



—
Верховний
Суд


ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

ЗРАЗКОВІ СПРАВИ

(аналітичний огляд)

2019

ЗМІСТ

	1. Інститут зразкової справи як процесуальна новела	2
	2. Кількість зразкових справ, розглянутих Верховним Судом	4
	3. Огляд зразкових справ, розглянутих Верховним Судом	5
	4. Підстави для відмови у відкритті провадження у зразковій справі	14

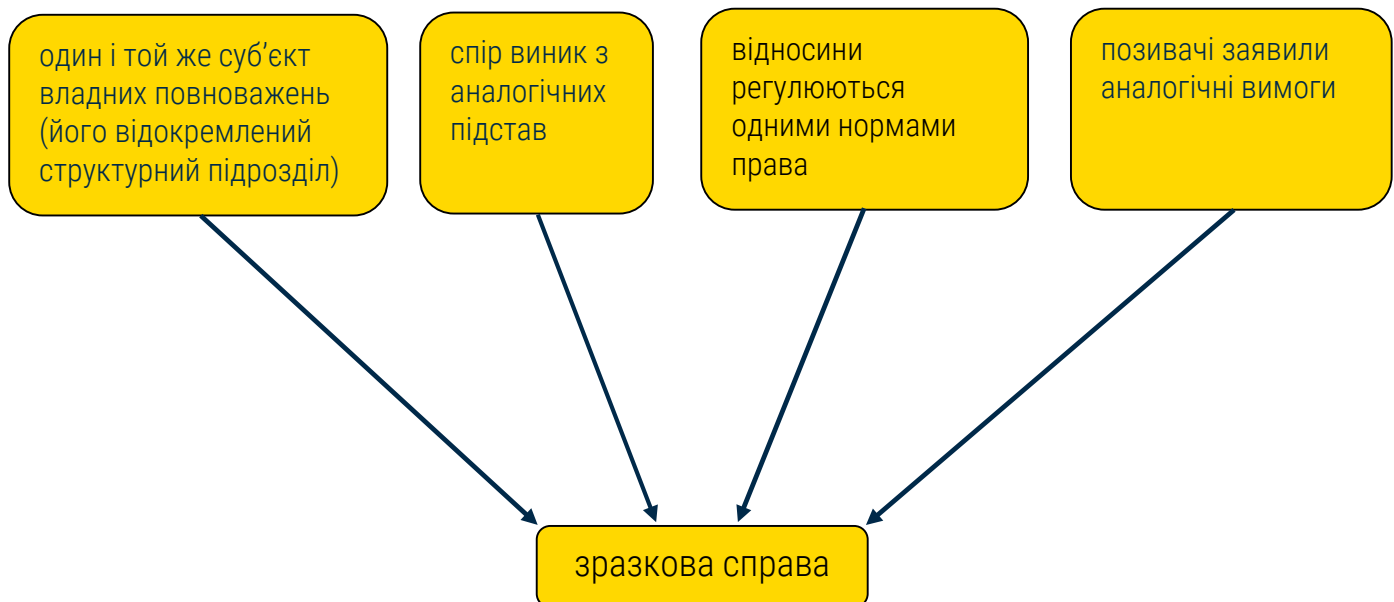


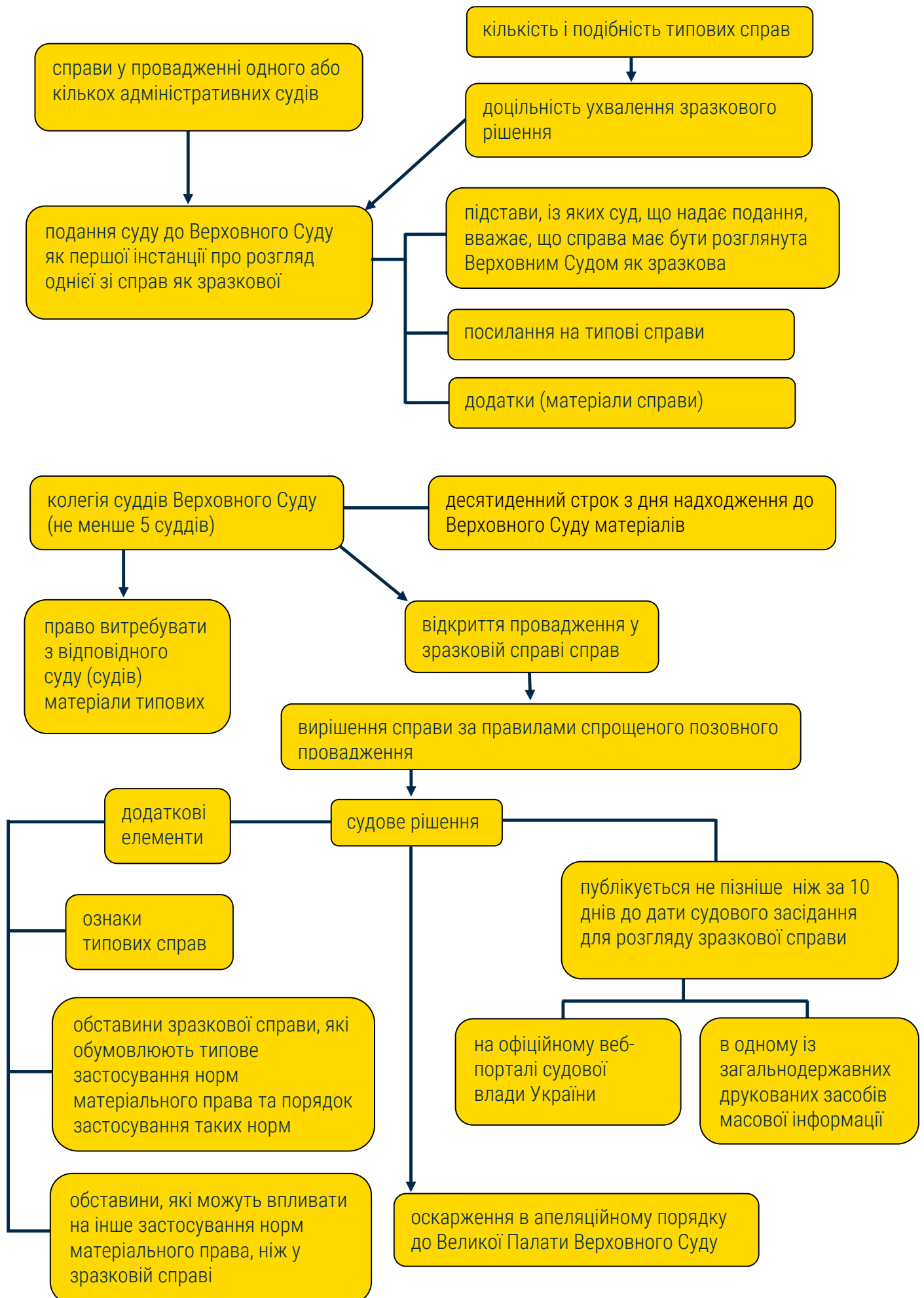
1. Інститут зразкової справи як процесуальна новела

