

Обставини справи

У цій справі заявники, які є діючими суддями, скаржилися на те, що їхні вимоги щодо ретроактивної виплати різниці їх заробітної плати були відхилені через те, що зміни до законодавства, якими коефіцієнт множення, що використовувався для розрахунку заробітної плати суддів та був зменшений на період 2011-2014 років, були скасовані Конституційним судом лише *pro futuro*. Вони скаржилися, зокрема, на те, що обґрунтування рішень національних судів були недостатніми (пункт 1 статті 6 Конвенції), що їхні законні очікування отримати повну заробітну плату за відповідний період не виправдалися (стаття 1 Першого протоколу до Конвенції) і що вони зазнали дискримінації порівняно з іншими державними службовцями та іншими особами (стаття 14 Конвенції у поєднанні зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції).

Закон № 236/1995 регулював питання нарахування заробітної плати та інших виплат Президенту Чеської Республіки, членам Парламенту та Уряду, державним службовцям та співробітникам певних державних органів, суддям і членам Європейського парламенту (далі – Закон про заробітну плату). База заробітної плати суддів розраховувалася шляхом множення середньої номінальної місячної заробітної плати в некомерційному секторі на коефіцієнт множення. До 31 грудня 2010 року стаття 3(3) цього Закону передбачала, що цей коефіцієнт множення становить 3.

З 1 січня 2011 року в цю статтю було внесено зміни і цей коефіцієнт множення було зменшено з 3 до 2,5. Закон про заробітну плату також було доповнено пунктом 3b, підпункт 1 якого встановлював, що в 2011 році базова зарплата для суддів становитиме 54 005 чеських крон (що становило зменшення на 5 % порівняно з 2010 роком, хоча середня номінальна місячна зарплата в некомерційному секторі з урахуванням потрібного коефіцієнту в 2011 році мала збільшитися до 69 300 чеських крон завдяки відновленню механізму валоризації), а підпункт 2 – що в 2012 році вона складатиме 56 849 чеських крон.

Питання конституційності вказаних новел розглядалося Конституційним судом, в результаті чого ним було прийнято три послідовні рішення.

Рішенням № Pl. ÚS 16/11 від 2 серпня 2011 року Конституційний суд скасував розділ 3b(1) Закону про заробітну плату з 12 вересня 2011 року (дата публікації рішення). У своєму рішенні він підкреслив, що єдиним наслідком такого скасування було вилучення цього положення з чеського правового порядку, а не фактичне створення нового законодавства шляхом «відродження» положення, яке було раніше скасовано. З процедурних причин, пов'язаних із відсутністю в апелянта права вимагати скасування статті 3(3) Закону про заробітну плату, Конституційний суд не розглядав це положення, і коефіцієнт 2,5 залишився в силі.

Рішенням № Pl. ÚS 33/11 від 3 травня 2012 року Конституційний суд скасував статтю 3b(2) з 1 червня 2012 року (дата публікації рішення). Він також дійшов

висновку, що зниження коефіцієнта множення становило непропорційне втручання, яке було спрямоване лише на суддів, і скасував коефіцієнт 2,5, встановлений у статті 3(3), починаючи з 1 січня 2013 року.

В обох цих рішеннях Конституційного суду були відсутні прямі вказівки на їх дію *ex nunc* або *pro futuro* або на право суддів на ретроактивну виплату їхніх вимог щодо заробітної плати. В результаті цих двох рішень Конституційного суду до розділу 3(3) було внесено зміни і з 1 січня 2013 року вказаний коефіцієнт було збільшено до 2,75.

Пізніше рішенням № Pl. ÚS 28/13 від 10 липня 2014 року Конституційний суд визнав встановлення коефіцієнту 2,75 неконституційним, оскільки він застосовувався лише до суддів, однак скасував його з 1 січня 2015 року, коли і почала діяти нова редакція статті 3(3), якою визначений коефіцієнт множення знову встановлювався на рівні 3. У цьому рішенні Конституційний суд зазначив, що незважаючи на те, що законодавець протягом тривалого часу навмисно діяв неконституційно, він має взяти до уваги той факт, що ретроактивна виплата різниці становитиме значне та непередбачене втручання у державний бюджет, що неминуче посилить напругу між суспільством і суддями. Конституційний суд також зазначив, що не може не врахувати той факт, що ретроактивна виплата буде стосуватися сум, нарахованих у період, коли Чеська Республіка переживала фінансову кризу, або здійснюватиметься на етапі, коли вона повільно оговтуватиметься від неї. Таким чином, таке рішення, ймовірно, не викликало б симпатії з боку суспільства та могло б потенційно послабити позицію суддів і зганьбити їх діяльність. Більше того, Конституційний суд не вважав, що застосування коефіцієнта 2,75 створить настільки нестерпну ситуацію, що вона обов'язково потребуватиме виправлення – не лише *pro futuro*, а й «заднім числом». Він також вважав, що судді, які повинні були представляти справжню еліту суспільства, повинні були не тільки бути професійними та демонструвати сильну трудову етику, але також бути більш щедрими та поступливими, ніж інші групи.

