

PENGEZOV v. Bulgaria (№ 66292/14)

Обставини справи

Заява стосувалася тимчасового відсторонення заявника, який був суддею та головою апеляційного суду, від виконання своїх посадових обов'язків у зв'язку з пред'явленням йому обвинувачення у вчиненні правопорушень, ймовірно під час виконання своїх повноважень. Заявник покликався на несумісність цього відсторонення із його правом на повагу до приватного життя, а також дотримання вимог справедливого судового розгляду, зокрема вимоги незалежності, неупередженості, та обсягу контролю, який здійснював Верховний адміністративний суд під час перегляду цього рішення.

Заявник був суддею апеляційного суду, який він очолював протягом 2009 - 2014 років. Протягом 2004-2009 років він був головою військового апеляційного суду.

У квітні 2014 року військова прокуратура в апеляційних справах пред'явила заявникові обвинувачення, пов'язане з укладенням ним договорів про державні закупівлі під час виконання своїх обов'язків у військовому апеляційному суді. Потім Головний прокурор звернувся до Вищої судової ради (далі – ВСР) із заявою, в якій просив відсторонити заявника від виконання своїх обов'язків на час кримінального провадження. У травні 2014 року ВСР розглянула це подання та під час голосування шляхом підняття рук вирішила застосувати частину другу статті 230 Закону про судову систему, відповідно до якої ВСР має повноваження відсторонювати суддів і прокурорів у разі пред'явлення їм обвинувачень, не пов'язаних з виконанням ними своїх обов'язків в суді. Після другого голосування, яке було таємним, ВСР ухвалила рішення про тимчасове відсторонення заявника.

Термін повноважень заявника на посаді голови апеляційного суду закінчився, і ця посада в квітні 2014 року була оголошена вакантною. У червні 2014 року ВСР розглянула та відхилила заяву, подану заявником як єдиним кандидатом на посаду голови апеляційного суду.

У січні 2015 року Верховний адміністративний суд, до якого заявник звернувся із заявою про скасування рішення ВСР, дійшов висновку, що остання не перевищила свої дискреційні повноваження. Заявник подав касаційну скаргу, проте вона була відхилена.

Після внесення змін до Закону про судову систему в серпні 2016 року, згідно із якими було скасовано можливість відсторонення суддів за правопорушення, що не пов'язані з виконанням їхніх суддівських обов'язків, як це було передбачено статтею 230, заявник звернувся із заявою про поновлення його на посаді. У листопаді 2016 року ВСР задовольнила цю заяву.

У червні 2019 року міський суд визнав заявника винуватим у порушенні своїх професійних обов'язків і засудив його до одного року позбавлення волі з можливістю умовно-дострокового звільнення від відбування покарання. У грудні 2020 року апеляційний суд скасував цей вирок і виправдав заявника. ВСР відхилила клопотання заявника про його «ретроактивне» поновлення на роботі за період між 2014 та 2016 роками, але погодилася виплатити йому заробітну плату, утриману під час його тимчасового відсторонення.

Оцінка Суду

Пункт 1 статті 6 Конвенції

Застосовність

Цивільний аспект статті 6 Конвенції був застосовним до проваджень, пов'язаних із відстороненням суддів з огляду на порушені дисциплінарні провадження. Суд не бачив підстав вважати інакше у цій справі, де рішення про тимчасове відсторонення заявника було ухвалено у зв'язку з його обвинуваченням.

Суд зауважив, що ВСР ухвалила рішення про тимчасове відсторонення заявника без надання йому можливості виступити перед цим органом або подати аргументи на свій захист, внаслідок чого було поставлено під сумнів відповідність цього провадження статті 6 Конвенції, та припустив, що це положення є застосовним на цьому етапі. Проте Суд не вважав за необхідне додатково досліджувати питання, чи була застосовною стаття 6 Конвенції на етапі, коли ВСР ухвалила своє рішення, або чи відповідав розгляд в цьому органі цьому положенню. Суд нагадав, що якщо адміністративний орган, який розглядає спори щодо «цивільних прав та обов'язків», у певному сенсі не дотримувався вимог пункту 1 статті 6 Конвенції, то порушення Конвенції не може бути встановлено, якщо провадження в цьому органі може бути переглянуте в подальшому судовим органом, який має повну юрисдикцію та забезпечує дотримання гарантій, передбачених цією статтею. Тому у цій справі Суд розглянув аргументи заявника лише в тій частині, де вони стосувалися перегляду рішення ВСР Верховним адміністративним судом.

