



Верховний
Суд

НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ

Програма підготовки для підтримання
кваліфікації суддів апеляційних
адміністративних судів

26 квітня 2024 року

Практика Верховного Суду в аспекті застосування положень Кодексу України про адміністративні правопорушення

Ян БЕРНАЗЮК

суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор

Пов'язані питання

1. Адміністративна та інші види юридичної відповідальності
2. Доступ до суду
3. Принципи рівності та змагальності, розумні строки
4. Апеляційне та касаційне оскарження
5. Єдність практики
6. Заборона притягати двічі до одного виду відповідальності
7. Участь прокурор у некримінальному судовому провадженні
8. Преюдиція
9. Презумпції
10. Критерій Енгеля (Engel's criteria)
11. Зловживання процесуальними правами
12. Юрисдикція
13. Адміністративний суд
14. Довіра до суду

Запитання для дискусії

1. Які є види юридичної відповідальності в Україні?
2. Скільки судових юрисдикцій в Україні?
3. Застосовність критерію вини судами під час вирішення публічно-правових спорів?
4. Коли був прийнятий КУпАП, скільки разів до нього вносилися зміни та скільки разів КСУ визнавав неконституційними положення цього Кодексу?
5. Чи є видом адміністративної відповідальності накладення на керівника суб'єкта владних повноважень штрафу відповідно до ст. 382 КАС України?
6. Чи процесуальні рішення суду апеляційної інстанції можуть переглядатися Верховним Судом?
7. Чи переглядаються справи по КУпАП за нововиявленими обставинами?
8. Чи є уніфікованою практика застосування судами ст. 286 КАС України?
9. Чи є уніфікованою практика застосування судами ст. 185-3 та ст. 185-6 КУпАП?
10. Як співвідносяться штрафи, передбачені ст. 149 КАС та ст. 185-3 КУпАП?

Чи є уніфікованою практика застосування судами ст. 286 КАС України?

Адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами протягом десяти днів з дня відкриття провадження у справі.

Позовну заяву щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності може бути подано протягом десяти днів з дня ухвалення відповідного рішення (постанови), а щодо рішень (постанов) по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, - протягом десяти днів з дня вручення такого рішення (постанови).

За наслідками розгляду справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності місцевий загальний суд як адміністративний має право, зокрема, **змінити захід стягнення** в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Чи є уніфікованою практика застосування судами ст. 185-3 та ст. 185-6 КУпАП?

Ст. 185-3 КУпАП «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду України»

Неповага до суду, що виразилась у злісному ухиленні від явки в суд свідка, потерпілого, позивача, відповідача або в непідкоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженню головуючого чи в порушенні порядку під час судового засідання, а так само вчинення будь-ким дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил, - тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ст. 185-6 КУпАП «Невжиття заходів щодо окремої ухвали суду»

Залишення посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду або невжиття заходів до усунення зазначених в ній порушень закону, а так само несвоєчасна відповідь на окрему ухвалу суду - тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Як співвідносяться штрафи, передбачені ст. 149 КАС України, та штрафи, передбачені ст. 185-3 КУпАП?

Ст. 149 КАС України «Штраф»

Суд може постановити ухвалу про стягнення в дохід Державного бюджету України з відповідної особи штрафу у сумі від 0,3 до трьох розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб у випадках:

- 1) невиконання процесуальних обов'язків, зокрема ухилення від вчинення дій, покладених судом на учасника судового процесу;
- 2) зловживання процесуальними правами, вчинення дій або допущення бездіяльності з метою перешкоджання судочинству;
- 3) неповідомлення суду про неможливість подати докази, витребувані судом, або неподання таких доказів без поважних причин суб'єктом владних повноважень;
- 4) використання під час процедури врегулювання спору за участю судді портативних, аудіотехнічних пристроїв, а також здійснення фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису.

