

КИЇВСЬКИЙ АПЕЛЯЦІЙНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

Справа: № 2а-14068/09/2670

< Текст >

Головуючий у 1-й інстанції:

Суддя-доповідач: Попович О.В.

ПОСТАНОВА

Іменем України

"21" жовтня 2010 р.

м. Київ

Колегія суддів Київського апеляційного адміністративного суду у складі:

головуючого - судді Попович О.В.

суддів: Мельничука В.П., Шведа Е.Ю.

при секретарі Черненко О.В.

розглянувши у відкритому судовому засіданні у місті Києві апеляційну скаргу представника відповідача Кабінету Міністрів України –Золотухіна Г.О. на Постанову Окружного адміністративного суду м.Києва від 13.01.2010 року по справі за адміністративним позовом Заступника Генерального прокурора України –Т.Корнякової до Кабінету Міністрів України про визнання незаконним та нечинним п.14 Постанови Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 року №530 про «Деяки питання соціального захисту окремих категорій громадян»,

в с т а н о в и л а:

Заступник Генерального прокурора України звернувся до Окружного адміністративного суду міста Києва з позовом до Кабінету Міністрів України про визнання незаконним та нечинним п. 14 постанови Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 року N 530 (530-2008-п) "Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян".

Позовні вимоги мотивовані тим, що позивач провівши перевірку за колективним зверненням педагогічних працівників загальноосвітньої школи I-II ступенів с. Біла Тернопільської області щодо порушення їх прав на безоплатне користування житлом з опаленням і освітленням встановив, що п. 14 постанови КМУ N 530 (530-2008-п) від 28.05.2008 року передбачено, що пільги, компенсації та гарантії, на які згідно із законами мають право окремі категорії працівників, щодо знижки плати за користування житлом (квартирної плати), паливом, телефоном та плати за комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична та теплова енергія, інші послуги) тощо надаються за умови, якщо їх розмір у грошовому еквіваленті разом із середньомісячним сукупним доходом пільговика за попередні шість місяців не перевищує 900 гривень, що на думку позивача, є не законним оскільки, відповідно до п. 6 ст. 92 Конституції України (254к/96-ВР) , основи соціального захисту визначаються виключно законами України, а Законом України "Про освіту" (1060-12) та іншими законодавчими актами, які передбачають пільги таким особам, не встановлено обмеження щодо надання пільг залежно від розміру середньомісячного сукупного доходу пільговика. У зв'язку з чим на підставі ст. 21 Закону України "Про прокуратуру" (1789-12) , 20.10.2009 року позивачем винесено протест N 07/1/1-363вих-09 на п. 14 постанови КМУ N 530 (530-2008-п) від 28.05.2008 року, який відповідачем відхилено, а тому на підставі абз. 4 ст. 21 Закону

України "Про прокуратуру" (1789-12) , прокурор звернувся з даною позовною заявою до суду.

Постановою Окружного адміністративного суду м.Києва від 13.01.2010 року адміністративний позов задоволено.

Визнано незаконним та нечинним п. 14 постанови Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 року N 530 (530-2008-п) "Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян".

На Постанову Окружного адміністративного суду м.Києва від 13.01.2010 року представник відповідача подав апеляційну скаргу, в якій просить скасувати постанову суду першої інстанції, як таку, що є незаконною, необґрунтованою, такою, що винесена при неповному з'ясуванні та недоведеності обставин, які мають значення для справи, з порушенням норм процесуального права та невірним застосуванням норм матеріального права; та прийняти нову постанову, якою у задоволенні адміністративного позову відмовити повністю.

Заслухавши суддю-доповідача, пояснення учасників процесу, які з'явилися до суду, перевіривши за матеріалами справи наведені у скарзі доводи, колегія суддів Київського апеляційного адміністративного суду дійшла висновку, що апеляційна скарга підлягає частковому задоволенню.

