

Сучасна структура

та напрями реформування судової системи Польщі



І. В. Назаров

доктор юридичних наук, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національного юридичного університету України імені Ярослава Мудрого

У статті аналізується історія реформування та сучасна структура судової системи Республіки Польща, характер реалізації принципу спеціалізації судів, порядок організаційного забезпечення судової влади. Звертається увага на механізми приведення судової системи Польщі у відповідність до європейських стандартів і можливість застосування позитивного досвіду країни під час судової реформи в Україні.

Ключові слова: *судова реформа, судова система, судова влада, суд, статус суддів, порядок формування суддівського корпусу.*

В статье анализируется история реформирования и современная структура судебной системы Республики Польша, характер реализации принципа специализации судов, порядок организационного обеспечения судебной власти. Обращается внимание на механизмы приведения судебной системы Польши в соответствие к европейским стандартам и возможность применения позитивного опыта страны во время судебной реформы в Украине.

Ключевые слова: *судебная реформа, судебная система, судебная власть, суд, статус судей, порядок формирования судейского корпуса.*

In article is analyzed the history of reforming and modern structure of judicial system of

Republic Poland, character of realization of a principle of specialization of courts, an order of organizational maintenance of the judicial power. The attention is paid to mechanisms of reduction of judicial system of Poland in conformity to the European standards and possibility of application of positive experience of the country during judicial reform in Ukraine.
Keywords: *judicial reform, judicial system, the judicial power, court, the status of judges, order of formation of the judicial case.*

У часи перебування Польщі у сфері впливу Радянського Союзу судова влада країни не була незалежною, а польська судова система розглядалася як невід'ємна частина примусового державного апарату. Але після того, як країна позбулася радянського впливу, одним з основних завдань стало відродження незалежності судової системи, що відбулося спочатку в конституційній реформі 1989 р., яка ознаменувала закінчення прорадянського курсу країни, а потім у Конституції Польської Республіки 1997 р. [1], що діють і нині. Досвід Польщі для України є найбільш повчальним, оскільки експертами Ради Європи ця країна вважається взірцем для реформ у Центрально-Східній Європі [2, с. 27].

Структуру судової системи Польщі розглядали такі вчені, як В. Кравчук, М. Лажиха, В. Малиновський, С. Прилуцький, О. Черновський та ін. Але судова реформа у країні продовжується і є потреба проаналізувати останні зміни в судовострійному законодавстві і напрями подальшого реформування з метою визначення можливості їх використання у вітчизняному законодавстві.

Судова система Польщі в наш час складається з таких видів судів: Верховний суд Польщі, загальні суди, адміністративні суди й військові суди. Крім того, до орга-

нів судової влади можна віднести Конституційний трибунал і Державний трибунал. Найвищими судовими органами Польщі (що очолюють відповідні юрисдикції) можна назвати Верховний суд, Вищий адміністративний суд і Конституційний суд. Компетенція Конституційного суду дещо обмежена (порівняно з органами конституційної юрисдикції інших країн регіону), відповідно Верховний суд Польщі і Верховний адміністративний суд також грають певну роль у конституційному правосудді [3, с. 236-240], але це не викликає відкритого конфлікту.

Кількість рівнів й інстанцій у судовій системі Польщі залежить від виду судів. Адміністративні суди мають два рівні й розглядають справи в порядку двох інстанцій. Загальні суди мають складнішу структуру, складаються з чотирьох рівнів і виконують функції трьох судових інстанцій.

Особливості організації судів загальної юрисдикції. Відповідно до Закону Республіки Польща «Про організацію загальних судів» (далі – Закон) [4] до загальних судів належать районні, обласні (суди воєводств) і апеляційні суди з компетенцією розглядати всі судові справи, що не відносяться до юрисдикції Верховного суду Польщі, військових судів або адміністративних судів (ст. 1 Закону «Про загальні суди»). Структура, завдання й компетенція Верховного суду, як і адміністративних судів Польщі, визначаються іншими нормативними актами. Для нас не зовсім зрозуміло, чому в Польщі Верховний суд не належить до числа загальних судів, але, тим не менш, відповідно до Закону, нагляд за законністю судових рішень загальних судів покладено саме на нього, що визначає явний зв'язок зазначеного судового органу із загальними судами.

