

*член Комісії з питань правової реформи при Президентові України,
член Науково-консультативних рад Конституційного Суду України,
Верховного Суду та Національної асоціації адвокатів України, член Вищої
кваліфікаційної комісії суддів України, кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України*
Олександр Михайлович Дроздов

Польські закони 2017 року щодо зниження віку виходу на пенсію суддів та прокурорів суперечать законодавству ЄС

З набуттям чинності Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони набувають актуальності рішення Суду Європейського Союзу.

Одним з таких рішень є рішення від 5 листопада 2019 року по справі С-192/18 Велика Палата Суд Європейського Союзу (Люксембург) підтримала позов Венеціанської Комісії (далі – Комісія) проти Республіки Польща¹ щодо невиконання зобов'язань та визнала, що ця держава-член не виконала свої зобов'язання згідно із законодавством ЄС, а саме статтею 157 *Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС)* і статей 5 (а) і 9 (1) (f) *Директиви 2006/54/ЄС Європейського парламенту і Ради Європейського Союзу* від 5 липня 2006 року (*Директива 2006/54/ЄС*) та абзац 2 пункту 1 статті 19 *Договору про Європейський Союз (ДЄС)* щодо реалізації принципу рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків і жінок в питаннях зайнятості та професії.

Задля наочності наведемо зміст названих положень.

Так статтею 157 *Договору про функціонування Європейського Союзу* встановлено:

«1. Кожна держава-член має забезпечити застосування принципу рівної оплати праці чоловіків і жінок за рівну працю або працю рівної цінності.

¹ Текст рішення Суду ЄС англійською мовою див.:

http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?docid=219725&text=&dir=&doclang=EN&part=1&occ=first&mode=lst&pageIndex=0&cid=369995; Думка Генерального адвоката Суду ЄС Танчева ЄС англійською мовою див.:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=6EDEC9B9E644A4662CC7AA19AEE349CF?text=&docid=215261&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=369995>.

2. Для цілей цієї статті «оплата» означає звичайну базову або мінімальну заробітну плату або оклад і будь-які інші виплати, будь то в грошовій або натуральній формі, які працівник отримує прямо або побічно щодо своєї роботи від свого роботодавця. ,

Рівна оплата без дискримінації за ознакою статі означає:

а) оплата за ту ж роботу за відрядними розцінками розраховується на основі однієї і тієї ж одиниці виміру;

(b) оплата за роботу за ставками часу повинна бути однаковою для тієї ж роботи.

3. Європейський парламент і Рада, діючи відповідно до звичайної законодавчої процедури і після консультацій з Економічним і соціальним комітетом, вживають заходів для забезпечення застосування принципу рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків і жінок в питаннях зайнятості й роді занять, включаючи принцип рівної оплати за рівну працю або працю рівної цінності.

4. З метою забезпечення повної рівності на практиці між чоловіками і жінками в трудового життя принцип рівного ставлення не повинен заважати жодній державі-члену зберігати або вживати заходів, що передбачають конкретні переваги, з тим щоб особами відповідної статі було легше займатися професійною діяльністю або запобігати чи компенсувати недоліки у професійній кар'єрі».

До речі Комісія наполягала на порушенні статті 157 *Договору про функціонування Європейського Союзу* у світлі статті 47 (Право на ефективне оскарження і доступ до неупередженого суду) *Хартії основних прав Європейського Союзу (Хартія)*. У даній статті *Хартії* зазначається наступне:

«Кожна особа, чиї суб'єктивні права і свободи, гарантовані правом Союзу, були порушені, має право на ефективне оскарження до суду при дотриманні умов, передбачених у цій статті.

Кожна особа має право на справедливий, публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, який попередньо встановлений законом. Кожна особа може користуватися послугами адвоката, захищати себе і мати представника.

Тим, хто не має достатньо коштів, надається правова допомога в тій мірі, в якій дана допомога необхідна для забезпечення ефективного доступу до правосуддя».

Також у статтях 5 (а) і 9 (1) (f) *Директиви 2006/54/ЄС* зазначається наступне:

«...

Глава 2 (Рівне ставлення у професійному плані соціального страхування)

Стаття 5 (Заборона дискримінації)

Без шкоди дії Статті 4 не повинно бути ніякої прямої або непрямої дискримінації за ознакою статі в професійних планах соціального страхування, зокрема, щодо:

(а) сфери застосування таких планів і умов доступу до них.

...»;

«Стаття 9 (Приклади дискримінації)

1. Положення, що суперечать принципу рівного ставлення, включають такі, засновані на статі, які прямо або побічно:

...

(f) закріплюють різний вік виходу на пенсію;

...».

У пункті 1 статті 19 *Договору про Європейський Союз* йдеться про наступне:

«...

Стаття 19

1. Суд Європейського Союзу включає в себе Суд, Суд і спеціалізовані трибунали². Він забезпечує дотримання права в ході тлумачення і застосування Договорів.

² Спеціалізовані трибунали - судові органи, наділені спеціальною юрисдикцією (повноваженнями з розгляду і вирішення суворо визначених категорій правових спорів).

Держави-члени встановлюють способи оскарження, необхідні для забезпечення ефективного судового захисту в сферах, що регулюються правом Союзу.

...»

Нагадаю, що позов щодо невиконання зобов'язань, спрямований проти держави-члена, яка не виконала своїх зобов'язань відповідно до законодавства Європейського Союзу, може бути порушений Комісією або іншою державою-членом. Якщо Суд визнає, що відбулося невиконання зобов'язань, відповідна держава-член повинна негайно виконати рішення суду. Якщо Комісія вважає, що держава-член не виконала рішення, вона може вживати подальші дії, що накладають фінансові стягнення. Однак якщо про заходи щодо введення в дію директиви не було повідомлено Комісію, Суд Європейського Союзу може, за пропозицією Комісії, накласти штраф на стадії первинного рішення.

Отже суть порушень з боку Польщі полягала в тому, що по-перше, встановивши різний пенсійний вік для чоловіків та жінок, які були суддями чи прокурорами у Польщі та, по-друге, шляхом зниження пенсійного віку суддів звичайних судів, надаючи Міністру юстиції повноваження продовжувати термін служби цих суддів.

Закон Республіки Польща від 12 липня 2017 року знизив пенсійний вік суддів звичайних судів та прокурорів, а також вік виходу на пенсію суддів Верховного суду (Sąd Najwyższy) до 60 років для жінок та 65 років для чоловіків, тоді як цей вік раніше був 67 років для обох статей. Крім того, цей закон надав Міністру юстиції повноваження продовжувати термін служби суддів звичайних судів за встановленим таким чином новим пенсійним віком, який залежить від статі. Оскільки Комісія вважала, що ці закони суперечать законодавству ЄС³, вона подала позов щодо невиконання зобов'язань до Суду.

По-перше, Суд звертає увагу на різницю, запроваджену цим законом щодо пенсійного віку, що застосовується відповідно до жінок-суддів та жінок-прокурорів, а також до чоловіків-суддів та чоловіків-прокурорів. У

До них відносяться "Трибунал у справах публічної служби Європейського Союзу" та інші спеціалізовані трибунали, які можуть бути засновані в подальшому рішеннями Ради.

³ Стаття 157 ДФЄС; Статті 5 (а) та 9 (1) (ж) Директиви 2006/54 / ЄС Європейського Парламенту та Ради від 5 липня 2006 р. Про імплементацію принципу рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків і жінок у питаннях зайнятості (2006 р., стор. 23); та другий підпункт статті 19 (1) ДЕС у світлі статті 47 Хартії основних прав Європейського Союзу.

зв'язку з цим він вказує, перш за все, на те, що пенсія за вислугу років, на яку мають право судді та прокурори, підпадає під дію статті 157 *ДФЄС*, згідно якої кожна держава-член повинна забезпечити принцип рівної оплати праці працівників чоловічої та жіночої статі за рівну виконану роботу. Розглянуті пенсійні схеми також підпадають під дію положень *Директиви 2006/54/ЄС*, яка присвячена рівному соціальному забезпеченню. Далі Суд вважає, що цей закон вводить прямо дискримінаційні умови, засновані на статі, зокрема стосовно часу, коли зацікавлені особи можуть мати фактичний доступ до переваг, передбачених відповідними пенсійними схемами. Нарешті, він відкидає аргумент Республіки Польща, що таким чином встановлені відмінності між жінками-суддями та жінками-прокурорами, чоловіками-суддями та чоловіками-прокурорами щодо віку, в якому вони мають доступ до пенсії, є мірою позитивної дискримінації. Ці відмінності не компенсують недоліків, яким піддається кар'єра жінок-державних службовців, не допомагають їм у їхньому професійному житті та не надають вирішення проблем, з якими вони можуть зіткнутися у процесі своєї кар'єри. Відповідно Суд дійшов висновку, що спірне законодавство порушує статтю 157 *ДФЄС* та *Директиву 2006/54*.