План пріоритетних дій Уряду на 2023 рік, затверджений розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 березня 2023 р. № 221-р

П. 483

Мінюсту розробити та подати Кабінетові Міністрів України проекту Кодексу України про адміністративні проступки з метою приведення інституту адміністративної відповідальності у відповідність із сучасними вимогами з урахуванням міжнародного досвіду

План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2024 рік, затверджений Постановою від 6 лютого 2024 року N 3561-IX

П. 69

Мініюсту та Кабінету Міністрів України подати проект Кодексу України про адміністративні проступки, в якому передбачити:

1. визначення адміністративних проступків,
2. унормування їх переліку шляхом відмежування адміністративних правопорушень від кримінальних, вилучення правопорушень, які мають цивільно-правовий характер **або є предметом розгляду адміністративних судів** тощо,
3. визнання суб'єктами вчинення адміністративних проступків фізичних та юридичних осіб,
4. зміна підходів до визначення вини,
5. запровадження презумпції невинуватості у справах про адміністративні проступки,
6. впорядкування системи суб'єктів притягнення до відповідальності (*НАЗК – РСУ*),
7. оновлення переліку адміністративних стягнень та інших правових наслідків вчинення адміністративних проступків, механізму оскарження;
8. приведення адміністративного деліктного законодавства у відповідність зі стандартами Ради Європи з урахуванням провідного досвіду західноєвропейських країн

Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30 серпня 2023 року у справі №208/712/19

ЄСПЛ 6 жовтня 2022 року у справі «Бантиш та інші проти України» (заява № 13063/18) констатував порушення пункту 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини у зв'язку з небезсторонністю суду з огляду на відсутність сторони обвинувачення, тобто, прокурора, під час розгляду справи про притягнення водія до адміністративної відповідальності.

Велика Палата Верховного Суду відмовилася переглядати рішення судів вважаючи, що орган Національної поліції на стадії досудового оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення й так фактично виконує функцію обвинувачення, а «повторний розгляд цієї справи не буде адекватним способом поновлення прав заявника».

З огляду на те, що під час провадження у справі про адміністративне правопорушення ні сторона обвинувачення, ні сторона захисту не були присутніми, а суд розглянув справу за письмовими матеріалами, які надали сторони, рішення ЄСПЛ щодо заявника не спонукає до висновку про те, що допущене державою порушення Конвенції у цій конкретній ситуації поставило під серйозний сумнів результат оскарженого провадження на національному рівні.

Рішення ЄСПЛ у справі «Бантиш та інші проти України» (заява № 13063/18)

Заявники скаржилися, головним чином, на відсутність сторони обвинувачення під час провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Пункт 1 статті 6 Конвенції

«Кожен має право на справедливий ... розгляд його справи ... **незалежним і безстороннім судом**, ..., який ... встановить **обґрунтованість** будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення».

Відповідні принципи практики Суду щодо вимоги про безсторонність відповідно до пункту 1 статті 6 Конвенції наведені в рішенні у справі «Карелін проти росії», заява № 926/08, пункти 51-57).

У керівній справі «Михайлова проти України», заява № 10644/08, від 06 березня 2018 року) Суд уже встановлював порушення щодо питань, аналогічних тим, що розглядаються у цій справі.

Євген Діденко. Право на справедливий суд v. Адміністративні правопорушення: окремі аспекти (10.06.2020) <https://sud.ua/ru/news/blog/170902-pravo-na-spravedliviy-sud-v-administrativni-pravoporushennya-okremi-aspekti>

Відповідно до існуючої практики ЄСПЛ, зокрема, проти України, розгляд справ про адміністративні правопорушення підпадає під гарантії статті 6 Конвенції у кримінальній сфері. Наведене пояснюється як каральною природою положень КУпАП, так і суворістю санкцій в окремих випадках: санкції за адміністративні правопорушення інколи є суворішими, ніж за кримінальні злочини (наприклад, штраф за порушення карантинних обмежень сягає від 17 000 грн., в той час, як за деякі злочини можна отримати штраф в сумі 850 грн.).