Кодекс адміністративного судочинства України в редакції Закону України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII, який набрав чинності 15 грудня 2017 року, на відміну від інших процесуальних кодексів, вперше закріпив, зокрема, такі нові юридичні категорії, як «типова справа» і «зразкова справа», а також особливості провадження у типових та зразкових справах. Аналіз правових норм щодо названих категорій справ показує, що розгляд типової справи можливий лише після вирішення зразкової справи.

Термін «зразкова адміністративна справа» є новелою Кодексу адміністративного судочинства України. Важливо, що Верховний Суд розглядає таку категорію справ як суд першої інстанції за поданням одного або декількох адміністративних судів, у провадженні якого перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення (частина перша статті 290 Кодексу адміністративного судочинства України). Переглянути таке рішення в апеляційному порядку може Велика Палата Верховного Суду (частина одинадцята статті 290 КАС України).

Ознаки зразкової справи:







2. Кількість зразкових справ, розглянутих Верховним Судом

Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду розпочав формування практики щодо розгляду зразкових справ та ухвалення зразкових рішень.

Станом на 1 травня 2019 року Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду розглянув 70 зразкових справ:

ухвалив 13 рішень у зразкових справах, із яких **6 набрали законної сили**;

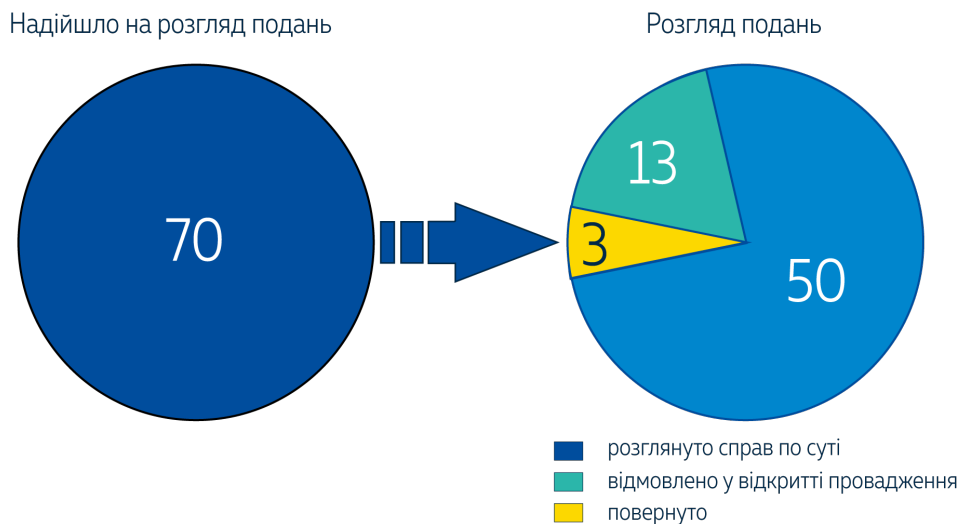
постановив 50 ухвал про відмову у відкритті провадження;

постановив 3 ухвали про повернення подання про розгляд справи як зразкової.

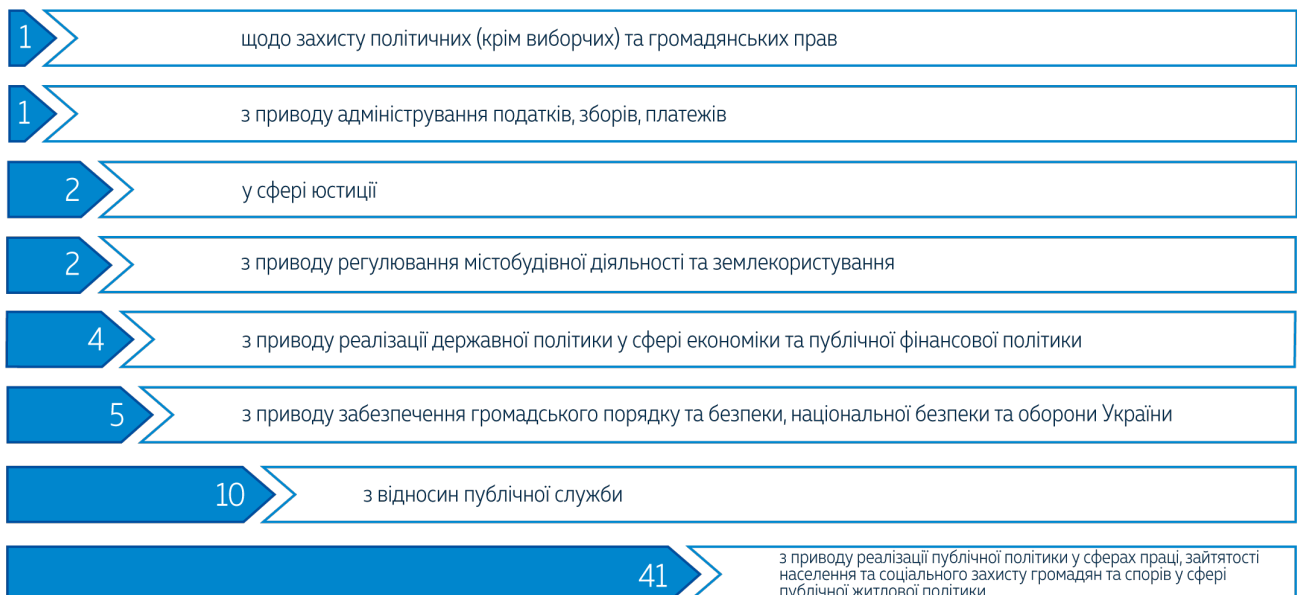
Розгляд 4 справ ще триває.

7 рішень були оскаржені в апеляційному порядку, включаючи 2 справи, щодо яких апеляційне провадження Великою Палатою не завершено.

Показники розгляду подань про розгляд типових справ як зразкових справ Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду



Показники розгляду подань про розгляд типових справ як зразкових справ за категоріями адміністративних справ Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду





3. Огляд зразкових справ, розглянутих Верховним Судом



Верховний Суд розглянув зразкову справу № 820/6514/17 щодо перерахунку пенсій пенсіонерам Міністерства внутрішніх справ України з урахуванням грошового забезпечення поліцейських. Суть спору полягала у тому, що позивач – пенсіонер органів внутрішніх справ, якому з 1 січня 2015 року призначена пенсія за вислугу років і якому відповідач – орган Пенсійного фонду України – не перерахував пенсію відповідно до грошового забезпечення поліцейських. Неможливість перерахувати та виплатити пенсію позивачеві мотивував відсутністю коштів у Державному бюджеті України.

Зразковим рішенням від 15 лютого 2018 року було задоволено позовні вимоги фізичної особи до Головного управління Пенсійного фонду України в Харківській області. Велика Палата не переглядала зазначене судове рішення.

Правовий висновок за результатами розгляду зазначеної адміністративної справи полягає в такому.

Відповідно до Закону України від 23 грудня 2015 року № 900-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їх сімей», статті 63 Закону України від 9 квітня 1992 року № 2262-XII «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» зміна грошового забезпечення поліцейських, яке за своїми складовими є ідентичним складовим колишніх працівників міліції, але за розміром більшим, є безумовною підставою для перерахунку пенсії позивача як колишнього працівника міліції на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції», яка набрала чинності 2 грудня 2015 року.

Згідно зі статтею 51 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» позивач має право на перерахунок пенсії з першого числа місяця, що йде за місяцем, в якому настали обставини, що тягнуть за собою зміну розміру пенсії.

Суд також зазначив, що посилення відповідача на відсутність коштів на проведення виплати пенсії в перерахованому розмірі порушує право мирно володіти своїм майном, гарантоване статтею 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Таким чином, Суд дійшов висновку, посилаючись на рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кечко проти України» від 8 листопада 2005 року, що органи державної влади не можуть посылатися на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань.

Детальніше з текстом рішення, ухваленого Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 15 лютого 2018 року у справі № 820/6514/17, яке набрало законної сили 17 березня 2018 року, можна ознайомитися у ЄДРСР за посиланням <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72290243>.



Верховний Суд вирішив зразкову справу № 802/2196/17-а щодо нескладання нової довідки про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсії. Суть спору полягала у тому, що позивач просив визнати протиправною бездіяльність Ліквідаційної комісії територіального Управління Міністерства внутрішніх справ України щодо нескладання нової довідки про розмір грошового забезпечення для перерахунку йому пенсії, оскільки, на думку позивача, комісія протиправно не включила в довідку всі види грошового забезпечення, які нараховувалися йому під час проходження служби, та зазначила премії в розмірі, меншому від того, що він отримував.

Зразковим рішенням від 12 березня 2018 року Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду повністю відмовив у задоволенні позовних вимог фізичної особи до Ліквідаційної комісії Управління Міністерства внутрішніх справ України в Вінницькій області. Зазначене судове рішення було залишене без змін постановою Великої Палати Верховного Суду від 12 грудня 2018 року.

Правовий висновок за результатами розгляду зазначеної адміністративної справи полягає в такому.

Відповідно до частин третьої та четвертої статті 63 Закону України від 9 квітня 1992 року № 2262-XII «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (у редакції, чинній на момент виникнення права на перерахунок пенсії) перерахунок пенсій особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ України (міліції), які мають право на пенсійне забезпечення або одержують пенсію на умовах цього Закону, здійснюється з урахуванням видів грошового забезпечення, щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством для поліцейських.

Усі призначені за цим Законом пенсії підлягають перерахунку у зв'язку з підвищенням грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за цим Законом, на умовах, у порядку та розмірах, передбачених Кабінетом Міністрів України.

До змін в грошовому забезпеченні поліцейських, встановлених постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» та Порядком та умовами виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів МВС із специфічними умовами навчання, затвердженими наказом Міністерства внутрішніх справ України від 6 квітня 2016 року № 260, постановою Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2001 року № 1294 «Про упорядкування структури та умов грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» та наказом Міністерства внутрішніх справ України від 31 грудня 2007 року № 499 «Про впорядкування структури та умов грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ», було передбачено порядок і розміри встановлення надбавки за виконання особливо важливих завдань під час проходження служби, зокрема, за виконання спеціальних завдань.

Порядок проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 року № 45. Пунктом 1 цього Порядку передбачено, що перерахунок раніше призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» пенсій проводиться у разі прийняття рішення Кабінетом Міністрів України про зміну розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення для відповідних категорій військовослужбовців, осіб, які мають право на пенсію за Законом, або у зв'язку із введенням для них нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, установлених законодавством.