Суть

а) Щодо обсягу судового перегляду Верховним адміністративним судом рішення ВСР

Розглядаючи це питання, Суд послався на загальні принципи своєї практики стосовно обсягу судового перегляду, узагальнені у рішенні, ухваленому у справі *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*.

Раніше Суд мав можливість дослідити обсяг перегляду Верховним адміністративним судом рішень ВСР. Він з'ясував повноваження Верховного адміністративного суду та обсяг його судового перегляду, та дійшов висновків,

що останній відповідає вимогам статті 6 Конвенції. Суд дійшов такого ж висновку у цій справі.

Рішення, про яке йдеться, стосувалося необхідності відсторонення заявника від виконання обов'язків судді та голови суду після пред'явлення йому обвинувачення, щоб зберегти довіру суспільства до судової системи. Це питання охоплювало здійснення дискреційних повноважень ВСР як органом, що має особливу відповідальність згідно з Конституцією за автономне управління судовою системою. Раніше Суд визнав важливість обов'язків ВСР, закріплених в Конституції, у ключовій сфері з точки зору верховенства права та розподілу гілок влади, а також належну повагу до її рішень. Однак, ця справа не стосувалася призначення або просування по службі судді, що є сферою, в якій очевидним було те, що орган влади, на який покладено функцію управління судовою системою, мав широкі дискреційні повноваження, а стосувалася рішення про тимчасове відсторонення судді, що потенційно могло мати серйозні наслідки для життя та кар'єри відповідної особи. Суд мав бути особливо уважним до захисту представників судової влади від заходів, що впливають на їхній статус або кар'єру та які можуть загрожувати їхній незалежності та автономності.

Щодо способу прийняття оскаржуваного рішення, то національне законодавство не передбачало, що суддя, проти якого висунуто обвинувачення, мав бути поінформований про звернення головного прокурора або що йому мало бути надано можливість з'явитися чи подати аргументи до ВСР. Більше того, обґрунтування рішень ВСР, ухвалених шляхом таємного голосування, не було чітким, а впливало зі змісту звернення прокурора про відсторонення судді та з обговорень у ВСР. У цій справі обговорення, головним чином, стосувалося питання про те, чи мало відсторонення здійснюватися автоматично відповідно до частини першої статті 230 Закону про судову систему, чи ВСР могла реалізувати свої дискреційні повноваження у цьому випадку; жодного належного обґрунтування, яке виправдовувало б відсторонення заявника, не було зазначено. Оскільки під час ухвалення рішення йому не було надано жодних процесуальних гарантій, для судів було особливо важливим дослідити всі фактичні та правові питання, що стосувалися справи, щоб забезпечити заявнику ефективний судовий розгляд оскаржуваного рішення.

Щодо суті спору та підстав оскарження, то Верховний адміністративний суд, переглядаючи адміністративне рішення, на яке поширювалися дискреційні повноваження адміністративних органів, загалом мав не лише перевірити законність цього рішення у формальному сенсі, але й також перевірити, чи не перевищили органи влади свої повноваження. Задля цієї мети він мав перевірити відповідність прийнятого рішення конкретним нормативно-правовим вимогам, якщо такі вимоги були передбачені, а також відповідність загальним принципам адміністративного процесу. У випадку рішень ВСР, ухвалених згідно з частиною другою статті 230 Закону про судову систему, то ані закон, ані внутрішні

рекомендації ВСР не визначали конкретних критеріїв необхідності відсторонення судді, проти якого було висунуто обвинувачення. Крім того, Верховний адміністративний суд визнав, що ВСР мала дуже широкі дискреційні повноваження у цьому сенсі, та обмежився перевіркою того, що проти відповідного судді було висунуто обвинувачення та що ВСР навела аргументи, хоча й стисло, у своєму рішенні.

У цій справі, незважаючи на те, що Верховний адміністративний суд у своєму рішенні зазначив, що ВСР не перевищила своїх дискреційних повноважень, такий висновок, ймовірно, ґрунтувався виключно на характері обвинувачень, висунутих проти заявника. Схоже, що суд не здійснив власної оцінки відповідних фактів або належного розгляду необхідності та пропорційності відсторонення, а лише зіслався на рішення ВСР, не надавши належної уваги відповідним аргументам, що були наведені заявником.

Крім того, Верховний адміністративний суд відмовився перевірити, чи були обвинувачення, висунуті проти заявника, цілком обґрунтованими. Такий підхід, на думку Суду та Уряду, був виправданим з огляду на повагу до незалежності та виключної юрисдикції кримінального суду щодо встановлення кримінальної відповідальності в цій справі. Однак, ЄСПЛ висловив, що відповідно до болгарського законодавства рішення прокурора про висунення обвинувачення судді не підлягали незалежному судовому розгляду.