Право мати достатній час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту. Вказане право передбачено пунктом 3 «b» ст. 6 Конвенції, а також пунктом 3 «b» ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. В рамках адміністративно-деліктного провадження таке право слід розглядати як надання особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, достатнього часу для підготовки своєї позиції, отримання і подання доказів, ознайомлення з матеріалами справи.

Проблема із дотриманням такого права виникає у деліктних справах, стосовно яких законом встановлені занадто короткі строки розгляду. Відповідно, надання пріоритету на користь дотримання таких строків розгляду справи, призводить до неможливості задоволення клопотання особи про ознайомлення з матеріалами і відкладення розгляду для підготовки захисту.

ЄСПЛ у справі «Веренцов проти України», заявник, якого притягли до адміністративної відповідальності, скаржився на порушення п. 1 ст. 6 та п. 3 «b» ст. 6 Конвенції, яке полягало в тому, що протоколи про адміністративні правопорушення були складені лише за декілька годин до судового засідання і заявнику не дозволили ознайомитися з будь-якими іншими матеріалами справи перед цим судовим засіданням. ЄСПЛ нагадав, що підпункт «b» пункту 3 статті 6 гарантує обвинуваченому **«адекватний час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту»**.

Аналогічного висновку Європейський суд дійшов у справі «Михайлова проти України», у якій також було встановлено порушення п. 3 «b» ст. 6 Конвенції, яке полягало в тому, що протягом кількох годин стосовно заявниці було порушено і розглянуто справу про адміністративне правопорушення за **прояв неповаги до суду**.

У справі «Корнєв і Карпенко проти України» заявниця скаржилась, що проміжок часу між стверджувальним правопорушенням і судовим розглядом був надто коротким, аби вона мала змогу належним чином підготувати позицію захисту. Вона стверджувала, що згідно з відповідним законом її адміністративна справа мала бути розглянута впродовж одного дня і що винятків з цього правила не було. Крім того, КУпАП не містив положення, яке б чітко передбачало її право вимагати відкладення розгляду її справи з метою підготовки позиції захисту. Так само Суд погодився з доводами заявниці і встановив порушення п. 3 «b» ст. 6 Конвенції.

Така гарантія як **змагальний розгляд справи** впливає із загального права на справедливий суд, передбаченого п. 1 ст. 6 Конвенції. Як відомо, адміністративно-деліктному законодавству не властива змагальність, адже у таких справах немає сторони обвинувачення, яка би мала доводити перед судом обґрунтованість складеного протоколу.

Винятком є справи про порушення митних правил (ст. 501 МК України), у яких бере участь представник митного органу, а також справи, у яких бере участь прокурор (ст. 250 КУпАП).

Проте, така ситуація створює ризик перебирання судом на себе функцій обвинувачення, що суперечить засадам справедливого розгляду.

Рішення Ради суддів України від 26 жовтня 2018 року № 62 «Про схвалення Рекомендацій щодо притягнення до відповідальності за неповагу до суду»

Положення ст.ст.185-3, 258, 276-285 КУпАП передбачають адміністративну відповідальність за прояв неповаги до суду, містять перелік діянь, які свідчать про неповагу до суду і санкції за їх вчинення, а також визначають безпосередній порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду.

