, а не просто політичним зобов'язанням. Це є важливим для України в контексті визначення змісту принципу верховенства права, оскільки Суд дав чіткий меседж, що при такому визначенні слід зважати не лише на національну правову систему, але й на практику Суду справедливості ЄС та практику ЄСПЛ тощо.



Суд підкреслив, що цінності є важливими не лише на етапі приєднання держави до ЄС, але й також весь час членства держави у ЄС. Це так званий принцип «незворотності» щодо поваги верховенства права.

Для України рішення є нерелевантним у частині, що стосується механізму фінансування держав-членів, але в той же час є важливим для розуміння змісту принципу верховенства права через те, що у статті 2 Угода про асоціацію відносить верховенство права до одного з основних елементів Угоди і саме від них залежить подальший розвиток відносин Україна-ЄС. Це корелюється із тим, що переговорні розділи 23 «Верховенство права та основоположні права та свободи» та 24 «Правосуддя, свобода, безпека» щодо вступу України в ЄС є головними розділами. Жоден переговорний розділ ЄС не буде закритий, доки не виконані контрольні показники в межах цих двох розділів.