Районні суди. У 1990 році на першому рівні загальних судів знаходилося 44 ра-

йонні суди й 282 місцевих суди. До 1991 р. ця кількість збільшилася до 49 й 300. Місцеві суди розглядали в першу чергу справи щодо неповнолітніх і нескладні злочини, а районні суди – більш складні справи, а також розглядали апеляції на вироки місцевих судів. Наприкінці 1990 р. систему загальних судів було реформовано, і станом на 1 березня 2014 р. у Польщі функціонує вже 321 районний суд.

Районні суди є найбільш наближеними до громадян і розглядають всі справи, не віднесені до компетенції обласних судів. Слід зазначити, що в більшості районних судів є муніципальні відділи (часто вони іменуються муніципальними судами). По всій країні розташовано 380 муніципальних відділів, які розглядають дрібні цивільні й кримінальні справи.

Згідно зі статтею 10 Закону районні суди створюються для здійснення правосуддя на території одного або декількох міст. Районні суди в Польщі є досить великими, мають розгалужену внутрішню структуру. Основною структурною одиницею є палата. Палати з розгляду деяких видів спорів можуть мати певну автономію й розташовуватися поза районним судом. Закон не вказує на необхідність створювати всі районні суди з однаковою внутрішньою структурою, а створює умови для визначення необхідного набору спеціалізованих палат для кожного конкретного районного суду залежно від наявних зовнішніх факторів. Так, закон передбачає можливість наявності в районному суді таких палат: 1) палати у цивільних справах; 2) палати у кримінальних справах для розгляду як злочинів, так і правопорушень у випадках, передбачених законом; 3) відділення з питань сімейно-шлюбних відносин і справ неповнолітніх; 4) палата по трудових справах (трудоий суд); 5) палата по земельному кадастру й майновому реєстру (§ 1 ст. 12 Закону).

Якщо аналізувати практику створення й функціонування районних судів, то слід зазначити, що всі вони мають у своєму складі палати з розгляду цивільних і кримінальних справ. Інші палати створюються за необхідності (у більшості районних судів вони наявні) і іменуються не як палата, а як відповідний суд. Хоча юридично вони перебувають у складі районного суду й у більшості випадків розташовані за місцезнаходженням відповідного районного суду.

Крім того, згідно із § 2 ст. 12 Закону у районному суді, розташованому в місті, де перебуває й обласний суд, створюються ще дві палати: палата із соціального страхування або трудових питань і соціального страхування (якщо в структурі обласного суду така палата теж є) та одна або кілька торговельних палат.

Муніципальні суди й інші суди (палати), створювані при районних судах, але з розташуванням поза районним судом, засновуються постановою Міністра юстиції. При прийнятті такого рішення враховуються кількість справ, що надходять до судів, питання судової економії, а також кількість суддів у судах і кількість самих судів певної юрисдикції (ст. ст. 13, 19 Закону).

Незважаючи на те, що ряд палат районного суду можуть розташовуватися не в будинку районного суду, а за іншою адресою й рішення про створення таких палат приймається Міністром юстиції та іменуватися вони можуть як суд по розгляду певної категорії справ, цілковито незалежними від районних судів вони бути не можуть. Відповідно до закону, незалежно від статусу палати (суду) у структурі районного суду, голова такої палати призначається головою відповідного обласного суду за поданням голови районного суду і за сумісництвом заступником голови районного суду (§ 3 ст. 11 Закону).