Повага до суду є чинником належного функціонування правової держави. Закон вимагає від учасників процесу, або присутніх у судовому засіданні осіб, наявність поваги до суду як одного із інститутів державної влади. За останні роки в Україні все більш набуває свого поширення публічна демонстрація такої форми правового нігілізму як прояв неповаги до суддів та суду зокрема. Розповсюдженість означеного негативного явища обумовлює неможливість виконання судовою владою своїх функцій у повному обсязі. Адже в результаті вчинення діянь, що посягають на авторитет судової влади, фактично нівелюється принцип всебічного, повного та об'єктивного розгляду справи будь-якої категорії. У загальному підсумку поширення прояву неповаги до суду, уникнення винними особами юридичної відповідальності за чинення такого правопорушення, відсутність забезпечення приміщень судів належною охороною призводить до невиконання українською державою своїх зобов'язань щодо забезпечення права на справедливий суд, передбаченого ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Реалізація прав та процесуальних гарантій учасників судового процесу під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, передбаченого ст.185-3 КпАП, повинна здійснюватись таким чином, щоб це не перешкоджало розгляду справи у встановлені ст.277 КпАП строки. Разом із тим, у питанні дотримання прав та процесуальних гарантій учасників судового процесу слід передусім неухильно дотримуватись прецедентної практики Європейського суду з прав людини, висловленої у чисельних рішеннях Суду (справи «Озтюрк проти Німеччини», «Енгель та інші проти Нідерландів», «Гурепка проти України» та інші), згідно з якою справи про адміністративні правопорушення, при наявності певних умов, повинні розглядатись за процедурою та з дотриманням процесуальних гарантій передбачених національним законодавством для кримінальних проваджень.

Отже, у випадку відсутності відповідної норми КпАП, яка регулює процедуру вирішення тих чи інших процесуальних питань, що виникають під час розгляду справи (зокрема, щодо процедури відводу (самовідводу), до внесення змін до чинного законодавства суд (суддя), враховуючи засади судочинства, передбачені Конституцією, та міжнародні стандарти судочинства може застосовувати чинні процесуальні норми кримінального процесуального законодавства за аналогією.

Рішення Конституційного Суду України від 26 травня 2015 року № 5-рп/2015

Для забезпечення дотримання прав особи, яку притягають до адміністративної відповідальності, індивідуалізації її відповідальності та реалізації вимог статті 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) „щодо своєчасного, всебічного, повного і об’єктивного з’ясування обставин справи, вирішення її у відповідності з законом уповноважений орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов’язаний з’ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом’якшують і обтяжують відповідальність, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. При накладенні стягнення необхідно враховувати характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом’якшують і обтяжують відповідальність“.

Рішення Конституційного Суду України від 15 червня 2022 року № 4-р(II)/2022

Аналіз норм КУпАП, що регулюють відносини з притягнення особи до адміністративної відповідальності, свідчить про те, що загалом ці норми мають розвивати, конкретизувати та деталізувати принципи Основного Закону України, зокрема принцип індивідуалізації юридичної відповідальності, визначений частиною другою статті 61 Конституції України“; „в законодавчому встановленні відносин із притягнення особи до адміністративної або кримінальної відповідальності обов’язково має бути дотриманий конституційний принцип індивідуалізації юридичної відповідальності“; принцип індивідуалізації юридичної відповідальності у процедурі притягнення особи до адміністративної відповідальності „має виявлятися не лише в притягненні до відповідальності особи, винної у вчиненні правопорушення, а й у призначенні їй виду та розміру покарання з обов’язковим урахуванням характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики цієї особи, можливості відшкодування заподіяної шкоди, наявності обставин, що пом’якшують або обтяжують відповідальність“.

Рішення Конституційного Суду України (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010

Адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені визнанням і дією принципу верховенства права в Україні. Справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 (справа про відповідальність юридичних осіб)

У численних законодавчих актах, які встановлюють відповідальність підприємств за порушення законодавства у публічних сферах, у тому числі валютного та податкового, не дається прямої вказівки на її вид чи характер правопорушень, а йдеться про "фінансові санкції", "штрафи", "заходи впливу", "заходи впливу та санкції" тощо. Більше того, при встановленні у цих законодавчих актах відповідальності громадян і посадових осіб за правопорушення у зазначених сферах прямо вказується на її адміністративний характер та порядок притягнення до відповідальності саме таких осіб згідно з нормами КУпАП.

Положення частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення, згідно з яким адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення, слід розуміти так, що передбачені цією статтею строки не застосовуються у випадках притягнення юридичних осіб до відповідальності за порушення валютного чи податкового законодавства.