Однак оскільки положення, що стосувалися зниженого коефіцієнта множення, були визнані Конституційним судом неконституційними лише *ex nunc/pro futuro*, судді не змогли відшкодувати різницю в зарплаті за період 2013-2014 років (тобто різницю між зарплатою, яку вони фактично отримували в цей період, і сумою, яка була б їм виплачена у разі застосування коефіцієнта 3).

29 грудня 2014 року Верховний суд задовольнив позов судді, якої немає серед заявників, і зобов'язав державу виплатити їй різницю в її зарплаті за період 2011-2012 років (рішення № 21 Cdo 1440/2014). У 2015 році це рішення було частково скасовано Конституційним судом на тій підставі, що принцип *ex nunc/pro futuro* застосовувався не лише до виплати різниці в окладах суддів за період 2013-2014 років, а й за період 2011-2012 років.

Інша частина рішення Верховного суду № 21 Cdo 1440/2014, відповідно до якої базова заробітна плата позивачки була визначена неправильно, оскільки відповідний розрахунок не відображав (беручи до уваги середню номінальну заробітну плату в некомерційному секторі), чи працював отримувач цієї середньої

заробітної плати повний робочий день чи лише неповний робочий день — залишилася незмінною.

У лютому 2015 року представники Уряду та судової влади досягли мирової угоди, згідно з якою держава зобов'язалася виплатити суддям різницю між зарплатою, фактично виплаченою у 2012-2014 роках, і сумою, яку вони отримали б, якби було застосовано правильний розрахунок базової заробітної плати відповідно до рішення Верховного суду № 21 Cdo 1440/2014. Судді, які приймали умови цієї угоди, відмовлялися від усіх інших претензій до держави щодо нарахування та виплати зарплати за період 2011-2014 років. Можливість укласти таку угоду була надана всім суддям, і зрештою близько 96 % з них підписали її. Заявники відмовилися укласти таку угоду, і подали відповідні позови до суду, вимагаючи, *inter alia*, ретроактивної виплати різниці в їхніх зарплатах. Ці позови не були задоволені національними судами в цій частині з огляду на наведені вище висновки Конституційного суду. Відповідні конституційні скарги заявників також не були задоволені.

Оцінка Суду

Щодо стверджуваного порушення пункту 1 статті 6 Конвенції

За пунктом 1 статті 6 Конвенції заявники скаржилися на те, що національні суди (включаючи Конституційний суд) недостатньо обґрунтували рішення, винесені в їхніх справах, обмежившись посиланням на існуючу практику Конституційного суду. Вони стверджували, зокрема, що суди не розглянули всі аргументи та докази, які вони надали з метою спростування аргументації рішень Конституційного суду 2013 та 2015 років, які, на їхню думку, не містили достатнього пояснення того, чому вони скасовували положення відповідного законодавства лише *ex nunc*.

Дослідивши документи, надані сторонами, та їхні доводи, Суд дійшов висновку, що рішення національних судів про відхилення вимог заявників були достатньо обґрунтованими і що не має підстав вважати, що цивільне провадження у справах заявників було несправедливим з інших причин. Суд погодився із висновком Конституційного суду про те, що його рішення були застосовними до справ заявників і суди нижчих інстанцій повинні були їх враховувати.

У розпочатих заявниками провадженнях (включаючи провадження в Конституційному суді) національні суди застосували вироблений Конституційним судом підхід щодо ретроактивної дії його рішень, які стосувалися заробітної плати суддів, а тому відмовили у запитуваній заявниками ретроактивній виплаті. Національні суди вважали, що заявники просто брали участь у полеміці щодо усталеної практики Конституційного суду. Хоча в інтересах юридичної визначеності ця практика могла бути скасована, лише якщо були б висунуті відповідні та надзвичайно переконливі аргументи, однак у справах заявників цього не відбулося.