Суди воєводств (обласні). Станом на 1 березня 2014 року у Польщі діє 45 судів воєводств. Вони розташовуються в усіх великих містах. Згідно із § 2 ст. 10 Закону обласний суд засновується з компетенцією, що поширюється на територію принаймні двох районних судів, що називається «судовий округ». Суди воєводств розглядають апеляції на рішення районних судів, а також у порядку першої інстанції розглядають найбільш складні кримінальні, цивільні справи та справи у сфері сімейних відносин. Наприклад, якщо йдеться про цивільну юрисдикцію, ст. 17 Цивільного процесуального кодексу Польщі зазначає, що в порядку першої інстанції суди воєводств розглядають такі категорії спорів, як про захист авторських і суміжних прав, деякі справи про розлучення й усиновлення, оспорювання споріднення, матеріальні спори із сумою позову більш ніж 75 000 злотих для фізичних осіб й 100 000 злотих для суб'єктів підприємницької діяльності, та інші спори [5].

Структура обласного суду також детально регламентована законом, як і структура районного суду; суд складається в основному з палат, які можуть одержувати певну автономію, називатися як самостійний суд і розташовуватися не за місцезнаходженням обласного суду та інших структурних одиниць. Крім палат, до структури обласного суду входить Рада, що складається із чотирьох-восьми суддів даного суду, призначуваних загальними зборами суду, і голови обласного суду. Кількість членів Ради визначається загальними зборами суду (ст. 31 Закону).

Апеляційні суди. Апеляційних судів у Польщі 11. Вони розташовані у великих містах і функціонують виключно як суди другої інстанції та розглядають апеляції на рішення судів воєводств, винесених ними як судами першої інстанції.

Згідно зі статтею 18 Закону апеляційні суди мають таку структуру: 1) палата у ци-

вільних справах; 2) палата у кримінальних справах; 3) палата по трудових спорах із питань соціального страхування.

Як бачимо, на рівні апеляційних судів відбувається укрупнення судових палат. Такої великої кількості спеціалізованих палат, як у районних або обласних судах, немає. З міркувань оптимізації роботи апеляційних судів і з урахуванням кількості апеляцій, що надходять, було ухвалено рішення не створювати окремих палат з питань сімейно-шлюбних відносин та у справах неповнолітніх, торговельні палати, а об'єднати розгляд апеляцій з таких питань у рамках палати у цивільних справах. Так само не передбачається можливість поділу палати по трудових спорах і з питань соціального страхування на дві самостійні структурні одиниці суду.

Крім палат, у структуру апеляційного суду входить Рада апеляційного суду, що складається із суддів цього суду в кількості від трьох до п'яти, обраних загальними зборами апеляційного суду, й голови суду, що входить до складу за посадою. Кількість членів Ради суду визначається загальними зборами апеляційного суду (ст. 28 Закону).

Верховний суд. У радянське минуле на політичну надійність Верховного суду Польщі звертали особливу увагу, оскільки він мав юрисдикцію над всіма судами країни. Тому судді Верховного суду призначалися строком на п'ять років передусім з політичних мотивів.

Нині Верховний суд є вищою судовою інстанцією Польщі, що здійснює нагляд за діяльністю всіх загальних і військових судів. Його діяльність регламентується окремим Законом Польщі «Про Верховний суд» [6]. Структуру Верховного суду становлять чотири судові палати з розгляду а) кримінальних справ; б) цивільних справ; в) з трудового права, права соціального забезпечення й по зв'яз-

ках із громадськістю; г) військова судова палата. Палати у своєму складі утворюють департаменти (колегії), що діють за територіальним принципом, слухають спори в порядку касації або апеляції, що належать до юрисдикції Верховного суду й надходять з конкретних апеляційних загальних судів. До складу суду входять канцелярія та управління досліджень й аналізу Верховного суду Польщі. До органів Верховного суду Польщі належать: голова, перший заступник і заступники голови Верховного суду, Загальні збори суддів Верховного суду, збори суддів палат Верховного суду, Рада Верховного суду (ст. 9 Закону Польщі «Про Верховний суд»). Детально порядок створення, структура й компетенція органів Верховного суду Польщі визначаються в Уставі Верховного суду [7], що затверджується його загальними зборами.