Ухвала Верховного Суду про відмову у відкритті касаційного провадження 17 січня 2023 року справа №160/26391/21

З матеріалів касаційної скарги, а також зі змісту рішень судів попередніх інстанцій вбачається, що дана справа розглянута судами в порядку, передбаченому КУпАП.

Відповідно до пункту 8 частини першої статті 129 Конституції України право на касаційне оскарження судового рішення забезпечується у випадках, визначених законом.

Наведеним конституційним положенням кореспондують норми статті 13 КАС України.

Пунктом 5 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України поняття "адміністративне судочинство" визначено як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом.

В силу частини першої статті 19 цього ж Кодексу, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах.

Разом із цим, за приписами пункту 3 частини другої статті 19 КАС України **юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом.**

Ухвала Верховного Суду про відмову у відкритті касаційного провадження 17 січня 2023 року справа №160/26391/21

За такого правового регулювання та обставин справи постанова Третього апеляційного адміністративного суду від 30 листопада 2022 року не підлягають касаційному перегляду за правилами адміністративного судочинства.

Крім того, відповідно до частини першої статті 286 КАС України адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами.

Частина третя статті 272 КАС України встановлює, що судові рішення суду апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справ, визначених статтями 273-277, 282-286 цього Кодексу, набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені.

Крім того, згідно зі статтею 221, частиною другою статті 287, частинами третьою, десятою статті 294 КУпАП судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені, зокрема, статтею 124 цього Кодексу. Постанова суду про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржена в порядку, визначеному цим Кодексом. Апеляційна скарга подається до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає.

Постанова Верховного Суду від 23 червня 2023 року у справі № 300/377/22

У провадженні Верховного Суду перебувала адміністративна справа за позовом фізичної особи-підприємця до Управління Держпраці. Суть спірних правовідносин у цій справі полягала у тому, що ФОП було притягнуто до відповідальності за порушення вимог частини третьої статті 24 КЗпП України, а саме – фактичний допуск працівників до роботи без належного оформлення трудових відносин.

Верховний Суд погодився із судом апеляційної інстанції, який скасував рішення суду першої інстанції та задовольнив позов ФОП.

Суд врахував, що відповідно до абзаців другого та третього частини другої статті 265 КЗпП України юридичні та фізичні особи - підприємці, які використовують найману працю, несуть відповідальність у вигляді штрафу в разі, зокрема вчинення порушення, передбаченого абзацом другим цієї частини, **повторно** протягом двох років з дня виявлення порушення - у тридцятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, стосовно якого скоєно порушення.

Оскільки судом раніше було притягнуто ФОП до відповідальності за порушення з кваліфікацією дій за частиною третьою статті 41 КУпАП, а не за абзацом другим частини другої статті 265 КЗпП України, то підстави для кваліфікації другого порушення ФОП за абзацом 3 частини другої статті 265 КЗпП України за ознакою повторюваності були відсутні.

Постанова Верховного Суду від 23 червня 2023 року у справі № 300/377/22

У цій справі Верховний Суд сформулював наступний правовий висновок: застосування до правопорушника санкції, передбаченої абзацом третім частини другої статті 265 КЗпП України, можливе лише за сукупності таких умов:

- 1) правопорушення роботодавця полягає у фактичному допуску працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту), оформлення працівника на неповний робочий час у разі фактичного виконання роботи повний робочий час та виплати заробітної плати (винагороди) без нарахування та сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та податків;
- 2) за таке правопорушення на роботодавця було накладено штраф у десятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, а до юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, які використовують найману працю та є платниками єдиного податку першої - третьої груп, застосовано попередження;
- 3) роботодавцем вчинене порушення, передбачене абзацом другим цієї частини, повторно протягом двох років з дня виявлення першого порушення;
- 4) **повторюваністю вважається ситуація**, за якої роботодавця вперше було притягнуто до відповідальності тільки за правопорушення, вказане в абзаці другому частини другої статті 265 КЗпП України, а не в інших нормах КЗпП України, КУпАП чи інших нормативно-правових актах.

