

Адміністративне судочинство як спеціальний механізм захисту прав особи у сфері публічно-правових відносин: огляд практики Верховного Суду

Автор: Берназюк Ян

Організація: Верховний Суд

Видання: Конституціоналіст · 2023

Дата публікації: 2023-08-21

Постійна адреса: <https://constitutionalist.com.ua/administratyvne-sudochynstvo-iak-spetsialnyj-mekhanizm-zakhystu-prav-osoby-u-sferi-publichno-pravovykh-vidnosyn-ohliad-praktyky-verkhovnoho-sudu/>

Відомості про автора

Берназюк Ян

доктор юридичних наук, професор

Анотація

Відповідно до ч. 5 ст. 125 Конституції України з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

Згідно з ч. 1 ст. 125 Конституції України судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації.

У свою чергу, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» (ч. 1 ст. 18) передбачає, що суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення.

Згідно з позицією Конституційного Суду України, яка нещодавно висловлена Рішенні у справі щодо рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням судового рішення від 1 березня 2023 року № 2-р(II)/2023, «адміністративне судочинство є стрижневим елементом демократичного врядування, а його дієвість – засадничою для будь-якого суспільства, ґрунтованого на правовладді»; «у юридичних відносинах між особою – з одного боку, і державою (в особі органів державної влади) та іншими органами публічної влади – із другого, особа завжди є слабшою стороною. Саме тому в державі, керованій правовладдям, мають діяти адміністративні суди, метою діяльності яких є захист особи супроти держави».

Досліджуючи ці питання, слід звернути увагу, що відповідно до ст. ст. 2 та 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, прийнятого 16 грудня 1966 р. Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй (ООН), кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті зобов'язується забезпечити всякій особі, права і свободи якої, визнані в цьому Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні.

Важливо, що Кодекс адміністративного судочинства України у статті 6 (на відміну від статті 11 ГПК та статі 10 ЦПК) унормовуючи те, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, окремо акцентує увагу на визначенні суті цього принципу «людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави»

Це також відповідає завданню адміністративного судочинства (стаття 2 КАС України), яким 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.

Серед правових позицій Верховного Суду, які безпосередньо стосуються адміністративного судочинства як спеціального механізму захисту прав особи у сфері публічно-правових відносин можна виділити наступні.

1.

Верховний Суд висловився стосовно спорів, які розглядаються адміністративними судами

Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом фізичної особи до Макарівської районної державної адміністрації Київської області про визнання протиправною бездіяльності.

У цій справі позивач просив визнати протиправною бездіяльність Макарівської РДА щодо невжиття заходів державного контролю за дотриманням законодавства у сфері благоустрою території населених пунктів за результатами розгляду заяви позивача про проведення перевірки дотримання законодавства у сфері благоустрою власником суміжної земельної ділянки у садівницькому товаристві сільської ради Макарівського району при спорудженні бетонної огорожі. Позивач, вважаючи, що Макарівська РДА є уповноваженим суб'єктом здійснення заходів державного контролю за дотриманням законодавства у сфері благоустрою території Макарівського району, зазначив, що відмова відповідача у проведенні перевірки за його зверненням суперечить вимогам законодавства.

Судами першої та апеляційної інстанцій у задоволенні позову відмовлено з тієї підстави, що, звертаючись до відповідача із відповідною заявою про проведення перевірки за дотриманням законодавства у сфері благоустрою його сусідом - власником земельної ділянки у садівницькому товаристві на території сільської ради Макарівського району при спорудженні бетонної огорожі, позивачем було обрано неналежний спосіб захисту порушеного права, натомість, відповідачем, як суб'єктом владних повноважень, який зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, правомірно надано відповідь позивачу про відсутність правових підстав у Макарівській РДА для здійснення вказаних позивачем у заяві заходів контролю.

Верховний Суд касаційну скаргу позивача залишив без задоволення, а судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій залишив без змін.