28.05.2008 року Кабінетом Міністрів України прийнято постанову N 530 (530-2008-п) "Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян", пунктом 14 якої встановлено, що пільги, компенсації та гарантії, на які згідно із законами мають право окремі категорії працівників бюджетних установ, військовослужбовці та особи начальницького і рядового складу, щодо знижки плати за користування житлом (квартирної плати), паливом, телефоном та плати за комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична та теплова енергія, інші послуги), безоплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту (за винятком таксі) та автомобільним транспортом загального користування в сільській місцевості, а також залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів надаються за умови, якщо розмір наданих пільг у грошовому еквіваленті разом із середньомісячним сукупним доходом пільговика за попередні шість місяців не перевищує 900 гривень.

На підставі звернень педагогічних працівників загальноосвітньої школи I-II ступенів с. Біла Тернопільської області щодо порушення їх прав на безоплатне користування житлом з опаленням і освітленням, Генеральною прокуратурою проведено перевірку відповідності закону п. 14 вищезазначеної постанови (530-2008-п) .

За результатом проведеної перевірки, позивач прийшов до висновку, що п. 14 постанови КМУ N 530 (530-2008-п) від 28.05.2008 року підлягає скасуванню оскільки, відповідно до п. 6 ст. 92 Конституції України (254к/96-ВР) , основи соціального захисту визначаються виключно законами України, а Законом України "Про освіту" (1060-12) педагогічним працівникам, які працюють у сільській місцевості і селищах міського типу, державою гарантоване право на безоплатне користування житлом з опаленням і освітленням у межах встановлених норм ,і не цей закон, ні жоден законодавчий акт, який передбачає пільги таким особам, не встановлює обмеження щодо їх надання незалежно від розміру середньомісячного сукупного доходу пільговика.

Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 20 Закону України "Про прокуратуру" (1789-12) при виявленні порушень закону прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мають право опротестувати акти Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевих Рад, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, а також рішення і дії посадових осіб.

Відповідно до абз. 1, 2 ст. 21 Закону України "Про прокуратуру" (1789-12) протест на акт, що суперечить закону, приноситься прокурором, його заступником до органу, який його видав,

або до вищестоящего органу. У такому ж порядку приноситься протест на незаконні рішення чи дії посадової особи. У протесті прокурор ставить питання про скасування акта або приведення його у відповідність з законом, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. Протест прокурора зупиняє дію опротестованого акта і підлягає обов'язковому розгляду відповідним органом або посадовою особою у десятиденний строк після його надходження.

20.10.2009 року на підставі ст. 21 Закону України "Про прокуратуру" (1789-12), заступником Генерального прокурора України внесено протест на постанову КМУ N 530 (530-2008-п) від 28.05.2008 року, в кому заступник Генерального прокурора України з викладених у протесті підстав запропонував відповідачу скасувати п. 14 постанову КМУ N 530 (530-2008-п) від 28.05.2008 року.

Розглянувши протест заступника Генерального прокурора України від 20.10.2009 року на постанову КМУ N 530 (530-2008-п) від 28.05.2008 року, відповідачем направлено лист N 14018/0/2-09 від 30.10.2009 про відхилення протесту прокурора, з мотивів того, що пункт 14 постанови Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 року №530 про «Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян» не змінює норми закону щодо надання права на пільги працівникам установ освіти, які працюють і проживають у сільській місцевості або селищах міського типу, в частині безоплатного користування житлом з опаленням та освітленням, а лише врегульовує порядок їх надання.

Законом України "Про прокуратуру" (1789-12) прямо встановлено право прокурора на звернення до суду з заявою про визнання акта незаконним у разі відхилення раніше внесеного протесту щодо оскаржуваного акту, а тому посилення апелянта в апеляційній скарзі на те, що позивач у даному випадку - заступник Генерального прокурора України не є належним позивачем, є безпідставним.

Відповідно до частини 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (2747-15) у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією (254к/96-ВР) та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Відповідно до п. 6 ст. 92 Конституції України (254к/96-ВР) виключно законами України визначаються основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки.

Частиною 4 ст. 57 Закону України "Про освіту" (1060-12) чітко встановлено гарантії з боки держави педагогічним, науково-педагогічним працівникам та іншим категоріям працівників навчальних закладів, педагогічним працівникам, які працюють у сільській місцевості і селищах міського типу, а також пенсіонерам, які раніше працювали педагогічними працівниками в цих населених пунктах і проживають у них, держава відповідно до чинного законодавства забезпечує безплатне користування житлом з опаленням і освітленням у межах встановлених норм. Пільги на безплатне користування житлом з опаленням та освітленням, передбачені абзацом першим цього пункту, надаються працівникам за умови, якщо розмір наданих пільг у грошовому еквіваленті разом із середньомісячним сукупним доходом працівника за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на

податкову соціальну пільгу, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, та пенсіонерам за умови, якщо середньомісячний сукупний дохід сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

При цьому, абзацем першим частини 4 ст. 57 Закону України "Про освіту" (1060-12) – зазначено: "Пільги на безоплатне користування житлом з опаленням та освітленням, передбачені абзацем першим цього пункту, надаються працівникам за умови, якщо розмір наданих пільг у грошовому еквіваленті разом із середньомісячним сукупним доходом працівника за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, та пенсіонерам за умови, якщо середньомісячний сукупний дохід сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців не перевищує величини доходу, який дає право на податкову соціальну пільгу, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України" доповнено відповідно до підпункту "в" підпункту 1 пункту 49 розділу II Закону України від 28.12.2007 р. N 107-VI (107-17) "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів".

Згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 22.05.2008 р. N 10-рп/2008 (v010p710-08) у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" і 101 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 67 розділу I, пунктів 1 - 4, 6 - 22, 24 - 100 розділу II Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України" зміни, внесені підпунктом "в" підпункту 1 пункту 49 розділу II Закону України від 28.12.2007 р. N 107-VI (107-17), визнано такими, що не відповідають Конституції України (254к/96-ВР) (є неконституційними).

Відповідно до частини 2 статті 152 Конституції України (254к/96-ВР) закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Таким чином, зміни, внесені до абзацу першого частини четвертої ст. 57 Закону України "Про освіту" (1060-12) підпунктом "в" підпункту 1 пункту 49 розділу II Закону України від 28.12.2007 р. N 107-VI (107-17) "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів", втратили чинність з 22.05.2008 року.

З 22.05.2008 року почали діяти положення абзацу першого частини четвертої ст. 57 Закону України "Про освіту" (1060-12), які діяли до внесення змін до даної норми підпунктом "в" підпункту 1 пункту 49 розділу II Закону України від 28.12.2007 р. N 107-VI (107-17) "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів", які встановлюють, що педагогічним працівникам, які працюють у сільській місцевості і селищах міського типу, а також пенсіонерам, які раніше працювали педагогічними працівниками в цих населених пунктах і проживають у них, держава відповідно до чинного законодавства забезпечує безплатне користування житлом з опаленням і освітленням у межах встановлених норм.

Положення ч. 4 ст. 57 Закону України "Про освіту" (1060-12) не встановлює обмеження надання державою гарантій педагогічним, науково-педагогічним працівникам та іншим категоріям працівників навчальних закладів, педагогічним працівникам, які працюють у сільській місцевості і селищах міського типу, а також пенсіонерам, які раніше працювали педагогічними працівниками в цих населених пунктах і проживають у них від розміру середньомісячного сукупного доходу пільговика.

Приймаючи Постанову N 530 (530-2008-п) від 22.05.2008 Кабінетом Міністрів України не були враховано Висновок Міністерства юстиції України про результати правової експертизи проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян»(а.с.30-3, а саме відповідно до висновку Міністерства юстиції), в якому Міністерство юстиції вказує, що пункт проекту вищезазначеної постанови, яким передбачається встановити що пільги, компенсації та гарантії, на які згідно із законами мають право окремі категорії працівників бюджетних установ, військовослужбовці та особи начальницького і рядового складу, щодо знижки плати за користування житлом (квартирної плати), паливом, телефоном та плати за комунальні послуги (водопостачання, газ, електрична та теплова енергія, інші послуги), безоплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту (за винятком таксі) та автомобільним транспортом загального користування в сільській місцевості, а також залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами приміських маршрутів надаються за умови, якщо розмір наданих пільг у грошовому еквіваленті разом із середньомісячним сукупним доходом пільговика за попередні шість місяців не перевищує 900 гривень, слід виключити оскільки, жоден законодавчий акт, який встановлює пільги таким особам, не встановлює обмеження щодо їх розміру в залежності від розміру середньомісячного сукупного доходу пільговика.

