



Верховний
Суд

ДІЄВІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Володимир КРАВЧУК
Суддя Верховного Суду

Стаття 2. Завдання та основні засади адміністративного судочинства

1. Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

КОГО ЗАХИЩАЄ СУД

- Приватна особа
- Групові інтереси, суспільство
- Суд – основа правового ладу
- Узгодження усіх інтересів – пропорційність (основа справедливості)

№ 1: ДІЄВІСТЬ (ефективність)

31. Дієвістю є прийняття якісних рішень упродовж розумного строку після справедливого розгляду справ.

Судді зобов'язані забезпечувати ефективне управління справами, за які вони несуть відповідальність, включаючи виконання рішень, які входять до їх юрисдикції.

Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки

ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ

Стаття 13. Право на ефективний засіб юридичного захисту

Кожен, чиї права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на **ефективний засіб юридичного захисту** в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.

ЕФЕКТИВНІСТЬ СУДОВОГО ЗАХИСТУ

- (1) реальний захист прав
- (2) мінімальні затрати часу (розумний строк)
- (3) мінімальні витрати грошей (доступність)

Судове рішення – це державний план вирішення проблеми людини

РЕАЛЬНОСТІ ЗАХИСТУ

- (1) Якість судового рішення
- (2) негайне добровільне виконання
- (3) Швидке примусове виконання

- **ВИКОНАННЯ – головне!**

Виконання – частина судового провадження (ст. 6 Конвенції)

Повернення ДВС під контроль судової влади

ЯКІСТЬ СУДОВОГО РІШЕННЯ

- 1) Чіткість і зрозумілість рішення
- 2) Застосування найбільш дієвого способу захисту порушеного права (в т. ч. з виходом за межі вимог).
- 3) Відшкодування шкоди
- 4) «Виконуваність» рішення
- 5) Незалежність виконання від позивача
- 6) Запобігання повторенню порушення
- 7) Запобігання новим спорам

СПОСОБИ ЗАХИСТУ (5)

- 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта;
- 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта;
- 3) визнання дій СВП протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- 4) визнання бездіяльності СВП протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- 5) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) СВП;
- 6) прийняття судом одного з рішень, та стягнення коштів на відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю.

Спонування СВП прийняти рішення (245.4)

245.2. У разі задоволення позову суд може прийняти рішення про:

4) визнання бездіяльності СВП протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;

245.4. ... суд може зобов'язати СВП прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття (1) виконано всі умови, визначені законом, і (2) прийняття такого рішення не передбачає права СВП діяти на власний розсуд.

У випадку, якщо прийняття рішення на користь позивача передбачає право СВП діяти на власний розсуд, суд зобов'язує СВП вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням його правової оцінки, наданої судом у рішенні.

БАЛАНС ВЛАД

- Виходячи з принципу «належного врядування», СВП повинен сам виправляти свої помилки і відновлювати права осіб, що звернулися до нього, і щодо яких мали місце порушення. Тим більше після того, як неправомірність рішення (дії, бездіяльності) встановлено судом.
- Такий підхід забезпечує реальний розподіл та баланс виконавчої та судової влади. З одного боку, він запобігає необґрунтованому втручанню суду у сферу виконавчої влади, а з іншого – перекладенню на судову владу обов'язку щодо прийняття рішень, які мають адміністративний характер та повинні ухвалюватися органами виконавчої влади.

УМОВИ:

50. Суд може зобов'язати СВП прийняти рішення на користь позивача, за сукупності наступних умов:

- 1) судом встановлено порушення прав, свобод чи інтересів позивача;
- 2) на час вирішення спору прийняття рішення належить до повноважень відповідача;
- 3) виконано усі умови, визначені законом для прийняття такого рішення, зокрема подано усі належні документи, сплачено необхідні платежі і між сторонами немає спору щодо форми, змісту, повноти та достовірності наданих документів;
- 4) прийняття рішення не передбачає права СВП діяти на власний розсуд.