Відповідно до абзацу сьомого пункту 5 зазначеного Порядку додаткові види грошового забезпечення (надбавки, доплати, підвищення) та премії, скасовані чи такі, що не виплачуються на момент виникнення права на перерахунок пенсії за відповідною посадою (посадами), крім зазначених в абзаці шостому цього пункту, для перерахунку пенсії не враховуються. Положення абзаців п'ятого, сьомого пункту 5 цього Порядку відповідають висновкам ЄСПЛ, викладеним у пункті 23 рішення від 8 листопада 2005 року у справі «Кечко проти України» (заява № 63134/00).

Суд дійшов висновку, що надбавка за виконання особливо важливих завдань, яку отримував позивач, правомірно не вказана в довідці про розмір грошового забезпечення, а підстав для врахування премії у розмірі, як отримував позивач, немає, оскільки таких надбавок і премій не отримували на момент перерахунку поліцейські на відповідних посадах.

Водночас на момент звернення з позовом до суду пенсійний орган провів перерахунок пенсії позивача виходячи з середнього розміру премії за грудень 2015 року, що перевищує середній розмір премії за січень 2016 року. Тому Велика Палата Верховного Суду в цій конкретній справі позбавлена можливості зобов'язати відповідача врахувати у грошовому забезпеченні для перерахунку пенсії середній розмір премії за січень 2016 року, що відповідає нормі абзацу п'ятого пункту 5 Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», замість помилково зазначеного відповідачем середнього розміру премії за грудень 2015 року. Таке рішення призведе до зменшення розміру пенсії позивача, тобто погіршить його становище в порівнянні з тим, що існувало на момент звернення з цим позовом до суду.

Детальніше з текстом рішення, ухваленого Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 12 березня 2018 року у справі № 802/2196/17-а, можна ознайомитися у ЄДРСР за посиланням <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72694799>.

Із текстом постанови Великої Палати Верховного Суду від 12 грудня 2018 року можна ознайомитися у ЄДРСР за посиланням <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79112740>.



На розгляді Верховного Суду перебувала зразкова справа № 806/3265/17 щодо форми виготовлення паспорта громадянина України. Суть спору полягала у тому, що

позивач звернулася до суду з позовом, заперечуючи проти виготовлення паспорта громадянина України у формі картки з безконтактним електронним носієм, який міститиме її персональні дані.

26 березня 2018 року було прийнято зразкове рішення про правильне застосування норм законодавства щодо дій/бездіяльності територіального органу Державної міграційної служби України щодо відмови особі в оформленні паспорта громадянина України у формі паспортної книжечки зразка 1994 року з урахуванням критеріїв, визначених частиною другою статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема, законності, обґрунтованості, пропорційності та розсудливості.

За результатами перегляду цієї справи в апеляційному порядку Велика Палата 19 вересня 2018 року прийняла рішення, згідно з яким було надано дозвіл оформити та видати позивачці паспорт громадянина України у формі книжечки.

Правовий висновок за результатами розгляду зазначеної адміністративної справи полягає в такому.

Реалізація державних функцій має здійснюватися без примушення людини до надання згоди на обробку персональних даних. Їх обробка має здійснюватися в межах та на підставі тих законів України, на підставі яких виникають правовідносини між громадянами та державою. Впровадження новітніх технологій не повинно бути безальтернативним і примусовим. Ті, хто відмовляються приймати ці технології, повинні мати альтернативу – використання традиційних методів ідентифікації особи.

Під час розгляду справи Велика Палата Верховного Суду посилалася на конституційне право особи, передбачене статтею 32 Основного Закону, якою, зокрема, закріплено заборону збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім визначених законом випадків.

Велика Палата Верховного Суду ухвалила постанову у справі, частково задовольнивши позовні вимоги та зобов'язавши Коростенський районний відділ Управління Державної міграційної служби України в Житомирській області оформити та видати позивачці паспорт громадянина України у формі книжечки відповідно до Положення про паспорт громадянина України, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 року № 2503-XII.

Детальніше з текстом рішення, ухваленого Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 26 березня 2018 року у справі № 806/3265/17, можна ознайомитися за посиланням <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73139306>.

Із текстом постанови Великої Палати Верховного Суду від 19 вересня 2018 року можна ознайомитися у ЄДРСР за посиланням <http://www.reyestr.court.gov.ua/review/76822787>.



На розгляді Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду перебувала зразкова справа № 812/292/18 щодо скасування рішення про застосування штрафних санкцій та застосування пені за несплату або несвоєчасну сплату єдиного внеску.

Суть спору полягала у тому, що рішенням територіального органу Державної фіскальної служби України до комунальної установи, розташованої та зареєстрованої у податкових органах у зоні антитерористичної операції, були застосовані штрафні санкції та нарахування пені за невиконання обов'язків платника єдиного внеску в період з 14 квітня 2014 року до закінчення антитерористичної операції на підставі частини десятої та пункту 2 частини одинадцятої статті 25 Закону України від 8 липня 2010 року № 2464-VI «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Зразковим рішенням від 30 березня 2018 року було задоволено позовні вимоги Обласної комунальної установи «Луганський центр підтримки молодіжних ініціатив та соціальних досліджень» до Головного управління Державної фіскальної служби України у Луганській області. Вказане судове рішення було залишене без змін постановою Великої Палати Верховного Суду від 6 листопада 2018 року.

Правовий висновок за результатами розгляду зазначеної адміністративної справи полягає в такому.

Велика Палата Верховного Суду врахувала правову позицію Європейського суду з прав людини, викладену, зокрема, в рішенні від 14 жовтня 2010 року у справі «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06), щодо концепції якості закону, зокрема, доступності для зацікавлених осіб, чіткості та передбачуваності в застосуванні. У разі неоднозначного або множинного тлумачення прав та обов'язків осіб у національному законодавстві органи зобов'язані застосувати найбільш сприятливий для осіб підхід.