Судді Верховного суду призначаються на посаду Президентом Республіки за поданням Національної судової ради. Кількість суддів Верховного суду визначається також Президентом Польщі за поданням загальних зборів суддів Верховного суду.

Адміністративні суди. Структура й компетенція адміністративних судів Польщі визначається Законом «Про адміністративні суди» від 25.07.2002 р. [8], згідно зі ст. 1 якого адміністративні суди здійснюють судовий контроль за діяльністю органів державного управління, урегулювання конфліктів компетенції й повноважень між місцевими органами влади, місцевого самоврядування й виборчих комісій.

Адміністративні суди поділяються на суди двох інстанцій. Це 16 адміністративних судів воєводств (WSA), що розглядають справи по суті і юрисдикція яких поширюється на територію однієї або декількох провінцій, і Верховний адміністративний суд (АНБ), що перебуває у Варшаві й виступає як суд другої інстанції [9].

Особливість статусу адміністративних судів порівняно із загальними полягає у незалежності від Міністерства юстиції країни. Рішення про заснування або ліквідацію адміністративного суду воєводства, його місце розташування й територіальну юрисдикцію приймається Президентом Польщі за поданням Голови Верховного адміністративного суду. В адміністративних судах воєводств створюються судові палати (департаменти), кількість яких визначається головою Верховного адміністративного суду. До складу адміністративного суду воєводства входять голова, один або кілька заступників голови суду й судді, кількість яких визначається також головою Верховного адміністративного суду (ст. 18 Закону «Про адміністративні суди»). Органами адміністративного суду першого рівня, поряд з головою визначаються загальні збори суддів такого суду й колегія (ст. 19 Закону «Про адміністративні суди»). Голови адміністративних судів воєводств та їхні заступники призначаються на посаду головою Верховного адміністративного суду після консультації із загальними зборами й колегією Верховного адміністративного суду (ч. 1 ст. 21 Закону «Про адміністративні суди»).

Адміністративні суди воєводств виступають як суди першої інстанції й здебільшого розглядають скарги відносно: а) адміністративних рішень (наприклад, у сфері будівництва або податкових правовідносин); б) правових актів органів місцевого самоврядування (наприклад, ставки місцевих податків, правила паркування); в) бездіяльності виконавчих органів.

На рішення адміністративних судів воєводств може бути подана апеляційна скарга у Верховний адміністративний суд.

Верховний адміністративний суд був утворений у 1980 р. і складається з голови, його заступників, суддів, загальних зборів суддів Верховного адміністра-

тивного суду й Колегії (ст. ст. 30, 31 Закону «Про адміністративні суди»). Голова Верховного адміністративного суду призначається на посаду Президентом Республіки Польща за поданням Загальних зборів суддів цього суду із двох кандидатур (ст. 44 Закону «Про адміністративні суди»). Заступники голови Верховного адміністративного суду (далі – ВАС) призначаються на посаду Президентом Польщі за поданням голови суду за згодою загальних зборів Верховного адміністративного суду (ст. 45 Закону «Про адміністративні суди»).

Крім того, у складі ВАС утворюються три судові палати: а) фінансова палата; б) торговельна палата; в) загальноадміністративна палата. Головами судових палат є заступники голови Верховного адміністративного суду.

Особливість адміністративної юстиції Польщі полягає в її зовнішній незалежності й внутрішньосудовій автономності. Адміністративна юстиція утворює окрему галузь усередині системи органів судової влади Польщі. Це підтверджується особливим порядком призначення на посади суддів адміністративних судів і більш високими вимогами до кандидатів на посаду судді адміністративного суду, ніж загального суду, іншим порядком призначення на посаду голів адміністративних судів та їх заступників, а також неможливістю Верховним судом Польщі переглядати рішення, що виносить Верховний адміністративний суд.