- КАС ВС 05.09.2018, №826/9727/16

ОБСЯГ ДОСЛІДЖЕННЯ

- В контексті обставин спору застосування такого способу захисту вимагає з'ясування судом чи виконано позивачем усі визначені законом умови, необхідні для одержання дозволу на розробку проекту землеустрою.
- Наведені обставини судами **встановлено**. Суди досліджували, чи ці підстави відмови є вичерпними і чи дотримано їх позивачем для можливості затвердження проекту землеустрою. За таких обставин суд обґрунтовано зобов'язав відповідача прийняти конкретне рішення про затвердження проекту землеустрою на підставі документів, наданих позивачем разом з клопотанням.
- КАС ВС 23.01.2019, № 808/3082/17

ОБСЯГ ДОСЛІДЖЕННЯ

- ... застосування такого способу захисту вимагає з`ясування судом, чи виконано позивачем усі визначені законом умови, необхідні для одержання дозволу на розробку проекту землеустрою.
- Разом з тим наведених обставин судами не встановлено.
- Оцінка правомірності відмови у наданні дозволу ... стосувалася лише тих мотивів, які наведені відповідачем у оскаржуваному рішенні. Однак суди не досліджували у повній мірі, чи ці мотиви є вичерпними і чи дотримано позивачем усіх інших умов для отримання ним такого дозволу.
- ВП ВС 06.11.2019, № 509/1350/17

Повторна відмова

... повторна відмова у формі листа з підстав, не визначених ч. 7 ст. 118 ЗК України, свідчать про відсутність наміру СВП прийняти обґрунтоване та законне рішення у формі, передбаченій чинним законодавством, з урахуванням позиції суду.

Оскільки процес надання позивачу відмов ... з формальних підстав без прийняття відповідного рішення може бути досить тривалим, на що вказує протиправна поведінка відповідача, який на виконання судового рішення в іншій справі повторно допустив аналогічні порушення прав позивача, то в даному випадку належним способом захисту порушеного права є саме зобов'язання ГУ Держгеокадастру надати позивачу дозвіл на розроблення проекту землеустрою.

- КАС ВС 16.05.2019, № 812/1312/18

СПОСОБИ ЗАХИСТУ:

дозволено все, що ефективно і законно

5.2. Захист порушених прав, свобод чи інтересів особи, яка звернулася до суду, може здійснюватися судом також в інший спосіб, який **не суперечить закону і забезпечує ефективний захист** прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

НЕЕФЕКТИВНИЙ СПОСІБ ЗАХИСТУ

- Відмова у задоволенні позову?
- Спонування позивача до уточнення позовних вимог?
- Вихід за межі позовних вимог?
- Уточнення способу захисту?

СУДОВІ «СТИМУЛИ» виконання

- (1) Окрема ухвала (ст. 249 КАС України)
- (2) Судовий контроль (ст. 382 КАС України)
- (3) Відшкодування шкоди (ст. 56 Конституції)

ОКРЕМА УХВАЛА (ст. 249 КАС)

1. Суд, виявивши під час розгляду справи порушення закону, **може** постановити окрему ухвалу і направити її відповідним суб'єктам владних повноважень для вжиття заходів щодо усунення причин та умов, що сприяли порушенню закону. Про вжиті заходи суд повідомляється не пізніше одного місяця після надходження окремої ухвали.
2. У разі необхідності суд **може** постановити окрему ухвалу про наявність підстав для розгляду питання щодо притягнення до відповідальності осіб, рішення, дії чи бездіяльність яких визнаються протиправними.

МОЖЕ – чи ЗОБОВ'ЯЗАНИЙ?

ОКРЕМА УХВАЛА – підстава для дисциплінарної відповідальності службовця

МОЖЕ чи ЗОБОВ'ЯЗАНИЙ: межі розсуду

«ОБОВ'ЯЗКОВА» окрема ухвала:

- системні порушення (не зважаючи на практику ВС)
- порушення умисне або внаслідок грубої недбалості
- порушено основоположні права людини
- особисті мотиви протиправних дій
- важкі наслідки для позивача
- обтяжуючі обставини (приниження гідності потерпілого, тривалість порушення, негідна поведінка порушника)
- резонансність справи: встановлення винних

ОКРЕМА УХВАЛА – підстава для дисциплінарної відповідальності

Ст. 65 Закону України «Про державну службу»

Дисциплінарним проступком є:

15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, **щодо якого (! – персонально) судом винесено окрему ухвалу**

