

Обставини справи

Хорватська організація телерадіомовлення «Хорватське радіо і телебачення» (далі – установа-заявник), яка відповідно до законодавства Хорватії за своїм юридичним статусом вважалася державною установою (*javna ustanova*), у жовтні 2009 року провела внутрішній аудит, який виявив, що співробітник її фінансового відділу А.К., що діяв безпосередньо або через посередника М.П., який також був працівником організації, сплатив від її імені гонорари за послуги зовнішнього перекладу 176 особам, які ніколи ці послуги не надавали. Після отримання оплати ці фіктивні зовнішні підрядники повертали виплачені суми А.К. або М.П., залишаючи близько 5% від отриманих сум як комісію. В результаті установа-заявник втратила близько 7 500 000 хорватських кун (HRK), тобто приблизно 995 421 євро (EUR).

А.К. був звільнений, він помер на початку 2010 року, тому кримінальну справу проти нього не порушували.

У 2010 та 2011 роках установа-заявник подала понад сотню цивільних позовів про безпідставне збагачення проти різних осіб, які отримали вищезазначені виплати. За результатами розгляду цих позовів національні суди, застосовувавши різні положення Закону про зобов'язання, ухвалили протилежні рішення. Приблизно в половині цих справ національні суди ухвалювали рішення на користь установи-заявника, тоді як в іншій вони ухвалювали рішення на користь відповідачів, залежно від того, який саме суд другої інстанції переглядав рішення. Зокрема, установа-заявник стверджувала, що всі справи, розглянуті в апеляційному порядку Окружним судом міста Загреба або Окружним судом міста Пули, завершилися тим, що ці суди ухвалили рішення проти неї.

Справа *CROATIAN RADIO-TELEVISION v. Croatia* стосувалася двадцяти таких цивільних справ, вісімнадцять з яких розглядалися в першій інстанції в Загребському муніципальному суді, а решта дві – у Муніципальних судах міст Пули та Сесвете відповідно. У п'яти з цих двадцяти справ муніципальні суди ухвалили рішення на користь установи-заявника.

У цих двадцяти справах дев'ятнадцять рішень судів першої інстанції були переглянуті в апеляційному порядку Окружним судом міста Загреба, а одна – Окружним судом міста Пули. У всіх цих справах окружні суди у період між 15 січня 2013 року та 22 вересня 2015 року ухвалили рішення на користь відповідачів.

Згодом у кожній із цих двадцяти справ установа-заявник одночасно подала (а) надзвичайні касаційні скарги з питань права (*izvanredna revizija*) відповідно до положень статті 382(2) Закону про цивільну процедуру до Верховного суду з метою забезпечення єдності судової практики, і (b) конституційну скаргу. У своїх касаційних скаргах з питань права установа-заявник стверджувала, що результат провадження залежав від розв'язання певних питань права, які були важливими для забезпечення однакового застосування закону, оскільки щодо цих правових питань

існувала суперечлива судова практика судів другої інстанції. Вона також навела приклади цієї суперечливої судової практики.

В одній із цих двадцяти справ (заява № 62358/19) Верховний суд визнав надзвичайну скаргу установи-заявника з питань права прийнятною, але відхилив її по суті. У решті дев'ятнадцяти справ у рішеннях, ухвалених у період з 31 жовтня 2017 року по 27 березня 2019 року, Верховний суд визнав неприйнятними надзвичайні касаційні скарги установи-заявника, оскільки порушені питання не були важливими для забезпечення однакового застосування закону. Він підкреслив, що порушені правові питання повинні мати загальний характер, аби правовий висновок, прийнятий щодо такого питання, міг бути застосований в майбутньому в необмеженій кількості випадків. За відсутності такого питання права загального характеру просте посилання на рішення, у яких інші суди постановили інакше, не могло зробити порушене питання права важливим і, як наслідок, дати підстави вважати надзвичайну касаційну скаргу прийнятною.