Суд виходив з того, що відповідно до положень статей 13, 17, 20 та 26 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» контроль за благоустроєм населених пунктів передбачає перевірку, зокрема, утримання у належному стані об'єктів благоустрою, до яких належать місця загального користування, перевірку дотримання правил благоустрою, а також прав та інтересів інших суб'єктів благоустрою. При цьому утримання території загального користування, прилеглої до присадибної ділянки, здійснюється власником такої присадибної ділянки у разі укладення ним відповідного договору з органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

За встановлених обставин, Суд погодився з висновком судів попередніх інстанцій про те, що земельна ділянка, на якій розміщена огорожа, є приватною власністю особи, а не комунальною чи державною власністю та у загальному користуванні не перебуває, тобто не є елементом благоустрою у розумінні Закону України «Про благоустрій населених пунктів», та відповідно, щодо неї не може бути здійснено державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів.

Крім того, зі змісту положень статті 103 Земельного кодексу України Суд встановив, що питання стосовно порядку та умов використання спільних меж земельних ділянок вирішуються за домовленістю між власниками таких земельних ділянок. При цьому у разі недосягнення згоди між власниками суміжних земельних ділянок щодо використання спільних меж таких ділянок спір вирішується у порядку цивільного судочинства, зокрема, відповідно до частини першої статті 19 ЦПК України, яка визначає, що суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи, що виникають з цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється в порядку іншого судочинства.

З огляду на це, Суд погодився з тим, що позивач обрав неналежний спосіб захисту свого права, та зазначив, що належним способом захисту у цьому випадку було б звернення позивача до суду для вирішення спору із сусідом щодо порядку використання спільної межі земельних ділянок у порядку цивільного судочинства, що обґрунтовано було роз'яснено позивачу Макарівською РДА, Міністерством регіонального розвитку,

будівництва та житлово-комунального господарства України та Департаментом Державної архітектурно-будівельної інспекції у Київській області.

Верховний Суд також сформулював висновок, відповідно до якого спір, який підлягає розгляду адміністративним судом, - це публічно-правовий спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, та який виник у зв'язку з виконанням (рішення, дія), неналежним виконанням (рішення, дія) або невиконанням (бездіяльність) такою стороною зазначених функцій і вирішення якого безпосередньо не віднесено до юрисдикції інших судів, яка, за загальним правилом, встановлюється у суді першої інстанції за заявою однієї із сторін; такий спір є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин; метою вирішення такого спору є захист прав, свобод та інтересів особи або суспільних інтересів у сфері публічно-правових відносин шляхом впливу в межах закону на належного відповідача; такий спір повинен бути реальним (результат вирішення спору безпосередньо впливатиме на ефективний захист особи або суспільного інтересу у конкретних публічно-правових відносин) та існуючим на момент звернення з позовом; законом може бути визначено спеціальний порядок вирішення публічно-правового спору або встановлено обмеження стосовно суб'єкта звернення з відповідним позовом за умови наявності альтернативного суб'єкта з повною адміністративною процесуальною правоздатністю.

Постанова Верховного Суду від 23 грудня 2021 року у справі № 370/2759/18

2

Верховний Суд визначив юрисдикцію адміністративних судів у деяких категоріях справ, що виникають зі спорів з державним реєстратором

Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом фізичної особи до відділу державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців Департаменту адміністративних послуг міської ради про визнання протиправним рішення та зобов'язання вчинити дії.

Суть цієї справи полягає у тому, що державним реєстратором за результатом розгляду заяви позивача про вчинення реєстраційних дій щодо внесення змін до установчих документів було прийнято рішення про зупинення розгляду документів та у подальшому про відмову у державній реєстрації. При цьому відмова державного реєстратора була обґрунтована тим, що позивачем до поданих документів не було додано актів приймання-передачі частки (частини частки) у статутному капіталі товариства. Вважаючи такі дії державного реєстратора протиправними, позивач звернувся до адміністративного суду з позовом.

Проте ухвалою суду першої інстанції, залишеною без змін постановою суду апеляційної інстанції, відмовлено у відкритті провадження у справі на підставі пункту 1 частини першої статті 170 КАС.

Відмовляючи у відкритті провадження у справі, суд першої інстанції, з яким погодився суд апеляційної інстанції, виходив з того, що скасування записів у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань (ЄДР) щодо юридичної особи, а також суть спірних правовідносин та правовий статус учасників справи, не є публічно-правовим, а має похідний характер від корпоративного спору, а тому підлягає розгляду за правилами господарського судочинства.

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

Ухвалюючи таке рішення, Суд виходив з положень статей 2, 4 КАС, статей 1, 4, 14, 15, 25 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань», Наказу Міністерства юстиції України від 9 лютого 2016 року № 359/5 «Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи».

На підставі аналізу зазначених правових норм Верховний Суд дійшов висновку про те, що під час визначення предметної юрисдикції справ суди повинні виходити із суті права та/або інтересу, за захистом якого звернулася особа, заявлених вимог, характеру спірних правовідносин, змісту та юридичної природи обставин у справі.

Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору.

Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин.

Зі змісту оскаржуваних судових рішень судом касаційної інстанції встановлено, що відмовляючи у відкритті провадження у справі з підстав, передбачених пунктом 1 частини першої статті 170 КАС, суди виходили із того, що позивач звернувся до суду з позовом про скасування запису в ЄДР про внесення відомостей, яким відмовлено у державній реєстрації в ЄДР.

Проте, виходячи з того, що у цій справі позивач звернувся до суду із позовом до державного реєстратора щодо визнання протиправними та скасування рішень про зупинення розгляду поданих ним документів та про відмову у вчиненні реєстраційної дії, Верховний Суд вказав на необґрунтованість висновків судів попередніх інстанцій.

Оскільки жодних записів державного реєстратора в ЄДР, які б стосувалися позивача або третіх осіб, в межах цієї справи позивач не оспорує, суд касаційної інстанції зауважив, що висновки судів попередніх інстанцій про те, що суть спірних правовідносин та правовий статус учасників справи не є публічно-правовим, а має похідний характер від корпоративного спору, а тому підлягає розгляду за правилами господарського судочинства, є помилковими.

На цій підставі Верховний Суд підсумував, що визначальним при розмежуванні юрисдикції спорів з державним реєстратором у подібних правовідносинах, є те, що позивач оскаржує рішення реєстратора, прийняте саме за його (позивача) заявою, а не за заявою третьої особи, через що саме у позивача із державним реєстратором виникли правовідносини, що носять публічно-правовий характер.

При цьому, якщо суб'єкт владних повноважень порушує права чи законні інтереси, зокрема, фізичної особи, що спричиняє спір саме у сфері публічно-правових відносин, така особа вправі звернутися до суду адміністративної юрисдикції й очікувати судового захисту від цього суду, оскільки саме цей суд є тим судом, юрисдикція якого поширюється на справи в публічно-правових спорах особи приватного права із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішення, дій чи бездіяльності.

Постанова Верховного Суду від 28 травня 2021 року у справі № 120/6471/20-а

3.

Верховний Суд наголосив на важливості розмежування юрисдикційних повноважень у межах спеціалізації судів та особливості статусу адміністративних судів

У цій справі фізична особа звернувся до Окружного адміністративного суду міста Києва з адміністративним позовом до Уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на ліквідацію публічного акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк», в якому просила: визнати протиправною бездіяльність відповідача через невжиття визначених Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» заходів на виконання судових рішень, які набрали законної сили, щодо стягнення коштів з ПАТ «ВіЕйБі Банк» на її користь; зобов'язати включити вимоги суду про стягнення відшкодування на користь позивача до переліку рахунків вкладників, за якими вкладник має право на відшкодування коштів за вкладами за рахунок коштів Фонду, а також зобов'язати відповідача на кожну встановлену судом суму відшкодування нарахувати суму інфляційних втрат та 3% річних за весь час прострочення їх виплати та передати виконавчій дирекції Фонду для затвердження реєстр відшкодувань для здійснення виплат позивачу.

Ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва від 17 серпня 2020 року, залишеною без змін постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 5 жовтня 2020 року, у відкритті провадження у справі було відмовлено.

Відмовляючи у відкритті провадження у справі суди першої та апеляційної інстанцій виходили з того, що спір про включення кредиторських вимог до реєстру акцептованих вимог кредиторів не є публічно-правовим та не належить до юрисдикції адміністративних судів, а належить розглядати за правилами цивільного судочинства.

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

Суд виходив з того, що правовідносини, щодо яких виник спір, обумовлені наявністю кредиторських вимог (майнових вимог фізичної особи до суб'єкта господарювання - банку, що ліквідується), які задовольняються у порядку черговості, визначеної статтею 52 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» за рахунок коштів, одержаних в результаті ліквідації та продажу майна банку.

