

Практика Верховного Суду у справах, де стороною виступає Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП)

Автор: Берназюк Ян

Організація: Верховний Суд

Видання: Конституціоналіст · 2024

Дата публікації: 2024-08-27

Постійна адреса: <https://constitutionalist.com.ua/praktyka-verkhovnoho-sudu-u-spravakh-de-storonoiu-vystupaie-natsionalna-komisiia-shcho-zdiysniuie-derzhavne-rehuliuivannia-u-sferakh-enerhetyky-ta-komunalnykh-posluh-nkrekp/>

Відомості про автора

Берназюк Ян Олександрович

д.ю.н., професор,

заслужений юрист України

Анотація

Однією з найскладніших категорій спорів, що належать до публічно-правових та підлягають розгляду в адміністративних судах, є спори, де стороною виступає Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП).

Особливістю такої категорії спорів є те, що у них, як правило, постають досить складні питання правозастосування: статус Регулятора (має відмінність від інших центральних органів виконавчої влади) та його дискреційні повноваження, надмірний формалізм (надмірна гнучкість) та пов'язаний з цим принцип правової визначеності, принцип пріоритету національної (енергетичної) безпеки та охоплення сфери суспільних (публічних) інтересів, відповідальність суб'єктів господарювання, спеціальне законодавство стосовно регулювання правовідносин у енергетичній сфері (вимоги до рішень Регулятора та діяльності суб'єктів господарювання), а також забезпечення позову у таких публічно-правових відносинах.

I. СТАТУС РЕГУЛЯТОРА ТА ЙОГО ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Верховний Суд визначив право НКРЕКП отримувати від учасників ринку електричної енергії інформацію щодо додаткових угод до двосторонніх договорів купівлі-продажу електричної енергії

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку справу за позовом Товариства до НКРЕКП про визнання протиправною та нечинною постанови.

Спірні правовідносини у цій справі виникли у зв'язку із прийняттям постанови НКРЕКП № 390 від 10 березня 2021 року «Про надання інформації щодо двосторонніх договорів, укладених між суб'єктами, що входять до складу одного вертикально інтегрованого суб'єкта або є афілійованими між собою», згідно з якою, зокрема, зобов'язано відповідних учасників ринку електричної енергії надавати Регулятору інформацію про дату укладення додаткових угод до договорів купівлі-продажу електричної енергії.

Товариство, вважаючи, що спірними положеннями Постанови його як учасника ринку електричної енергії зобов'язано вчиняти дії, які не передбачені законодавством України, та покладено додатковий тягар у вигляді необхідності підготовки та подання додаткової звітності щодо дати укладання додаткових угод до двосторонніх договорів, звернулося з позовом до адміністративного суду.

Верховний Суд погодився із судами першої та апеляційної інстанцій, залишив касаційну скаргу Товариства без задоволення, а судові рішення – без змін.

Суд виходив з того, що на виконання вимог статті 66 Закону України «Про ринок електричної енергії», з урахуванням вимог Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII та з метою цілісного відстеження стану, тенденцій, ефективності функціонування і розвитку ринку двосторонніх договорів НКРЕКП затверджено постанову від 10 березня 2021 року № 390, якою визначено зміст, порядок, термін та формат надання інформації до НКРЕКП сторонами двостороннього договору, що входять до складу одного вертикально інтегрованого суб'єкта або є афілійованими між собою, про предмет договору, ціну електричної енергії та/або порядок її розрахунку (формування), обсяг електричної енергії та графіки погодинного обсягу купівлі-продажу електричної енергії, строки та порядок постачання електричної енергії.

Суд врахував, що нормами Закону України «Про ринок електричної енергії» передбачено обов'язок суб'єкта господарювання щодо інформування Регулятора про предмет договору, ціну електричної енергії та/або порядок її розрахунку (формування), обсяг електричної енергії та графіки погодинного обсягу купівлі-продажу електричної енергії, строки та порядок постачання електричної енергії.

Крім того, Суд прийняв до уваги, що передумовою для прийняття спірної постанови слугувало те, що поширеною практикою серед учасників ринку є укладання ними двосторонніх договорів на купівлю-продаж електричної енергії, які містять загальні положення, а обсяги купівлі-продажу електричної енергії, ціна та графік погодинних обсягів, тощо, визначаються додатковими угодами до цих договорів, переважно на місячній основі. При цьому, більшість учасників ринку, які входять до складу одного вертикально інтегрованого суб'єкта або є афілійованими до них, надають інформацію лише щодо основного двостороннього договору, укладаючи при цьому двосторонні угоди до нього. Наведене унеможливлює отримання Регулятором повної та достовірної інформації про ціну та обсяги купівлі-продажу електричної енергії, перешкоджає здійсненню повноцінного моніторингу ринку електричної енергії.

Верховний Суд, виходячи із системного тлумачення положень статті 3 Закону № 1540-VIII, статті 3, частини першої статті 5, пункту 10 частини третьої статті 6, частини четвертої статті 66 Закону України «Про ринок електричної енергії», Правил ринку, сформулював правовий висновок, відповідно до якого НКРЕКП для належного здійснення державного регулювання ринку електричної енергії уповноважений у процесі здійснення моніторингу ринку отримувати необхідну інформацію від учасників такого ринку, у тому числі, від сторін двостороннього договору купівлі-продажу електричної енергії, що входять до складу одного вертикально інтегрованого суб'єкта або є афілійованими між собою, зокрема, щодо предмету двостороннього договору, ціни електричної енергії та/або порядку її розрахунку (формування), обсяги електричної енергії та графіки погодинного обсягу купівлі-продажу електричної енергії, строків та порядок постачання електричної енергії.

При цьому відсутність у частині четвертій статті 66 Закону України «Про ринок електричної енергії», прямої вказівки на право НКРЕКП отримувати інформацію щодо додаткових угод до двосторонніх договорів не є свідченням того, що НКРЕКП не уповноважена здійснювати моніторинг ринку за такими додатковими угодами, оскільки останні є невід'ємними складовими двосторонніх договорів, а також з огляду на те, що реалізація таких повноважень НКРЕКП слідує з інших положень законів (зокрема, статей 3, 5, 6 Закону України «Про ринок електричної енергії», статті 3 Закону № 1540-VIII), у тому числі, в частині, що стосуються обсягу прав та повноважень НКРЕКП, а також обов'язків учасників ринку.

Постанова Верховного Суду від 19 січня 2023 року у справі № 640/10685/21 (адміністративне провадження № К/990/21171/22) - <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108487924>

Визначення конкретного розміру штрафної санкції за порушення у сфері енергетики належить до дискреційних повноважень Регулятора

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку справу за позовом Товариства до НКРЕКП про визнання протиправною та скасування постанови, зобов'язання вчинити дії.

Спир у цій справі виник у зв'язку із прийняттям НКРЕКП постанови про накладення штрафу на Товариство за порушення вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, а

також Ліцензійних умов з розподілу електричної енергії. Не погоджуючись з цим, Товариство звернулося з позовом до суду, в якому просило визнати протиправними та скасувати спірні пункти постанови Регулятора.

Суди першої та апеляційної інстанцій позов задовольнили повністю, виходячи з того, що приймаючи спірну постанову, НКРЕКП діяла необґрунтовано, не на підставі та не у спосіб, що визначені законодавством України.

Однак Верховний Суд лише частково підтримав такі висновки судів попередніх інстанцій, частково задовольнив касаційну скаргу НКРЕКП, скасувавши рішення судів попередніх інстанцій у частині задоволення позову про скасування пунктів 1 та 3 спірної постанови та ухвалив у цій частині нове рішення про відмову у задоволенні позову; в іншій частині судові рішення залишено без змін.

Зокрема, скасовуючи пункт 1 спірної постанови Регулятора, яким визначено розмір штрафу за виявлені під час перевірки Товариства порушення вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, та Ліцензійних умов, суди попередніх інстанцій вказали на існування низки об'єктивних обставин, які, за висновком судів, свідчать про відсутність вини Товариства у вчиненні цих порушень, а також на формальність деяких порушень, які не могли спричинити серйозних наслідків для функціонування ринку електричної енергії та порушення прав споживачів.

Проте Верховний Суд не погодився з такими висновками та зазначив, що за порушення ліцензійних умов провадження відповідного виду господарської діяльності на ринку електричної енергії, що підлягає ліцензуванню, а також за недотримання вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, пунктом 4 частини четвертої статті 77 Закону України «Про ринок електричної енергії» передбачено застосування Регулятором штрафу від 5 тисяч до 100 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. При цьому частина п'ята цієї ж статті вимагає від Регулятора при визначенні конкретного розміру санкції врахування серйозності і тривалості правопорушення, наслідки правопорушення для інтересів ринку електричної енергії та учасників ринку, пом'якшуючі та обтяжуючі обставини.

Крім того, Суд врахував міжнародні зобов'язання, прийняті Україною відповідно до статті 338 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 року), та положення Договору про заснування Енергетичного Співтовариства (Україна приєдналась 1 лютого 2011 року).

Оскільки судами у цій справі було встановлено виявлення НКРЕКП під час здійснення планової перевірки Товариства більше двадцяти порушень вимог нормативно-правових актів, що регулюють засади функціонування ринку електричної енергії, та Ліцензійних умов, а також враховуючи, що деякі порушення на момент розгляду цієї справи у судах не були усунені, з огляду на особливі вимоги, що висуваються до суб'єкта господарювання, який здійснює діяльність на ринку електричної енергії, та підвищену відповідальність цих суб'єктів, Суд дійшов висновку, що застосування до Товариства штрафної санкції у визначеному Регулятором розмірі відповідає засадам пропорційності та співмірності, а отже, пункт 1 спірної постанови НКРЕКП прийнятий у межах повноважень та у порядку, визначеному законом.

У цій справі Верховний Суд сформулював правові висновки, відповідно до якого належне, своєчасне та у повному обсязі виконання всіх вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, а також ліцензійних умов з розподілу електричної енергії спрямовано на забезпечення безперебійної роботи ринку електричної енергії, забезпечення належної якості послуг на ринку електричної енергії, що надаються учасниками ринку; належне виконання інвестиційних програм та планів розвитку системи розподілу відповідними суб'єктами господарювання гарантує безпечну експлуатацію об'єктів електроенергетики, підвищення енергоефективності, захист навколишнього природного середовища, а також виконання міжнародних зобов'язань України.

Якщо за результатом проведеної у встановленому порядку перевірки НКРЕКП виявлено порушення у діяльності суб'єкта господарювання, вирішення питання про визначення конкретного розміру санкцій у межах, встановлених частиною четвертою з урахуванням вимог частини п'ятої статті 77 Закону України «Про ринок електричної енергії» та встановлених судами обставин справи, є дискреційним повноваженням НКРЕКП.

Постанова Верховного Суду від 21 березня 2023 року у справі № 640/17821/21 (адміністративне провадження № К/990/30374/22) застосована у 55 інших рішеннях та постановах – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109854581>

Верховний Суд висловив позиції щодо особливостей здійснення НКРЕКП контролю, а також визначення виду та розміру штрафу до учасників ринку енергетики та комунальних послуг

До Верховного Суду надійшла касаційна скарга НКРЕКП (відповідач) на постанову суду апеляційної інстанції, якою було задоволено позов Товариства про визнання протиправною та скасування постанови про накладення штрафу за недотримання вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії.

Ухвалюючи рішення про задоволення позову, суд апеляційної інстанції виходив, зокрема з того, що неподання або несвоєчасне подання звітності, а також надання недостовірної інформації у такій звітності та недотримання вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, є різними видами порушень, визначеними пунктом 7 та, окремо, пунктом 2 частини другої статті 77 Закону України «Про ринок електричної енергії», а тому штрафна санкція застосована відповідачем фактично за інший вид порушення, ніж той, що було виявлено та відображено в акті перевірки, і це є правовою підставою для визнання протиправною та скасування спірної постанови про накладення штрафу.

Верховний Суд у цій частині погодився з висновками суду апеляційної інстанції та, виходячи з аналізу статті 77 Закону України «Про ринок електричної енергії», дійшов висновку, що правова конструкція частини першої статті 77 Закону України «Про ринок електричної енергії» визначає, що учасники ринку електричної енергії несуть відповідальність у встановленому законом порядку та розмірах за порушення нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії. Проте у частині другій цієї ж статті законодавець уточнює перелік правопорушень таких нормативно-правових актів, який є вичерпним. При цьому правопорушення у вигляді неподання або несвоєчасного подання звітності, передбаченої цим Законом, є окремим видом правопорушення, яке виділено у пункті 7 частини другої статті 77 Закону України «Про ринок електричної енергії» поряд (окремо) з таким видом правопорушення, як недотримання вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, що визначено у пункті 2 частини другої цієї ж статті.

Крім того, Суд зауважив, що зі змісту положень частини четвертої статті 77 Закону України «Про ринок електричної енергії» вбачається, що штрафна санкція за порушення, що виражається у неподанні або несвоєчасному поданні звітності, не передбачена. При цьому, як правильно зазначив суд апеляційної інстанції, законодавець не звільняє суб'єкта господарювання, що є учасником ринку електричної енергії, від відповідальності за неподання або несвоєчасне подання звітності, передбаченої Законом, а встановлює в частині третій статті 77 вказаного Закону, окрім штрафу, інші види санкцій, зокрема попередження про необхідність усунення порушень.

На користь наведеної правової позиції свідчать ті обставини, що НКРЕКП постановою від 18 листопада 2020 року № 2133, якою вирішено провести позапланову невіізну перевірку, послалася на пункт 2 частини восьмої статті 19 Закону № 1540-VIII, який унормовує, що позапланова невіізна перевірка проводиться виключно у приміщенні Регулятора або його територіального органу з підстав, зокрема неподання, несвоєчасного подання, подання недостовірних даних у звітності або необхідність перевірки достовірності таких даних. Інші порушення вимагають проведення планових або позапланових віізних перевірок.

Крім того, відповідно до пункту 5.5 Порядку № 428 орган державного контролю під час проведення позапланової невіізної перевірки повинен з'ясовувати лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для її здійснення, із зазначенням цих питань у посвідченні на проведення такої перевірки.

З урахуванням положень статті 77 Закону України «Про ринок електричної енергії» та статті 22 Закону № 1540-VIII, Верховний Суд дійшов висновку, що дискреція НКРЕКП під час визначення виду та конкретного розміру санкції до учасника ринку електричної енергії обмежена видом конкретного правопорушення, тобто відповідністю санкції тому порушенню, за яке законом така санкція може бути застосована; його тяжкістю, тобто мірою негативного впливу на споживачів і функціонування ринку електричної енергії; поведінкою порушника, тобто ставленням учасника ринку до вчиненого порушення, спрямованістю дій останнього на

усунення такого порушення та його негативних наслідків або, навпаки, на приховання вчинення такого порушення.

Отже, оскільки судами у цій справі було встановлено, що позапланова неவிїзна перевірка здійснювалася НКРЕКП щодо Товариства з підстави неподання або несвоечасного подання останнім звітності, а виявлені під час перевірки порушення полягали у неподанні учасником ринку електричної енергії звітності до НКРЕКП за відповідний місяць в електронній формі та на паперових носіях, то застосування НКРЕКП санкції за інший вид порушення є протиправним.

В аспекті забезпечення юридичної визначеності у питанні визначення виду та розмірів санкцій за правопорушення на ринку енергетики та комунальних послуг, у цій справі враховано правовий висновок Верховного Суду, викладений у постановках від 11 березня 2021 року у справі № 640/20494/19, від 8 липня 2021 року у справі № 160/1598/20 та від 2 листопада 2022 року у справі № 260/2484/21, відповідно до якого широке тлумачення положення «інші нормативно-правові акти», застосованого у Ліцензійних умовах, може призводити до непередбачуваного застосування цього пункту, оскільки під цей термін можна підвести будь-який нормативно-правовий акт, що означає надання НКРЕКП безпідставно широких дискреційних повноважень у сфері притягнення ліцензіатів до відповідальності, які не мають чітко визначених меж.

За усталеною практикою Європейського суду з прав людини вираз «згідно із законом» насамперед вимагає, щоб оскаржуване втручання мало певну підставу в національному законодавстві; він також стосується якості відповідного законодавства і вимагає, щоб воно було доступне відповідній особі, яка, крім того, повинна передбачати його наслідки для себе, а також це законодавство повинно відповідати принципу верховенства права.

Поняття «якість закону» (quality of law) охоплює такі характеристики відповідного акта законодавства як чіткість, точність, недвозначність, зрозумілість, узгодженість, доступність, виконуваність, передбачуваність і послідовність. Ці характеристики стосуються як положень будь-якого акта (норм права, які у ньому містяться), так і взаємозв'язку такого акта з іншими актами законодавства такої ж юридичної сили. При цьому норми права, що не відповідають критерію «якості закону» (зокрема, не відповідають принципу передбачуваності (principle of foreseeability) або передбачають можливість різного тлумачення та правозастосування), суперечать і такому елементу принципу верховенства права як заборона свавілля, а застосування таких норм може призвести до порушення конституційних прав особи та неможливості адекватного захисту від необмеженого втручання суб'єктів владних повноважень у права такої особи.