Водночас у низці інших справ, пов'язаних із тими ж подіями, в яких національні суди ухвалювали рішення на користь установи-заявника, Верховний суд визнав подані відповідачами надзвичайні касаційні скарги прийнятними. Потім він скасував оскаржувані судові рішення та повернув справи до судів першої інстанції на новий розгляд, оскільки суди нижчих інстанцій не змогли встановити деякі важливі факти.

Що стосується конституційних скарг установи-заявника, Конституційний суд визнав кожну з них непринятною з огляду на відсутність процесуальної правоздатності установи-заявника, ухваливши, що вона не є достатньо незалежною від держави, аби вважатися носієм конституційних прав.

Оцінка Суду

Прийнятність

Головне питання полягало в тому, чи вважалася установа-заявник як «неурядова організація» за змістом статті 34 Конвенції, що давало їй право звертатися із індивідуальною заявою. ЄСПЛ відповів на нього ствердно з огляду на такі міркування.

Установа-заявник не здійснювала державних повноважень і не була створена «для цілей державного управління», натомість вона надавала державну послугу, яка полягала в управлінні певною кількістю національних телевізійних і радіо каналів. Вся діяльність установи-заявника охоплювалася юрисдикцією звичайних судів, за винятком повноважень приймати підзаконні акти, відповідність яких Конституції та законам перевірялася адміністративними судами, однак цей факт не був вирішальним для визначення її як «неурядової організації». З огляду на висновок Конституційного суду щодо відсутності процесуальної правоздатності установи-заявника, ця справа відрізняється від попередніх справ, ініційованих громадськими організаціями телерадіомовлення у ЄСПЛ. Хоча за конкретних обставин цих справ

критерії, що були предметом розгляду в ЄСПЛ і Конституційному суді, були дуже схожими, висновок Конституційного суду ґрунтувався на судовій практиці ЄСПЛ та його попередниці – Європейської комісії з прав людини, щодо *locus standi* загалом, а не на більш конкретній судовій практиці щодо *locus standi* громадських організацій телерадіомовлення, і не містив детального аналізу законодавства. Таким чином, ЄСПЛ не міг покладатися на цей висновок.

Установа-заявник була заснована державою, її статут мав бути затверджений Парламентом, її ресурси були значною мірою державними, вона надавала послуги телерадіомовлення та інші послуги в інтересах громадськості, і була зобов'язана укласти з Урядом угоду, яка визначала її програмні обов'язки та їх фінансування. Крім того, її Генеральний директор, значна більшість членів Наглядової ради та Програмної ради, а також усі члени Ради електронних медіа були призначені Парламентом.

Разом з тим, що стосується, серед іншого, вимог до надання публічних послуг, викладених у Законі про Хорватське телерадіомовлення, установа-заявник не перебувала під керівництвом держави, але користувалася свободою ЗМІ, гарантованою Конституцією та відповідними актами законодавства, і була незалежною у своїй діяльності. Вона діяла під контролем незалежного регуляторного органу, не мала монополії на телебачення чи радіомовлення та діяла у секторі, відкритому для конкуренції, що було важливим фактором. Той факт, що установа-заявник значною мірою залежала від державних ресурсів – її діяльність фінансувалася коштом щомісячної ліцензійної (користувацької) плати, яку вона встановлювала сама – не був вирішальним критерієм. Відповідно, законодавча влада розробила структуру, покликану гарантувати редакційну незалежність установи-заявника та її інституційну автономію. Тому не можна сказати, що установа-заявник перебувала під «державним контролем».

Таким чином, установа-заявник, кваліфікувалася як «неурядова організація» у значенні статті 34 Конвенції, і тому мала право подати індивідуальну заяву до ЄСПЛ.