Беручи до уваги особливу роль суддів у дотриманні верховенства права та дуже серйозні наслідки, до яких може призвести відсторонення судді через його або її обвинувачення, для його або її кар'єри та приватного життя, Суд вказав, що відсутність будь-якого перегляду з боку Верховного адміністративного суду – який не мав юрисдикції принаймні перевірити, чи обвинувачення, яке стало підставою для відсторонення, не було свавільним, протиправним або таким, що не мало фактичних підстав – створювала ризик виникнення ситуації, де судді знаходяться в залежності від неправомірного обвинувачення, висунутого органами прокуратури. Така ситуація містила ризик для незалежності судової системи. Про необхідність запобігання такому ризику шляхом судового перегляду рішення про відсторонення судді наголошувала Венеційська комісія у її висновку щодо статті 230. Верховний адміністративний суд не звернув уваги на аргументи заявника щодо цього.

З міркувань, наведених вище, впливає, що у зв'язку з притягненням до відповідальності заявника було відсторонено від виконання обов'язків судді на невизначений термін і без збереження заробітної плати згідно з рішенням ВСР, яке не супроводжувалося належними процесуальними гарантіями, і яке лише містило коротке обґрунтування необхідності такого заходу; більше того, обвинувачення судді прокурором не було предметом незалежного судового розгляду. Перегляд Верховним адміністративним судом рішення ВСР був обмеженим, він не провів власного дослідження фактів і відмовився переглядати

обґрунтування обвинувачення. На думку Суду, незважаючи на те, що жоден із цих фактів – відсутність процесуальних гарантій і належного обґрунтування рішення ВСР, обмежений перегляд, здійснений Верховним адміністративним судом, та відсутність судового перегляду обвинувачення – не міг сам по собі призвести до висновку про порушення статті 6 Конвенції, їхній сукупний ефект виявився проблематичним з огляду на обставини справи, ураховуючи захід, про який йдеться, що стосувався відсторонення заявника від виконання обов'язків судді.

Отже, незважаючи на те, що він перевіряв вимоги щодо законності рішення ВСР у формальному сенсі, обсяг перегляду Верховним адміністративним судом у цій справі не був достатнім з огляду на мету оскаржуваного рішення та аргументи, наведені заявником.

Висновок: порушення пункту 1 статті 6 Конвенції.

б) Чи дотримувався Верховний адміністративний суд гарантій незалежності та неупередженості

Як і в своєму рішенні, ухваленому у справі *Donev v. Bulgaria*, Суд не вважав, що дисциплінарні, бюджетні та адміністративні повноваження ВСР зумовлюють висновок про те, що судді Верховного адміністративного суду не дотримувалися принципу незалежності та неупередженості, враховуючи інституційні гарантії, передбачені національним законодавством, відсутність серйозних структурних недоліків у складі ВСР та відсутність матеріальних доказів, які б вказували на упередженість з боку суддів, які брали участь у розгляді цієї справи. Крім того, оскільки заявник не ставив під сумнів особисту неупередженість суддів, які розглядали його справу, його стурбованість щодо незалежності та неупередженості Верховного адміністративного суду не можна вважати об'єктивно виправданою.

Висновок: відсутність порушення пункту 1 статті 6 Конвенції.

Стаття 8 Конвенції

Застосовність

Критерії, які слід брати до уваги при визначенні того, чи застосовна стаття 8 Конвенції до спору, пов'язаного з трудовими відносинами, були встановлені в рішенні, ухваленому в справі *Denisov v. Ukraine* [GC].

У цій справі відсторонення заявника обґрунтовувалось не міркуваннями, пов'язаними з його приватним життям, а тим фактом, що, на думку відповідних національних органів, продовження виконання ним своїх обов'язків попри обвинувачення, висунуте проти нього, могло завдати шкоди репутації системі правосуддя. Тому, відповідно до своєї практики, Суд продовжив перевірку того, чи мав цей захід достатньо серйозні наслідки для складових елементів приватного життя заявника, щоб ініціювати застосування статті 8 Конвенції.

По-перше, щодо наслідків цього заходу для «близького оточення» заявника, то, незважаючи на те, що фінансовий елемент спору автоматично не поширює дію статті 8 Конвенції на це питання, утримання заробітної плати заявника, враховуючи його тривалість, обов'язково вплинуло на його приватне життя. Крім того, він зберіг статус судді на час відсторонення від посади і у зв'язку з цим не мав права займатися майже будь-якою формою діяльності, яка б приносила дохід, в державному чи приватному секторі.