Постанови Верховного Суду від 22 квітня 2019 року у справі №806/2143/18 та від 29 січня 2021 року у справі №814/1944/17

Фізична особа-підприємець звернулася до суду з позовом до Управління Держпраці у Миколаївській області про скасування постанови від 11 вересня 2017 року №55КП, якою на позивача накладено штраф.

Позивач наголошує, що відповідно до статті 61 Конституції України ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення.

Статтею 265 КЗпП України, в редакції на момент виникнення спірних правовідносин, встановлено відповідальність у разі недотримання мінімальних державних гарантій в оплаті праці у формі штрафу в десятикратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушення, за кожного працівника, щодо якого скоєно порушення.

За змістом частин третьої, четвертої статті 265 КЗпП України штрафи, накладення яких передбачено частиною другою цієї статті, є фінансовими санкціями і не належать до адміністративно-господарських санкцій, визначених главою 27 Господарського кодексу України.

Водночас, відповідальність за порушення встановлених термінів виплати заробітної плати та виплати її не в повному обсязі передбачено також Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Постанови Верховного Суду від 22 квітня 2019 року у справі №806/2143/18 та від 29 січня 2021 року у справі №814/1944/17

Відповідно до частини першої статті 41 КУпАП порушення встановлених термінів виплати пенсій, стипендій, заробітної плати, виплата їх не в повному обсязі, ..., а також інші порушення вимог законодавства про працю - тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Отже, частиною другою статті 265 КЗпП України і частиною першою статті 41 КУпАП передбачено відповідальність для фізичних осіб - підприємців, які використовують найману працю, у вигляді штрафу, за порушення встановлених термінів виплати заробітної плати та виплати її не в повному обсязі.

Штраф за частиною другою статті 265 КЗпП України є фінансовою санкцією, яка накладається постановою уповноваженої посадової особи Держпраці, що може бути оскаржена в судовому порядку, а штраф за частиною першою статті 41 КУпАП є адміністративною відповідальністю і накладається згідно із рішенням суду за результатами розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Ключовою відмінністю цих двох статей є суб'єктний склад правопорушення. Завдяки цьому одночасно до відповідальності може бути притягнуто юридичну особу як роботодавця (за статтею 265 КЗпП України) та посадову особу цієї юридичної особи (за статтею 41 КУпАП) за порушення встановлених термінів виплати заробітної плати та виплати її не в повному обсязі.

Однак, у разі притягнення до відповідальності фізичної особи-підприємця на підставі абзацу другої частини другої статті 265 КЗпП України і частини першої статті 41 КУпАП, повністю збігаються суб'єкт відповідальності і вид порушення (порушення встановлених термінів виплати заробітної плати та виплати її не в повному обсязі).

Постанови Верховного Суду від 22 квітня 2019 року у справі №806/2143/18 та від 29 січня 2021 року у справі №814/1944/17

В умовах одночасного застосування санкцій до фізичної особи - підприємця за статтею 265 КЗпП України та частиною першою статті 41 КУпАП, очевидним є подвійне застосування щодо однієї і тієї ж особи двох штрафних каральних заходів. Це є не лише непропорційним та надмірним обтяженням щодо такої особи, але й ставить у нерівне правове становище при вчиненні аналогічного правопорушення у діяльності юридичної особи та фізичної особи-підприємця не на користь останнього.

Розмежування статусу фізичної особи та фізичної особи - підприємця не зумовлює можливостей відходу від цих висновків, оскільки в обидвох випадках каральна мета відповідальності реалізується щодо єдиного суб`єкта права - фізичної особи, яка з метою законного здійснення господарської діяльності отримує додатковий правовий статус. Оскільки правовий статус підприємця фізична особа з повною цивільною дієздатністю набуває в порядку реалізації свого права на здійснення підприємницької діяльності, яка не заборонена законом (згідно з частиною першою статті 42 Конституції України та частиною першою статті 50 Цивільного кодексу України, частиною першою статті 128 Господарського кодексу України).