У цій справі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого положення частин першої-четвертої статті 77 Закону України «Про ринок електричної енергії» у сукупності з положеннями пункту 5.5 Порядку контролю за дотриманням ліцензіатами, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, законодавства у відповідних сферах та ліцензійних умов, затвердженого постановою НКРЕКП від 14 червня 2018 року № 428, необхідно розуміти так, що перевірка суб'єкта господарювання, що здійснює діяльність на ринку електричної енергії, може бути проведена виключно щодо питань, необхідність перевірки яких стала підставою для її здійснення та перелік яких визначений у направленні на проведення перевірки; у разі виявлення НКРЕКП під час проведення перевірки суб'єкта господарювання конкретного порушення нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, визначеного частиною другою статті 77 Закону України «Про ринок електричної енергії», до такого суб'єкта може бути застосована штрафна санкція лише у випадку, якщо частиною четвертою статті 77 цього ж Закону передбачено застосування штрафної санкції за цей конкретний вид порушення та тільки у розмірі, визначеному відповідним пунктом частини четвертої цієї статті.

Постанова Верховного Суду від 1 травня 2023 року у справі № 540/913/21 (адміністративне провадження № К/9901/40933/21) застосована у 23 інших рішеннях та постановках – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110568942>

Визнання судом протиправною частини припису про усунення виявлених порушень, не є підставою для визнання в цілому протиправною відповідної постанови про накладення штрафу

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до НКРЕКП про визнання протиправними і скасування постанови відповідача про накладення штрафу на

Товариство у розмірі 850 тис. грн за порушення вимог законодавства та Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розподілу природного газу та розпорядження про усунення позивачем вказаних порушень вимог законодавства та Ліцензійних умов.

Суть спірних правовідносин у цій справі полягала в тому, що Товариство включено до Реєстру підприємств, які беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості суб'єктів ринку природного газу, відповідно до Закону України від 14 липня 2021 року №1639-IX «Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу». За результатом проведення планової перевірки позивача НКРЕКП виявила низку порушень Ліцензійних умов, що виразилися, зокрема у нецільовому використанні коштів, отриманих за рахунок надання послуг розподілу природного газу, передбачених структурою тарифу (річної планованої тарифної виручки), нездійсненні розрахунків із оператором газотранспортної системи за надані послуги транспортування у строки та на умовах, визначених договорами транспортування природного газу та ін. Розглянувши матеріали перевірки та порушення, зафіксовані в акті перевірки, НКРЕКП прийняла спірні постанову про накладення штрафу та розпорядження про усунення виявлених порушень.

Не погоджуючись з цими актами, вважаючи застосований НКРЕКП штраф непропорційним виявленим порушенням, а також заперечуючи факт вчинення деяких виявлених порушень, Товариство звернулося з позовом до суду.

Суди попередніх інстанцій частково задовольнили позов, мотивуючи свої рішення тим, що заборгованість Товариства виникла не з його вини, а у зв'язку з перевищенням фактичної вартості послуг з розподілу природного газу над тарифною виручкою, передбаченою тарифом на розподіл природного газу, встановленим НКРЕКП; така заборгованість підлягає врегулюванню відповідно до Закону №1639-IX; експерт Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру МВС України надав висновок про те, що використання Товариством тарифної виручки для проведення попередньої оплати на закупівлю газу на власні потреби документально не підтверджено.

Крім того, суд апеляційної інстанції, відхиляючи доводи відповідача щодо непоширення Закону №1639-IX на спірні правовідносини, зазначив, що незатвердження порядку врегулювання заборгованості не може бути підставою для застосування до позивача відповідальності за порушення вимог законодавства та Ліцензійних умов.

Верховний Суд лише частково погодився з рішеннями судів попередніх інстанцій, частково задовольнив касаційну скаргу НКРЕКП, скасував оскаржувані судові рішення у частині визнання протиправною та скасування постанови НКРЕКП про накладення штрафу та направив справу у цій частині на новий розгляд до суду першої інстанції, в іншій частині судові рішення залишив без змін.

Ухвалюючи таке рішення, Суд врахував, що одним із механізмів урегулювання заборгованості суб'єктів ринку природного газу та підприємств теплоенергетики за природний газ, а також послуги з його розподілу і транспортування - є проведення учасниками централізованих взаєморозрахунків із залученням видатків державного бюджету, зумовлених необхідністю відшкодування збитків та втрат суб'єктів господарювання, спричинених, насамперед, державним регулюванням цін та тарифів в житлово-комунальній сфері та на енергетичних ринках в цілому, а також іншими діями чи бездіяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування.

Верховний Суд погодився з судами попередніх інстанцій про протиправність та необхідність скасування розпорядження НКРЕКП стосовно зобов'язання Товариства усунути порушення підпункту 27 пункту 2.2 глави 2 Ліцензійних умов.

Разом з тим, Суд не погодився з висновками судів першої та апеляційної інстанцій щодо визнання протиправною та скасування в цілому постанови НКРЕКП про накладення штрафу.

У випадку множинних порушень Ліцензійних умов суд може визнати протиправними та скасувати окремі положення розпорядження НКРЕКП про необхідність усунення порушень; надалі оператор ГРС (ГТС) має забезпечити виконання розпорядження Регулятора у частині нескасованих положень.

Рішення про накладення штрафів на суб'єктів ринку природного газу приймається Регулятором у розмірі, передбаченому частиною четвертою статті 59 Закону України «Про ринок природного газу» № 329-VIII, за одне та більше порушень Ліцензійних умов та вимог Закону.

НКРЕКП, приймаючи постанову про накладення штрафу, зобов'язана обґрунтовувати застосування до суб'єкта господарювання відповідного розміру штрафу, а у випадку множинних порушень - пояснити мотиви, з яких Комісія виходила, здійснюючи обрахунок штрафу.

У справі, що розглядається, суди попередніх інстанцій припустили, що НКРЕКП наклала на Товариство штраф лише за одне порушення підпункту 27 пункту 2.2 глави 2 Ліцензійних умов, при цьому, залишили поза увагою, що постанова НКРЕКП про накладення штрафу приймалася щодо множинних порушень, доведеність яких не була спростована під час судового розгляду, оскільки розпорядження НКРЕКП визнано протиправним та скасовано судом першої інстанції лише у частині зобов'язання Товариства усунути порушення підпункту 27 пункту 2.2 глави 2 Ліцензійних умов; в іншій частині вказаний індивідуальний акт залишився обов'язковим до виконання Товариством.

З огляду на предмет спору та встановлені обставини у справі, Суд вказав, що суди попередніх інстанцій у супереччя принципам адміністративного судочинства не з'ясували мотиви, з яких виходила НКРЕКП, визначаючи розмір штрафу в межах санкції від 3000 до 100000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян відповідно до абзацу першого пункту 5 частини четвертої статті 59 Закону №329-VIII; не надали оцінки співмірності (пропорційності) розміру штрафу 50000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та виявлених Регулятором порушень Ліцензійних умов, і, як наслідок - дійшли необґрунтованого висновку, що оскаржувана постанова є протиправною та підлягає скасуванню у повному обсязі.

На підставі викладеного та враховуючи положення статей 8, 11 та 72 Закону України від 17 лютого 2022 року №2073-IX «Про адміністративну процедуру», Верховний Суд дійшов висновку про те, що у справах щодо оскарження рішень (постанов) контролюючих органів про накладення санкцій суди не мають обмежуватися лише перевіркою дотримання таким органом процедури притягнення суб'єкта господарювання до відповідальності, але й повинні надавати оцінку обґрунтованості та пропорційності адміністративного акта.

Постанова Верховного Суду від 3 червня 2024 року у справі № 380/7521/23 (адміністративне провадження №К/990/44355/23) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119503759>

II. НАДМІРНИЙ ФОРМАЛІЗМ (НАДМІРНА ГНУЧКІСТЬ) ТА ПРИНЦИП ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ

Верховний Суд вказав, що недотримання форми прийняття рішення НКРЕКП, у процесі здійснення заходів державного контролю не може вважатися формальним порушенням

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до НКРЕКП, за участю третіх осіб, про визнання частково протиправною та скасування постанови.

У цій справі позивач просив визнати протиправними та скасувати абзаци перший, другий, третій, шостий, сьомий пункту 1 та абзаци третій, четвертий пункту 2 резолютивної частини постанови НКРЕКП «Про накладення штрафу на Товариство за недотримання вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, порушення Ліцензійних умов з розподілу електричної енергії та здійснення заходів державного регулювання», обґрунтовуючи свої позовні вимоги правомірністю розірвання договору про надання послуг з розподілу електричної енергії, оскільки об'єкт громадянина – службовий будинок (кордон обходу № 3) розташований на земельній ділянці, яка відноситься до земель Балтського району Одеської області, тобто поза межами місць провадження господарської діяльності позивача, визначених ліцензією на право провадження господарської діяльності.

Судами першої та апеляційної інстанцій позов задоволено частково: визнано протиправними та скасовано абзаци третій та четвертий пункту 2 постанови НКРЕКП «Про накладення штрафу на Товариство за недотримання вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, порушення Ліцензійних умов з розподілу електричної енергії та здійснення заходів державного регулювання». У задоволенні решти позовних вимог відмовлено.

Суди виходили з того, що НКРЕКП розпорядження щодо усунення Товариство порушень, виявлених під час здійснення контролю, не видавалося, натомість про необхідність усунення таких у встановлений строк було

обумовлено у постанові про накладення штрафу, що не відповідає вимогам частин п'ятої та дев'ятої статті 14 Закону № 1540-VIII.

Водночас, у частині відмови у задоволенні позову суди дійшли висновку про те, що пунктом 1 постанови НКРЕКП до позивача правомірно застосовано санкції у виді штрафу на підставі підпунктів «б», «в» пункту 4 частини четвертої статті 77 Закону України «Про ринок електричної енергії» за порушення ліцензійних умов провадження відповідного виду господарської діяльності на ринку електричної енергії, що підлягає ліцензуванню, та за недотримання вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії.

Верховний Суд погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій, касаційну скаргу НКРЕКП залишив без задоволення, а судові рішення – без змін.

Суд визначив, що ключовим питанням, яке потребує встановлення для правильного розгляду та вирішення цієї справи, є те, чи повинна була НКРЕКП відповідно до положень пункту 1 частини п'ятої статті 14 та частини першої статті 17 Закону № 1540-VIII покладати на Товариство зобов'язання щодо відновлення постачання електричної енергії споживачу та забезпечення внесення змін до місць провадження господарської діяльності рішенням, прийнятим у формі розпорядження, а не у формі постанови.

Виходячи з аналізу положень статей 14 та 17 Закону № 1540-VIII, а також Порядку контролю за дотриманням ліцензіатами, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, законодавства у відповідних сферах та ліцензійних умов, затверджених постановою НКРЕКП від 14 червня 2018 року № 428, Суд дійшов висновку, що рішення Регулятора щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення контролю, оформлюється окремим документом у формі розпорядження. При цьому у формі постанови ухвалюється рішення про накладення штрафу, зупинення дії ліцензії, анулювання ліцензії.

На цій підставі Верховний Суд дійшов висновку, що з огляду на пряму вказівку у Законі, а саме – у частині п'ятій статті 14 Закону № 1540-VIII, про те, що рішення НКРЕКП щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення контролю, оформлюється розпорядженням та, виходячи з положень статті 19 Конституції України, недотримання відповідачем форми прийняття рішення про зобов'язання позивача усунути виявлені під час перевірки порушення вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, та порушення Ліцензійних умов з розподілу електричної енергії, не можна вважати формальним порушенням встановленої процедури та, відповідно, «правовим пуризмом».

«Правовий пуризм» - невідступне слідування вимогам процесуальних та/або процедурних норм; надмірно формально сурове (бюрократичне) застосування правових норм й вчинення дій, що мають юридичне значення, без врахування їх доцільності (розумності, добросовісності), обставин конкретної справи, а також необхідності забезпечення ефективної реалізації та/або захисту прав особи та суспільних (публічних) інтересів.

Будь-які процесуальні та/або процедурні порушення, пов'язані із самим оформленням результатів діяльності суб'єктів владних повноважень по фіксації недотримання суб'єктом приватного права вимог законодавства оцінюється судом з урахуванням всіх обставин справи та необхідністю досягнення балансу між інтересами особи, яка вчинила правопорушення, та суспільними (публічними) інтересами. Зазначене, особливо стосується фіксації порушень з боку суб'єктів приватного права у публічній сфері, зокрема, питань охорони земель, захисту довкілля, благоустрою населених пунктів, розпорядження комунальною та державною власністю, запобігання виникнення техногенних катастроф тощо. Не є «правовим пуризмом» врахування суттєвих порушень процедури прийняття рішень суб'єктом владних повноважень, у тому числі, недотримання встановленої форми відповідного рішення.

Законодавчо закріплена процедура прийняття рішень суб'єктами публічного права має на меті створення гарантій для суб'єкта приватного права та встановлення меж реалізації повноважень органами публічної влади і, в разі її неналежного дотримання, дає підстави для оскарження до суду таких рішень (дій) особою, чий інтерес вони зачіпають. Установлена законом процедура є важливою гарантією недопущення зловживань з боку суб'єктів владних повноважень під час прийняття рішень та вчинення дій, яка повинна забезпечувати, передусім, справедливе ставлення до особи, а також дотримання загального принципу юридичної визначеності, складовою якого є принцип легітимних очікувань.

Постанова Верховного Суду від 20 травня 2022 року у справі № 340/370/21 (адміністративне провадження № К/9901/47335/21) застосована у 112 інших рішеннях та постановах – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104400887>

Верховний Суд визначив, що вважається належним способом повідомлення суб'єкта господарювання про факт проведеної НКРЕКП перевірки та виявлені під час такої перевірки порушення

У цій справі Товариство звернулося до суду з позовом до НКРЕКП, в якому просило визнати протиправним та скасувати постанову відповідача про накладення штрафу.

Одним із доводів позовної заяви було те, що справу про порушення у сфері функціонування ринку електричної енергії розглянуто за відсутності позивача, якого не повідомлено належним чином про виявлені НКРЕКП під час позапланової невідізної перевірки порушення, а саме – відповідач не переконався у тому, що надісланий позивачу акт перевірки було фактично вручено останньому.

Рішенням окружного адміністративного суду в задоволенні позову відмовлено, оскільки суд виходив з того, що оприлюднення на офіційному вебсайті НКРЕКП оголошення про проведення засідання у формі відкритого слухання про результати проведення позапланових невідізних перевірок дотримання підприємствами, зокрема позивачем, вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, свідчить про відсутність порушення права суб'єкта господарювання своєчасно ознайомитися з актом перевірки та довести свої обґрунтування, а також усунути виявлені порушення до винесення спірної постанови про накладення штрафу.

Водночас, постановою апеляційного адміністративного суду апеляційну скаргу Товариства задоволено, рішення суду першої інстанції скасовано та ухвалено нове рішення про задоволення позову. Суд апеляційної інстанції прийняв до уваги роздруківку відстеження поштового відправлення за штриховим кодовим ідентифікатором, з якої встановив, що матеріали позапланової невідізної перевірки були надіслані позивачу рекомендованим поштовим відправленням, однак це відправлення не було вручено під час доставки; доказів того, що НКРЕКП в день розгляду питання щодо позивача про результати невідізної позапланової перевірки перевірила обставини належного його повідомлення, в матеріалах справи відсутні.

Верховний Суд погодився з висновками суду апеляційної інстанції про необхідність задоволення позову, проте вказав на неправильність мотивів, покладених в основу такого висновку. Зокрема, Суд вказав, що підставою для задоволення позову є невідповідність застосованої відповідачем санкції вчиненому Товариством порушенню.

Разом з тим, у частині дотримання НКРЕКП встановленого порядку повідомлення суб'єкта господарювання про виявлені порушення Суд на підставі аналізу положень частини п'ятої статті 19 Закону № 1540-VIII та пункту 5.7 Порядку контролю за дотриманням ліцензіатами, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, законодавства у відповідних сферах та ліцензійних умов, затвердженого постановою НКРЕКП від 14 червня 2018 року № 428, дійшов висновку, що Регулятор зобов'язаний повідомити суб'єкта господарювання про факт проведення перевірки та виявлені під час такої перевірки правопорушення шляхом, зокрема направлення відповідного повідомлення рекомендованим листом протягом п'яти днів з моменту підписання акта перевірки.