Незважаючи на те, що національне законодавство передбачало, що у разі виправдання відсторонений суддя міг отримати виплату заробітної плати, утриманої під час його або її відсторонення, і що заявник справді отримав відповідну заборгованість із виплати заробітної плати у 2021 році, ця можливість, однак, залежала від результату і тривалості кримінального провадження. У цій справі це відбулося лише через сім років після відсторонення заявника від виконання своїх обов'язків.

Щодо можливостей налагоджувати та підтримувати відносини з іншими особами, відсторонення заявника перешкоджало йому протягом відносно тривалого періоду часу виконувати свої обов'язки судді, досягати кар'єрного зростання та реалізовувати свої амбіції у сфері професійного та особистого розвитку. Зокрема, оскільки його відсторонення збігалось із закінченням строку його повноважень як голови апеляційного суду, він не мав можливості вимагати повторного призначення на цю посаду.

Насамкінець, рішення ВСР відсторонити заявника на тій підставі, що з огляду на висунуті проти нього обвинувачення збереження за ним посади могло вплинути на репутацію доброчесності системи правосуддя свідчить про те, що такий захід також міг негативно вплинути на його професійну репутацію.

Отже, беручи до уваги характер і тривалість заходу, застосованого до заявника, та негативні наслідки для різних аспектів його приватного життя, Суд вважав, що для застосування статті 8 Конвенції було досягнуто необхідний поріг суворості. Тому стаття 8 Конвенції є застосовною в аспекті «приватного життя».

Суть

Відсторонення заявника від виконання своїх обов'язків становило втручання в його право на повагу до його приватного життя, яке було здійснено «згідно із законом». Воно переслідувало законні цілі запобігання заворушенням та захисту прав і свобод інших осіб. Потрібно було визначити, чи був оскаржуваний захід «необхідним у демократичному суспільстві».

Щодо якості процедури ухвалення рішень у цій справі, Суд відповідно до статті 6 Конвенції вже встановив, що заявнику не було надано жодних процесуальних гарантій на стадії, коли ВСР ухвалила своє рішення, і що обсяг перегляду Верховним адміністративним судом не був достатнім з огляду на мету спірного рішення та аргументи, наведені заявником.

Більше того, оскаржуваний захід мав серйозні наслідки для приватного та професійного життя заявника. Зокрема, його відсторонення тривало два з половиною роки, протягом яких він був позбавлений заробітної плати та не міг займатися іншою професійною діяльністю. Крім того, у той час, коли ВСР у травні 2014 року ухвалила рішення про відсторонення заявника, національне законодавство не передбачало жодних часових обмежень для такого заходу або будь-яких способів оскарження його правомірності перед незалежним органом влади. Той факт, що кримінальне провадження тривало, був достатньою умовою для продовження відсторонення відповідного судді. Проте не можна було заперечувати, що кримінальне провадження могло тривати дуже довго, як було в цьому випадку, оскільки заявник був виправданий приблизно через сім років після порушення кримінальної справи, і в таких випадках негативні наслідки для приватного життя відстороненого судді були істотними і з плином часу могли тільки погіршуватися.

У цій справі, беручи до уваги тривалість кримінального провадження та відсутність правових способів пред'явлення вимоги скасування відсторонення, заявник залишився в стані невизначеності стосовно тривалості відсторонення. Така ситуація також містила невід'ємний ризик для незалежності обвинуваченого судді, який Суд також мав взяти до уваги.

З огляду на вищезазначені міркування в цілому, відсторонення заявника від виконання своїх обов'язків не супроводжувалося належними гарантіями проти зловживань і не було виправдано відповідними та достатніми підставами.

Таким чином, незважаючи на свободу розсуду, якою користувалися національні органи влади у цій сфері, захід, застосований до заявника, не був пропорційним переслідуваній законній меті.

Висновок

Порушення пункту 1 статті 6 Конвенції (право на справедливий суд) у зв'язку з недостатнім обсягом судового розгляду, здійсненого Верховним адміністративним судом.

Відсутність порушення пункту 1 статті 6 Конвенції щодо незалежності та неупередженості Верховного адміністративного суду.

Порушення статті 8 Конвенції (право на повагу до приватного і сімейного життя).

Рішення в цій справі ухвалене Палатою 10 жовтня 2023 року й набуде статусу остаточного відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції.