

MORELLI v. Italy (ухв.) (№ 23984/19)

Обставини справи

Справа стосувалася прийняття законодавчим органом нормативного акту, який врегулював питання вимоги до платників податків у певних випадках реєструватися у двох системах соціального страхування та відповідно сплачувати податки за різні види діяльності у період судового розгляду справи заявника з означеного питання. Водночас національна судова практика була стверджувана неоднозначною у підході до вирішення цього питання. Прийняття зазначеного закону зумовило необхідність сплати заявником внесків, відсотків і штрафів за період невиконання цього обов'язку, що, як він вважав, порушувало його права за статтею 6 Конвенції.

Заявник у цій справі – пан Federico Morelli, громадянин Італії, який народився у 1968 році й проживав на час розгляду справи у місті Трієст.

З 1996 року заявник був керівником, єдиним учасником і працівником приватного товариства з обмеженою відповідальністю. У цій якості він був зареєстрований у системі соціального страхування для самозайнятих осіб (*gestione separata*) Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), італійського органу соціального забезпечення. Порядок такої реєстрації регулювався статтею 2 (26) Закону № 335 від 8 серпня 1995 року (Закон № 335/1995).

Враховуючи, що пан Morelli був єдиним працівником компанії, а отже, відповідав за комерційний менеджмент, у 2007 році INPS також зареєстрував заявника в системі соціального страхування для комерційних управлінців (*gestione commerciale*) і попросив його сплачувати внески на соціальне страхування, починаючи з 1 січня 2002 року. Це було зроблено відповідно до статті 1(203) Закону № 662 від 23 грудня 1996 року (Закон № 662/1996).

У 2008 році заявник подав адміністративну скаргу, стверджуючи, що Касаційний Суд у ситуації, подібній до його випадку, постановив, що фактично немає обов'язку реєструватися в обох системах. INPS не прийняв рішення щодо цієї скарги. Після цього заявник звернувся до суду.

У період з 2009 по 2010 рік заявник ініціював три судових провадження проти INPS в Окружному суді міста Трієст, щоразу оскаржуючи зобов'язання сплатити додаткові внески, відсотки та штрафні санкції за відповідний рік.

Поки тривали ці провадження, Касаційний Суд 12 лютого 2010 року в аналогічній справі постановив, що відповідно до статті 1(208) Закону № 662/1996 адміністративні та комерційні керівники приватних компаній повинні зареєструватися лише в одній із систем соціального страхування, а не в обох.

Однак у травні 2010 року італійський законодавчий орган ухвалив «положення про автентичне тлумачення» передбачене статтею 12(11) Декрету-

закону № 78 від 31 травня 2010 року (Декрет-закон № 78/2010), який надалі став Законом № 122 від 30 липня 2010 року (Закон № 122/2010). Відповідно до цього положення адміністративні та комерційні менеджери приватних компаній повинні були зареєструватися в обох системах соціального страхування (*gestione separata* та *gestione commerciale*) і сплачувати внески в обидві системи за різні види діяльності.

Заявник стверджував, що ухвалене законодавцем положення не могло бути ретроспективно застосоване до нього. Заявник, посилаючись на статтю 1 Першого протоколу до Конвенції, стверджував, що в результаті ретроспективного застосування законодавчого положення на шкоду йому, він був зобов'язаний сплатити додаткові соціальні внески, зокрема відсотки та штрафи, і що відповідно, такий обов'язок становив незаконне та непропорційне втручання в його право на мирне володіння своїм майном.

Оцінка Суду

А. Щодо стверджуваного порушення пункту 1 статті 6 Конвенції

У цій справі постало питання про те, чи підірвало втручання законодавця через статтю 12(11) Декрету-закону № 78/2010 справедливість провадження у справі заявника шляхом впливу на результат спору між ним та INPS під час провадження у справі.

ЄСПЛ визнав беззаперечним той факт, що стаття 12(11) Декрету-закону № 78/2010 мала інтерпретаційний характер і була ретроспективно застосована у провадженні за участю заявника.

Тому ЄСПЛ повинен був встановити, чи обумовлювалося, за конкретних обставин цієї справи, відповідне законодавче втручання загальним інтересом.

1. Існування підстави, що становила загальний інтерес

Що стосується існування загального інтересу, ЄСПЛ зазначив, що Декрет-закон № 78/2010 запровадив «невідкладні заходи щодо фінансової стабілізації». У Пояснювальній записці щодо перетворення цього положення на закон пояснюється, що стаття 12(11) мала на меті надати тлумачення відповідного положення, а саме статті 1(208) Закону № 662/1996, з метою відновлення усталеної адміністративної практики з цього питання, тоді як відповідно до підготовчих матеріалів до Закону № 122/2010, яким це положення було перетворене на закон, воно також мало за мету уникнення значного фінансового навантаження на Державу.

(а) Фінансові інтереси Держави

У цій справі законодавча історія спірного положення чітко показала, що існували численні суперечки щодо питання подвійної реєстрації в різних

системах соціального забезпечення і що за відсутності автентичного тлумачення це призвело б до значного фінансового тягаря для Держави. Існування численних спорів зі значними фінансовими наслідками було також визнано в рішенні Касаційного Суду від 12 лютого 2010 року.

Водночас ЄСПЛ зазначив, що це не було єдиною метою, яку переслідувало спірне положення.

(b) Відновлення правової визначеності

Що стосується мети відновлення адміністративної практики, якої послідовно дотримувалися до рішення Касаційного Суду від 12 лютого 2010 року, ЄСПЛ повторив, що він визнає те, що ретроспективне законодавство за виняткових обставин може бути виправдане необхідністю тлумачення або роз'яснення більш раннього законодавчого положення.

В контексті обставин цієї справи, ЄСПЛ зазначив, що стаття 12(11) Декрету-закону № 78/2010 була безпосередньо спрямована на відновлення раніше встановленої адміністративної практики. Конституційний Суд зауважив, що це положення мало на меті вирішити проблему, спричинену непослідовним тлумаченням, яке призвело до суперечностей в самому Касаційному Суді, шляхом надання відповідному застосовному положенню, а саме статті 1(208) Закону № 662/1996, одного з його можливих значень, про яке можна було з великою долею вірогідності стверджувати, що воно відповідало значенню, яке було первісно задумано. Таким чином, на думку Конституційного Суду, положення про тлумачення було спрямоване на відновлення правової визначеності, а отже, було виправдане переконливими підставами загального інтересу.

Враховуючи зазначене, ЄСПЛ визнав, що втручання законодавчого органу ґрунтувалося на підставах загального інтересу.

2. Чи були ці підстави загального інтересу переконливими

ЄСПЛ повинен був оцінити переконливість відповідних підстав в цілому і у світлі таких елементів: чи була усталеною судова практика, змінена оскаржуваним законодавчим втручанням; спосіб і час ухвалення законодавства; передбачуваність законодавчого втручання; сфера дії законодавства та його наслідки.

(a) Чи була усталеною судова практика до її зміни

ЄСПЛ передусім зазначив, що до рішення Касаційного Суду від 12 лютого 2010 року усталена адміністративна практика вимагала від адміністративних та комерційних керівників приватних компаній реєструватися як у системі *gestione separata*, так і в системі *gestione commerciale INPS* та сплачувати

внески до обох систем у зв'язку з різними видами їхньої діяльності. Ця практика була підтримана переважною більшістю судів нижчих інстанцій.

Заявник це заперечував, однак ЄСПЛ зазначив, що деякі з судових рішень, на які посилався заявник, фактично не підтверджували його позицію. Зокрема, хоча ці рішення і не накладали обов'язку реєструватися в обох системах соціального страхування, вони говорили про те, що існував обов'язок сплачувати внески на соціальне страхування з урахуванням загальної суми заробітної плати, отриманої у зв'язку з різними видами діяльності, що здійснювалася в межах компанії. В інших рішеннях зазначалося, що немає обов'язку реєструватися в обох системах, але не роз'яснювалося, яким чином слід розраховувати суму внесків на соціальне страхування. Якщо цей розрахунок повинен був здійснюватися на основі загальної суми отриманої заробітної плати, це не відповідало позиції, яку відстоював заявник.

ЄСПЛ зауважив, що лише Касаційний Суд рішенням від 12 лютого 2010 року надав тлумачення, яке підтверджувало позицію заявника, вказавши, що нема потреби реєструватися в обох системах і що зобов'язання зі сплати внесків на соціальне страхування має розраховуватися виключно на основі основної діяльності.

У наступному рішенні Касаційного Суду від 8 серпня 2011 року чітко вказувалося на існування суперечливої судової практики і на той факт, що у згадуваному вище попередньому судовому рішенні було обрано одне з можливих тлумачень положення, але воно було єдиним рішенням, де застосовано таке тлумачення.

Тому Суд вважав, що судова практика, яка була змінена оскаржуваним втручанням законодавчого органу, не була усталеною. Дійсно, в італійській правовій системі той факт, що рішення від 12 лютого 2010 року було винесено Касаційним Судом, не перешкоджало подальшому розвитку судової практики, оскільки суди нижчих інстанцій не є повністю підпорядкованими Касаційному Суду, і зберігають право відступати від його рішень, якщо вони надають для цього обґрунтування.

(b) Чи було втручання законодавчого органу своєчасним і доречним

ЄСПЛ надав важливого значення тому факту, що невдовзі після винесення Касаційним Судом рішення від 12 лютого 2010 року законодавець продемонстрував свій намір не допустити можливість подальшого застосування цього рішення. Дійсно, 31 травня 2010 року, лише через три з половиною місяці після винесення рішення, Уряд ухвалив статтю 12(11) Декрету-закону № 78/2010, який згодом, протягом шістдесяти днів, був перетворений Парламентом у Закон № 122/2010. Тому Суд вважав, що втручання законодавчого органу було дуже своєчасним.

ЄСПЛ зауважив, що у правовій Державі законодавчий орган може вносити зміни до законодавства з метою виправлення тлумачення закону, наданого судовою владою, за умови дотримання правових норм і принципів, які є обов'язковими навіть для законодавчого органу.

(с) Чи було законодавче втручання передбачуваним

ЄСПЛ повторив, що відповідне законодавче втручання мало на меті відновити правову визначеність після неочікуваного рішення Касаційного Суду у цій справі.

Втручання мало на меті відновити попередню адміністративну практику, яка застосовувалася на момент виникнення спору і була підтримана судами нижчих інстанцій. Ця практика встановлювала, що реєстрація в обох системах соціального страхування була обов'язковою і що внески на соціальне страхування мали сплачуватися за обома системами за різні види діяльності, що здійснювалися. Такий підхід не суперечив судовій практиці Касаційного Суду до його рішення від 12 лютого 2010 року.

Таким чином, на момент, коли на заявника було покладено обов'язок сплачувати внески на соціальне страхування і він звернувся до суду, як усталена адміністративна практика, так і основна судова практика були несприятливими для нього, а отже, на той час, очевидно, призвели б до відмови у задоволенні його вимог. Втручання законодавця лише відновило наявну адміністративну практику, підтриману по суті судами на момент звернення заявника до суду, і якої дотримувався Касаційний Суд у своїй практиці, хоча і на основі іншої аргументації. Тому таке законодавче втручання не було підстав вважати непередбачуваним.

(d) Сфера застосування та наслідки відповідного законодавства

ЄСПЛ зазначив, що у цій справі втручання законодавця дозволило стягнути із заявника несплачені внески на соціальне страхування, а також пеню та штрафні санкції за прострочення сплати.

Однак заявник навіть не отримав рішення першої інстанції, не кажучи вже про рішення, що набрало законної сили, яке б підтверджувало, що на момент законодавчого втручання він не був зобов'язаний сплачувати додаткові внески на соціальне страхування.

Враховуючи зазначене, ЄСПЛ визнав заяву в цій частині явно необґрунтованою у розумінні пункту 3 статті 35 Конвенції та визнав її неприйнятною відповідно до пункту 4 статті 35.

В. Щодо стверджуваного порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції

Заявник скаржився на те, що ретроспективне застосування статті 12(11) Декрету-закону № 78/2010, в результаті якого він був зобов'язаний сплатити

додаткові внески на соціальне страхування, а також пеню та штрафні санкції, спричинило порушення його права на мирне володіння своїм майном, гарантованого статтею 1 Першого протоколу до Конвенції.

ЄСПЛ вважав, що зобов'язання сплачувати внески на соціальне страхування, а також відсотки та штрафи становило втручання у право заявника на мирне володіння своїм майном. Однак, згідно зі статтею 1 Першого протоколу до Конвенції Державам дозволяється контролювати використання власності відповідно до загальних інтересів або з метою забезпечення сплати податків. Водночас ЄСПЛ зазначив, що закони з ретроспективною дією, як у цій справі, можуть відповідати вимогам законності цієї статті. У цій справі ЄСПЛ дійшов саме такого висновку.

Крім того, ЄСПЛ не встановив, що сплата відповідних внесків становила для заявника надмірний тягар, враховуючи, що заявник не надав жодного відповідного аргументу з цього приводу. Тому ЄСПЛ визнав заяву в цій частині явно необґрунтованою та відхилив її.

Висновок

Заяву було визнано неприйнятною та відхилено

Ухвала в цій справі прийнята 3 вересня 2024 року, оприлюднена 19 вересня 2024 року та є остаточною.