



Верховний
Суд



Строки звернення до суду у справах щодо проходження публічної служби

Володимир СОКОЛОВ

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

ВСТУП

Визначення публічної служби наведено у пункті 17 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) та означає діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Отже, діяльність фізичних осіб на посадах публічної служби має досить широкий спектр.

Пунктом 2 частини першої статті 19 КАС України закріплено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

ВСТУП

Питання строків звернення до адміністративного суду врегульовує стаття 122 КАС України, якою, зокрема, передбачено:

- позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами (частина перша);
- для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється **шестимісячний строк**, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (частина друга);
- для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється **місячний строк** (частина п'ята).

ВСТУП

При цьому, частиною третьою статті 122 КАС України передбачено, що для захисту прав, свобод та інтересів особи цим Кодексом та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Отже, КАС України передбачає можливість встановлення цим Кодексом та іншими законами спеціальних строків звернення до адміністративного суду, які мають перевагу в застосуванні порівняно із загальним шестимісячним строком, визначеним у частині другій статті 122 цього Кодексу. Таким спеціальним строком для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби є місячний строк, установлений частиною п'ятою статті 122 КАС України.

Пропоную до Вашої уваги найактуальнішу судову практику Верховного Суду щодо застосування статей 117 та 233 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП) крізь призму положень статті 122 КАС України в аспекті питання строків звернення до адміністративного суду з позовами про стягнення заробітної плати (грошового забезпечення) та про стягнення середнього заробітку за час затримки розрахунку при звільненні.

ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Верховним Судом сформовано усталену та послідовну практику про те, що положення статті 233 КЗпП у частині, що стосуються строку звернення до суду у справах, пов'язаних з недотриманням законодавства про оплату праці, мають перевагу в застосуванні перед частиною п'ятою статті 122 КАС України (див. висновки у справах №380/15245/22, №380/653/23, №260/3564/22, №460/17052/21, №380/17776/22, №280/6779/22, №380/14039/22, № 280/1340/23, № 620/1201/23, № 380/653/23. Такий підхід відповідає висновкам Конституційного Суду України у Рішенні від 07 травня 2002 року № 8-рп/2002, за змістом якого при розгляді та вирішенні конкретних справ, пов'язаних зі спорами щодо проходження публічної служби, суд, встановивши відсутність у спеціальних законах норм, може застосовувати норми КЗпП, у якому визначені основні трудові права працівника.

ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

У постанові від 11 липня 2024 року у справі № 990/156/23 Велика Палата Верховного Суду зазначила, що норми статті 233 КЗпП є нормою матеріального права, яка визначає строк судового захисту права працівника у разі порушення законодавства про працю. Вказана норма поширює свою дію на всіх працівників та службовців підприємства, установи, організації та незалежно від характеру їх трудової діяльності, у тому числі на осіб, які проходять публічну чи державну службу (пункт 41). Велика Палата Верховного Суду вважає, що чіткою та передбачуваною є позиція щодо необхідності застосування приписів статті 233 КЗпП під час визначення строків звернення до адміністративних судів для вирішення спорів, пов'язаних з недотриманням законодавства про оплату праці, в тому числі і за позовами осіб, які перебувають (перебували) на публічній службі (пункт 56).

ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

До 19 липня 2022 року редакція частини другої статті 233 КЗпП передбачала, що у разі порушення законодавства про оплату праці працівник має право звернутися до суду з позовом про стягнення належної йому заробітної плати без обмеження будь-яким строком.

Водночас із прийняттям Верховною Радою України Закону України від 01 липня 2022 року №2352-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин», який набрав чинності з 19 липня 2022 року, частина друга статті 233 КЗпП України викладена у новій редакції: «Із заявою про вирішення трудового спору у справах про звільнення працівник має право звернутися до суду в місячний строк з дня вручення копії наказу (розпорядження) про звільнення, а у справах про виплату всіх сум, що належать працівникові при звільненні, – у тримісячний строк з дня одержання ним письмового повідомлення про суми, нараховані та виплачені йому при звільненні (стаття 116)».

ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Таким чином до 19 липня 2022 року КЗпП не обмежував будь-яким строком право працівника на звернення до суду з позовом про стягнення належної йому заробітної плати. Після цієї дати строк звернення до суду з трудовим спором, у тому числі про стягнення належної працівнику заробітної плати, обмежений трьома місяцями з дня, коли працівник дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права.

Внаслідок таких законодавчих змін сформувалися різні правові підходи Верховного Суду щодо застосування приписів статті 233 КЗпП у правовідносинах, які охоплюються її регулюванням.

ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Задля усунення розбіжностей у правових позиціях та з метою формування єдиної правозастосовчої практики Верховного Суду щодо питання застосування приписів статті 233 КЗпП у редакціях до і після внесення змін Судова палата з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду прийняла **постанову від 21 березня 2025 року у справі № 460/21394/23**. У цій постанові Судова палата, вирішуючи питання щодо застосування статті 233 КЗпП, в частині строку звернення до суду з вимогами про стягнення заробітної плати, **дійшла таких висновків:**

Якщо мають місце тривалі правові відносини, які виникли під час дії статті 233 КЗпП у редакції, що була чинною до 19 липня 2022 року, та були припинені на момент чинності дії статті 233 КЗпП у редакції Закону № 2352-IX, то у такому випадку правове регулювання здійснюється таким чином:

ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

правовідносини, які мають місце у період до 19 липня 2022 року, підлягають правовому регулюванню згідно з положенням статті 233 КЗпП (у попередній редакції); у період з 19 липня 2022 року підлягають застосуванню норми статті 233 КЗпП (у редакції Закону № 2352-IX). З урахуванням пункту 1 глави ХІХ «Прикінцеві положення» КЗпП та постанови Кабінету Міністрів України від 27 червня 2023 року №651, відлік тримісячного строку звернення до суду зі спорами, визначеними статтею 233 КЗпП України, почався 01 липня 2023 року.

На тлі цього Судова палата вважала за необхідне відступити від висновків, викладених у постановах Верховного Суду у складі колегій Касаційного адміністративного суду:

– від 29 січня 2025 року у справі №500/6880/23 та від 28 серпня 2024 року у справі №580/9690/23, у яких Верховним Судом до правовідносин щодо перерахунку індексації грошового забезпечення військовослужбовця *за 2016-2018 роки* застосовано статтю 233 КЗпП у редакції, що набула чинності з 19 липня 2022 року, оскільки саме вона була чинною *на момент звернення позивачів до суду із позовом (жовтень 2023 року)*;

ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

- від 23 січня 2025 року у справі №400/4829/24 [предмет спору – перерахунок грошового забезпечення військовослужбовця та його складових за період з 01 березня 2022 року по 19 травня 2023 року; дата звернення до суду з позовом – 22 травня 2024 року] та від 20 листопада 2023 року у справі №160/5468/23 [предмет спору – нарахування та виплата індексації грошового забезпечення військовослужбовця за період з 01 січня 2016 року по грудень 2018 року; дата звернення до суду з позовом – 21 березня 2023 року], у яких Верховний Суд констатував, що у випадках звільнення військовослужбовця з військової служби та у разі невиплати йому частини грошового забезпечення, на отримання якого він мав право під час проходження служби, перебіг строку звернення починається саме з дати його звільнення з цієї служби;
- від 12 вересня 2024 року у справі №200/5637/23, у якій Верховний Суд зазначив, що строки для звернення до суду, які передбачені у статті 233 КЗпП України, закінчилися з припиненням дії карантину.

ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Відступаючи у цій справі від висновків Верховного Суду, які викладено в указаних постановках, Судова палата зазначила, що відповідно до сформованої практики такий перелік судових рішень не є вичерпним.

В аспекті цієї новосформованої позиції Верховного Суду варто звернути увагу й на те, що Законом № 2352-ІХ було внесено зміни також і до статті 117 КЗпП шляхом викладення її у новій редакції: «У разі невиплати з вини роботодавця належних звільненому працівникові сум у строки, визначені статтею 116 цього Кодексу, при відсутності спору про їх розмір підприємство, установа, організація повинні виплатити працівникові його середній заробіток *за весь час затримки по день фактичного розрахунку, але не більш як за шість місяців*. При наявності спору про розміри належних звільненому працівникові сум роботодавець повинен сплатити зазначене в цій статті відшкодування у разі, якщо спір вирішено на користь працівника. Якщо спір вирішено на користь працівника частково, розмір відшкодування за час затримки визначає орган, який виносить рішення по суті спору, але не більш як за період, встановлений частиною першою цієї статті».

ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Водночас, попередня редакція статті 117 КЗпП – до 19 липня 2022 року закріплювала можливість стягнення з роботодавця середнього заробітку за час затримки розрахунку при звільненні за весь час такої затримки по день фактичного розрахунку без обмеження будь-яким строком.

Внесення законодавчих змін до статті 117 КЗпП також призвело до формування судом касаційної інстанції різних правових підходів, які було усунуто із прийняттям **06 грудня 2024 року** Верховним Судом у складі судової палати з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду **постанови у справі № 440/6856/22**, у якій, відступивши від висновку, викладеному у постанові Верховного суду від 20 червня 2024 у справі № 120/10686/22 та в інших судових рішеннях суду касаційної інстанції, Судова палата виклала наступний правовий висновок:

ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

- до правовідносин, які виникли/тривали до 19 липня 2022 року, положення статті 117 КЗпП застосовуються таким чином, що середній заробіток з роботодавця стягується на користь працівника за весь час затримки розрахунку при звільненні, без обмеження строком, з урахуванням принципу співмірності;
- до правовідносин, які виникли з 19 липня 2022 року, положення статті 117 КЗпП застосовуються таким чином, що середній заробіток за час затримки розрахунку при звільненні виплачується працівникові не більше ніж за шість місяців без зменшення його розміру.