Військові суди. Структура і юрисдикція військових судів визначаються окремим законом [10]. До військових судів належать провінційні суди й гарнізонні суди. Вони розглядають тільки кримінальні справи про злочини, вчинені військовослужбовцями й військовими чиновниками. Юрисдикцією з розгляду цивільних справ або інших видів судових спорів військові суди Польщі не володіють.

Рішення про створення або ліквідацію військового суду приймається Міністерством національної оборони Польщі після консультації з Міністром юстиції й Національною судовою радою (ст. 3 Закону «Про військові суди»). Фінансується діяльність військових судів з бюджетних коштів, що виділяються на Міністерство національної оборони (ст. 4 Закону «Про військові суди»). Нині у Польщі діє 10 гарнізонних судів. Вони розташовуються у великих польських містах і є судами першої інстанції. Провінційних судів у Польщі два, розташовані вони в Познані і Варшаві та є судами апеляційної інстанції. Порядок розгляду справ у більшості випадків аналогічний процедурі розгляду справ у загальних судах. Суддя військового суду обов'язково повинен мати офіцерське звання.

Судовий нагляд за діяльністю військових судів здійснюється військовою колегією Верховного суду Польщі. Нагляд у сфері адміністративної діяльності військових судів здійснюється департаментом військових судів Міністерства юстиції Польщі. Судді військових судів призначаються на посаду Президентом Польщі за поданням Національної судової ради. Кандидатури суддів подаються Асамблеєю суддів військових судів. Міністр юстиції й Міністр національної оборони можуть висловлювати свою думку щодо кандидатів на посаду суддів військових судів (ст. 23 Закону «Про військові суди»). Голови військових судів та їхні заступники призначаються на посаду Міністром юстиції після консультації з Міністром оборони (ст. 11 Закону «Про військові суди»).

Адаптація до загальноєвропейських стандартів. Коли Польща обрала проєвропейський курс розвитку, виникла необхідність не просто реформувати судову систему з метою забезпечення її відповідності всім загальноєвропейським демо-

кратичним стандартам, а й урахувати при цьому необхідність розробки й проведення заходів, які в майбутньому забезпечили б ефективне співробітництво польської судової системи із судовою системою Європейського Союзу й національних судів країн-членів ЄС. Робота в цьому напрямі була розпочата ще до прийняття Польщі до Європейського Союзу.

Ті зміни, які відбулися в устрої судової системи Польщі за останній час, можна характеризувати, в першу чергу, позитивно, але присутні також і новації, реалізація яких викликає неоднозначну оцінку. Україна давно вже працює над приведенням вітчизняної судової системи у відповідність до демократичних, європейських стандартів. Можемо зазначити, що добре знайомі з вимогами, які висуваються Європейським Союзом до органів судової влади кандидатів у члени ЄС. Тому маємо можливість об'єктивно оцінити тенденції судового реформування у Республіці Польща.

Позитивно слід оцінити таке: комп'ютеризація судів, пришвидшення процедури розгляду справ у судах, що підвищує ефективність судової системи, спрощення порядку внесення записів у Національний судовий реєстр; запровадження посади помічника судді; збільшення кількості судів першого рівня й реформа їхньої структури (поліпшення внутрішньої спеціалізації), введення посади директора суду, на яку було покладено виконання функції управління фінансовими питаннями суду, збільшення кількості суддів і допоміжного адміністративного персоналу, скорочення середньої тривалості судового процесу в кримінальних справах (у кримінальних справах у районних судах з 5,8 до 5,4 місяця, в окружних з 6,5 до 6,1 місяця), реформування системи виконання судових рішень; формування програми створення польської судової мережі й наступної її інтеграції в єв-

ропейську судову мережу з формуванням кадрового складу для забезпечення реалізації програми.

У той же час, спираючись на досвід реформування української судової системи, можна помітити, що ряд новацій не підвищує ступінь незалежності судових органів, наприклад: укрупнення судів першого рівня зменшує ступінь доступності правосуддя для громадськості, залишаються факти корупції серед суддів; зберігаються зауваження до процедури формування суддівського корпусу через непрозорість і неефективність процедури допуску до стажування й наступної оцінки професійної діяльності суддів; незалежність суддів адміністративних судів забезпечується значно краще, ніж суддів загальних судів.