Надаючи правову оцінку обставинам цієї справи, Верховний Суд виходив із того, що перебування платників єдиного внеску на обліку в органах доходів і зборів, розташованих на території населених пунктів, де проводилася антитерористична операція, є підставою для зупинення застосування до таких платників заходів впливу та стягнення і відповідальності за порушення Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Органи доходів і зборів, а також платники єдиного внеску під час здійснення своїх повноважень та обов'язків застосовують приписи зазначеного Закону, оскільки правові та організаційні засади забезпечення збору та обліку єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, умови та порядок його нарахування і сплати та повноваження органу, що здійснює його збір та ведення обліку, передбачені саме цим Законом, норми якого є спеціальними в порівнянні з нормами Закону України від 2 вересня 2014 року № 1669-VII «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції».

Факт перебування платників єдиного внеску на обліку в органах доходів і зборів, розташованих на території населених пунктів, де проводиться антитерористична операція, є підставою для незастосування до таких платників заходів впливу та стягнення за невиконання обов'язків платника єдиного внеску.

Верховний Суд зазначив, що Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» не скасовує обов'язків платника єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а надає

можливість на період антитерористичної операції не виконувати їх у встановлені строки (своєчасно) та в повному обсязі.

Безпідставними є посилання податкового органу на неподання позивачем у порядку Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» заяви про звільнення від обов'язків, передбачених цим Законом, з огляду на те, що антитерористична операція, розпочата відповідно до Указу Президента України від 14 квітня 2014 року № 405/2014, триває, спірне рішення прийняте в період проведення цієї операції. Крім того, відповідальність урегульована окремою нормою пункту 9-4 Розділу VIII зазначеного Закону. Вимоги щодо заяви платника єдиного внеску як підстави для звільнення від виконання своїх обов'язків, визначених частиною другою статті 6 цього Закону, на період з 14 квітня 2014 року до закінчення антитерористичної операції, не можна виривати з контексту норми, яка вимагає системного аналізу положень у сукупності статей 6, 25 і пункту 9-4 розділу VIII Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Необхідність подання заяви обумовлена низкою підстав, зокрема визнання безнадійною недоїмки, яка підлягає списанню в порядку, передбаченому Податковим кодексом України для списання безнадійного податкового боргу. Таку заяву можна подати виключно після закінчення антитерористичної операції. Натомість, звільнення від відповідальності передбачено безпосередньо у Законі, в силу його прямої дії та не потребує додаткового звернення, оскільки норма встановлює «незастосування відповідальності, штрафних та фінансових санкцій» та вона адресована насамперед до осіб, наділених компетенцією застосовувати штрафні та фінансові санкції.

Детальніше з текстом рішення, ухваленого Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 30 березня 2018 року у справі № 812/292/18, можна ознайомитися у ЄДРСР за посиланням <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73108956>.

Із текстом постанови Великої Палати Верховного Суду від 6 листопада 2018 року можна ознайомитися у ЄДРСР за посиланням <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77911136>.



Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду розглянув зразкову справу № 805/402/18 щодо припинення виплати пенсії за віком внутрішньо переміщеній особі.

Суть спору полягала у тому, що позивач – пенсіонер, який отримує пенсію за віком, у зв'язку з проведенням бойових дій та антитерористичної операції в його населеному пункті вимушений був покинути своє постійне місце проживання та переїхати до іншого населеного пункту, де став на облік як внутрішньо переміщена особа. Проте місцеве територіальне управління Пенсійного фонду України з 1 квітня 2017 року припинило йому виплату пенсії з підстав, на думку позивача, не передбачених статтею 49 Закону України від 9 липня 2003 року № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», вказуючи на те, що реалізація прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на пенсійне забезпечення здійснюється з урахуванням актів Кабінету

Міністрів України. Позивач вважав такі дії протиправними й такими, що порушують його право на пенсійне забезпечення.

Чинний механізм виплати пенсій, який поєднує право на пенсію з реєстрацією пенсіонера як внутрішньо переміщеної особи, призвів до численних звернень до суду з адміністративними позовами внутрішньо переміщених осіб про визнання неправомірними дій та зобов'язання вчинити дії територіальними управліннями Пенсійного фонду України.

3 травня 2018 року у справі було ухвалено зразкове рішення Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду щодо задоволення позовних вимог фізичної особи до Бахмутського об'єднаного управління Пенсійного фонду України в Донецькій області. Це зразкове рішення було залишене без змін постановою Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2018 року.

Правовий висновок за результатами розгляду зазначеної адміністративної справи полягає в такому.

Реєстрація особи як внутрішньо переміщеної надає можливість державним органам врахувати її особливі потреби. Серед таких особливих потреб – доступ до належного житла та правової допомоги, доступ до спеціальних державних програм, зокрема адресних програм для внутрішньо переміщених осіб тощо. Очевидно, що статус внутрішньо переміщеної особи надає особі спеціальні, додаткові права (або «інші права», як зазначено в статті 9 Закону України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»), не звужуючи, між тим, обсяг конституційних прав, свобод особи та створюючи додаткові гарантії їх реалізації.

Нормативно-правовим актом, яким визначено підстави припинення пенсійних виплат (які є складовою порядку пенсійного забезпечення), є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Інші нормативно-правові акти у сфері правовідносин, врегульованих зазначеним Законом, можуть застосовуватися виключно за умови, якщо вони не суперечать цьому Закону.

На відміну від поняття «законодавство України», категорія «закон» не підлягає розширеному тлумаченню. Це нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою України в межах її повноважень. Зміни до закону вносяться за відповідно встановленою процедурою Верховною Радою України прийняттям закону про внесення змін. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України є підзаконними, а тому не можуть обмежувати права громадян, які встановлено законами. Умови, норми та порядок пенсійного забезпечення визначаються виключно законами про пенсійне забезпечення. Тому припинення пенсійних виплат (які є складовою порядку пенсійного забезпечення) не може регулюватися підзаконними актами.

Перелік підстав припинення виплати пенсії, визначений частиною першою статті 49 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», є вичерпним та передбачає можливість припинення виплати пенсії з інших підстав лише у випадках, передбачених законом.