Зважаючи на це, Суд вважав, що у провадженнях, сторонами яких були заявники, не було застосовано жодного підходу, який би не відповідав практиці Конституційного суду. Конституційний суд чітко роз'яснив причини, які спонукали

його застосувати до вказаних справ загальну норму національного конституційного права, згідно з якою рішення про визнання законодавства неконституційним не мали зворотної сили.

Щодо стверджуваного порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції

За статтею 1 Першого протоколу до Конвенції заявники, за винятком п'ятого заявника, скаржилися на те, що їхні законні очікування отримати повну заробітну плату не були виправдані, навіть незважаючи на те, що законодавчі зміни, які передбачали зменшення їхніх зарплат, були визнані неконституційними.

Розглядаючи цю частину заяви, Суд нагадав, що перша і найважливіша вимога статті 1 Першого протоколу полягає в тому, що будь-яке втручання державного органу в мирне володіння майном повинно бути законним і переслідувати законну мету «в суспільних інтересах». Будь-яке втручання також має бути розумно пропорційним меті, яку потрібно досягти. Іншими словами, необхідно знайти «справедливий баланс» між вимогами загальних інтересів суспільства та вимогами захисту основних прав особи. Необхідний баланс не буде знайдено, якщо відповідна особа або особи повинні нести індивідуальний і надмірний тягар.

Суд звернув увагу на те, що скарги заявників не були безпосередньо пов'язані із втручанням, що відбулося у зв'язку із прийняттям законодавства, яке зменшило їх зарплати (поки це законодавство не було скасовано), а з тим фактом, що Конституційний Суд, визнавши це законодавство неконституційним, вирішив надати своїм рішенням чинності лише *pro futuro*. Це відрізняє цю справу від справи *Savickas and Others v. Lithuania* (ухв.)), у якій Конституційний суд Литви визнав, що тимчасове зниження зарплати суддів під час економічної кризи було законним за умови дотримання певних гарантій, і де механізми виплати суддям або їхнім спадкоємцям будь-якої невиключеної частини винагороди цих суддів були встановлені спеціальним законом, ухваленим парламентом Литви. Враховуючи особливі обставини цієї справи, Суд вважав, що втручання, яке оскаржується, підлягає розгляду за загальним правилом захисту власності згідно зі статтею 1 Першого протоколу.

Суд нагадав, що ним вже було визнано, що конституційний суд може надати законодавчому органу час для ухвалення нового законодавства, і таким чином залишити неконституційне положення чинним протягом перехідного періоду (див., *mutatis mutandis*, рішення у справах *Henryk Urban and Ryszard Urban v. Poland* та *Walden v. Liechtenstein* (ухв.)). У зв'язку з цим Суд повторив, що надана вищому органу влади можливість до визначеного терміну привести відповідне законодавство у відповідність в результаті оголошення певних положень неконституційними (якщо, за виняткових обставин, цього вимагають міркування суспільних інтересів) не може розглядатися як несумісна з принципом законності.

Оскільки рішення Конституційного суду надати своїм рішенням дію *ex nunc / pro futuro* відповідало його попередній практиці та традиції чеського конституційного права, підхід, застосований Конституційним судом у цьому питанні і дотриманий

національними судами у справах заявників, мав правову основу в національному законодавстві та практиці.

Розглядаючи питання законності мети оскаржуваного втручання, Суд зауважив, що у відповідних рішеннях Конституційний суд навів додаткові аргументи щодо того, чому скасування положень про заробітну плату суддів повинно охоплюватися правилом *ex nunc* (або навіть *pro futuro*). Суд визнав, що у цій справі Конституційний суд не міг не помічати напруженого соціального та політичного клімату, а також того факту, що виконавча та законодавча влада вважали заробітну плату суддів надто високою. Таким чином, він повинен був взяти до уваги час, який минув з моменту прийняття оскаржуваного законодавства, і підсумкову загальну суму одноразової виплати, яка мала б охопити ретроактивний період у кілька років і яка поклала б надто великий тягар на державний бюджет.

Вищезазначена мета втручання в права заявників, таким чином, ґрунтувалася на розгляді економічних і соціальних питань, для оцінки яких національні органи в принципі мають кращі можливості, ніж Суд. На думку Суду, він не міг не надати особливої ваги аргументам, висловленим пленарним засіданням вищого судового органу Чехії (тобто Конституційного суду, який засідає повним складом), які, здається, не були позбавлені розумної основи. Позиція заявників про те, що справжньою метою було маніпулювання їхніми зарплатами, не підтверджувалася жодним переконливим аргументом. Їхні міркування щодо відсутності виняткової ситуації та нібито помірного впливу, який ретроактивна виплата мала б на державний бюджет, стосувалися скоріше пропорційності втручання.