Європейська асоціація суддів також сформулювала зауваження з питань реформування судової влади загалом й судової системи Польщі зокрема. Так, 23 вересня 2007 р. Європейська асоціація суддів (ЕАЈ) прийняла Резолюцію [11], в якій висловила занепокоєння з приводу законодавчих змін у Польщі, спрямованих на скорочення компетенції судового самоврядування на користь виконавчої галузі влади, а саме Міністра юстиції, що, на думку організації, послаблює гарантії незалежності судової влади в країні. Зокрема ЕАЈ висловила стурбованість з приводу виправлень до Правил організації державних судів, згідно з якими змінений порядок призначення суддів на адміністративні посади (мабуть, йдеться про наділення такими повноваженнями Міністра юстиції), закріплена можливість переведення судді з одного суду в інший без його згоди, прокурори наділені деякими дисциплінарними повноваженнями відносно суддів. ЕАЈ у зазначеній Резолюції підкреслила, що необхідно дотримуватися загальновизнаних стандар-

тів незалежності судової влади, які вимагають відокремити процедуру призначення суддів на адміністративні посади, переведення суддів з одного суду до іншого або питання дисциплінарного провадження й дисциплінарної відповідальності суддів від будь-яких політичних міркувань. А розширення повноважень виконавчої влади в цій сфері саме й створює правові передумови для впливу на діяльність судів.

Незважаючи на певні недоліки, реформи необхідних галузей, у т. ч. й судової, проходять досить стабільно, що й дало можливість Польщі переконатися в європейському співтоваристві в тім, що вона може виконувати зобов'язання

членства в ЄС. Що стосується доцільності використання польського досвіду під час реформування судової системи України, то деякі рішення актуальні для нас. Наприклад, трьохінстанційна судова система з касаційним переглядом у Верховному суді вирішила б значну кількість проблем української судової системи: зменшення строків розгляду справ, зменшення судових витрат всіх учасників судового процесу і держави, підвищення рівня єдності судової системи. В той же час надзвичайно широкі повноваження Міністерства юстиції у сфері організації роботи судів – це етап, який суддівське співтовариство України вже пройшло під час свого розвитку.

Список використаної літератури

1. The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997 // *Dziennik Ustaw*. – 1997. – № 78. – Item 483.
2. *Малиновський В.* Реформування територіальної організації влади Польщі: уроки для України / В. Малиновський // *Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президенті України*. – 2007. – № 3. – С. 224-232.
3. *Kühn Z.* Making constitutionalism horizontal : Three different central European strategies / Z. Kühn // *The Constitution in private relations : Expanding Constitutionalism* / ed. by A. Sajo, R. Uitz. – Eleven International Publishing, 2005. – P. 217-240.
4. Law on Common Courts Organisation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.krs.pl/admin/files/204.doc>
5. The Code of Civil Procedure Poland adopted on 17.11.1964 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.pl/serwis/kodeksy/akty>
6. On the Supreme Court [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sn.pl/english/sadnajw/index.html>
7. The Supreme Court Bylaws [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sn.pl/english/sadnajw/index.html>
8. On the system of administrative courts : The Act of Poland from 25.07.2002 // *Journal of Laws of 20th September*. – 2002. – № 153. – Item 1269.
9. *Dragos D.* Administrative justice in Poland and Romania – striving for more efficient proceedings / D. Dragos, A. Skoczylas, M. Swora // *Madrid EGPA conference, September 2007* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://egpa2007.inap.map.es>
10. Prawo o ustroju sądów wojskowych. Ustawa Polskiej z 21.10.1997 // *Dziennik Ustaw*. – 1997. – № 117. – P. 753.
11. Resolution adopted by European Association of Judges 23.09.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://xoomer.virgilio.it/goberto/TrondheimPolandResolution.htm>