Стверджуване порушення пункту 1 статті 6 та статті 14 Конвенції з огляду на різну практику національних судів

Установа-заявник скаржилася на суперечливу прецедентну практику національних судів, оскільки у двадцяти цивільних провадженнях, про які йде мова, національні суди ухвалили рішення проти неї, тоді як у низці інших справ, що впливали з тієї ж сукупності обставин, вони ухвалили рішення на її користь. Вона також скаржилася на те, що замість узгодження різної судової практики нижчих судів Верховний суд сам став джерелом невизначеності, визнавши неприйнятними або відхиливши подані установою-заявником надзвичайні касаційні скарги з питань права, визнавши при цьому прийнятними такі самі касаційні скарги, подані в інших подібних справах іншою стороною.

Спочатку ЄСПЛ зазначив, що відповідні принципи щодо стверджуваних порушень пункту 1 статті 6 Конвенції з огляду на різну практику національних судів

узагальнено ним у справах *Nejdet Şahin and Perihan Şahin v. Turkey* [ВП] та *Lupeni Greek Catholic Parish and Others v. Romania* [ВП] (витяги).

ЄСПЛ зазначив, що необхідно визнати, що територіальні відмінності в прецедентній практиці національних судів існували на той час, коли суди другої інстанції в цих справах ухвалювали свої рішення проти заявника.

Проте ЄСПЛ зазначив, що Верховний суд в інших справах, у яких він визнав прийнятними надзвичайні або звичайні касаційні скарги, подані відповідачами, детально виклав відповідні правові питання, які повинні були бути розглянуті у справах про неправомірне збагачення через поведінку А.К. Оскільки суди нижчої інстанції не розглянули ці питання і, таким чином, не встановили всі обставини справи, Верховний суд передав справи до судів першої інстанції, оскільки самостійно встановити ці обставини він не міг. Крім того, в одній із таких справ Верховний суд ухвалив, що судами нижчих інстанцій були встановлені всі відповідні обставини, і що норми матеріального права було застосовані ними правильно. Це означало, що національне законодавство передбачало механізм для подолання суперечностей у прецедентному праві судів другої інстанції, і що цей механізм було застосовано.

Нарешті, було відомо, що рішення другої інстанції у цих справах були винесені в період між 15 січня 2013 року та 22 вересня 2015 року, тобто до того, як Верховний суд розробив керівні принципи (*guidelines*) щодо того, як слід розглядати всі подібні справи про неправомірне збагачення, і тому вони не могли бути вирішені відповідно до них. Проте, на думку ЄСПЛ, цей факт сам по собі не є достатнім для порушення принципу правової визначеності.

З огляду на наведені вище міркування, ЄСПЛ не надав особливого значення стверджуванню невідповідностей у судовій практиці самого Верховного суду, на яких рішуче наголошувала установа-заявник, і які стосувалися не застосування норм матеріального права щодо безпідставного збагачення, а критеріїв прийнятності для подання екстраординарної касаційної скарги. Зокрема, ці стверджувані невідповідності стосувалися оцінки того, чи є певне питання права важливим для однакового застосування закону, тобто застосування встановленого законом критерію, пов'язаного з публічною роллю Верховного суду, при застосуванні якого цей Суд за своєю природою повинен користуватися широким розсудом.

У будь-якому випадку, ЄСПЛ вважав, що оскільки Верховний суд вже розробив керівні принципи щодо того, як слід розглядати певну групу подібних справ для досягнення однакового застосування закону, йому не потрібно було робити це в кожній майбутній подібній справі. Зокрема, ЄСПЛ послався на думку, наведену у Висновку КРЄС № 20 (2017) про роль судів у забезпеченні єдності застосування закону, згідно з якою відповідальність верховних судів забезпечувати та підтримувати однаковість судової практики не слід розуміти як вимогу верховного суду втручатися якомога частіше, і що проблему існування суперечливих рішень

судів нижчих інстанцій не можна вирішити шляхом надання необмеженого доступу до верховного суду.

Висновок

Відсутність порушення пункту 1 статті 6 Конвенції (право на справедливий суд).

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