Відповідно до ч. 2 ст. 71 КАС України (2747-15) в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову.

З огляду на вищенаведене, судова колегія Київського апеляційного адміністративного суду дійшла висновку про те, що суд першої інстанції вірно встановив обставини по справі, дав належну оцінку обставинам по справі.

Однак колегія суддів Київського апеляційного адміністративного суду, хоча визнає рішення суду першої інстанції законним та обґрунтованим, однак суд першої інстанції допустився помилки, яка не впливає на встановлені обставини по справі.

Відповідно до п.2 статті 162 КАС України у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про визнання протиправним (незаконним) рішення суб'єкта владних повноважень, дій чи бездіяльності і про скасування або про визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення.

Тому, відповідно до п.2 статті 162 та п.1 статті 201 КАС України колегія суддів дійшла до висновку про зміну судового рішення в резолютивній частині.

Як встановлено судом першої інстанції і зазначено в описовій частині Постанови, та підтримано судом апеляційної інстанції, пункт 14 постанови Кабінету Міністрів України №530 від 28 травня 2008 року про "Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян" невідповідає правовому акту з вищою юридичною силою, а саме, Закону України «Про освіту», даний пункт є нечинним.

Вимога про визнання нечинним акта може стосуватися лише нормативно-правового акта, а про визнання протиправним – індивідуального акта.

Нечинним нормативно-правовий акт стає з дати набрання відповідним рішенням суду законної сили, а протиправність індивідуального акта виникає, у разі набрання рішенням суду про задоволення адміністративного позову законної сили, з моменту прийняття такого акта суб'єктом владних повноважень (вчинення дії або бездіяльності).

Вимога про визнання протиправним (недійсним, незаконним, неправомірним, скасування) індивідуальних актів не містять різних способів захисту, а є одним і тим же способом, сформульованим у різних словесних формах.

Таким чином, у тих випадках, коли предметом спору є індивідуальний акт, дія або бездіяльність позовною вимогою за правилами Кодексу адміністративного судочинства України має бути визнання такого акта, дії чи бездіяльності протиправними (недійсними, незаконними, неправомірними, скасування такого акту), а в разі оскарження нормативно-правового акта – визнання його нечинним.

Враховуючи вищенаведене, колегія суддів Київського апеляційного адміністративного суду вважає, що відповідно до п.1 ст.201 КАС України Постанова суду першої інстанції підлягає зміні в резолютивній частині.

Керуючись ст. ст. 2, 8, 9, 71, 171, 195, 196, 198, 201,205,207,212,254 КАС України, колегія суддів,-

ПОСТАНОВИЛА:

Апеляційну скаргу представника відповідача Кабінету Міністрів України - Золотухіна Г.О. на Постанову Окружного адміністративного суду м.Києва від 13.01.2010 року – задовольнити частково.

Постанову окружного адміністративного суду м.Києва від 13.01.2010 року –змінити.

Адміністративний позов Заступника Генерального прокурора України –Т.Корнякової до Кабінету Міністрів України про визнання незаконним та нечинним п.14 Постанови Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 року №530 про «Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян»задовольнити частково.

Визнати нечинним п.14 Постанови Кабінету Міністрів України №530 від 28.05.2008 року з дня його прийняття.

Постанова набирає чинності з моменту проголошення, проте може бути оскаржена безпосередньо до Вищого адміністративного суду України протягом двадцяти днів з дня складення постанови в повному обсязі.

Головуючий суддя

О.В.Попович

С у д д і

В.П.Мельничук

Е.Ю.Швед

(повний текст постанови складено 21.10.2010 року)