Законопроект № 2154 від 18.09.2019

Зміни до ст. 249 КАС України:

- «**Може**» замінити словом «**зобов'язаний**»

ОКРЕМІ УХВАЛИ КАС ВС

- Постанова, прийнята правлінням Пенсійного фонду України від 12.05.2015 № 9-1, не передбачає правонаступництва управління, а лише виконання деяких повноважень... (21.04.2021 №429/3281/13-а).
- Щодо ОАСК за несвоєчасне направлення матеріалів справи (04.03.2021 №640/1498/19)
- Щодо неявки представника прокуратури (23.09.2020 №809/295/17)
- Неналежне інформування надкористувача про проведення планової перевірки (23.06.2020 № 826/15785/17)
- Про невиконання обов'язків ДАБІ (ДІАМ) (14.06.2023, №826/22842/15)
- **2023 – 7 окремих ухвал ВС**

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ (ст. 382 КАС): штраф

1. Суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, **може** зобов'язати СВП, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк **звіт про виконання судового рішення**.
2. За наслідками розгляду звіту СВП про виконання постанови суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою **може** встановити новий строк подання звіту, накласти на **керівника СВП**, відповідального за виконання постанови, штраф у сумі від **20 до 40** розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (2379 грн. - 01.07.2021).
3. Половина суми штрафу **стягується на користь позивача**, інша половина - до Державного бюджету України.

ЗВІТ – КОНТРОЛЬ – ШТРАФ – ПЕРСОНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ!

Сасевич О.М. Стимулюймо владу звітом! // ЗіБ, № 26 – 26.06. – 01.07.

ВС: судовий контроль

- Рішення від 03.05.2018 № 805/402/18-а
- Постанова від 22.08.2019 № 826/7472/18
- Постанова від 22.08.2019 № 2а-2663/11/0170/5
- Ухвала від 26.02.2020 №800/320/17 (9991/34/11)

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ: навіщо?

1. Провідна роль суду у виконанні рішення
2. Підвищення ефективності - **90% виконано!**
3. Сатисфакція за невиконання (половина штрафу)
- 4. ПЕРСОНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ керівника**
5. Потужний профілактичний ефект

ЗАЯВА ЧИ НОВИЙ ПОЗОВ?

- Суд не вирішує спору повторно, а лише **усуває перешкоди** на шляху виконання вже прийнятого раніше рішення.
- Потреба судового контролю може бути зумовлена, зокрема, невиконанням відповідачем судового рішення, яким його зобов'язано розглянути заяву з урахуванням висновків суду; неприйняттям рішення у належній формі; іншими діями та бездіяльністю, що свідчать про **ухилення суб'єкта владних повноважень від виконання** судового рішення.
- При цьому слід зауважити, що, здійснюючи судовий контроль, **суд не може змінювати резолютивну частину рішення, яке виконується.**

КОНТРОЛЬ чи НОВИЙ ПОЗОВ?

Необхідність звернення до суду з новим позовом про зобов'язання СВП ухвалити конкретне рішення на користь позивача, як виняток, може виникнути, якщо:

- СВП ухвалить рішення за результатами повторного розгляду, яким особі повторно буде відмовлено **без врахування висновків суду**
- **з інших підстав**, яким суд не надавав оцінки раніше.

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ: ПІДСТАВИ

- Правовою підставою для зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення є наявність об'єктивних підтверджених належними і допустимими доказами підстав вважати, що за відсутності такого заходу судового контролю рішення суду залишиться невиконаним або для його виконання доведеться докласти значних зусиль.
- При цьому, суд, встановлюючи строк для подання звіту, повинен враховувати особливості покладених обов'язків згідно із судовим рішенням та можливості СВП їх виконати.
- КАС ВС 27.02.2020, № 0640/3719/18.

УМОВИ

Суди мають зважено підходити до вибору процесуальних засобів такого забезпечення, а саме:

- встановлювати **дійсні причини затримки** у виконанні судового рішення;
- аналізувати акти законодавства;
- **враховувати дії керівника**, спрямовані на виконання судового рішення;
- встановлювати наявність та форму вини такої посадової особи;
- зазначати про співмірність розміру штрафу та доходів (фінансової спроможності) такої посадової особи.