Відповідно Суд дійшов висновку, що, виключаючи можливість ретроактивної виплати, Конституційний суд переслідував законну мету в загальних інтересах.

Далі Суд розглянув питання пропорційності втручання. Суд не знайшов достатніх підстав вважати довільною чи явно помилковою позицію Конституційного суду про те, що ретроактивна виплата буде стосуватися сум, нарахованих у період, коли Чеська Республіка переживала фінансову кризу, або здійснюватиметься на етапі, коли вона повільно оговтуватиметься від неї.

Найважливішим, на думку Суду, було те, що ніщо в матеріалах справи не давало йому підстав вважати, що оскаржуваний захід поставив під загрозу здатність суддів (включаючи заявників) виконувати свої судові функції незалежно та неупереджено (порівняйте з рішенням у справі *Zubko and Others v. Ukraine*). Також не здається, що це втручання становило загрозу їхнім засобам існування (пор. згадане рішення у справі *Savickas and Others v. Lithuania*, § 94) — обставина, яку заявники не заперечували. Тому має значення той факт, що більшість суддів (але не заявники) відмовилися від подальших претензій за умовами мирової угоди з державою. Слід також зазначити, що згідно з даними, наданими Урядом, які не оскаржувалися заявниками, незважаючи на зменшення коефіцієнта множення протягом відповідного періоду за 2011-2014 роки та навіть порівняно з 2010 роком середньомісячна зарплата суддів підвищувалася майже щороку (81 485 чеських крон у 2010 році, 88 586 — у 2011 році, 85 293 — у 2012 році, 94 091 — у 2013 році та 97 014 — у 2014 році).

Тим не менш, Суд уважно поставився до аргументу заявників про те, що ситуація, яка оскаржується, була в кінцевому підсумку вигідною для держави, що дозволило їй заощадити вищезазначену суму (на шкоду суддям). Він вважав тривожною ту обставину, що, як вказав Конституційний суд, чеський законодавчий орган протягом тривалого часу діяв у навмисно неконституційний спосіб у питанні заробітної плати суддів, перевищуючи межі, встановлені довготривалою прецедентною практикою Конституційного суду. У зв'язку з цим Суд зауважив, що рівень винагороди суддів має бути встановлений таким чином, щоб захистити їх від тиску, спрямованого на вплив на їхні рішення і на їхню поведінку загалом (див. пункти 30-32 самого рішення, зокрема позицію Венеціанської комісії), і що неспроможність забезпечити, щоб судді отримували виплати, на які вони мають право за законом, є обставиною, яка може перешкоджати виконанню ними своїх судових функцій з необхідною самовідданістю (див., *mutatis mutandis*, згадане рішення у справі *Zubko and Others v. Ukraine*, §§ 68-69).

Суд повторив, що його завданням у цій справі була перевірка втручання, яке стало результатом рішення Конституційного суду про відмову у ретроактивній виплаті суддям різниці в їхній заробітній платі, враховуючи, зокрема, той факт, що той самий суд уже скасував законодавство про зменшення зарплат суддів як таке, що не ґрунтувалося на економічному аналізі. Хоча подані заявниками скарги стосуються лише попередніх рішень Конституційного суду, той факт, що Конституційний суд вже ужив заходів для захисту законних інтересів суддів в тому, що стосується їх заробітної плати, неминуче має значення при проведенні оцінки пропорційності ненадання оскаржуваним рішенням зворотної сили щодо неконституційності законів про зменшення заробітної плати суддів. Як впливає з вищезазначених міркувань, Суд вважав, що за умови застосування статті 1 Першого протоколу до Конвенції будь-яке втручання у майнові інтереси заявників було пропорційним.

Суд також визнав неприйнятною скаргу заявників за статтею 14 Конвенції у її поєднанні зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, визнавши, що заявники не довели, що з точки зору заробітної плати вони перебували в ситуації, аналогічній або відносно подібній до державних службовців, які обіймали керівні посади в урядових органах, або що їхню ситуацію можна порівняти з ситуацією працюючих пенсіонерів, яких стосувалося рішення Конституційного суду № Pl. ÚS 31/13 або тих суддів, які уклали з державою згадану вище мирову угоду.

Висновок

Відсутність порушення пункту 1 статті 6 Конвенції (право на справедливий суд) та статті 1 Першого протоколу до Конвенції (захист власності).

Рішення в цій справі ухвалене Палатою 22 червня 2023 року й набуло статусу остаточного 6 листопада 2023 року відповідно до пункту 2 статті 44 Конвенції.