Суд вказав, що додатковим способом повідомлення про результати проведеної перевірки законодавство визначає оприлюднення акта перевірки на офіційному вебсайті Регулятора. Такий обов'язок покладається на Регулятора з метою надання можливості суб'єкту господарювання, щодо якого здійснюється перевірка, надати свої заперечення та пояснення, а також усунути, за можливості, вчинене порушення.

Верховний Суд також звернув увагу, що в аспекті встановлення факту повідомлення суб'єкта господарювання про час та місце розгляду справи у національному законодавстві та судовій практиці може застосовуватися такий засіб юридичної техніки, як юридична фікція (legal fiction).

Суд роз'яснив, що юридична фікція (legal fiction) - це умовно прийнятий факт, що не може бути спростований у процесі доказування та беззаперечно приймається за істину (має імперативний характер), зовнішньою формою якого є норми матеріального та процесуального права. Застосування юридичних фікцій має на меті

забезпечення принципу правової визначеності та, головним чином, спрямовано на фіксацію виконання уповноваженим суб'єктом певного обов'язку у визначених законом випадках.

З огляду на те, що у цій справі судами попередніх інстанцій було встановлено, що акт перевірки направлено рекомендованим листом позивачу, а також оприлюднено на офіційному веб-сайті НКРЕКП разом із питаннями порядку денного засідання НКРЕКП, на якому розглядатиметься акт перевірки разом з обґрунтуванням та проектом рішення, Суд вказав на вжиття Регулятором усіх належних дій, спрямованих на своєчасне повідомлення позивача про результати проведеної перевірки.

У цій справі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого з метою забезпечення дотримання встановленого законодавством строку розгляду та вирішення справи про притягнення до відповідальності за порушення законодавства, що регулює функціонування ринку енергетики та комунальних послуг, за умови, що Регулятор виконав усі визначені законодавством дії, спрямовані на повідомлення учасника ринку енергетики та комунальних послуг про результати проведеної щодо нього перевірки (направлення рекомендованим листом на юридичну адресу суб'єкта господарювання акта перевірки, а також оприлюднення цього акта перевірки разом з іншими матеріалами справи на офіційному вебсайті Регулятора), вважається, що відповідний учасник ринку енергетики та комунальних послуг повідомлений належним чином про час та місце розгляду справи.

Постанова Верховного Суду від 1 травня 2023 року у справі № 540/913/21 (адміністративне провадження № К/9901/40933/21) застосована у 23 інших рішеннях та постановах –

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/110568942>

III. ПРИНЦИП ПРІОРИТЕТУ НАЦІОНАЛЬНОЇ (ЕНЕРГЕТИЧНОЇ) БЕЗПЕКИ ТА СУСПІЛЬНИХ (ПУБЛІЧНИХ) ІНТЕРЕСІВ

Верховний Суд розглянув справу про застосування штрафних санкцій до суб'єкта господарювання, що здійснює діяльність на ринку електричної енергії

Невиконання або несвоєчасне виконання інвестиційної програми ліцензіатом може призвести до негативних наслідків для енергетичної безпеки України, а тому НКРЕКП, у разі виявлення такого порушення у діях оператора системи розподілу електричної енергії уповноважена у межах санкції, визначеної пунктом 4 частини четвертої статті 77 Закону України «Про ринок електричної енергії», визначати конкретний розмір штрафу.

До такого висновку дійшов Верховний Суд, розглянувши в касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до НКРЕКП про визнання протиправними та скасування пунктів постанови.

Суть цієї справи полягає в тому, що НКРЕКП провела позапланову перевірку позивача, за результатом якої виявлено ряд порушень Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розподілу електричної енергії, затверджених постановою НКРЕКП від 27 грудня 2017 року № 1470 (Ліцензійні умови), зокрема, порушення підпункту 43 пункту 2.2 щодо обов'язку виконувати інвестиційну програму в повному обсязі відповідно до запланованих етапів, обсягів робіт та обсягів фінансування згідно із схваленою НКРЕКП інвестиційною програмою; підпункту 5 пункту 2.2, відповідно до вимог якого при провадженні ліцензованої діяльності ліцензіат повинен виконувати рішення НКРЕКП у строки, встановлені відповідним рішенням та законодавством. Постановою НКРЕКП на позивача накладено штраф у розмірі 1 700 000 грн за порушення Ліцензійних умов.

Вважаючи постанову про накладення штрафу протиправною, позивач звернувся до суду з адміністративним позовом, у якому просив визнати протиправним та скасувати пункт постанови НКРЕКП «Про накладення штрафу на Товариство за порушення Ліцензійних умов з розподілу електричної енергії та здійснення заходів державного регулювання». Позовні вимоги обґрунтовано тим, що оскаржуваний пункт рішення є дискримінаційними, необґрунтованими та незаконними.

Рішенням суду першої інстанції, залишеним без змін постановою суду апеляційної інстанції, у задоволенні адміністративного позову відмовлено.

Відмовляючи у задоволенні позовних вимог, суди попередніх інстанцій виходили з того, що висновки відповідача про несвоєчасне та не у повному обсязі виконання позивачем Інвестиційної програми, подання

недостовірної інформації у звітності підтвердились зібраними під час розгляду справи доказами, у зв'язку з чим відсутні підстави для скасування оскаржуваних пунктів постанови НКРЕКП.

Верховний Суд погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій та залишив касаційну скаргу без задоволення, а рішення судів попередніх інстанцій – без змін.

Суд врахував, що санкція пункту 4 частини четвертої статті 77 Закону України «Про ринок електричної енергії» встановлює відповідальність за порушення ліцензійних умов провадження відповідного виду господарської діяльності та надає регулятору право визначати конкретний розмір штрафної санкції у встановлених межах з урахуванням положень частини п'ятої статті 77 цього ж Закону. При цьому саме серйозність порушення ліцензійних умов, наслідки правопорушення для інтересів ринку електричної енергії та учасників ринку враховуються регулятором під час визначення конкретного розміру штрафної санкції.

Визначаючи правильність оцінки судами попередніх інстанцій серйозності вчиненого правопорушення позивачем, суд виходив з того, що відповідно до статті 338 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16 вересня 2014 року; Угода про асоціацію) взаємне співробітництво включає, серед іншого, такі сфери, як, зокрема, модернізацію та посилення наявної енергетичної інфраструктури, яка становить спільний інтерес, зокрема енергогенеруючі потужності, цілісність, надійність та безпеку енергетичних мереж, поступову інтеграцію електроенергетичної системи України до європейської електроенергетичної мережі.

Крім того статтею 22 Договору про заснування Енергетичного Співтовариства (Україна приєдналась 1 лютого 2011 року) договірні Сторони зобов'язались приймати плани розвитку для приведення своїх секторів енергопродуктів і матеріалів, для транспортування яких використовуються мережі, у відповідність до Загальноновживаних Стандартів Європейського Співтовариства.

При цьому статтею 23 Договору про заснування Енергетичного Співтовариства також передбачено, що Загальноновживані стандарти Європейського Співтовариства стосуються будь-яких стандартів технічних систем, які застосовуються в рамках Європейського Співтовариства та є необхідними для безпечного й ефективного функціонування систем мереж.

На виконання зобов'язань України за Угодою про асоціацію та Договором про заснування Енергетичного Співтовариства прийнято Закон України «Про ринок електричної енергії», який, зокрема, спрямований на імплементацію актів законодавства Енергетичного Співтовариства у сфері енергетики, а саме: Директиви 2009/72/ЄС про спільні правила внутрішнього ринку електричної енергії та про скасування Директиви 2003/54/ЄС; Регламенту (ЄС) 714/2009 стосовно умов доступу до мережі транскордонної передачі електроенергії та яким скасовується Регламент (ЄС) 1228/2003; Директиви 2005/89/ЄС стосовно заходів для забезпечення безпеки інвестування до системи електропостачання та інфраструктури.

Згідно частини другої статті 3 Закону України «Про ринок електричної енергії» функціонування ринку електричної енергії здійснюється на принципах, зокрема, забезпечення енергетичної безпеки України; забезпечення безпеки постачання електричної енергії споживачам, захисту їхніх прав та інтересів; створення умов безпечної експлуатації об'єктів електроенергетики; енергоефективності та захисту навколишнього природного середовища тощо.

На цій підставі Верховний Суд дійшов висновку, що належне, своєчасне та у повному обсязі виконання інвестиційної програми спрямовано на модернізацію основних фондів ліцензіата, зокрема, енергогенеруючих потужностей, енергетичних мереж, що складають систему енергетичної інфраструктури держави, та приведення їх у відповідність до вимог міжнародних договорів, а також до вимог екологічної безпеки, енергоефективності та ін. Тобто, невиконання або несвоєчасне виконання інвестиційної програми ліцензіатом може призвести до негативних наслідків для енергетичної безпеки України, порушення умов безпечної експлуатації об'єктів електроенергетики та безпеки постачання електричної енергії споживачам, а також у цілому до порушення міжнародних зобов'язань, взятих Україною. При цьому, з урахуванням серйозності допущених порушень, НКРЕКП уповноважена у межах санкції, визначеної пунктом 4 частини четвертої статті 77 Закону України «Про ринок електричної енергії», визначати конкретний розмір штрафу,

який застосовується до суб'єкта господарювання, який допустив порушення у виді неналежного або не у повному обсязі виконання інвестиційної програми.

Постанова Верховного Суду від 21 квітня 2021 року у справі № 480/2675/20 (адміністративне провадження № К/9901/4877/21) застосована у 90 інших рішеннях та постановах – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96462969>

Верховний Суд роз'яснив окремі аспекти застосування статті 59 Закону України «Про ринок природного газу», яка визначає відповідальність за порушення Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання природного газу

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку справу за позовом Товариства до НКРЕКП про визнання протиправною та скасування постанови.

Спірні правовідносини у цій справі виникли у зв'язку з незгодою позивача з постановою НКРЕКП про накладення на нього штрафної санкції за порушення вимог законодавства та пункту 2.1 глави 2 Ліцензійних умов з провадження господарської діяльності з постачання природного газу, що затверджені постановою НКРЕКП від 16 лютого 2017 року № 201, у частині здійснення господарської діяльності з постачання природного газу з дотриманням вимог Правил постачання природного газу, інших нормативно-правових актів та нормативних документів, які регулюють ринок природного газу, а саме – вимог пункту 1 глави 1 розділу XIV Кодексу газотранспортної системи, затвердженого постановою НКРЕКП від 30 вересня 2015 року № 2493 (Кодекс ГТС), та положень пункту 4.1 Типового договору, затвердженого постановою НКРЕКП від 30 вересня 2015 року № 2497, у частині вчасного збалансування свого портфоліо балансування.

Суди попередніх інстанцій у задоволенні позову відмовили, оскільки дійшли висновку про доведення відповідачем факту того, що дії Товариства призвели до порушення пункту 2.1 глави 2 Ліцензійних умов у частині, яка стосується дотримання вимог пункту 1 глави 1 розділу XIV Кодексу ГТС та положень пункту 4.1 Типового договору щодо збалансування свого портфоліо балансування.

Верховний Суд погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій, касаційну скаргу Товариства залишив без задоволення, а судові рішення судів попередніх інстанцій – без змін.

При цьому основним правовим питанням та доводом касаційної скарги у цій справі було те, чи можна вважати недотримання пункту 1 глави 1 розділу XIV Кодексу ГТС та положень пункту 4.1 Типового договору, що призвело до невчасного збалансування позивачем свого портфоліо балансування, порушенням пункту 2.1 глави 2 Ліцензійних умов та, відповідно, чи може бути за таке порушення до позивача застосована відповідальність, передбачена статтею 59 Закону України «Про ринок природного газу».

Вирішуючи це питання, Суд, на підставі аналізу положень статті 59 Закону України «Про ринок природного газу», глави 1 та 6 розділу XIV Кодексу ГТС, а також положень пункту 4.1 розділу IV, пункту 3.1 розділу III, пунктів 9.2 та 9.4 розділу IX, пункту 11.4 розділу XI, пунктів 12.1 та 12.3 розділу XII Типового договору, дійшов висновку, що дотримання вимог Кодексу ГТС та Типового договору є обов'язковими для застосування всіма суб'єктами господарювання, які здійснюють ліцензійну діяльність у сфері транспортування природного газу, а тому ці вимоги, з урахуванням положень пункту 2.1 та 2.2 глави 2 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності щодо транспортування природного газу, є спеціальними вимогами, що висуваються законодавством до ліцензіатів у сфері транспортування природного газу. При цьому, положеннями Кодексу ГТС та Типового договору передбачено не міру відповідальності за несвоєчасний баланс портфоліо балансування, а обов'язок сторін по здійсненню відшкодування вартості природного газу за фактом виявлення добового (місячного) небалансу.

З урахуванням вищезазначеного, Суд погодився з висновками судів попередніх інстанцій про те, що вимоги до провадження ліцензіатом господарської діяльності з постачання природного газу згідно з пунктом 2.1 глави 2 Ліцензійних умов стосуються не всіх без винятку «інших нормативно-правових актів та нормативних документів», а лише тих, які безпосередньо стосуються господарської діяльності з постачання природного газу.

Судом було враховано, що Закон України «Про ринок природного газу» було прийнято на виконання Закону України «Про ратифікацію протоколу щодо приєднання України до Договору про заснування Енергетичного співтовариства», розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р «Про

імплементацию Угоди про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 864-р «Про внесення змін до плану заходів щодо виконання зобов'язань в рамках Договору про заснування Енергетичного Співтовариства», Директиви 2009/73/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу стосовно спільних правил для внутрішнього ринку природного газу (Directive 2009/73/EC of The European Parliament And Of The Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC), Регламенту 715/2009 Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу про умови доступу до мереж передачі природного газу (Regulation (EC) № 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks and repealing Regulation (EC) No 1775/2005), та з метою створення ефективного конкурентного середовища на ринку природного газу з урахуванням основних вимог законодавства ЄС.

Дотримання законодавства у сфері енергетики є особливо важливим, а вимоги до діяльності суб'єктів господарювання - значно суворішими, оскільки ця сфера безпосередньо пов'язана з питаннями національної безпеки як складного поняття, що охоплює собою стан мирного та стабільного існування держави та її інститутів, а також стан відсутності реальних екзистенційних загроз у сфері суспільно-управлінських та міждержавних відносин.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про національну безпеку України» національна безпека України - це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз; національні інтереси України - життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян.

Згідно з пунктом 54 Стратегії національної безпеки України «Безпека людини - безпека країни», затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, економічний розвиток і безпека неможливі без стійкого розвитку енергетики, для цього, зокрема, необхідно сприяти розширенню енергетичного потенціалу України та ефективності його використання.

Крім того, у Стратегії енергетичної безпеки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2021 року № 907-р, зазначено, що енергетична безпека - це захищеність національних інтересів у сфері забезпечення доступу до надійних, стійких, доступних і сучасних джерел енергії технічно надійним, безпечним, економічно ефективним та екологічно прийнятним способом в нормальних умовах і в умовах особливого або надзвичайного стану; загрози енергетичній безпеці - короточасні або тривалі, реальні або потенційні обставини, явища, чинники або події, що можуть порушити безпеку та стійкість функціонування енергетичного сектору країни, обмежити або порушити енергозабезпечення споживачів, призвести до аварій та інших негативних наслідків.

Верховний Суд у цій справі сформулював правовий висновок, відповідно до якого ліцензіати – суб'єкти господарювання, що здійснюють діяльність у сфері транспортування природного газу, зобов'язані дотримуватися, зокрема, вимог Кодексу ГТС та Типового договору, у тому числі, в частині збалансованості своїх портфолію балансування, для чого зобов'язані вчиняти всі необхідні заходи, спрямовані на збалансованість свого портфолію балансування протягом газової доби, в якій здійснюється надання послуг транспортування природного газу. При цьому положеннями Кодексу ГТС та Типового договору передбачено можливість вчасного врегулювання замовниками послуг транспортування своїх портфолію балансування протягом періоду балансування для мінімізації потреб оператора газотранспортної системи у вчиненні дій із врегулювання небалансів. Дотримання вищезазначених вимог є обов'язком суб'єкта господарювання, за умови здійснення ним господарської діяльності з постачання природного газу на підставі ліцензії, а тому Кодекс ГТС та Типовий договір є нормативно-правовими актами, які містять специфічні вимоги у сфері провадження господарської діяльності з постачання природного газу, відтак, їх порушення може вважатися порушенням Ліцензійних вимог, відповідальність за яке передбачене статтею 59 Закону України «Про ринок природного газу».

Постанова Верховного Суду від 2 листопада 2022 року у справі № 260/2484/21 (адміністративне провадження № К/990/23353/22) застосована у 13 інших рішеннях та постановах – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107090657>

Верховний Суд висловився стосовно умов та джерел формування інвестиційних програм у сфері енергетики, а також застосування до триваючих правовідносин змін до законодавства

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до НКРЕКП про визнання протиправною та скасування постанови Регулятора у частині, що стосується покладення на Товариство зобов'язання врахувати в інвестиційних програмах на 2021 та 2022 роки статтю «Додатково отриманий дохід за результатом діяльності у 2019 та 2020 роках».

Верховний Суд залишив без змін постанову суду апеляційної інстанції про відмову у задоволенні позову, виходячи з того, що спірна постанова НКРЕКП була прийнята відповідно до Додатку 23 (Методика визначення сум надлишково отриманого або недоотриманого доходу від здійснення ліцензованої діяльності з розподілу електричної енергії), яким було доповнено постанову НКРЕКП від 14 червня 2018 року №428 «Про затвердження Порядку контролю за дотриманням ліцензіатами, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, законодавства у відповідних сферах та ліцензійних умов».

Спірна частина постанови НКРЕКП прийнята на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано; добросовісно; розсудливо; 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).

Одним із доводів касаційної скарги позивача було те, що суд апеляційної інстанції, ухвалюючи оскаржувану постанову, не взяв до уваги, що в іншій справі №320/2762/20 було визнано протиправними та нечинними підпункти 18, 19 пункту 14.4 та пункт 14.12 Порядку №601, якими було внесено зміни, зокрема до Порядку №428.

Перевіряючи ці доводи касаційної скарги, Верховний Суд звернув увагу, що зі змісту статті 17 Закону № 1540-VIII та пунктів 4.1, 4.2, 4.4, 4.5 глави 4 Порядку розроблення та подання на затвердження планів розвитку систем розподілу та інвестиційних програм операторів систем розподілу, затвердженого постановою Регулятора від 4 вересня 2018 року №955, вбачається, що інвестиційна програма є обов'язковою до виконання суб'єктом господарювання, що проводить діяльність на ринку енергетики та комунальних послуг; це економічно обґрунтований план використання коштів, що затверджується/погоджується Регулятором. При цьому джерела фінансування інвестиційної програми можуть бути основними та додатковими. Зокрема, додатковими джерелами фінансування інвестиційної програми можуть бути, зокрема: прибуток (додаткові реінвестиції), плата за приєднання, залучені кошти (кредити, фінансова допомога), кошти, отримані від здійснення діяльності, пов'язаної та не пов'язаної з розподілом електричної енергії, дохід від небалансу та інші джерела відповідно до вимог чинного законодавства.

На підставі вищезазначеного, Верховний Суд погодився з висновком суду апеляційної інстанції про те, що вимоги НКРЕКП, викладені у спірній частині постанови, про необхідність врахування позивачем у інвестиційних програмах на 2021 та 2022 роки додатково отриманого доходу за результатом діяльності у 2019 та 2020 роках, узгоджуються з положеннями Порядку №955, який визначає допустимі (основні та додаткові) джерела фінансування інвестиційної програми.

Суд встановив, що НКРЕКП постановою від 14 червня 2018 року №428 затвердила Порядок контролю за дотриманням ліцензіатами, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, законодавства у відповідних сферах та ліцензійних умов (набрала чинності 12 серпня 2018 року).

Відповідно до Закону № 1540-VIII НКРЕКП постановою від 11 березня 2020 року №601 затвердила зміни до Порядку № 428 (набрала чинності 12 березня 2020 року).

Однак, після прийняття постанови Шостого апеляційного адміністративного суду від 26 травня 2021 року у справі №320/2762/20 підпункти 18 та 19 пункту 14.4 та пункт 14.12 Порядку №601 втратили чинність.

Разом з тим, відповідно до Закону № 1540-VIII постановою НКРЕКП від 9 червня 2021 року №935 внесено чергові зміни до Порядку №428 (набрали чинності 10 червня 2021 року).

За наслідком прийняття Постанови №935 Порядок №428 був доповнений Додатком 23 - Методика визначення сум надлишково отриманого або недоотриманого доходу від здійснення ліцензованої діяльності з розподілу електричної енергії.

Відповідно до пункту 12 Додатку 23 до Порядку №428 обсяг фінансування інвестиційної програми на рік, що є наступним за звітним роком, збільшується в такому порядку:

на 50% суми додатково отриманого доходу, отриманого у звітному році від надання в оренду/суборенду основних засобів (активів), які належать до основної діяльності ліцензіата;

на 50% суми додатково отриманого доходу, отриманого у звітному році від плати за доступ до елементів інфраструктури об'єктів електроенергетики;

на 100% доходу, отриманого від реалізації товарно-матеріальних цінностей, у тому числі металобрухту, від діяльності з розподілу електричної енергії.

На цій підставі Суд дійшов висновку, що положення пункту 12 Додатку 23 до Порядку №428, чинного на момент складання НКРЕКП акта перевірки та винесення спірної постанови, фактично відтворювали зміст підпунктів 18 та 19 пункту 14.4 та пункту 14.12 Порядку №601.

З огляду на таке, посилання НКРЕКП в акті перевірки на підпункти 18 та 19 пункту 14.4 та пункту 14.12 Порядку №601 зумовлені тим, що на початок проведення перевірки ці пункти були чинними, однак, втрата у подальшому ними чинності не вплинула на правомірність ухвалених на підставі акта перевірки Регулятора спірних пунктів постанови, оскільки на момент прийняття останніх чинним був пункт 12 Додатку 23 до Порядку № 428 (набув чинності 10 червня 2021), з положеннями якого повністю узгоджується зміст спірних пунктів постанови НКРЕКП.

З огляду на вищезазначене Верховний Суд звернув увагу, що Додаток 23, яким доповнено Порядок №428, був чинним (набрав чинності 10 червня 2021 року) на момент прийняття постанови НКРЕКП від 8 липня 2021 року №1118, окремі пункти якої є предметом спору у цій справі. При цьому нечинність цього додатку на момент складання акта перевірки не має юридичного значення для надання правової оцінки правомірності спірних пунктів постанови НКРЕКП, оскільки в цьому акті лише зафіксовано результати проведення планової перевірки дотримання Товариством вимог законодавства про енергетику та комунальні послуги, а також Ліцензійних умов. Водночас, Додаток 23 до Порядку №428 містить Методику визначення сум надлишково отриманого або недоотриманого доходу від здійснення ліцензованої діяльності з розподілу електричної енергії, пунктом 12 якої визначено порядок збільшення обсягів фінансування інвестиційної програми на рік, що є наступним за звітним роком.

За загальним правилом, вирішуючи питання про поширення дії закону на конкретні триваючі правовідносини, за умови відсутності чіткого законодавства та сталої судової практики, варто керуватися верховенством права (статті 8, 129, 147 Конституції України) та її основними складовими: 1) принцип рівності та принцип заборони дискримінації; 2) принцип правової визначеності; 3) принцип розумності (доцільності, раціональності); 4) принцип пріоритету суспільних інтересів та національної безпеки при забезпеченні механізму компенсації у випадку їх пріоритетності (колізії) із принципом непорушності (першості) індивідуальних прав особи.

Виходячи з вищенаведених принципів та з огляду на положення статті 19 Конституції України, рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, за загальним правилом, не можна визнати неправомірними якщо вони ґрунтуються на законі, чинному на момент прийняття відповідного рішення таким суб'єктом; у разі, якщо чинна на той час норма визначала такі рішення, дії або бездіяльність як правомірні, то відсутні підстави визнавати їх у судовому порядку протиправними навіть, якщо на момент розгляду справи в суді відбулися зміни в законодавстві і такі рішення суб'єкта владних повноважень вже не повною мірою узгоджуються з вимогам закону, крім якщо у такому законі зазначено протилежне.

Постанова Верховного Суду від 13 вересня 2023 року у справі № 640/30316/21 (адміністративне провадження №К/990/13882/23) застосована у 2 інших рішеннях та постановах – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113437368>

Верховний Суд перевірів правомірність постанови НКРЕКП про внесення змін до Правил ринку, які передбачають втручання у свободу договору (право на підприємницьку діяльність, незаборонену законом)

Верховний Суд розглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до НКРЕКП про визнання протиправною та скасування постанови від 24 листопада 2021 року № 2250.

У цій справі спір стосувався правомірності постанови НКРЕКП, якою були внесені зміни до Правил ринку затверджених постановою НКРЕКП від 14 березня 2018 року № 307: встановлено обмеження на рівні 50% місячного обсягу продажу електричної енергії за двосторонніми договорами між виробниками та іншими учасниками ринку електричної енергії, що входять до складу одного вертикально інтегрованого суб'єкта господарювання або є афілійованими між собою.

Позивач вважав, що, ухвалюючи спірну постанову, НКРЕКП не навела належного обґрунтування необхідності обмеження свободи договору та не мотивувала, яким чином таке обмеження сприятиме забезпеченню достатнього рівня ліквідності на ринку електричної енергії.

Суд першої інстанції позов задовольнив: визнав протиправною та нечинною постанову НКРЕКП від 24 листопада 2021 року № 2250 з моменту її прийняття.

Проте з такими висновками не погодився суд апеляційної інстанції, який задовольнив апеляційну скаргу НКРЕКП, скасував рішення суду першої інстанції та відмовив у задоволенні позову.

Позивач, не погоджуючись з постановою суду апеляційної інстанції, звернувся до Верховного Суду, який переглядаючи цю справу у касаційному порядку, виходив з наступного.

Відповідно до статей 1, 3, 17 та 20 Закону № 1540-VIII НКРЕКП є органом, уповноваженим здійснювати, зокрема державне регулювання та моніторинг на ринку енергетики та комунальних послуг, приймати акти регуляторного характеру, зокрема й затверджувати правила ринку, правила ринку «на добу наперед» та внутрішньодобового ринку та зміни до них відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії» з метою досягнення балансу інтересів всіх учасників ринку та забезпечення енергетичної безпеки.

Судами у цій справі встановлено та підтверджено наявними у матеріалах справи доказами, що НКРЕКП обґрунтувало необхідність внесення змін до Правил ринку метою забезпечення збільшення конкуренції на різних сегментах ринку.

Статтями 66 та 67 Закону України «Про ринок електричної енергії» визначено заходи, які можуть застосовуватися Регулятором з метою забезпечення достатнього рівня ліквідності на ринку електричної енергії та з метою забезпечення достатнього рівня ліквідності на ринку «на добу наперед», які є різними за своїм змістом та характером.

Запроваджувати обмеження, встановлені спірною постановою, НКРЕКП уповноважена виключно з метою забезпечення достатнього рівня ліквідності на ринку електричної енергії.

Суд зазначив, що чинним законодавством України у сфері енергетики безпосередньо не визначено поняття «ліквідність ринку електричної енергії», проте встановлено ряд можливих дій для НКРЕКП щодо забезпечення такої ліквідності.

Тобто, існуюче правове регулювання свідчить про відсутність чіткого унормованого Регулятором механізму та критеріїв, на підставі яких можливо визначити достатність рівня ліквідності ринку електричної енергії, а також здійснювати моніторинг досягнення такого рівня, зокрема й для вжиття Регулятором заходів, передбачених частиною четвертою статті 66 Закону України «Про ринок електричної енергії».

НКРЕКП під час обґрунтування необхідності вжиття заходів, визначених частиною четвертою статті 66 Закону України «Про ринок електричної енергії», які до того ж передбачають втручання у право позивача на вільний вибір контрагента договору та самостійне визначення умов господарських договорів, зобов'язана

навести чіткі та зрозумілі підстави, що підтверджують недостатність рівня ліквідності ринку електричної енергії, у тому числі з урахуванням засад функціонування ринку електричної енергії.

Регулятором не наведено жодного обґрунтування прийняття вибраного та відхилення альтернативних способів досягнення цілей.

Водночас, наведені в Аналізі регуляторного впливу до проєкту постанови НКРЕКП від 24 листопада 2021 року № 2250 обґрунтування щодо різкого зниження ціни та зменшення обсягів ринку стосуються саме ринку «на добу наперед», тобто фактично відповідач вказує на необхідність забезпечення ліквідності саме на ринку «на добу наперед», для регулювання якого визначено окремий механізм відповідно до статті 67 Закону України «Про ринок електричної енергії».

Згідно із статтею 62 Закону України «Про ринок електричної енергії» з метою забезпечення загального економічного інтересу в електроенергетичній галузі України, необхідного для задоволення інтересів громадян, суспільства і держави, та забезпечення сталого довгострокового розвитку електроенергетичної галузі і конкурентоспроможності національної економіки України на учасників ринку можуть бути покладені спеціальні обов'язки для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку електричної енергії.

На виконання зазначеного положення Закону Кабінет Міністрів України постановою від 5 червня 2019 року № 483 затвердив Положення про покладення спеціальних обов'язків на учасників ринку електричної енергії для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку електричної енергії.

Отже, Суд дійшов висновку, що законодавством України визначено спеціальний механізм для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку електричної енергії, а тому застосування НКРЕКП обмежувальних заходів щодо укладення двосторонніх договорів може бути спрямовано виключно на забезпечення достатнього рівня ліквідності ринку електричної енергії, а не на вирішення інших проблемних питань, що виникають на відповідному ринку.

Враховуючи, що відповідачем в порушення вимог частини четвертої статті 66 Закону України «Про ринок електричної енергії» не визначено, який саме рівень ліквідності на ринку електричної енергії може вважатися достатнім, та жодним чином не обґрунтовано, яким чином вжиті заходи сприяють забезпеченню достатнього рівня ліквідності на ринку електричної енергії, Суд погодився з рішенням суду першої інстанції про протиправність постанови НКРЕКП від 24 листопада 2021 року № 2250 та її невідповідність критеріям, визначеним частиною другою статті 2 КАС України.

Рішення НКРЕКП прийнято без дотримання принципів пропорційності (має бути необхідним і мінімально достатнім для досягнення мети) та прозорості (має бути належним чином обґрунтованим). На переконання суду першої інстанції, дії відповідача не відповідають принципу належного урядування з огляду на відсутність законодавчо встановленого порядку визначення рівня ліквідності ринку електричної енергії.

Судом апеляційної інстанції під час ухвалення оскаржуваної постанови неправильно застосовано положення статей 66 та 67 Закону України «Про ринок електричної енергії», що зумовило прийняття судового рішення, яке не відповідає вимогам законності та обґрунтованості, визначеним статтею 242 КАС України.

При цьому суд першої інстанції правильно встановив протиправність спірної постанови НКРЕКП від 24 листопада 2021 року № 2250, проте у порушення вимог статті 265 КАС України визнав спірну постанову нечинною з моменту її прийняття.

Зокрема, згідно з частиною дев'ятою статті 264 КАС України суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині.

Відповідно до частин першої та другої статті 265 КАС України резолютивна частина рішення суду про визнання нормативно-правового акта протиправним та нечинним невідкладно публікується відповідачем у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням законної сили.

Нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду.

Верховний Суд вирішив скасувати рішення судів першої та апеляційної інстанцій та ухвалити нове рішення про часткове задоволення позову, а саме – визнання протиправною та нечинною постанови НКРЕКП від 24 листопада 2021 року № 2250 «Про внесення змін до Правил ринку» з моменту набрання законної сили рішенням суду.

У цій справі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого обмеження щодо місячного обсягу продажу електричної енергії за двосторонніми договорами між виробниками та іншими учасниками ринку електричної енергії, що входять до складу одного вертикально інтегрованого суб'єкта господарювання або є афілійованими між собою, може встановлюватись за одночасного виконання двох умов: 1) існування необхідності забезпечення достатнього рівня ліквідності на ринку електричної енергії; 2) обсяг обмежень не може перевищувати 50 відсотків місячного обсягу продажу електричної енергії.

Рішення суб'єкта владних повноважень, яке передбачає відступ від положень, зокрема статті 42 Конституції України (кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом), а також статей 3, 6 та 627 Цивільного кодексу України (свобода договору є загальною засадою цивільного законодавства; сторони є вільними в укладенні договору, виборі контрагента та визначенні умов договору з урахуванням вимог цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, звичаїв ділового обороту, вимог розумності та справедливості) повинні мати безумовну законодавчу підставу та прийматися таким суб'єктом владних повноважень виключно у межах таких підстав.

Постанова Верховного Суду від 26 вересня 2023 року у справі № 640/36179/21 (адміністративне провадження № К/990/23514/23) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113829015>

IV. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Верховний Суд розглянув справу про недопуск оператором газорозподільної системи посадових осіб НКРЕКП, до проведення перевірки

Верховний Суд розглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом оператора газорозподільної системи (ОГС) до НКРЕКП про визнання протиправною та скасування постанови.

Суть цієї справи полягає у тому, що НКРЕКП, вирішивши провести позапланову перевірку позивача, здійснила запити на отримання інформації та документів від позивача відповідно до предмету перевірки з вимогою надати відповідні документи у встановлений строк. Проте позивач не надав затребувані документи та відмовив у допуску посадових осіб НКРЕКП до проведення перевірки із зазначенням підстави відмови, про що НКРЕКП було складено акти. У подальшому НКРЕКП винесла постанову, якою на позивача накладено штраф за порушення пункту 2.1 глави 2 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розподілу природного газу, затверджених постановою НКРЕКП від 16 лютого 2017 року № 201 (Ліцензійні умови), щодо здійснення господарської діяльності з розподілу природного газу з дотриманням вимог Закону України «Про ринок природного газу», чинних Кодексу газорозподільних систем, інших нормативно-правових актів, державних будівельних норм та нормативних документів у сфері нафтогазового комплексу, а саме положень статті 11 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в частині обов'язку суб'єкта господарювання допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення заходів державного нагляду (контролю) за умови дотримання ними порядку здійснення державного нагляду (контролю), передбаченого цим Законом.

Вважаючи цю постанову такою, що не відповідає закону, позивач звернувся до суду з адміністративним позовом, в якому просив визнати цю постанову протиправною та скасувати її. Позовні вимоги було обґрунтовано наявністю у позивача правових підстав для недопуску посадових осіб НКРЕКП до проведення перевірки, внаслідок чого, на думку позивача, постанова про накладення на нього штрафної санкції є неправомірною.

Рішенням суду першої інстанції, залишеним без змін постановою суду апеляційної інстанції, позов задоволено. Задовольняючи позовні вимоги, суди першої та апеляційної інстанцій виходили з того, що на момент проведення перевірки не була затверджена та оприлюднена на власному офіційному веб-сайті уніфікована форма акта з визначенням переліку питань залежно від ступеня ризику, а тому позивач правомірно відмовив у допуску до перевірки посадових осіб НКРЕКП. Крім того, суди попередніх інстанцій дійшли висновку, що зазначене в оскаржуваній постанові порушення не є порушенням Ліцензійних умов.

Верховний Суд частково погодився з такими висновками судів попередніх інстанцій, касаційну скаргу НКРЕКП задовольним частково, рішення судів попередніх інстанцій змінив, виклавши їх мотивувальну частину у редакції постанови Верховного Суду.

Зокрема, Суд погодився з доводами НКРЕКП про те, що наведена позивачем підстава відмови у допуску до проведення перевірки є необґрунтованою, а тому такий недопуск був неправомірним. Проте Верховний Суд зазначив про неправомірність постанови про накладення штрафу, оскільки дійшов висновку про те, що фактично недопуск до проведення перевірки не є порушенням Ліцензійних умов, а є іншим видом порушення, за яке передбачена санкція іншого характеру.

Суд врахував, що встановлена статтею 11 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» вимога щодо допуску посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення заходів державного нагляду (контролю) за умови дотримання ними порядку здійснення державного нагляду (контролю), передбаченого цим Законом, як обов'язок будь-якого суб'єкта господарювання при здійсненні заходів державного нагляду та контролю, незалежно від того, яку саме господарську, в тому числі, ліцензійну діяльність провадить той чи інший суб'єкт, є загальною, обов'язковою для виконання всіма суб'єктами господарювання.

З огляду на те, що порушення цієї вимоги (статті 11 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності») не є порушенням пункту 2.1 глави 2 Ліцензійних умов, Верховний Суд дійшов висновку, що недопуск до перевірки не утворює правопорушення у сфері обов'язку дотримання Ліцензійних умов, а тому не може бути підставою для застосування санкцій у вигляді штрафу згідно з підпунктом «б» пункту 5 частини четвертої статті 59 Закону України «Про ринок природного газу» (за порушення ліцензійних умов провадження відповідного виду господарської діяльності на ринку природного газу, що підлягає ліцензуванню).

При цьому Суд зазначив, що відповідно до пункту 8 частини дванадцятої статті 16 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» підставою для прийняття рішення про анулювання ліцензії є акт про відмову ліцензіата у проведенні перевірки органом ліцензування. Відмовою ліцензіата у проведенні перевірки органом ліцензування вважається недопуск уповноважених посадових осіб органу ліцензування до здійснення перевірки додержання ліцензіатом вимог відповідних ліцензійних умов за відсутності передбачених для цього законом підстав (зокрема, ненадання документів, інформації щодо предмета перевірки на письмову вимогу посадових осіб органу ліцензування, відмова в доступі посадових осіб органу ліцензування до місць провадження діяльності, що підлягає ліцензуванню, об'єктів, що використовуються ліцензіатом при провадженні діяльності, що підлягає ліцензуванню, або відсутність протягом першого дня перевірки за місцезнаходженням ліцензіата особи, уповноваженої представляти інтереси ліцензіата на час проведення перевірки).

Частиною першою статті 16 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» визначено, що анулюванням ліцензії є позбавлення ліцензіата права на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, шляхом прийняття органом ліцензування рішення про анулювання його ліцензії.

З огляду на вищевикладене, Верховний Суд дійшов висновку, що недопуск суб'єктом господарювання, що провадить діяльність, яка підлягає ліцензуванню, посадових осіб органу ліцензування до проведення перевірки за відсутності передбачених для цього законодавством підстав, не може вважатися порушенням ліцензійних умов, однак, такий недопуск є окремим видом порушення, вчинення якого може бути підставою для застосування санкцій, зокрема, у вигляді анулювання ліцензії.

Постанова Верховного Суду від 26 травня 2021 року у справі № 824/266/20-а (адміністративне провадження № К/9901/9542/21) застосована у 79 інших рішеннях та постановах – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97218445>

Невиконання суб'єктом господарювання вимог НКРЕКП у визначений строк є підставою для притягнення до відповідальності

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до НКРЕКП про визнання протиправним та скасування рішення.

Суть спору у цій справі полягала у тому, що НКРЕКП ухвалило постанову про притягнення Товариства до відповідальності за порушення Ліцензійних умов з виробництва теплової енергії та неусунення виявлених порушень, з якою не погодився позивач, вважаючи, що НКРЕКП фактично визначила новий строк усунення виявлених порушень, а тому до його закінчення застосування штрафної санкції до Товариства є протиправним.

Суди попередніх інстанцій погодилися з доводами позивача та задовольнили позов, виходячи, зокрема з того, що на дату складення спірної постанови НКРЕКП термін усунення порушення ще не сплив, у тому числі і в розумінні положень підпункту 5 пункту 3.2. глави 3 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва теплової енергії, затверджених постановою НКРЕКП від 22 березня 2017 року № 308, щодо виконання рішень органу ліцензування у строки, встановлені відповідним рішенням. Суди також виходили з того, що постанова відповідача у частині застосування до Товариства штрафної санкції за невиконання пункту 2 попередньої постанови НКРЕКП є необґрунтованою та протиправною.

Разом з тим, Верховний Суд вказав на помилковість таких висновків судів першої та апеляційної інстанцій, у зв'язку з чим касаційну скаргу НКРЕКП задовольнив частково, рішення судів попередніх інстанцій скасував, а справу повернув на новий розгляд до суду першої інстанції.

Суд виходив з положень статті 14 Закону № 1540-VIII, статті 31 Закону України «Про теплопостачання» та підпункту 5 пункту 3.2 глави 3 Ліцензійних умов № 308, зі змісту яких встановлено, що рішення НКРЕКП є обов'язковими для виконання усіма суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг; рішення НКРЕКП, які не є регуляторними актами, за загальним правилом, набирають чинності з дати їх прийняття, крім випадків, якщо більш пізній строк не встановлено у самому рішенні; невиконання рішення Регулятора у встановлений строк є підставою для проведення позапланової перевірки ліцензіата; у разі, якщо за результатом проведеної перевірки буде підтверджено невиконання або несвоєчасне виконання рішення НКРЕКП на ліцензіата накладається штрафна санкція у розмірі, встановленому законом.

Оскільки спірна постанова НКРЕКП набрала чинності з дати її прийняття, Суд дійшов висновку, що внесені цією постановою зміни до пункту 2 попередньої постанови також набрали законної сили з цієї ж дати. Виходячи з цього, НКРЕКП при винесенні спірної постанови притягнуло Товариство до відповідальності за невиконання вимог Регулятора та фактично, з метою правової визначеності, надала новий строк для усунення виявлених порушень, що не є рівноцінним продовженню раніше встановленого строку на усунення виявлених порушень.

Підставою для повернення справи на новий розгляд до суду першої інстанції стало те, що суди попередніх інстанцій обмежились висновком про неправомірність постанови НКРЕКП та ухвалили рішення про задоволення позову, виходячи лише з того, що строк виконання вимог, визначених у попередній постанові Регулятора, не сплив, однак, не дослідили питання про правомірність постанови по суті, зокрема не надали правової оцінки доводам позивача про фактичне виконання ним вимог вказаної постанови, а також не перевірили правильність розрахунку розміру штрафу.

У цій справі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого положення абзацу другого частини сьомої статті 14 Закону № 1540-VIII у сукупності з підпунктом 5 пункту 3.2. глави 3 Ліцензійних умов № 308 необхідно розуміти так, що у разі, якщо у рішенні НКРЕКП встановлено певний строк виконання вимог щодо усунення порушень законодавства у сферах енергетики та комунальних послуг, то невиконання таких вимог у визначений у постанові строк є підставою для притягнення суб'єкта господарювання до відповідальності, проте це не звільняє суб'єкта господарювання від обов'язку виконати вимоги рішення НКРЕКП, для чого Регулятор може встановити новий строк для усунення відповідних порушень.

Постанова Верховного Суду від 27 червня 2023 року у справі № 640/10904/19 (адміністративне провадження № К/990/5475/23) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111820390>

НКРЕКП має право одночасно накладати штраф та висувати вимоги щодо усунення порушень на ринку електричної енергії

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку справу за позовом Товариства до НКРЕКП про визнання протиправною та скасування постанови.

У цій справі Товариство оскаржувало постанову відповідача про накладення штрафу за недотримання вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, та порушення Ліцензійних умов з розподілу електричної енергії та здійснення заходів державного регулювання.

Суди першої та апеляційної інстанцій позов задовольнили. При цьому суд першої інстанції вказав на те, що позивач не допустив порушень, які слугували підставою для прийняття спірної постанови НКРЕКП.

Водночас, із зазначеними мотивами не погодився суд апеляційної інстанції, який вказав, що підставою для задоволення позову є те, що рішення НКРЕКП про усунення порушень, виявлених під час здійснення перевірок, має оформлюватися розпорядженням, а не постановою, копія якого вручається особисто уповноваженій особі ліцензіата (з відміткою про вручення на примірнику, який залишається в НКРЕКП) або надсилається ліцензіату рекомендованим листом із повідомленням про вручення поштового відправлення не пізніше п'яти робочих днів з дня прийняття.

Крім того, суд апеляційної інстанції на підставі статей 7 та 12 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» дійшов висновку, що НКРЕКП порушила встановлений порядок накладення штрафу, оскільки застосувала його одночасно з вимогою усунути виявлені порушення законодавства. Разом з тим, як встановив суд апеляційної інстанції, положеннями вищезазначених норм визначено, що у разі виконання в повному обсязі та у встановлений строк припису про усунення порушень, фінансові та адміністративні санкції до суб'єкта господарювання не застосовуються.

Верховний Суд частково задовольнив касаційну скаргу Регулятора, скасував постанову суду апеляційної інстанції у частині визнання протиправним та скасування пункту 1 резолютивної частини спірної постанови, яким до Товариства застосовано штрафну санкція, та направив у цій частині справу на новий розгляд до апеляційного адміністративного суду; в іншій частині постанову цього суду залишив без змін.

Суд виходив з того, що згідно з частиною другою статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (у редакції, чинній на момент виникнення спірних правовідносин) дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають, зокрема у сфері державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, законодавства у сферах енергетики та комунальних послуг.

На цій підставі Верховний Суд дійшов висновку, що суд апеляційної інстанції помилково застосував до спірних правовідносин вимоги Закону, який не підлягає застосуванню.

Водночас, Суд вказав, що до спірних правовідносин слід застосовувати положення частини дев'ятої статті 14 Закону № 1540-VIII, відповідно до якої рішення Регулятора є обов'язковими до виконання суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг.

Крім того, частиною одинадцятою статті 19 Закону № 1540-VIII передбачено, що рішення Регулятора про застосування санкцій за порушення ліцензійних умов та/або законодавства у сферах енергетики та комунальних послуг може бути прийнято протягом 30 днів з дня виявлення порушення Регулятором.

Аналогічні положення містяться у статті 77 Закону України «Про ринок електричної енергії».

З огляду на таке, суд апеляційної інстанції дійшов неправильного висновку про передчасність застосування НКРЕКП до Товариства штрафних санкцій у спірній постанові.

Суд апеляційної інстанції в оскаржуваній постанові не перевіряв правильність висновків суду першої інстанції про відсутність у діях Товариства порушень, що стали підставою для застосування до позивача штрафної санкції, тобто не надав правої оцінки на підставі вимог статті 308 КАС України законності і обґрунтованості рішення суду першої інстанції.

Вищезазначене свідчить про те, що постанова суду апеляційної інстанції не може вважатися такою, що відповідає вимогам статті 242 КАС України, оскільки прийнята з порушенням норм процесуального права, а саме - §3 «Апеляційний розгляд» розділу III КАС України, зокрема у частині обов'язку суду апеляційної інстанції здійснити апеляційний перегляд рішення суду першої інстанції по суті, надати відповідь на усі доводи апеляційної скарги, перевірити доведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції визнав встановленими, встановити відповідність висновків, викладених у рішенні суду першої

інстанції, обставинам справи, а також перевірити правильність застосування судом першої інстанції норм матеріального права та дотримання норм процесуального права.

У цій справі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого законодавством України не встановлено обмежень щодо застосування Регулятором до суб'єкта господарювання штрафних санкцій за виявлені під час проведеної перевірки порушень з одночасним висуванням вимог щодо усунення таких порушень. Тому, оскільки у цій справі спірні відносини врегульовуються виключно спеціальними законами і у них міститься саме таке регулювання, за яким Регулятор зобов'язаний розглянути питання про накладення штрафу упродовж встановленого законом строку і прийняти відповідне рішення, то відповідно, якщо до моменту прийняття цього рішення ліцензіат усунув порушення закону, то це враховується як пом'якшуюча обставина і, наприклад, замість штрафу НКРЕКП може винести попередження. Водночас, розпорядження про усунення порушень може видаватися разом із постановою; якщо таке розпорядження не виконане, то це є підставою для притягнення до відповідальності у формі нового штрафу і застосування інших заходів, аж до анулювання ліцензії.

Постанова Верховного Суду від 13 вересня 2023 року у справі № 440/496/22 (адміністративне провадження №К/990/9239/23) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113437367>

V. СПЕЦІАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО СТОСОВНО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН У ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ

Верховний Суд роз'яснив порядок обчислення строків для звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду з позовом про стягнення коштів на підставі рішення такого суб'єкта

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом НКРЕКП до Товариства з обмеженою відповідальністю про стягнення штрафних санкцій.

Суть цієї справи полягає у тому, що НКРЕКП звернулась до адміністративного суду з адміністративним позовом до Товариства з обмеженою відповідальністю про стягнення з останнього грошових коштів, що складаються з суми штрафу за порушення Ліцензійних умов з перепродажу електричної енергії та Ліцензійних умов з постачання електричної енергії споживачу, а також пені за несвоєчасну сплату зазначеного штрафу.

Проте ухвалою суду першої інстанції, залишеною без змін постановою суду апеляційної інстанції, позовну заяву повернуто особі, яка її подала. При цьому суди першої та апеляційної інстанцій керувалися пунктом 8 частини четвертої статті 169 КАС України, яким передбачено, що позовна заява повертається позивачеві, якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення строку, визначеного частиною другою статті 122 цього Кодексу.

Однак Верховний Суд не погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій, касаційну скаргу НКРЕКП задовольнив, рішення судів попередніх інстанцій скасував та направив справу для продовження розгляду до суду першої інстанції.

Ухвалюючи таке рішення, Суд виходив з того, що положеннями частини другої статті 122 КАС України встановлено різні строки звернення до адміністративного суду для суб'єктів владних повноважень та для інших осіб. Зокрема, абзацом другим вказаної частини визначено, що для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється тримісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення визначених законом вимог. Цим Кодексом та іншими законами можуть також встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

Враховуючи, що відповідно до частини п'ятої статті 22 Закону № 1540-VIII суб'єкти господарювання, на яких накладено штраф, зобов'язані сплатити його у 30-денний строк з дня одержання копії рішення про накладення штрафу, крім випадків, встановлених частиною п'ятою статті 13 цього Закону, суд дійшов висновку про помилкове тлумачення судами попередніх інстанцій частини другої статті 122 КАС України в частині початку відліку строку звернення до суду з позовом про стягнення суми, яке ґрунтується на рішенні

суб'єкта владних повноважень, а також незастосування положень абзацу другої частини третьої статті 5, частини п'ятої статті 22 Закону № 1540-VIII.

Верховний Суд також врахував, що відповідно до статті 22 Закону № 1540-VIII за кожний день прострочення сплати штрафу стягується пеня у розмірі 1,5 відсотка суми штрафу. Розмір пені не може перевищувати розміру штрафу, накладеного відповідним рішенням Регулятора. Суми стягнутих штрафів та пені зараховуються до Державного бюджету України.

Протягом п'яти робочих днів з дня сплати штрафу суб'єкт господарювання зобов'язаний надіслати Регулятору документи, що підтверджують сплату штрафу.

У разі відмови від сплати штрафу та пені їх примусове стягнення здійснюється на підставі відповідного рішення суду за позовом Регулятора, крім випадків, встановлених частиною п'ятою статті 13 цього Закону.

Крім того, суд врахував положення частини другої статті 5 Закону № 1540-VIII, якими передбачено, що рішення Регулятора можуть бути оскаржені в судовому порядку. Оскарження рішень Регулятора не зупиняє їх виконання.

З урахуванням положень Закону № 1540-VIII Верховний Суд визначив, що перебіг тримісячного строку звернення до суду НКРЕКП із позовом про стягнення суми штрафу, визначеного відповідною постановою НКРЕКП, та пені за невиконання та/або несвоєчасне виконання постанови про накладення штрафу, починається після спливу 30-денного строку з дня одержання суб'єктом господарювання копії відповідного рішення Регулятора.

З огляду на те, що судами попередні інстанції встановлено та матеріалами справи підтверджено, що НКРЕКП звернулася до суду після спливу 30-денного строку з моменту отримання Товариством постанови про накладення штрафу, Суд дійшов висновку про те, що позивач мав право на звернення до суду за примусовим стягненням сум штрафу та пені, а тому повернення судами його позову є необґрунтованим.

На цій підставі Верховний Суд сформулював висновок, відповідно до якого при обчисленні тримісячного строку звернення суб'єкта владних повноважень до суду із позовом про стягнення коштів на підставі прийнятого таким суб'єктом рішення адміністративні суди мають враховувати положення спеціального законодавства, яким визначено строк, протягом якого суб'єкт приватного права може у добровільному порядку сплатити відповідну суму коштів. За загальним правилом, перебіг тримісячного строку звернення суб'єкта владних повноважень до суду із позовом про стягнення суми грошових коштів, визначеної відповідним рішенням такого суб'єкта, починається після спливу строку, встановленого спеціальним законом для добровільної сплати таких коштів.

Постанова Верховного Суду від 27 травня 2021 року у справі № 640/29683/20 (адміністративне провадження № К/9901/9423/21) застосована у 10 інших рішеннях та постановах – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97218708>

Верховний Суд розглянув справу про накладення штрафу за порушення ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання природного газу

Верховний Суд розглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства відповідальності до НКРЕКП за участю третіх осіб про визнання протиправною та скасування постанови.

Суть цієї справи полягає у тому, що за результатом проведення планового заходу перевірки позивача НКРЕКП складено акт щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері енергетики та Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання природного газу, в якому зафіксовано відсутність довідки (акта звірки), яку мала надати третя особа 1 позивачу про відсутність простроченої заборгованості перед постачальником (третьою особою 2), що свідчить про порушення Товариством вимог пункту 2.1 глави 2 Ліцензійних умов у частині дотримання вимог статті 14 Закону України «Про ринок природного газу» та пункту 4 розділу II Правил щодо реалізації прав споживачів на зміну постачальника та порядку зміни постачальника. За результатами розгляду акта на засіданні Комісії прийнято постанову про накладення штрафу на Товариство за порушення Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання природного газу.

Не погоджуючись з цією постановою, позивач звернувся до суду з адміністративним позовом, в якому просив визнати протиправною та скасувати постанову про накладення штрафу.

Рішенням суду першої інстанції позов задоволено. При цьому суд виходив з того, що НКРЕКП не надано оцінку третій особі 1 через призму поняття «діючий постачальник», відтак помилково зроблено висновок про порушення позивачем вимог пункту 2.1 глави 2 Ліцензійних умов у частині дотримання вимог статті 14 Закону України «Про ринок природного газу» та пункту 4 розділу II Правил щодо реалізації прав споживачів на зміну постачальника та порядку зміни постачальника.

Постановою суду апеляційної інстанції апеляційну скаргу НКРЕКП задоволено, рішення суду першої інстанції скасовано та ухвалено нову постанову, якою в задоволенні адміністративного позову відмовлено.

Задовольняючи апеляційну скаргу, суд апеляційної інстанції виходив з того, що третя особа 2 є діючим постачальником газу, оскільки постачала природний газ третій особі 1 у відповідному періоді постачання (проте постачання припинилось у зв'язку з несплатою ним заборгованості), а тому відсутність довідки (акта звірки), яку мала надати третя особа 1 позивачу про відсутність простроченої заборгованості перед діючим постачальником свідчить про порушення Товариством вимог пункту 2.1 глави 2 Ліцензійних умов.

Верховний Суд погодився з такими висновками суду апеляційної інстанції, залишив касаційну скаргу Товариства без задоволення, а постанову суду апеляційної інстанції – без змін.

Суд на підставі аналізу положень статей 14, 59 Закону України «Про ринок природного газу», пункту 5 розділу I, абзацу четвертого пункту 4 розділу II Правил постачання природного газу, затверджених постановою НКРЕКП від 30 вересня 2015 року № 2496, дійшов висновку про те, що у разі зміни постачальника природного газу, споживач для укладення договору постачання природного газу має надати новому постачальнику, зокрема, довідку (акт звірки розрахунків) про відсутність простроченої заборгованості споживача за поставлений газ перед діючим постачальником за поставлений природний газ, підписану діючим постачальником (за його наявності).

Суд акцентував увагу на тому, що ця умова встановлена законодавством з метою перевірки дотримання споживачем вимог частини другої статті 14 Закону України «Про ринок природного газу», зокрема у частині дотримання правил зміни постачальника, у тому числі обов'язку щодо здійснення повного остаточного розрахунку з попереднім постачальником.

Оскільки судами попередніх інстанцій встановлено, що під час проведення позапланового заходу контролю НКРЕКП зафіксовано факт відсутності довідки (акта звірки) про відсутність простроченої заборгованості перед діючим постачальником, яку мала надати третя особа 1 позивачу перед укладенням з нею договору на постачання природного газу, а договір, укладений між третіми особами на постачання природного газу було розірвано у зв'язку з утворенням у третьої особи 1 заборгованості за спожитий природний газ, Верховний Суд погодився з висновком суду апеляційної інстанції про те, що оскаржувана постанова НКРЕКП є правомірною та відповідає іншим вимогам, визначеним частиною другою статті 2 КАС України.

Суд також вказав, що той факт, що станом на момент укладення договору між третьою особою 1 та позивачем договір між третіми особами було розірвано, не змінює того, що третя особа 2 постачала природний газ третій особі 1 у відповідному періоді постачання (проте постачання якому припинилось у зв'язку з несплатою ним заборгованості), тобто Товариство було діючим щодо третьої особи 1 постачальником газу.

Верховний Суд також зауважив, що у практиці вирішення приватно-правових спорів застосовується доктрина *venire contra factum proprium* (заборона суперечливої поведінки), яка базується на римській максимі - «*non concedit venire contra factum proprium*» (ніхто не може діяти всупереч своїй попередній поведінці); в основі доктрини *venire contra factum proprium* знаходиться засада добросовісності як одна із складових верховенства права. При цьому, під час вирішення деяких категорій публічно-правових спорів також слід виходити з того, що добросовісність - це певний стандарт поведінки, який характеризується чесністю, відкритістю і повагою до інших суб'єктів правовідносин; поведінкою, яка суперечить добросовісності та чесній діловій практиці, є, зокрема, поведінка, що не відповідає попереднім заявам або поведінці сторони, за умови, що інша сторона, яка діє собі на шкоду, розумно покладається на них.

Постанова Верховного Суду від 28 липня 2021 року у справі № 380/744/20 (адміністративне провадження № К/9901/19704/21) застосована у 40 інших рішеннях та постановах – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98614663>

Верховний Суд роз'яснив, як слід розуміти положення законодавства про те, що оскарження рішень Регулятора не зупиняє їх виконання

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку справу за позовом НКРЕКП до Товариства про стягнення коштів.

У цій справі НКРЕКП звернулась із позовом до суду про стягнення з відповідача суми штрафу та нарахованої пені у зв'язку з несплатою Товариством у добровільному порядку у встановлений строк суми штрафу відповідно до постанови НКРЕКП.

Судами першої та апеляційної інстанцій у задоволенні позову відмовлено на тій підставі, що судовим рішенням, яке набрало законної сили, визнано протиправною та скасовано постанову НКРЕКП про накладення штрафу за порушення Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розподілу природного газу. Суди дійшли висновку, що оскільки постанова НКРЕКП, на підставі якої позивач звернувся з цим позовом до суду, скасована рішенням суду, що набрало законної сили, то у відповідача відсутній обов'язок сплати, визначеної цією постановою суми штрафу, як і обов'язок сплатити визначену Регулятором пеню.

Верховний Суд погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій, касаційну скаргу НКРЕКП залишив без задоволення, а оскаржувані судові рішення - без змін.

Основним доводом касаційної скарги НКРЕКП було те, що суди попередніх інстанцій неправильно застосували частину третю статті 5 Закону № 1540-VIII, відповідно до якої рішення Регулятора можуть бути оскаржені в судовому порядку, однак оскарження рішень Регулятора не зупиняє їх виконання.

Скаржник вважав, що положення цієї статті слід розуміти так, що рішення Регулятора про накладення штрафу має бути виконано, оскільки позов до суду про стягнення суми добровільно несплаченого штрафу та нарахованої у зв'язку з цим пені було подано до набрання законної сили рішенням суду, яким визнано протиправною та скасовано постанову Регулятора про накладення штрафу на Товариство.

Однак, Верховний Суд не погодився з такими доводами скаржника та зазначив, що положення абзачу другого частини третьої статті 5 Закону № 1540-VIII потрібно застосовувати у системному зв'язку з іншими нормами цього Закону, а також положеннями Конституції України, зокрема, статтями 19 та 68.

Так, відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Згідно зі статтею 68 Конституції України кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей.

Верховний Суд наголосив, що зазначені норми означають, що з метою гарантування правового порядку в Україні кожен суб'єкт приватного права зобов'язаний добросовісно виконувати свої обов'язки, передбачені законодавством, а у випадку невиконання відповідних приписів - зазнавати встановлених законодавством негативних наслідків.

У той же час, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний дотримуватися принципу публічного права, тобто діяти лише на виконання закону, за умов і обставин, визначених ним, вчиняти дії (приймати рішення), не виходячи за межі прав та обов'язків, дотримуватися встановленої законом процедури, обирати лише встановлені законодавством України способи правомірної поведінки під час реалізації своїх владних повноважень.

Оскільки у спірних правовідносинах обставини з приводу правомірності накладення штрафу встановлені судовими рішеннями, які набрали законної сили, та не підлягають повторному доказуванню, Суд зазначив, що суди попередніх інстанцій дійшли вірного висновку, що підстав для стягнення з Товариства в дохід Державного бюджету України спірних штрафних санкцій немає.

На цій підставі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого суб'єкт господарювання зобов'язаний виконати рішення Регулятора у встановлений строк, щодо якого діє презумпція правомірності такого рішення (суб'єкт господарювання повинен діяти за принципом «спочатку виконуй, а потім оскаржуй»); у разі незгоди з таким рішенням суб'єкт господарювання має гарантоване право на його оскарження у судовому порядку, в тому числі, з користуванням усіма процесуальними правами сторони у справі, передбаченими КАС України, проте, таке оскарження не зупиняє дії рішення Регулятора та не позбавляє останнього права на звернення до суду з позовом про примусове стягнення із суб'єкта господарювання добровільно несплаченої суми штрафу; рішення у справі, у якій оскаржується постанова Регулятора, зокрема, про накладення штрафу, набуває преюдиційного значення та, у разі скасування такої постанови судовим рішенням, що набуло законної сили, у суб'єкта господарювання не виникає обов'язку щодо сплати штрафу, накладеного цією постановою Регулятора.

Постанова Верховного Суду від 19 серпня 2022 року у справі № 160/4933/20 (адміністративне провадження № К/990/6563/22) застосована у 11 інших рішеннях та постановах – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105826253>

Верховний Суд висловився стосовно початку перебігу строку на добровільну сплату штрафу суб'єктом господарювання, що здійснює діяльність з виробництва електричної енергії, у разі надсилання постанови про накладення штрафу засобами поштового зв'язку

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку справу за позовом НКРЕКП до комунального підприємства про стягнення заборгованості зі сплати штрафу на підставі постанов позивача.

Спірні правовідносини у цій справі виникли у зв'язку з несплатою підприємством у добровільному порядку повної суми штрафу за постановами, прийнятими НКРЕКП у зв'язку з виявленими під час перевірки відповідача порушеннями Ліцензійних умов з виробництва електричної енергії.

Суди першої та апеляційної інстанцій позов задовольнили, виходячи з того, що відповідачем штрафні санкції та пеню, нараховану за кожен день прострочки, не сплачено, а наявність підстав для сплати відповідачем суми штрафних санкцій та пені підтверджено наявними у матеріалах справи доказами.

Верховний Суд погодився з таким висновком судів першої та апеляційної інстанцій, касаційну скаргу підприємства залишив без задоволення, а судові рішення – без змін.

Суд виходив, зокрема, з положень статті 22 Закону № 1540-VIII, відповідно до якої суб'єкти господарювання, на яких накладено штраф, зобов'язані сплатити його у 30-денний строк з дня одержання копії рішення про накладення штрафу, крім випадків, встановлених частиною п'ятою статті 13 цього Закону.

За кожний день прострочення сплати штрафу стягується пеня у розмірі 1,5 відсотка суми штрафу. Розмір пені не може перевищувати розміру штрафу, накладеного відповідним рішенням Регулятора.

Суми стягнутих штрафів та пені зараховуються до Державного бюджету України.

Протягом п'яти робочих днів з дня сплати штрафу суб'єкт господарювання зобов'язаний надіслати Регулятору документи, що підтверджують сплату штрафу.

У разі відмови від сплати штрафу та пені їх примусове стягнення здійснюється на підставі відповідного рішення суду за позовом Регулятора, крім випадків, встановлених частиною п'ятою статті 13 цього Закону.

У цій справі судами попередніх інстанцій встановлено, що постанови про накладення штрафу були направлені відповідачу засобами поштового зв'язку та отримані відповідачем, що підтверджується рекомендованими повідомленнями про вручення поштових відправлень, відтак, відлік 30-денного строку на добровільну сплату штрафу почався з дати, вказаній на таких повідомленнях.

Водночас, відповідач стверджував, що судами попередніх інстанцій факт отримання постанов про накладення штрафу встановлено на підставі недопустимих доказів, оскільки прийняті до уваги судами першої та апеляційної інстанцій докази не містять відомостей, встановлення яких входить до предмету доказування.

Перевіряючи вищезазначені доводи касаційної скарги, Суд виходив з того, що суди першої та апеляційної інстанцій встановили факт отримання відповідачем постанов про накладення штрафу на підставі доказів, копії яких знаходяться у матеріалах справи: реєстраційних карток із зазначенням переліку документів, що передаються на відправлення до поштового відділення, списків відправлення по Україні з відбитком печатки Укрпошти про прийняття від НКРЕКП поштових відправлень, рекомендованих повідомлень про вручення поштових відправлень, згідно з якими зазначені повідомлення вручено відповідачу.

На підставі аналізу положень пунктів 2, 11, 17, 19, 21, 66, 67 та 73 Правил надання поштового зв'язку, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2009 року № 270, Суд дійшов висновку, що однією із форм поштового відправлення є рекомендоване поштове відправлення, яке може прийматися з описом вкладення або без такого. Оформлення поштового відправлення здійснюється у встановленому порядку з проставленням на відповідному відправленні штрихового кодового ідентифікатора, що засвідчує реєстрацію поштового відправлення. Якщо відправник - юридична особа формує згруповані поштові відправлення, то він складає їх список у встановленій формі, який скріплюється підписами уповноваженої особи та печаткою. Дата приймання кореспонденції поштовим відділенням засвідчується календарним штемпелем. Якщо поштове відправлення оформлене з рекомендованим повідомленням про вручення, то відправник відправлення, після його отримання адресатом, інформується у встановленому порядку про дату вручення такого повідомлення.

Оскільки прийняті до уваги судами попередніх інстанцій докази (реєстраційні картки із зазначенням переліку документів, що передаються на відправлення до поштового відділення, списки відправлення по Україні з відбитком печатки Укрпошти, а також рекомендовані повідомлення про вручення поштових відправлень) відповідають встановленим вище вимогам до їх оформлення, і з них вбачається відправлення позивачу конкретних постанов про накладення штрафу, Верховний Суд дійшов висновку, що доводи скаржника про порушення судами попередніх інстанцій норм процесуального права, а саме - положень статей 73-76 КАС України, у зв'язку із встановленням фактичних обставин справи на підставі недопустимих доказів, не знайшли свого підтвердження та є необґрунтованими.

Верховний Суд також сформулював правовий висновок стосовно способу застосування положень частини п'ятої статті 22 Закону № 1540-VIII у системному зв'язку з положеннями Правил № 270, відповідно до якого обов'язок суб'єкта господарювання, на якого накладено штраф, сплатити у добровільному порядку суму штрафу у 30-денний строк з моменту отримання постанови про накладення штрафу кореспондує з обов'язком НКРЕКП надіслати суб'єкту господарювання засобами поштового зв'язку або іншим дозволеним законодавством способом постанову про накладення штрафу; у разі, якщо така постанова надсилається у формі поштового відправлення з рекомендованим повідомленням про вручення, то датою вручення постанови про накладення штрафу та, відповідно, відліку 30-денного строку на добровільну оплату штрафу є дата, вказана у рекомендованому повідомленні про вручення.

Постанова Верховного Суду від 12 жовтня 2022 року у справі № 120/4268/19-а (адміністративне провадження № К/990/20080/22) застосована у 2 інших рішеннях та постановах – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106716414>

Верховний Суд розглянув справу про забезпечення учасником ринку балансу між попитом та пропозицією електричної енергії

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до НКРЕКП про визнання протиправним та скасування рішення, зобов'язання вчинити дії.

Позивач у цій справі оскаржив постанову НКРЕКП про накладення штрафу за порушення вимог нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії, що виявилось у незабезпеченні балансу між попитом та пропозицією електричної енергії. Позовні вимоги обґрунтовані, зокрема, відсутністю порушення позивачем вимог законодавства у сфері постачання електричної енергії, яке стало підставою для прийняття відповідачем спірного рішення.

Суди попередніх інстанцій позов задовольнили, виходячи з того, що Товариством було дотримано вимоги Ліцензійних умов з постачання електричної енергії споживачу щодо обов'язку ліцензіата здійснювати купівлю-продаж електричної енергії за двосторонніми договорами та/або на ринку «на добу наперед» та

внутрішньодобовому ринку і на балансуєчому ринку, а також шляхом імпорту відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії» та нормативно-правових актів, що забезпечують функціонування ринку електричної енергії.

Верховний Суд погодився з такими висновками судів попередніх інстанцій, касаційну скаргу НКРЕКП залишив без задоволення, а судові рішення – без змін.

На підставі аналізу положень статей 19 та 68 Закону України «Про ринок електричної енергії», пунктів 1.1.2, 1.5.1, 4.1.4, 4.2.1 та 5.1.2 Правил ринку електроенергії, затверджених постановою НКРЕКП від 14 березня 2018 року № 307, Суд дійшов висновку, що учасник ринку електричної енергії несе відповідальність за баланс купленої та проданої електричної енергії, зокрема, шляхом приєднання до договорів на балансуєчому ринку та своєчасному здійсненні розрахунків за такими договорами. Для врегулювання небалансів на ринку електричної енергії, крім ринку «на добу наперед» та внутрішньодобового ринку, функціонує також балансуєчий ринок.

Верховний Суд звернув увагу, що відповідно до розділу V Правил № 307 на балансуєчому ринку постачальник має можливість купити заявлений (прогнозний) обсяг електричної енергії до початку фактичної доби постачання електричної енергії. Після доби постачання оператори систем розподілу надають в АТ «Укренерго» по кожному постачальнику по кожній годині доби окремо дані щодо фактичних погодинних обсягів спожитої споживачами постачальника електричної енергії. Після цього АТ «Укренерго» розраховує для кожного постачальника погодинно різницю між фактично спожитим обсягом та купленим обсягом електроенергії та примусово продає або викупує надлишки електричної енергії як небаланси електричної енергії за цінами, що встановлює АТ «Укренерго» відповідно до методик НКРЕКП. Вся електрична енергія, яка не була куплена, але була спожита чи продана автоматично купується таким учасником ринку за цінами, встановленими АТ «Укренерго».

Оскільки судами у цій справі було встановлено приєднання позивача до публічного договору АТ «Укренерго» про врегулювання небалансів, а також зважаючи на те, що всі обсяги електричної енергії, що були продані позивачем споживачам та на організованих сегментах ринку «на добу наперед» та внутрішньодобовому ринку підтверджуються в повній мірі обсягами купівлі даної електричної енергії на зазначених сегментах ринку та балансуєчому ринку, Суд погодився з висновком судів попередніх інстанцій про те, що вищенаведене свідчить про дотримання Товариством вимог ліцензійних умов щодо обов'язку ліцензіата для забезпечення постачання електричної енергії споживачам здійснювати купівлю-продаж електричної енергії за двосторонніми договорами та/або на ринку «на добу наперед» та внутрішньодобовому ринку і на балансуєчому ринку, а також шляхом імпорту відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії» та нормативно-правових актів, що забезпечують функціонування ринку електричної енергії, що було встановлено у самому акті перевірки та підтверджено у наданому суду відзиві на позовну заяву.

На цій підставі Верховним Судом сформульовано правовий висновок, відповідно до якого допущення учасником ринку електричної енергії від'ємної сальдової величини за результатами здійснення операцій з купівлі-продажу електричної енергії на внутрішньодобовому ринку, на ринку «на добу наперед» та імпорту/експорту електричної енергії не свідчить про порушення ліцензійних умов та Правил № 307, оскільки норми законодавства, чинного на момент виникнення спірних правовідносин, не містили відповідної заборони, а для врегулювання можливого виникнення такої ситуації існував балансуєчий ринок; приєднання учасника ринку електричної енергії до публічного договору АТ «Укренерго» про врегулювання небалансів, своєчасне здійснення оплати за постачання енергії на балансуєчому ринку свідчить про вжиття заходів для врегулювання небалансів на ринку електричної енергії.

Постанова Верховного Суду від 22 листопада 2022 року у справі № 640/19174/20 (адміністративне провадження № К/990/18730/22) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107571304>

Верховний Суд розглянув справу про порядок ціноутворення на ринку природного газу в частині встановлення плати за нейтральність балансування

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку справу за позовом Товариства 1 та Товариства 2 до НКРЕКП, за участю третіх осіб, про визнання протиправною та скасування постанови, зобов'язання вчинити дії.

У цій справі позивачі оскаржували главу 8 Розділу XIV Кодексу газотранспортної системи (ГТС) в редакції постанови НКРЕКП № 370 «Про затвердження змін до деяких постанов НКРЕКП» від 11 лютого 2020 року, оскільки вважали, що вказана частина Кодексу ГТС є протиправною, суперечить вимогам законодавства та безпосередньо порушує права та законні інтереси позивачів, як учасників ринку природного газу. Зокрема, за твердженням позивачів, спірною частиною Кодексу ГТС НКРЕКП фактично делегувала повноваження щодо здійснення державного регулювання ціни на ринку природного газу, зокрема шляхом покладення на Оператора ГТС повноважень щодо визначення розміру плати за нейтральність балансування.

Верховний Суд погодився із висновками судів першої та апеляційної інстанцій (відмовлено у задоволенні позову): твердження позивачів, що положеннями глави 8 розділу XIV Кодексу ГТС суперечить вимогам статті 13 Закону України «Про ціни і ціноутворення», є необґрунтованими і помилковими, оскільки державні регульовані ціни встановлені відповідачем у Кодексі ГТС, натомість оператор газотранспортної системи лише здійснює відповідні розрахунки за визначеною формулою.

Дослідивши положення статей 1, 3 та 17 Закону № 1540-VIII, Верховний Суд дійшов висновку, що НКРЕКП є органом, уповноваженим здійснювати заходи державного регулювання з метою досягнення балансу інтересів споживачів, суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, і держави, зокрема шляхом розробки та затвердження у встановленому порядку нормативно-правових актів.

Зі змісту статті 13 Закону України «Про ціни і ціноутворення» Судом встановлено, що державне регулювання цін здійснюється щодо певної групи товарів та послуг, які відповідають одній з таких ознак: 1) справляють визначальний вплив на загальний рівень і динаміку цін; 2) мають істотну соціальну значущість; 3) виробляються суб'єктами, які займають монопольне (домінуюче) становище на ринку.

На ринку природного газу Регулятор здійснює державне регулювання цін, зокрема шляхом встановлення регульованих цін та тарифів на товари та послуги, що надаються суб'єктами природних монополій та іншими суб'єктами господарювання, які провадять діяльність на ринках у сферах енергетики та комунальних послуг.

Отже, за висновком Суду, з метою з'ясування того, чи поширюються вимоги статей 12 та 13 Закону України «Про ціни і ціноутворення» та пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1540-VIII на спірні правовідносини, необхідно з'ясувати юридичну природу плати за нейтральність балансування, порядок розрахунку якої визначено у спірній главі 8 розділу XIV Кодексу ГТС.

Відповідно до підпункту 9 частини другої статті 33 Закону України «Про ринок природного газу» Кодекс ГТС повинен містити такі положення, зокрема правила фізичного і комерційного балансування з урахуванням основних принципів, визначених статтею 35 цього Закону.

Регламентом Комісії (ЄС) № 312/2014 від 26 березня 2014 року запроваджено Мережевий кодекс балансування газу в транспортних мережах з урахуванням Договору про функціонування ЄС, Регламенту (ЄС) № 715/2009 Європейського Парламенту та Європейської Ради від 13 липня 2009 року про умови доступу до систем транспортування природного газу.

Згідно з пунктом 3 статті 3 Регламенту № 312/2014 плата за нейтральність балансування - плата, що становить різницю між коштами, які були отримані оператором газотранспортної системи або підлягають виплаті оператору газотранспортної системи, та коштами, які були сплачені або підлягають виплаті оператором газотранспортної системи у зв'язку із здійсненням ним заходів з балансування, яка має бути стягнута з відповідних замовників послуг транспортування або виплачена оператором газотранспортної системи на їх користь.

Подібне визначення міститься у Кодексі ГТС.

Виходячи з поняття плати за нейтральність та її правової природи, визначеної вищенаведеними нормами, Верховний Суд дійшов висновку, що метою запровадження плати за нейтральність є недопущення ситуації отримання оператором ГТС фінансової вигоди або понесення фінансових втрат внаслідок стягнення та здійснення плати за добовий небаланс, плати за небаланс протягом доби, плати за вчинення балансуючих дій та інших видів плати, пов'язаних зі своєю діяльністю з балансування. При цьому відповідно до повноважень, визначених Регламентом № 312/2014, законами № 1540-VIII та «Про ринок природного газу»,

Регулятор встановлює або затверджує та оприлюднює методологію розрахунку плати за нейтральність балансування, що включає, зокрема визначення принципів, формул, строків та інших умов здійснення розрахунку такої плати.

З огляду на вищезазначене, Суд констатував, що плата за нейтральність балансування не є платою за товари чи послуги та не впливає на формування тарифів на такі товари чи послуги, що виробляються або надаються на ринку природного газу суб'єктами природних монополій та іншими суб'єктами господарювання, у розумінні пункту 13 частини першої статті 17 Закону № 1540-VIII та статей 12, 13 Закону України «Про ціни і ціноутворення», а тому на правила розрахунку плати за нейтральність балансування вимоги зазначених норм законів не поширюються, зокрема у частині обов'язку Регулятора самостійно визначати конкретні розміри цієї плати.

У цій справі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого: 1) плата за нейтральність балансування - не є сталою або відносно сталою величиною, оскільки залежить від розміру отриманих або сплачених оператором ГТС сум коштів у зв'язку із здійсненням заходів з балансування, що виключає можливість встановлення єдиної державної регульованої ціни до такої плати; 2) нейтральність балансування не є товаром або послугою, що виробляється або надається на ринку природного газу, оскільки така плата є балансуєчим фактором для Оператора ГТС з метою уникнення ситуації щодо створення фінансової вигоди або понесення фінансових витрат внаслідок стягнення та здійснення плати за добовий небаланс, плати за вчинення балансуєчих дій; 3) НКРЕКП щодо послуг балансування наділена повноваженнями законами № 1540-VIII та «Про ринок природного газу» на затвердження умов та правил балансування, як частини Кодексу ГТС, а не на встановлення державної регульованої ціни як плати за нейтральність балансування.

Постанова Верховного Суду від 15 серпня 2023 року у справі № 640/18734/20 (адміністративне провадження № К/9901/37242/21) застосована у 7 інших рішеннях та постановах – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112850481>

Верховний Суд висловився стосовно ознак регуляторного акта, прийнятого на період дії правового режиму воєнного стану

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до НКРЕКП про визнання протиправною та нечинною постанови.

У цій справі спірним було питання про те, чи відповідає рішення НКРЕКП про особливості зміни постачальника природного газу споживачем, що не є побутовим, прийняте Регулятором на період дії правового режиму воєнного стану, ознакам регуляторного акта та, відповідно, чи повинен відповідач за таких умов дотримуватися встановленої законодавством процедури для розробки та прийняття регуляторних актів.

Суд першої у задоволенні позову відмовив, керуючись тим, що спірне рішення НКРЕКП не є регуляторним актом, оскільки його положення не спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, а лише встановлює на період дії воєнного стану особливості зміни постачальника природного газу споживачем, що не є побутовим.

Натомість суд апеляційної інстанції апеляційну скаргу Товариства задовольнив, рішення суду першої інстанції скасував та ухвалив нову постанову про задоволення позову.

Верховний Суд погодився з такими висновками суду апеляційної інстанції та залишив касаційну скаргу НКРЕКП без задоволення, а постанову суду апеляційної інстанції – без змін.

Суд на підставі аналізу положень статті 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», вказав, що спірна постанова НКРЕКП відповідає ознакам регуляторного акта, оскільки: 1) встановлює загальнообов'язкове правило поведінки для відповідних учасників ринку природного газу, а саме - дозволяє змінювати постачальника природного газу для споживачів, що не є побутовими, без обов'язкового подання останніми довідки про відсутність простроченої заборгованості перед діючим постачальником; 2) не містить прямої вказівки на особу чи чіткий перелік осіб, прав та інтересів яких вона стосується, а визначає лише видові ознаки суб'єктів господарювання, які підпадають під дію

встановлених нею правил (споживачі, що не є побутовими та постачальники природного газу); 3) не містить положень, які б вказували на те, що вона вичерпує свою дію фактом виконання.

З огляду на таке, Суд також погодився з висновком суду апеляційної інстанції про те, що перелік осіб, на яких поширює свою дію спірна постанова, не є постійним та залежить від набуття суб'єктами господарювання статусу учасників ринку природного газу; постанова розрахована на неодноразове (тривале) застосування, що притаманно саме регуляторному акту.

Крім того, зі змісту положень статей 15 та 16 Закону № 1540-VIII, Суд дійшов висновку, що для розробки та прийняття рішень НКРЕКП, що мають ознаки регуляторних актів, встановлена спеціальна процедура, яка, крім іншого, включає обов'язок Регулятора: публікувати проєкт акта та обґрунтування до нього протягом встановленого строку, що не може бути меншим за 10 днів; приймати протягом цього строку зауваження та пропозиції від зацікавлених осіб; проводити відкрите обговорення проєкту регуляторного акта; розміщувати інформацію про результати розгляду пропозицій та зауважень до проєкту регуляторного акта з обґрунтуванням їх прийняття або відхилення на офіційному веб-сайті Регулятора не пізніше як за три робочих дні до прийняття Регулятором рішення.

Судами попередніх інстанцій у цій справі встановлено, що НКРЕКП не дотрималась визначеної процедури під час прийняття спірної постанови, зокрема: порушила мінімальний десятиденний строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції до проєкту акта; прийняла постанову без надання права на подання зауважень та пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань та інших заінтересованих осіб; не обґрунтувала підстави відхилення поданих зауважень та пропозицій та не здійснила опублікування інформації стосовно цього.

Під час розгляду цієї справи Суд також керувався положеннями статті 92 Конституції України, статей 8 та 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Зі змісту наведених норм права Суд встановив, що на постійній основі, без необхідності прийняття додаткових законів та рішень, у період дії правового режиму воєнного стану від обов'язку дотримуватися встановленої процедури оприлюднення актів, зокрема регуляторного характеру, а також виконувати вимоги Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», звільняються виключно органи місцевого самоврядування, військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій.

У цій справі Верховний Суд виклав правовий висновок, відповідно до якого прийняття суб'єктом владних повноважень акта тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, узгоджується з такою ознакою регуляторного акта, як неодноразовість застосування та невизначеність терміну дії, оскільки період воєнного стану не є чітко визначеним часовим періодом, а його тривалість не має наперед визначеного строку; відповідний регуляторний орган під час прийняття такого акта у період дії правового режиму воєнного стану зобов'язаний дотримуватися встановленої процедури, крім випадків, якщо право відступу від визначеної процедури на період дії правового режиму воєнного стану прямо закріплено Законом України «Про правовий режим воєнного стану» або іншим законом, що регулює визначений порядок прийняття відповідним суб'єктом владних повноважень такого акта.

Постанова Верховного Суду від 28 листопада 2023 року у справі № 640/10063/22 (адміністративне провадження № К/990/21489/23) застосована у 7 інших рішеннях та постановах – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115247990>

Верховний Суд звернув увагу на особливості здійснення розрахунків операторами газорозподільчої системи, включеними до Реєстру підприємств, які беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості суб'єктів ринку природного газу

Верховний Суд розглянув касаційну скаргу НКРЕКП на рішення судів першої та апеляційної інстанцій, які частково задовольнили позов Товариства про визнання протиправними і скасування постанови відповідача про накладення штрафу на Товариство у розмірі 850 тис. грн за порушення вимог законодавства та Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розподілу природного газу, а також скасування розпорядження про усунення позивачем вказаних порушень вимог законодавства та Ліцензійних умов.

Суди попередніх інстанцій, задовольняючи позов у частині визнання протиправним та скасування розпорядження, що містить вимоги до Товариства щодо здійснення розрахунків з ТОВ «Оператор ГТС України» за надані послуги транспортування, мотивували свої рішення тим, що заборгованість Товариства виникла не з його вини, а у зв'язку з перевищенням фактичної вартості послуг з розподілу природного газу над тарифною виручкою, передбаченою тарифом на розподіл природного газу, встановленим НКРЕКП; така заборгованість підлягає врегулюванню відповідно до Закону України від 14 липня 2021 року № 1639-IX «Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу».

Верховний Суд у цій частині погодився із рішеннями судів попередніх інстанцій, керуючись наступним.

Суд врахував, що за встановленими судами попередніх інстанцій обставин 1 листопада 2022 року НКРЕКП постановою включила Товариство до Реєстру підприємств, які беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості суб'єктів ринку природного газу, відповідно до Закону № 1639-IX.

З огляду на вказане, Верховний Суд зазначив, що заборгованість операторів ГПС (у тому числі підтверджені судовим рішенням та/або реструктуризованої, за договорами транспортування природного газу, укладеними з особою, що здійснює функції оператора ГТС з 1 січня 2020 року, яка виникла з 1 січня 2020 року до 28 лютого 2022 року) підлягає врегулюванню відповідно до Закону № 1639-IX.

Суд звернув увагу, що за визначеннями, наданими у статті 1 Закону № 1639-IX, процедура врегулювання заборгованості (грошових зобов'язань) суб'єктів ринку природного газу – це заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості (грошових зобов'язань) за природний газ та послуги з його транспортування шляхом проведення взаєморозрахунків та реструктуризації заборгованості, а також списання неустойки (штрафу, пені), інфляційних нарахувань, процентів річних, нарахованих на таку заборгованість у разі її погашення.

Реєстр – це відкритий загальнодоступний перелік підприємств та організацій, які є учасниками процедури врегулювання заборгованості відповідно до цього Закону. Реєстр розміщується на офіційному веб-сайті НКРЕКП.

Учасники процедури врегулювання заборгованості (грошових зобов'язань) – це постачальники природного газу, оператори газорозподільних систем та оператор газосховищ, включені до Реєстру, а також особа, що здійснювала функції оператора газотранспортної системи до 31 грудня 2019 року включно, особа, що здійснює функції оператора газотранспортної системи з 1 січня 2020 року, АТ «Нафтогаз України», ТОВ «Газопостачальна компанія «Нафтогаз Трейдинг», ТОВ «Газопостачальна компанія «Нафтогаз України», розпорядники коштів державного бюджету, органи, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Для участі у процедурі врегулювання заборгованості (грошових зобов'язань) суб'єкти ринку природного газу включаються до Реєстру, який веде НКРЕКП (стаття 3 Закону № 1639-IX).

На підставі аналізу наведених вище норм законодавства, Суд дійшов висновку, що НКРЕКП включає оператора ГПС до Реєстру лише у випадку необхідності врегулювання державою певного виду заборгованості, визначеного положеннями статті 1 зазначеного Закону.

Суд також врахував, що у пояснювальній записці до проєкту Закону № 1639-IX (розміщеній за посиланням <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/756682>) зазначено, що його метою є регламентувати на законодавчому рівні модель та механізми урегулювання боргів на ринку природного газу з урахуванням чинників їх виникнення та з використанням ринкових механізмів урегулювання, створюючи тим самим законодавчі підстави для подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу.

Відтак Верховний Суд виснував, що оскільки учасник процедури врегулювання заборгованості може бути виключений з Реєстру з підстав, передбачених частиною третьою статті 3 Закону № 1639-IX, відповідно, прийнявши рішення про включення Товариства до Реєстру, НКРЕКП визнала неможливість здійснення оператором ГПС розрахунків із оператором газотранспортної системи за надані послуги транспортування у строки та на умовах, визначених договором транспортування природного газу; до виключення з Реєстру

прострочена заборгованість оператора ГРС за договорами транспортування природного газу погашається відповідно до процедур, установлених Законом № 1639-IX.

Після включення Товариства до Реєстру НКРЕКП не мала підстав зобов'язувати оператора ГРС здійснити розрахунки із оператором ГТС, які здійснюються за рахунок видатків державного бюджету, оскільки таке порушення Ліцензійних умов не знайшло свого підтвердження під час судового розгляду.

Постанова Верховного Суду від 3 червня 2024 року у справі № 380/7521/23 (адміністративне провадження № К/990/44355/23) застосована у 50 інших рішеннях та постановах – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119503759>

VI. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ

Особливості вжиття заходів забезпечення позову шляхом зупинення дії нормативно-правового акта

Товариство звернулося до суду з позовом, у якому просило визнати протиправною та скасувати постанову НКРЕКП від 14 березня 2018 року № 307 у частині. Крім того, позивач подав заяву про забезпечення позову, в якій просив зупинити стосовно нього дію зазначеної частини постанови до набрання законної сили рішенням суду в цій справі.

Задовольняючи заяву про забезпечення позову, суди попередніх інстанцій виходили з того, що позивач є учасником ринку електричної енергії і невжиття заявлених ним заходів забезпечення позову призведе до припинення його господарської діяльності, основним видом якої є здійснення перепродажу електроенергії, та до банкрутства цього підприємства. Тому в разі незастосування заявлених позивачем заходів забезпечення позову ефективний захист його прав та їх відновлення, якщо позов буде задоволений, може виявитися неможливими або значно ускладненими.

За результатами розгляду справи Верховний Суд рішення судів попередніх інстанцій скасував та ухвалив нове рішення – про відмову в задоволенні заяви про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову.

Суд зазначив, що інститут забезпечення адміністративного позову є механізмом, який покликаний гарантувати, у суворій відповідності до закону та за наявності безумовних фактичних підстав, виконання майбутнього рішення суду або/та ефективний захист позивача, який неможливий без негайного втручання суду.

Заходи забезпечення мають бути вжиті лише в межах позовних вимог, адекватними та співмірними з позовними вимогами.

Суд зауважив, що судові рішення про забезпечення позову є винятковим екстраординарним заходом, який не повною мірою узгоджується з деякими визначеними в ч. 2 ст. 129 Конституції України основними засадами (принципами) судочинства, як-от рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами. При цьому таке судові рішення стає обов'язковим для виконання до його апеляційного перегляду.

Забезпечення позову шляхом зупинення дії нормативно-правового акта має повною мірою узгоджуватися з положеннями ч. 1 ст. 6 Основного Закону України, які встановлюють, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Постанова Верховного Суду від 11 січня 2022 року у справі № 640/18852/21 (адміністративне провадження № К/9901/43515/21) застосована у 50 інших рішеннях та постановах – <http://reyestr.court.gov.ua/Review/102493469>

Верховний Суд висловився стосовно критеріїв розумності, обґрунтованості і адекватності заходів забезпечення позову

Верховний Суд розглянув касаційну скаргу товариств та НКРЕКП на ухвалу суду першої інстанції, залишену без змін постановою суду апеляційної інстанції, якою частково задоволено заяву товариства 1 – позивача у цій справі, про вжиття заходів забезпечення позову шляхом встановлення заборони органам та особам, які

здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів, вчиняти будь-які виконавчі дії по примусовому стягненню заборгованості з позивача у відповідному розмірі на підставі судових рішень.

Ухвалюючи рішення про забезпечення позову у визначений спосіб, суди першої та апеляційної інстанцій виходили з того, що положення Закону України «Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу» № 1639-IX) є імперативними та містять спеціальний порядок виконання судових рішень про стягнення заборгованості, врегульованої цим Законом, який є відмінним від Закону України «Про виконавче провадження». Тобто, судові рішення про стягнення заборгованості, що підлягають врегулюванню із застосуванням процедур, передбачених Законом №1639-IX, не підлягають примусовому виконанню за правилами Закону України «Про виконавче провадження».

Суди також зазначили, що у разі повноцінного проведення виконавчих дій та закінчення виконавчих проваджень в порядку, визначеному Законом України «Про виконавче провадження», застосування приписів Закону №1639-IX, відповідно до якого варто здійснити затвердження розрахунку різниці між фактичною обґрунтованою вартістю послуг з розподілу природного газу, виконання судового рішення у цій справі буде неможливим.

Однак, Верховний Суд не погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій, скасував ухвалу суду першої інстанції та постанову суду апеляційної інстанції та ухвалив нове рішення про відмову у задоволенні заяви позивача про забезпечення адміністративного позову.

Суд виходив з того, що суди попередніх інстанцій не звернули увагу на те, що заявлені позивачем засоби забезпечення позову не відповідають позовним вимогам. Зокрема, позивач звернувся до суду із вимогами до НКРЕКП, у якому просить визнати протиправною бездіяльність НКРЕКП, що полягає у нерозгляді його заяв; зобов'язати НКРЕКП затвердити обсяг різниці між фактичною обґрунтованою вартістю послуг з розподілу природного газу, що надаються позивачем, та тарифами на розподіл природного газу, затвердженими НКРЕКП, та зобов'язати НКРЕКП включити позивача в Реєстр підприємств, які беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості суб'єктів ринку природного газу відповідно до Закону № 1639-IX.

Водночас звертаючись із заявою про забезпечення позову, позивач фактично просить зупинити виконання рішень господарського суду, що, за висновком Верховного Суду, свідчить про неадекватність/неспівмірність виду забезпечення позову, який просить застосувати особа, котра звернулася з такою заявою, заявленим позовним вимогам у цій справі.

Суд також врахував, що суди попередніх інстанцій не взяли до уваги, що недопустимо забезпечувати позов шляхом зупинення виконання судових рішень, що набрали законної сили.

До того ж Суд звернув увагу на те, що судові рішення, що були фактично зупинені у цій справі, були ухвалені у порядку господарського судочинства, а тому тільки у вказаному порядку може бути вирішено питання стосовно зупинення їх виконання.

З огляду на вищезазначене та враховуючи, що суди попередніх інстанцій, частково задовольняючи заяву про забезпечення позову, не перевірили цю заяву на відповідність критеріям, зокрема, розумності, обґрунтованості і адекватності вимог заявника щодо забезпечення позову, Верховний Суд дійшов висновку про наявність підстав для скасування оскаржуваних судових рішень та прийняття нового рішення про відмову у задоволенні заяви про забезпечення позову.

На цій підставі Верховним Судом сформульовано правовий висновок, відповідно до якого заходи забезпечення можуть бути вжиті адміністративним судом лише в межах позовних вимог та відповідати критеріям розумності, обґрунтованості і адекватності, а також гарантувати збалансованість інтересів сторін, а також інших учасників судового процесу.

Суд має встановити наявність зв'язку між конкретним заходом забезпечення позову і предметом позовної вимоги, зокрема, спроможність такого заходу забезпечити фактичне виконання судового рішення в разі задоволення позову, перевірити імовірність утруднення виконання або невиконання рішення суду в разі невжиття таких заходів, а також мотивувати неможливість порушенню у зв'язку із вжиттям таких заходів прав та охоронюваних законом інтересів осіб, що не є учасниками цього судового процесу.

Постанова Верховного Суду від 26 жовтня 2022 року у справі № 640/30483/21 (адміністративні провадження № К/990/23760/22, №К/990/23679/22, К/990/23687/22) застосована у 32 інших рішеннях та постановах – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106963235>

Верховний Суд висловився щодо обов'язковості врахування судом при забезпеченні позову принципу верховенства права, складовою якого є принцип правової визначеності

Верховний Суд розглянув касаційні скарги Товариства та НКРЕКП на рішення судів першої та апеляційної інстанцій, якими частково задоволено заяву Товариства про забезпечення позову у справі за позовом Товариства до НКРЕКП про визнання бездіяльності протиправною, зобов'язання вчинити дії.

Зокрема, ухвалою суду першої інстанції, залишеною без змін постановою суду апеляційної інстанції, заборонено органам та особам, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів, вчиняти дії із стягнення заборгованості з Товариства перед АТ «Нафтогаз України» у порядку іншому, ніж визначено для такої заборгованості нормами Закону України «Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу», а саме – вчиняти будь-які виконавчі дії по примусовому стягненню заборгованості з позивача.

Вирішуючи питання щодо вжиття заходів забезпечення позову, суди виходили з існування реальної загрози неможливості виконання рішення суду у даній адміністративній справі, оскільки на даний час вживаються заходи по фактичному стягненню з позивача боргів та штрафних санкцій, для яких нормами Закону України «Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу» встановлено особливий порядок їх врегулювання та виконання (реалізація) яких знаходиться в безпосередній залежності від дій відповідача.

Верховний Суд не погодився з такими висновками судів попередніх інстанцій, касаційні скарги АТ «Нафтогаз України» та НКРЕКП задовольнив, скасувавши ухвалу суду першої інстанції та постанову суду апеляційної інстанції, та ухвалив нове рішення про відмову у задоволенні заяви про забезпечення позову.

Із встановлених судами попередніх інстанцій обставин справи Суд дійшов висновку, що позивач звернулося до адміністративного суду із заявою про забезпечення позову шляхом зупинення виконання рішень господарських судів, що набрали законної сили.

Водночас, з урахуванням сталої судової практики, Верховний Суд звернув увагу, що невиконання судового рішення, яке набуло законної сили, або надання йому переоцінки суперечить принципу верховенства права, складовою якого є принцип правової визначеності; суд, за загальним правилом, не повинен брати до уваги посилення сторони у справі в обґрунтування своєї позиції на фактичні обставини, виникнення яких стало наслідком невиконання такою стороною судового рішення, що набуло законної сили.

З огляду на вищезазначене Верховний Суд зауважив, що застосування у даному випадку задоволених судами попередніх інстанцій заходів забезпечення позову фактично призвело до зупинення виконання судових рішень господарського суду, що суперечить статті 18 Господарського процесуального кодексу України та не відповідає положенням Конституції України (в частині обов'язковості судових рішень).

Крім того, Суд вказав на безпідставність посилення судів попередніх інстанцій на положення Закону України «Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу», статтю 2 якого визначено, що його дія поширюється на відносини із врегулювання заборгованості за придбаний у АТ «Нафтогаз України» природний газ, послуги з його розподілу і транспортування та виключно на суб'єктів ринку природного газу, що включені до Реєстру, оскільки вказаним Законом не врегульовуються питання стосовно зупинення виконання рішення судів, які набрали законної сили. У зв'язку з цим, Суд наголосив, що питання стосовно відстрочення або розстрочення виконання судового рішення, зміна способу та порядку виконання судового рішення, ухваленого у порядку господарського судочинства, здійснюється відповідно до статті 331 Господарського процесуального кодексу України.

На цій підставі Верховний Суд дійшов висновку, що заходи забезпечення позову не повинні суперечити принципу верховенства права, складовою якого є принцип правової визначеності; зокрема, недопустимо забезпечувати позов шляхом зупинення виконання судових рішень, що набрали законної сили, оскільки це

не відповідає положенням Конституції України у частині обов'язковості виконання судових рішень; заходи забезпечення позову також мають застосовуватися виключно у межах заявлених у відповідній справі позовних вимог, відповідати критеріям співмірності, адекватності та розумності вимог заявника щодо забезпечення позову.

Постанова Верховного Суду від 22 грудня 2022 року у справі № 640/32706/21 (адміністративне провадження № К/990/27365/22 та № К/990/25212/22) застосована у 8 інших рішеннях та постановах – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108025499>

Файли матеріалу

[Оригінальний файл автора](#)