Такі засоби не можуть бути надмірними та не мають призводити до порушення прав.

- КАС ВС 23.04.2020, №560/523/19

ШТРАФ: вина - покарання

- Накладення на керівника СВП ... штрафу є мірою покарання, а тому можливість суду накласти такий штраф може бути реалізована лише за умови встановлення судом обставин, які свідчать про **умисне невиконання рішення** суду, **недобросовісність** у діях СВП, які свідчать про ухилення останнього від виконання рішення суду.
- КАС ВС 23.04.2020, №560/523/19

ПІДВИЩЕННЯ ДІЄВОСТІ СУДОВОГО КОНТРОЛЮ

- Застосовувати обов'язковий судовий контроль за виконанням усіх рішень, за якими СВП повинен вчинити певні дії
- Накладати штрафи, якщо є вина керівника СВП у невиконанні судового рішення
- Поширювати інформацію про накладення штрафів у ЗМІ (на сайті суду)
- Ділитися позитивною практикою з колегами
- АПЕЛЯЦІЯ: Не скасовуйте ухвали з формальних причин

ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ

Стаття 56.

Кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

МІЖНАРОДНИЙ СТАНДАРТ

- Порушення Конвенції – відшкодування грошима
- НЕМАЄ «НЕСКІДЛИВИХ» ПОРУШЕНЬ
- Адміністративний суд = ЄСПЛ в Україні

КРИТЕРІЇ ЄСПЛ: моральна шкода

- невизначеність ситуації з результатом кримінального провадження та його фінансових наслідків
- стурбованість і тривога через те, що ситуація триває довго
- негативний вплив на членів сім'ї
- психічне напруження
- глибоке відчуття несправедливості, викликане тривалим невиконанням судового рішення
- розчарування тощо

Чи можлива аналогія?

ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ

- Адекватне відшкодування шкоди, зокрема й моральної, за порушення прав людини є одним із ефективних засобів юридичного захисту.
- Моральна шкода полягає у стражданні або приниженні, яких людина зазнала внаслідок протиправних дій.
- Страждання і приниження - емоції людини, змістом яких є біль, мука, тривога, страх, занепокоєння, стрес, розчарування, відчуття несправедливості, тривала невизначеність, інші негативні переживання.
- КАС ВС 10.04.2019, №464/3789/17.

ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ

- Порушення прав людини чи погане поводження із нею з боку суб`єктів владних повноважень завжди викликають негативні емоції. Проте не всі негативні емоції досягають рівня страждання або приниження, які заподіюють моральну шкоду.
- Оцінка цього рівня залежить від усіх обставин справи, які свідчать про мотиви протиправних дій, їх інтенсивність, тривалість, повторюваність, фізичні або психологічні наслідки та, у деяких випадках, стать, вік та стан здоров`я потерпілого.

НЕВИКОНАННЯ РІШЕННЯ: моральна шкода

- У практиці ЄСПЛ порушення державою прав людини, що завдають психологічних страждань, розчарувань та незручностей зокрема через порушення принципу належного врядування, кваліфікуються як такі, що завдають моральної шкоди.
- Психологічне напруження, розчарування та незручності, що виникли внаслідок порушення органом держави чи місцевого самоврядування прав людини, навіть якщо вони не потягли вагомих наслідків у вигляді погіршення здоров'я, можуть свідчити про заподіяння їй моральної шкоди.
- Негативні емоції позивача внаслідок тривалого та умисного не розгляду його звернення перебувають у причинно-наслідковому зв'язку із діями відповідача, а відтак завдали йому моральної шкоди.

№ 2. ВСЕОХОПЛЮЮЧИЙ СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ

Стаття 55. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати СВОЇ права і свободи від порушень і протиправних посягань.

6.3 КАСУ: Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

ЄСПЛ: «Рисовський проти України» 20.10.2011: належне урядування

70. Суд підкреслює особливу важливість принципу «належного урядування». Він передбачає, що у разі, коли йдеться про питання загального інтересу, зокрема, якщо справа впливає на такі основоположні права людини, як майнові права, державні органи повинні діяти (1) вчасно та в (2) належний і якомога (3) послідовніший спосіб.