Припинення виплати пенсії можливе лише за умови прийняття пенсійним органом відповідного рішення з підстав, визначених у статті 49 зазначеного Закону.

Водночас цим Законом не передбачено такої підстави припинення або призупинення виплати пенсії, як проведення верифікації за списками Служби безпеки України з підстав перевірки місця фактичного проживання.

Виходячи з правової, соціальної природи пенсій право громадянина на одержання призначеної йому пенсії не може пов'язуватися з такою умовою, як постійне проживання в Україні; держава відповідно до конституційних принципів зобов'язана гарантувати це право незалежно від того, де проживає особа, якій призначена пенсія, в Україні чи за її межами.

Такий підхід можна поширити не тільки на громадян, що виїхали на постійне місце проживання до інших держав, а й на внутрішньо переміщених осіб, які мають постійне місце проживання на непідконтрольній Уряду України території. У контексті справи, що розглядається, правовий зв'язок між державою і людиною, який передбачає взаємні права та обов'язки, підтверджується фактом набуття громадянства. Свобода пересування та вільний вибір місця проживання гарантується статтею 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України.

Розпорядження відповідача про припинення виплати пенсії позивачу, в якому не наведені мотиви такого рішення, не відповідає вимогам обґрунтованості, добросовісності, запобігання дискримінації, пропорційності, права особи на участь у процесі прийняття рішення.

Детальніше з текстом рішення, ухваленого Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 3 травня 2018 року у справі № 805/402/18, можна ознайомитися у ЄДРСР за посиланням <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73869341>.

Із текстом постанови Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2018 року можна ознайомитися у ЄДРСР за посиланням <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76945461>.



На розгляді Верховного Суду перебувала зразкова справа № 822/524/18 щодо переведення з пенсії по інвалідності на пенсію державного службовця.

Суть спору полягала у тому, що позивачці було призначено пенсію по інвалідності відповідно до Закону України від 9 липня 2003 року № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». При цьому вона продовжувала працювати на державній службі, а надалі була звільнена з посади відповідно до пункту 6 частини першої статті 83 Закону України від 10 грудня 2015 року № 899-VIII «Про державну службу».

Позивачка звернулася до Кам'янець-Подільського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Хмельницької області із заявою про переведення її з пенсії по інвалідності, призначеної відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», на пенсію по інвалідності державного службовця відповідно до вимог Закону України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII «Про державну службу». У задоволенні заяви було відмовлено з огляду на те, що право на призначення пенсії відповідно до Закону України від «Про державну службу» 2015 року особа набуде після досягнення шістдесятирічного віку.

Позивачка звернулася до суду з вимогою призначити пенсію по інвалідності відповідно до Закону України «Про державну службу» 1993 року на підставі пунктів 10, 12 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про державну службу» 2015 року. 4 квітня 2018 року було прийнято зразкове рішення про відсутність підстав для задоволення позову.

За результатами перегляду цієї справи в апеляційному порядку Велика Палата Верховного Суду 13 лютого 2019 року прийняла рішення, згідно з яким було визнано протиправними дії Кам'янець-Подільського об'єднаного управління ПФУ Хмельницької області щодо відмови у переведенні позивачки з пенсії по інвалідності на пенсію державного службовця. Було підтверджено, що існують підстави для скасування рішення суду першої інстанції та ухвалення нового – про задоволення позову з огляду на наявність у національному законодавстві правових «прогалин» щодо захисту прав людини та основоположних свобод, зокрема у сфері пенсійного забезпечення державних службовців, а також з метою реалізації положень статті 46 Конституції України щодо недопущення обмеження конституційного права громадян на достатній життєвий рівень громадян України, що потребують додаткових гарантій соціального захисту з боку держави.

Правовий висновок за результатами розгляду зазначеної адміністративної справи полягає в такому.

Закон не пов'язує нарахування пенсії по інвалідності з такою умовою, як досягнення конкретного віку. При цьому орган пенсійного фонду як суб'єкт владних повноважень трактував норми Закону на свій розсуд і віддав перевагу найменш сприятливому для позивачки тлумаченню законодавства України.

Європейський суд з прав людини у пунктах 52, 56 рішення від 14 жовтня 2010 року у справі «Щокін проти України» зазначив, що тлумачення й застосування національного законодавства є прерогативою національних органів. Суд, однак, зобов'язаний переконатися в тому, що спосіб, у який тлумачиться й застосовується національне законодавство, призводить до наслідків, сумісних із принципами Конвенції про захист прав людей та основоположних свобод з погляду тлумачення їх у світлі практики Суду. На думку ЄСПЛ, відсутність у національному законодавстві необхідної чіткості та точності, які передбачали можливість різного тлумачення, порушує вимогу «якості закону», передбачену Конвенцією, і не забезпечує адекватний захист від свавільного втручання публічних органів державної влади в майнові права заявника. Таким чином, у випадку існування неоднозначного або множинного тлумачення прав та обов'язків особи в національному законодавстві органи державної влади зобов'язані застосувати підхід, який був би найбільш сприятливим для особи.

Неприпустимим є встановлення такого правового регулювання, за яким розмір пенсій, інших соціальних виплат та допомоги буде нижчим від рівня, визначеного в частині третій статті 46 Конституції України, і не дозволить забезпечувати належні умови життя особи в суспільстві та зберігати її людську гідність, що суперечитиме статті 22 Основного Закону України.

Висновки Великої Палати Верховного Суду в цій зразковій справі належить застосовувати в адміністративних справах щодо звернення осіб до суду з позовами до територіальних органів Пенсійного фонду України з вимогами призначити пенсію по

інвалідності державного службовця відповідно до статті 37 Закону України «Про державну службу» 1993 року. На інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі, можуть впливати відмінності в обставинах справи, зокрема, щодо стажу позивача.

Детальніше з текстом рішення, ухваленого Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 4 квітня 2018 року у справі № 822/524/18, можна ознайомитися у ЄДРСР за посиланням <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73194559>.