Отже, у названій постанові Верховного Суду сформульовано правові підходи щодо застосування приписів статті 117 КЗпП у розрізі питання часового проміжку, за який стягується середній заробіток за час затримки розрахунку при звільненні, та необхідності застосування принципу пропорційності.

ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Разом із тим, питання строку звернення до адміністративного суду з позовом про стягнення середнього заробітку, передбаченого статтею 117 КЗпП, було предметом дослідження у постанові Судової палати з розгляду справ щодо виборчого процесу та референдуму, а також захисту політичних прав громадян Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду **від 11 лютого 2021 року у справі №240/532/20** (про стягнення середнього заробітку за час затримки розрахунку при звільненні за період з 01.08.2019 по 22.10.2019).

У вказаній постанові від 11 лютого 2021 року Судова палата відступила від висновку щодо застосування частини першої статті 233 КЗпП для обчислення строку звернення до адміністративного суду з вимогами про стягнення середнього заробітку за час затримки розрахунку при звільненні, викладеному в постановах Верховного Суду від 30 січня 2019 року (справа №806/2164/16), від 11 лютого 2020 (справа №420/2934/19), від 13 березня 2019 року (справа №813/1001/17), одночасно погоджуючись з висновком щодо застосування частини п'ятої статті 122 КАС України у подібних правовідносинах, викладеному в постановах Верховного Суду від 04 грудня 2019 року (справа №815/2681/17) і від 22 січня 2020 року (справа №620/1982/19).

ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Судова палата керувалася тим, що встановлений у частині першій статті 233 КЗпП *(тут йдеться про редакцію до 19 липня 2022 року)* тримісячний строк є скороченим строком позовної давності, в межах якого працівник може звернутися до суду в порядку цивільного судочинства з вимогою про вирішення трудового спору. Натомість строки звернення до суду в порядку адміністративного судочинства визначені у статті 122 КАС України і частина п'ята цієї статті, яка передбачає місячний строк звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, є спеціальною нормою щодо частини другої цієї статті з установленим у ній загальним строком у шість місяців.

Усталеною є позиція Верховного Суду щодо застосування приписів КЗпП України у разі не врегульованості нормами спеціального законодавства правовідносин, щодо яких виник спір.

Отже, з огляду на те, що строк звернення до суду за вирішенням цього публічно-правового спору щодо стягнення середнього заробітку за час затримки розрахунку при звільненні охоплюється спеціальною нормою частини п'ятої статті 122 КАС України, відсутні підстави для застосування у спірних правовідносинах частини першої статті 233 КЗпП України.

ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

З уваги на правову позицію у постанові від 11 лютого 2021 року у справі № 240/532/20, особа може звернутися до адміністративного суду з позовом про стягнення середнього заробітку за час затримки розрахунку при звільненні у місячний строк з моменту, коли дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод та інтересів.

Нагадаємо, що у постанові **від 30 січня 2019 року у справі № 910/4518/16** Велика Палата сформулювала висновок про те, що *середній заробіток за час затримки розрахунку при звільненні за своєю правовою природою є спеціальним видом відповідальності роботодавця, який спрямований на захист прав звільнених працівників щодо отримання ними в передбачений законом строк винагороди за виконану роботу (усіх виплат, на отримання яких працівники мають право згідно з умовами трудового договору і відповідно до державних гарантій) і не входить до структури заробітної плати.*

Таким чином, спір про стягнення такого відшкодування не є спором про оплату праці, а тому на нього не поширюються приписи статті 233 КЗпП, тоді як застосуванню підлягають положення частини п'ятої статті 122 КАС України.

ОГЛЯД ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Щодо моменту, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, Велика Палата Верховного Суду висловилась у постанові від 13 травня 2020 року у справі №810/451/17 у подібних правовідносинах, де за змістом частини першої статті 117 КЗпП обов'язок роботодавця перед колишнім працівником щодо своєчасного розрахунку при звільненні припиняється проведенням фактичного розрахунку, тобто реальним виконанням цього обов'язку. І саме з цією обставиною пов'язаний період, до якого до роботодавця є можливим застосування відповідальності.

Отже, за висновком Великої Палати Верховного Суду, настання відповідальності, передбаченої статтею 117 КЗпП України, пов'язане з наявністю таких юридично значимих обставин, як невиплата належних працівникові сум при звільненні та факт проведення з ним остаточного розрахунку.

Таким чином позовом про стягнення середнього заробітку за час затримки розрахунку при звільненні особа – колишній публічний службовець – може звернутися в місячний строк з моменту фактичного розрахунку у повному обсязі.



Верховний
Суд



Дякую за увагу!