Зокрема, на державні органи покладено обов'язок запровадити (4) внутрішні процедури, які посилять (5) прозорість і (6) ясність їхніх дій, (7) мінімізують ризик помилок і сприятимуть (8) юридичній визначеності у цивільних правовідносинах, які зачіпають майнові інтереси.

ЄСПЛ: НАЛЕЖНЕ УРЯДУВАННЯ

71. Принцип «належного урядування», як правило, (9) не повинен перешкоджати державним органам виправляти випадкові помилки, навіть ті, причиною яких є їхня власна недбалість Будь-яка інша позиція була б рівнозначною, *inter alia*, санкціонуванню неналежного розподілу обмежених державних ресурсів, що саме по собі суперечило б загальним інтересам.

З іншого боку, потреба виправити минулу «помилку» (10) не повинна непропорційним чином втручатися в нове право, набуте особою, яка покладалася на легітимність добросовісних дій державного органу.

ЄСПЛ: НАЛЕЖНЕ УРЯДУВАННЯ

... державні органи, які не впроваджують або не дотримуються своїх власних процедур, (11) не повинні мати можливість отримувати вигоду від своїх протиправних дій або уникати виконання своїх обов'язків.

Ризик будь-якої помилки державного органу повинен покладатися на саму державу, а (12) помилки не можуть виправлятися за рахунок осіб, яких вони стосуються.

ЄСПЛ: НАЛЕЖНЕ УРЯДУВАННЯ

У контексті скасування помилково наданого права на майно принцип «належного урядування» може не лише покласти на державні органи обов'язок діяти невідкладно, виправляючи свою помилку, а й потребувати (13) виплати відповідної компенсації чи іншого виду належного відшкодування колишньому добросовісному власникові.

ПРИНЦИП ДОБРОСОВІСНОСТІ СВП

- Доктрина *venire contra factum proprium* (заборона суперечливої поведінки) та принцип добросовісності
- СВП повинен наводити УСІ підстави відмови
- При повторному розгляді документів не допускається відмова у видачі документа дозвільного характеру з причин, раніше не зазначених у письмовому повідомленні заявнику (за винятком неусунення чи усунення не в повному обсязі заявником причин, що стали підставою для попередньої відмови).

(ч. 6 ст. 4-1 Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»)

№ 3. ОБОВ'ЯЗКОВІСТЬ СУДОВОГО РІШЕННЯ

13.3. Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд у межах повноважень, наданих йому законом.

4. Невиконання судових рішень має наслідком юридичну відповідальність, установлену законом.

5. Висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

ХТО КОНТРОЛЮЄ?

ЗАХОДИ ЗАГАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ

- Зміна адміністративної практики
- Зміна законодавства – ініціатива ВС
- Моніторинг дотримання висновку ВС
- Персональна відповідальність за невжиття заходів
- Публічне реагування на невиконання

ОБОВ'ЯЗКОВІСТЬ ДЛЯ СУДУ

242.5. При виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд **враховує** **ВИСНОВКИ** **ЩОДО** застосування норм права, викладені в **ПОСТАНОВАХ** Верховного Суду.

- «Враховує» = обов'язково застосовує?
- «Висновок» щодо застосування норми права?

ВРАХУВАННЯ ВИСНОВКУ ВС

- Пошук рішень
- Тест на релевантність (принципова подібність фактів)
- Відбір актуальних (пілотні і не змінені)
- Посилання
- Приєднання / відступ

ІГНОРУВАННЯ ВИСНОВКУ ВС: наслідки?

- відсутність реакції, якщо справа незначної складності (відмова у відкритті)
- безумовна підстава відкриття касаційного провадження
- окрема ухвала
- підстава для дисциплінарної відповідальності судді

«РІЗНІСТЬ» РІШЕНЬ

1. Різні позови - підстави/предмет/обґрунтування
2. Реалізація процесуальних прав (боротьба, строки, представники)
3. Різні доводи апеляційної скарги
4. Різні доводи касаційної скарги (межі)
5. Правосвідомість суду
6. Різна оцінка доказів судом
7. Відступ від усталеної практики

Презентація Яна Берназюка

- https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_effectivenii_zahist.pdf



Верховний
Суд

Дякую за увагу!