Отже, фізична особа - підприємець, яка використовує найману працю, не може бути одночасно притягнута до відповідальності за частиною другою статті 265 Кодексу законів про працю України та частиною першою статті 41 Кодексу України про адміністративне правопорушення в частині порушення встановлених термінів виплати заробітної плати та виплата її не в повному обсязі.

Постанова Верховного Суду від 8 вересня 2023 року у справі № 640/21223/20

Верховний Суд розглянув касаційну скаргу Головного управління Пенсійного фонду України на ухвалу суду першої інстанції та постанову апеляційного адміністративного суду, якими визнано ГУ ПФУ таким, що не подало звіт про виконання рішення суду у цій справі без поважних причин та не підтвердило виконання рішення суду у повному обсязі, а також накладено на начальника ГУ ПФУ штраф у розмірі 50 000 гривень.

Переглядаючи ці рішення у касаційному порядку, Верховний Суд частково погодився з доводами скаржника та скасував оскаржувані судові рішення у частині, що стосується накладення штрафу на керівника ГУ ПФУ, в іншій частині залишив судові рішення без змін.

Верховний Суд зазначив, що статтею 382 КАС України чітко регламентовано порядок розгляду судами питання про накладення штрафу на керівника суб`єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення.

Так, відповідно до частини четвертої статті 382 КАС України питання про накладення штрафу вирішується за клопотанням позивача або за ініціативою судді у судовому засіданні з повідомленням сторін. Неприбуття у судові засідання сторін, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання.

Водночас, у матеріалах справи відсутні докази того, що суд першої інстанції приймав рішення про призначення справи про накладення штрафу на начальника ГУ ПФУ до розгляду у судовому засіданні із повідомленням сторін або всі сторони подавали до суду клопотання про розгляд вказаного питання без їх участі.

Постанова Верховного Суду від 8 вересня 2023 року у справі № 640/21223/20

Розглянувши питання про накладення штрафу на начальника ГУ ПФУ у письмовому порядку без повідомлення сторін, суд порушив імперативні вимоги частини четвертої статті 382 КАС України та позбавив начальника ГУ ПФУ права подати усні та письмові пояснення щодо наявності підстав накладення штрафу, а також відповідні докази, які могли бути враховані вказаним судом під час вирішення питання про наявність підстав для накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень. Суд апеляційної інстанції, переглядаючи ухвалу Окружного адміністративного суду, не звернув увагу на вказані порушення суду першої інстанції.

Верховний Суд також звернув увагу на необхідність врахування у цій справі напрацьованих ЄСПЛ критеріїв наявності звинувачень кримінального характеру, широко відомих як «критерії Енгеля» (рішення ЄСПЛ у справі «Engel and others v. Netherlands», заява № 5100/71), які передбачають необхідність врахування судами: кваліфікації правопорушення згідно з національним законодавством, характеру правопорушення та суворості покарання, якому обвинувачений ризикує бути підданий.

Постанова Верховного Суду від 8 вересня 2023 року у справі № 640/21223/20

Як зазначено у Рішенні Конституційного Суду України у рішенні від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015, згідно з положеннями статті 2 Протоколу № 7 до Конвенції кожен, кого суд визнав винним у вчиненні кримінального правопорушення, має право на перегляд судом вищої інстанції факту визнання його винним або винесеного йому вироку (пункт 1); винятки з цього права можуть поширюватися на правопорушення, визначені законом як незначні (пункт 2).

ЄСПЛ у своїх рішеннях вказав, що термін "кримінальне правопорушення", що міститься у статті 2 Протоколу № 7 до Конвенції, має автономне значення і охоплює суворі за своїми наслідками види адміністративних стягнень, до яких належать адміністративний арешт та значні адміністративні штрафи.