По-друге, Суд розглядає положення, що полягає у наданні Міністру юстиції повноваження вирішувати, чи слід уповноважувати суддів звичайних судів продовжувати виконувати свої обов'язки після досягнення пенсійного віку, який було знижено. Зокрема, з урахуванням рішення від 24 червня 2019 року Комісія проти Польщі (Незалежність Верховного Суду)⁴, вона, насамперед, приймає позицію щодо застосовності та обсягу дії другого підпункту статті 19 (1) *ДЄС*, що зобов'язує держави-члени надати засоби правового захисту, достатні для забезпечення ефективного правового захисту у сферах, що охоплюються законодавством ЄС. У ньому йдеться про те, що звичайні польські суди можуть бути покликані вирішувати питання, пов'язані із законодавством ЄС, і тому вони повинні відповідати вимогам, притаманним такому захисту. Для того, щоб переконатися, що суди можуть запропонувати цей захист, важливим є збереження їх незалежності.

Відповідно до усталеної судової практики, така незалежність вимагає, щоб відповідний суд здійснював свої функції повністю автономно та неупереджено. У зв'язку з цим Суд зауважує, що той факт, що такому суб'єкту, як Міністр юстиції, надано повноваження приймати рішення про продовження періоду діяльності судді після настання пенсійного віку, недостатньо саме по собі для висновку, що принцип незалежності було

⁴ Справа: Комісія проти Польщі C-619/18 (Незалежність Верховного Суду)

порушено. Однак Суд зауважує, що фактичні умови та детальні процедурні правила, що регулюють повноваження приймати рішення, в даному випадку є такими, що викликають розумні сумніви щодо непідпорядкованості відповідних суддів зовнішнім факторам та щодо їх нейтральності. По-перше, критерії, на підставі яких Міністр покликаний прийняти своє рішення, є надто розпливчастими і неперевіреними, і це рішення не потребує будь-якого обґрунтування і не може бути оскаржене в судовому процесі. По-друге, тривалість періоду, протягом якого судді зобов'язані чекати рішення Міністра, вирішується самим Міністром.

Крім того, згідно з встановленою судовою практикою, необхідна невразливість суддів до будь-якого зовнішнього втручання чи тиску вимагає певних гарантій, що відповідають вимогам захисту осіб, які мають завдання вирішувати спори, наприклад гарантій проти усунення з посади. Принцип непорушності вимагає, зокрема, щоб судді могли залишатися на посаді за умови, що вони не досягли обов'язкового пенсійного віку або до закінчення терміну їх повноважень, якщо мандат призначений на визначений строк. Хоча він не є абсолютним, не може бути винятків із цього принципу, якщо вони не будуть гарантовані законними та переконливими підставами з дотриманням принципу пропорційності. У конкретному випадку поєднання заходів, що знижують нормальний пенсійний вік суддів звичайних судів, та заходів, що полягають у наданні Міністру юстиції свободи дозволяти суддям продовжувати виконувати свої обов'язки після досягнення нового пенсійного віку, встановлюючи таким чином 10 років для жінок-суддів і 5 років для чоловіків-суддів не відповідає принципу непорушності. Таке поєднання заходів створює у свідомості людей розумні сумніви щодо того, що нова система, можливо, була призначена для того, щоб Міністр міг усунути певні групи суддів, зберігаючи інших суддів на посаді. Крім того, оскільки рішення Міністра не підпадає під будь-які часові обмеження, і відповідний суддя залишається на посаді до прийняття рішення, будь-яке негативне рішення міністра може бути прийняте після того, як відповідна особа залишилася на посаді після досягнення нового пенсійного віку.