Із текстом постанови Великої Палати Верховного Суду від 13 лютого 2019 року можна ознайомитися у ЄДРСР за посиланням <http://www.reyestr.court.gov.ua/review/80147824>.



4. Підстави для відмови у відкритті провадження у зразковій справі

За загальним правилом суд відмовляє у відкритті провадження, якщо адміністративна справа не відповідає ознакам зразкової: 1) відповідачами є різні суб'єкти владних повноважень; 2) неоднакові підстави спору; 3) відмінне нормативне регулювання; 4) різні позовні вимоги.

Наймасовіша категорія справ, які не можна кваліфікувати як зразкові, пов'язана зі спорами щодо направлення судом першої інстанції справи, подібної до тих, у яких вже є сформовані позиції Верховного Суду та попередніх судів касаційної інстанції. Наприклад, ухвали від 2 квітня 2018 року у справі № 826/20408/16; 29 березня 2018 року у справі № 806/855/18; 2 травня 2018 року у справі № 818/1076/18; 4 травня 2018 року у справі № 802/544/18-а; 8 травня 2018 року у справі № 820/1148/18; 15 травня 2018 року у справі № 810/1431/18; 21 травня 2018 року у справі № 816/1159/18; 11 червня 2018 року у справах № 812/965/18, 820/2589/18, 825/1922/18; 13 червня 2018 року у справі № 812/1094/18; 6 липня 2018 року у справі № 363/591/18; 31 серпня 2018 року у справі № 823/2417/18; 3 вересня 2018 року у справі № 810/1750/18; 2 листопада 2018 року у справі № 0640/4409/18; 28 листопада 2018 року у справі № 2340/2681/18 та інші.

Кількісний критерій для відмови у відкритті провадження за зразковою справою становить другу за чисельністю категорію. Йдеться про невелику кількість типових справ (3–12) у подібних правовідносинах, що не створює доцільність їх розгляду Верховним Судом як зразкових. Зокрема, ухвали від 29 січня 2018 року у справі № 825/4/18 (щодо 4 справ); 26 лютого 2018 року у справі № 820/617/18 (щодо 3 справ); 19 квітня 2018 року у справі № 816/103/18 (щодо 4 нерозглянутих справ, інші були розглянуті); 11 червня 2018 року у справі № 822/1335/18 (щодо 1 нерозглянутої справи, інші вже розглянуті); 19 червня 2018 року у справі № 815/2529/18 (щодо 12 справ); 24 жовтня 2018 року у справі № 0640/4481/18 (щодо 6 справ).

Водночас дотримання виключно кількісного критерію не достатньо для розгляду адміністративної справи по суті як зразкової. Правовій оцінці підлягає, насамперед, критерій типовості. Справа не має ознак типової за умов: спору щодо правильності застосування норми матеріального права немає; у випадку постановлення судом рішення по суті позовних вимог буде вирішено спір між позивачем і відповідачем у конкретній справі.

Наприклад, в ухвалі від 22 серпня 2018 року у справі № 826/3783/18 суд постановив, що винесення рішення по суті позовних вимог про визнання нормативного акта (постанови Уряду) вирішить спір у конкретній справі та вичерпає спірність постанови.

До розгляду не приймаються справи, у яких предмет спору є суто індивідуальним і не може вважатися типовим. У конкретних випадках різність обставин залежить від обставин справи (зарахування пенсіонеру пільгового стажу, виплата винагород за участь в АТО тощо). Так, в ухвалі від 20 вересня 2018 року встановлено:

«Питання виплати винагороди за безпосередню участь в АТО вирішуються судом окремо у кожному конкретному випадку виходячи з наявності підстав (умов), передбачених законодавством.

Подібність (єдність) предмету позову та ідентичність учасників спору, за умов наявності інших істотних обставин, які підлягають встановленню в ході судового розгляду справи, не свідчать про типовість таких справ та, відповідно, можливість їх однакового вирішення.

Верховний Суд не бачить підстав відступати від вищезазначеної правової позиції, а тому приходить до висновку, що у відкритті провадження <...> про розгляд адміністративної справи № 812/1786/18 як зразкової слід відмовити».

Додаткові підстави для винесення ухвали про відмову у відкритті провадження у зразковій справі переважно є формальними. Разом з тим окремі підстави потребують від суду аналізу матеріалів за змістом:

- ☒ направлення до Верховного Суду справи з метою вирішення ним спору щодо юрисдикції, у якій він має розглядатись, а не по суті;
- ☒ судом не встановлено фактичних обставин у справі, що мають визначальне значення для розгляду справи;
- ☒ наявність різних істотних обставин, які підлягають встановленню під час судового розгляду справи та не свідчать про типовість справ і, відповідно, можливість їх однакового вирішення;
- ☒ не наведено підстав необхідності розгляду зазначеної справи як зразкової;
- ☒ направлення справи до Верховного Суду суддею-доповідачем на підставі ухвали, а не подання, як це визначено процесуальним законом;
- ☒ підписання подання про розгляд справи як зразкової одноособово суддею-доповідачем у справі, коли розгляд здійснюється в складі колегії, або підписання подання головою суду замість судді-доповідача;
- ☒ направлення до Верховного Суду справи, провадження у якій зупинено суддею-доповідачем, що унеможливує здійснення подальших процесуальних дій суддями Верховного Суду (наприклад, до прийняття рішення Конституційним Судом України);
- ☒ відмова у відкритті провадження внаслідок того, що Верховний Суд вже відкрив провадження у зразковій справі у подібних правовідносинах;
- ☒ відмова у відкритті провадження через те, що Верховний Суд **вже прийняв рішення** у зразковій справі у подібних правовідносинах;
- ☒ до подання додаються окремі документи (або їх копії), а не усі матеріали справи, що обумовлює невідповідність такого подання вимогам Кодексу адміністративного судочинства України;
- ☒ невиконання судом першої інстанції вимог ухвали Верховного Суду про витребування матеріалів справ;
- ☒ недоцільність відкриття провадження у зразковій справі до прийняття Конституційним Судом України рішення, що матиме значення для вирішення справи.