З огляду на зазначені критерії, а також вид та суворість покарання стосовно фізичної особи керівника ГУ ПФУ (штраф у розмірі 50 000 гривень), Суд вказав на необхідність застосування у такій категорії справ при визначенні виду та форми адміністративної відповідальності максимальних стандартів доказування, гарантуючи конституційні принципи рівності та змагальності.

Використані джерела:

1. Берназюк Ян. Адміністративний суд: конституційний статус, завдання та місце в системі судоустрою України // Слово Національної школи суддів України. – 2023, № 2(43) 2023, С. 28-46. http://slovo.nsj.gov.ua/images/pdf/2023_2_43/slovo02-23.pdf
2. Берназюк Ян. Адміністративний кодекс України як необхідна додаткова гарантія захисту людини в публічно-правовій сфері <https://sud.ua/ru/news/blog/122338-administrativniy-kodeks-ukrayini-yak-neobkhidna-dodatkova-garantiya-zakhistu-lyudini-v-publichno-pravoviy-sferi>
3. Берназюк Ян. Суддя ВС розповів, чому прийняття Адміністративного кодексу є необхідним – <https://sud.ua/ru/news/publication/122874-administrativniy-kodeks-ukrayini-yak-neobkhidna-dodatkova-garantiya-zakhistu-lyudini-v-publichno-pravoviy-sferi-56f463>
4. Берназюк Ян. Ефективний захист прав особи в адміністративному судочинстві як основа довіри до правосуддя: критерії, межі та особливості досягнення https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_effectivenii_zahist.pdf
5. Берназюк Ян. Окрема ухвала як вид процесуального судового рішення та підстава для притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2022_prezent/Prezent_BernazukJO.pdf
6. Берназюк Ян. Окрема ухвала суду як особливий вид процесуального рішення <https://constitutionalist.com.ua/okrema-ukhvala-sudu-ia-oseblyvyj-vyd-protseualnoho-rishennia-2>
7. Берназюк Ян. Межі розгляду адміністративними судами вимог позову, апеляційної чи касаційної скарг в аспекті забезпечення ефективності правосуддя // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2022. – Серія Право. – Випуск 70, С. 272-282. <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/258232/255053>
8. Берназюк Ян. Європейські стандарти реалізації права особи на доступ до правосуддя в аспекті можливості касаційного (третього) перегляду справи <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1057874>

Використані джерела:

9. Берназюк Ян. Поняття та особливості принципу неприпустимості зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2021. – Серія Право. – Випуск 66. – С. 135-141 https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2021/10/NVUzhNU_66.pdf
10. Берназюк Ян. Поняття зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві та його вплив на довіру до судової гілки влади // Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління expert: Paradigm of law and public administration № 5 (17) – жовтень 2021 – С. 23-39. <https://maup.com.ua/assets/files/expert/17/2.pdf>
11. Bernazyuk Ian. The types of abuse of procedural rights in administrative judicature: practice of the Supreme court and the European court of human rights (Види зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві: практика Верховного суду та Європейського суду з прав людини // Visegrad Journal on Human Rights. 2021, № 4, С. 31-36. https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2021/11/VJHR_4_2021.pdf
12. Берназюк Ян. Національні та міжнародні стандарти протидії зловживанню процесуальними правами під час вирішення публічно-правових спорів // Право і суспільство № 5/2021 С. 301-314 http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2021/5_2021/44.pdf
13. Берназюк Ян. Особливості дотримання в адміністративному судочинстві принципу неприпустимості зловживання процесуальними правами» // https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Bernazuk_23_04_2021.pd
14. Берназюк Ян. Процесуальні питання запобігання зловживання процесуальними правами у залі судового засідання» https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/abuse_process_bernaziuk.pdf
15. Берназюк Ян. Презумпція та фікція в адміністративному судочинстві: проблема розмежування понять» <https://constitutionalist.com.ua/prezumpsiia-ta-fiktsiia-v-administratyvnomu-sudochynstvi-problema-rozmezhuвання-poniat>



Верховний
Суд

Дякую за увагу!