

ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД УКРАЇНИ
УХВАЛА

18.05.2011 р.
№ К-35876/10

Колегія суддів Вищого адміністративного суду України у складі: головуєчого: судді-доповідача Бим М. Є., суддів: Гончар Л. Я., Леонтович К. Г., Харченка В. В., Черпіцької Л. Т., при секретарі: Гутніченко А. М. (за участю представників: Кабінету Міністрів України - Опанасенка А. В., Прокуратури України - прокурора Відділу Красножон О. М.), розглянувши у відкритому судовому засіданні адміністративну справу за касаційною скаргою Кабінету Міністрів України на постанову Окружного адміністративного суду від 13 січня 2010 року та постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 21 жовтня 2010 року у справі №2-а-14068/09/2670 (Постанова №2-а-14068/09/2670) за позовом заступника Генерального прокурора України до Кабінету Міністрів України про визнання незаконним та нечинним п.14 постанови Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 року №530 "Про деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян", встановила:

У листопаді 2009 року Заступник Генерального прокурора України звернувся до суду з позовом до Кабінету Міністрів України про визнання незаконним та нечинним п.14 постанови Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 року №530 "Про деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян".

Позовні вимоги мотивовані тим, що позивач, провівши перевірку за колективним зверненням педагогічних працівників загальноосвітньої школи І - ІІ ступенів с.Біла Тернопільської області щодо порушення їх прав на безоплатне користування житлом з опаленням і освітленням, встановив, що п.14 постанови КМУ №530 (від 28.05.2008) 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 незаконним, оскільки відповідно до п.6 ст.92 Конституції України основи соціального захисту визначаються виключно законами України, а Законом України "Про освіту" та іншими законодавчими актами, які передбачають пільги таким особам, не встановлено обмеження щодо надання пільг залежно від розміру середньомісячного сукупного доходу пільговика. На підставі ст.21 Закону України "Про прокуратуру" прокуратурою 20.10.2009 було винесено протест №07/1/1-363вих-09 на п.14 постанови КМУ №530 від 28.05.2008 року, який відповідачем відхилено, а тому на підставі абз.4 ст.21 Закону України "Про прокуратуру" прокурор звернувся з даною позовною заявою до суду.

Постановою Окружного адміністративного суду м.Києва від 13 січня 2010 року адміністративний позов задоволено. Визнано незаконним та нечинним п. 14 постанови Кабінету Міністрів України від 28.05.2008 №530 "Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян".

Постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 21 жовтня 2010 року (Постанова №2-а-14068/09/2670) частково задоволено апеляційну скаргу представника відповідача. Постанову суду першої інстанції змінено. Адміністративний позов задоволено частково. Визнано нечинним п. 14 постанови Кабінету Міністрів України №530 від 28.05.2008 з дня його прийняття.

В касаційній скарзі відповідач просить скасувати зазначені вище судові рішення як такі, що ухвалено з порушенням норм матеріального та процесуального права, та ухвалити нове рішення про відмову в задоволенні позовних вимог в повному обсязі.

Перевіривши матеріали справи, правильність застосування судами попередніх інстанцій норм матеріального і процесуального права, правової оцінки обставин у справі, обговоривши доводи касаційної скарги, колегія суддів приходить до висновку, що касаційна скарга задоволенню не підлягає, виходячи з наступного.

Судом встановлено, що 28.05.2008 року Кабінетом Міністрів України прийнято постанову №530 "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, за результатом якої, позивач прийшов до висновку, що п. 14 постанови КМУ N530 від 28.05.2008 року є незаконним оскільки, відповідно до п. 6 ст. 92 Конституції України, основи соціального захисту визначаються виключно законами України, а Законом України "Про освіту" 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 встановлюють обмеження щодо їх надання незалежно від розміру середньомісячного сукупного доходу пільговика.

Відповідно до п.1 ч.2 ст.20 Закону України "Про прокуратуру" 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" 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 на підставі ст. 21 Закону України "Про прокуратуру" заступником Генерального прокурора України внесено протест на постанову КМУ N530 від 28.05.2008, в якому заступник Генерального прокурора України з викладених у протесті підстав запропонував відповідачу скасувати п.14 постанову КМУ N530 від 28.05.2008.

Розглянувши протест заступника Генерального прокурора України від 20.10.2009, відповідачем направлено лист від 30.10.2009 N14018/0/2-09 про відхилення протесту прокурора, з мотивів того, що пункт 14 постанови Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 року N530 "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.

Відповідно до частини 3 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України 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 (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 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" встановлено гарантії з боку 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, абзац перший частини 4 статті 57 Закону України "Про освіту" доповнено Законом України від 28.12.2007 N107-VI "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів" та викладено в наступній редакції: "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".

Разом з цим, Рішенням Конституційного Суду України від 22.05.2008 N10-рп/2008 (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" та 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 N107-VI, визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Відповідно до частини 2 статті 152 Конституції України 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 підпунктом "в" підпункту 1 пункту 49 розділу II Закону України "Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів" до абзацу першого частини четвертої ст.57 Закону України "Про освіту", втратили чинність з 22.05.2008 року.

Отже, з 22.05.2008 почали діяти положення абзацу першого частини четвертої ст. 57 Закону України "Про освіту", які діяли до внесення змін до даної норми та 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" не встановлює обмеження надання державою гарантій педагогічним, науково-педагогічним працівникам та іншим категоріям працівників навчальних закладів, педагогічним працівникам, які працюють у сільській місцевості і селища міського типу, а також пенсіонерам, які раніше працювали педагогічними працівниками в цих населених пунктах і проживають у них, від розміру середньомісячного сукупного доходу пільговика.

Крім того, приймаючи Постанову N530, 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", в якому Міністерство юстиції вказує, що оскаржуваний пункт вищезазначеної постанови слід виключити, оскільки жоден законодавчий акт не встановлює обмеження щодо розміру пільг в залежності від розміру середньомісячного сукупного доходу пільговика.

Враховуючи вищенаведене, суди дійшли правильного висновку про протиправність п.14 постанови Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 року N530 "Про деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян".

Доводи касаційної скарги зазначених висновків суду не спростовують і не дають підстав для висновку, що судами при розгляді справи неправильно застосовано норми матеріального права, які регулюють спірні правовідносини, чи порушено норми процесуального права.

Згідно ч.1 ст.224 КАС України суд касаційної інстанції залишає касаційну скаргу без задоволення, а судові рішення - без змін, якщо визнає, що суди першої та апеляційної інстанцій не допустили порушень норм матеріального і процесуального права при ухваленні судових рішень чи вчиненні процесуальних дій.

Керуючись ст.ст.221, 223, 224, 231 Кодексу адміністративного судочинства України, колегія суддів ухвалила:

Касаційну скаргу Кабінету Міністрів України залишити без задоволення.

Постанову Окружного адміністративного суду від 13 січня 2010 року, змінену постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 21 жовтня 2010 року (Постанова N2а-14068/09/2670), та постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 21 жовтня 2010 року залишити без змін.

Ухвала набирає законної сили з моменту проголошення та може бути переглянута Верховним Судом України з підстав, у строки та в порядку, встановленими статтями 237, 238, 2391 Кодексу адміністративного судочинства України.