Як зазначалося вище, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду постановив багато ухвал про відмову у відкритті провадження у зразкових справах. Досить часто в основу прийняття рішення про відмову у відкритті провадження покладається кілька визначених процесуальним законодавством підстав, які унеможливають віднесення адміністративної справи до зразкової (наприклад, ухвали від 26 лютого 2018 року у справі № 820/617/18; 28 листопада 2018 року у справі № 2340/2681/18).

Насамперед у разі відмови у відкритті провадження Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду оцінює виключне значення постановлення зразкового рішення для встановлення єдності правозастосовної практики, оскільки висновки, викладені в ньому, є обов'язковими для судів першої та апеляційної інстанцій. Цей інститут має підвищити ефективність правосуддя шляхом розвантаження судів та спрощення процедури розгляду справ. Ефективним засобом є той, що призводить до потрібних результатів та наслідків, дає найбільший ефект. Такий спосіб захисту має узгоджуватися з обставинами справи та забезпечувати поновлення порушеного права.

З більш детальною інформацією щодо підстав для відмови у відкритті провадження за зразковими справами можна ознайомитися нижче.

Підстава	Дата прийняття	№справи, №провадження
Загальні підходи до розуміння інституту зразкової справи		
Відсутність статусу типової чи зразкової справи	19.02.2018	826/2396/15, Пз/9901/9/18
	12.04.2019	120/311/19-а, Пз/9901/7/19
	25.04.2019	540/406/19, Пз/9901/9/19
Неефективний засіб (спосіб) захисту	12.03.2018	826/18020/14, Пз/9901/25/18
Суперечність подання меті та призначенню інституту зразкової справи	16.02.2018	825/171/18, Пз/9901/4/18
	05.03.2018	813/4862/17, Пз/9901/6/18
Неузгодженість з нормами процесуального права та порушення предметної юрисдикції	13.02.2018	810/2766/17, Пз/9901/14/18
Значна кількість справ за умови стійкого (сталого) та однакового підходу до розв'язання спорів	02.04.2018	826/20408/16, Пз/9901/17/18
	15.05.2018	810/1431/18, Пз/9901/35/18
	11.06.2018	812/965/18, Пз/9901/42/18
	02.11.2018	0640/4409/18, Пз/9901/54/18
	28.11.2018	2340/2681/18, Пз/9901/57/18
Незначна кількість справ	29.01.2018	825/4/18, Пз/9901/5/18
	19.04.2018	816/103/18, Пз/9901/31/18
	11.06.2018	822/1335/18, Пз/9901/40/18
	19.06.2018	815/2529/18, Пз/9901/44/18
	31.08.2018	823/2417/18, Пз/9901/49/18
	24.10.2018	0640/4481/18, Пз/9901/53/18
	09.04.2019	340/488/19, Пз/9901/5/19
	17.04.2019	824/210/19-а, Пз/9901/6/19
Порушення процесуальних норм		
Відсутність необхідності розгляду справи як зразкової	26.02.2018	820/617/18, Пз/9901/19/18
Неналежний склад суду, який розглядає одну чи більше типових справ	05.01.2018	826/3043/15, Пз/9901/1/17
	07.03.2018	826/2568/15, Пз/9901/24/18
	02.04.2018	826/2568/15, Пз/9901/29/18
Відсутність компетенції у (в.о.) голови суду	09.02.2018	815/6392/17, Пз/9901/10/18
Не надано матеріали справи	01.03.2018	620/4218/18, Пз/9901/3/19
Відсутність подання про розгляд справи як зразкової	14.02.2018	816/74/18, Пз/9901/13/18
	15.02.2018	816/2366/17, Пз/9901/12/18
Зупинення провадження	12.02.2018	826/18020/14, Пз/9901/2/17
Особливості предмету розгляду справ (відсутність подібності)		
При оскарженні нормативно-правового акта	22.08.2018	826/3783/18, Пз/9901/47/18
При виплаті винагороди за безпосередню участь в АТО	13.04.2018	812/2070/17, Пз/9901/27/18
	21.06.2018	812/693/18, Пз/9901/38/18
	20.09.2018	812/1786/18, Пз/9901/51/18
При нарахуванні суддівської винагороди	29.03.2018	806/855/18, Пз/9901/28/18
	04.05.2018	802/544/18-а, Пз/9901/30/18
При встановленні статусу інваліда війни особам, які у складі формувань Цивільної оборони направлялися для ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС	08.05.2018	820/1148/18, Пз/9901/33/18
	21.05.2018	816/1159/18, Пз/9901/37/18
	11.06.2018	820/2589/18, Пз/9901/39/18
	11.06.2018	825/1922/18, Пз/9901/41/18
	13.06.2018	812/1094/18, Пз/9901/43/18
При перерахунку та виплаті пенсії колишнім працівникам міліції	06.07.2018	363/591/18, Пз/9901/36/18
	02.05.2018	818/1076/18, Пз/9901/32/18
При сплаті боргу з єдиного соціального внеску	16.07.2018	811/1469/18, Пз/9901/45/18
	27.08.2018	812/1410/18, Пз/9901/46/18
При оскарженні вимог органу державного фінансового контролю	03.09.2018	810/1750/18, Пз/9901/48/18
При притягненні до відповідальності за правопорушення у галузі цивільної авіації	19.02.2018	826/2396/15, Пз/9901/9/18

Огляд практики Верховного Суду. Інститут зразкової справи / Київ, 2019. – Вип. 1. – 18 стор.

Застереження: видання містить короткий огляд деяких судових рішень Верховного Суду. У кожному з них викладено лише основний висновок щодо правового питання, яке виникло у справі. Для правильного розуміння висловленої в судовому рішенні правової позиції необхідно ознайомитися з його повним текстом, розміщеним у Єдиному державному реєстрі судових рішень.

Стежте за нами онлайн

 fb.com/supremecourt.ua

 t.me/supremecourtua