При цьому, Суд зазначив, що конституційне право особи на звернення до суду кореспондується з її обов'язком дотримуватися встановлених процесуальним законом механізмів (процедур).

Суд також наголосив, що на підставі положень Конституції України про судову спеціалізацію (частина перша статті 125) і про гарантування кожному права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга статті 55) в Україні утворено окрему систему судів адміністративної юрисдикції. Захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень визначено як безпосереднє завдання адміністративного судочинства (частина перша статті 2 КАС).

Крім того, згідно з висновками Конституційного Суду України, що сформовані у рішенні від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010, забезпечення прав і свобод потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004). До таких механізмів належить структурована система судів і види судового провадження, встановлені державою. Судовий захист вважається найбільш дієвою гарантією відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина.

Суд також врахував положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яким передбачено, що судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур (частина перша статті 5); суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення (частини перша статті 18). Головними критеріями судової спеціалізації визнається предмет спірних правовідносин і властива для його розгляду процедура. Процесуальними кодексами встановлено неоднакову процедуру судового провадження щодо різних правовідносин.

Важливо, що мета судового контролю з боку адміністративного суду полягає, зокрема, у виправленні можливої помилки суб'єкта владних повноважень та захистити право відповідної особи (позивач), а також вказати суб'єкту владних повноважень на неможливість вчинення таких помилок у майбутньому та забезпечити принцип правової визначеності для всіх осіб, які потраплятимуть у аналогічні відносини у майбутньому.

На цій підставі Верховний Суд виснував, що розмежування юрисдикційних повноважень у межах спеціалізації судів підпорядковано гарантіям права кожної людини на ефективний судовий захист. При цьому адміністративне судочинство як спеціалізований вид судової діяльності стало тим конституційно і законодавчо закріпленим механізмом, що збільшив можливості людини для здійснення права на судовий захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Постанова Верховного Суду від 1 лютого 2022 року у справі № 640/18584/20

4.

Верховний Суд визначив юрисдикцію спорів, що виникають у правовідносинах щодо оскарження акта суб'єкта владних повноважень, яким одночасно вирішуються питання у сфері публічно-правових та приватно-правових відносин

У провадженні Суду перебувала справа за позовом фізичної особи до Міністерства юстиції України (Мін'юст, відповідач), треті особи: фізична особа-скаргник, товариство з обмеженою відповідальністю «Кредитні ініціативи», Державне підприємство «Національні інформаційні системи», про визнання протиправним та скасування наказу.

У цій справі позивач оскаржував наказ Мін'юсту, яким повністю задоволено скаргу третьої особи на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора та вирішено скасувати рішення позивача, прийняте ним як державним реєстратором, та анулювати йому доступ до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Судами першої та апеляційної інстанцій позов задоволено. При цьому, суди виходили з того, що відповідач допустив суттєві процедурні порушення під час розгляду скарги, зокрема, не врахував встановлені у законодавстві строки звернення зі скаргами на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, недотримався норм Закону щодо строків розгляду таких скарг, допустив неповне встановлення обставин, які стали підставою для проведення реєстраційної дії, не зазначив у висновку Комісії Мін'юсту жодного обґрунтування щодо наявності зареєстрованої іпотеки і можливості застосування позивачем пункту 61 Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 року № 1127.

Верховний Суд частково погодився із зазначеними висновками судів першої та апеляційної інстанцій, касаційну скаргу Мін'юсту задовольнив частково, оскаржувані судові рішення скасував у частині визнання протиправними та скасування пунктів 1 та 2 наказу відповідача (в яких було вирішено скасувати рішення державного реєстратора про державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень) та закрити у цій частині провадження у справі. В іншій частині рішення судів першої та апеляційної інстанцій залишив без змін.

Ухвалюючи таке рішення, Суд виходив з того, що державний реєстратор не є учасником правовідносин, що виникли на підставі реєстраційної дії, а тому й не може бути позивачем чи відповідачем у такій справі. Належними сторонами цих правовідносин є особи, права яких припиняються чи набуваються внаслідок реєстраційної дії; саме вони мають право на звернення до суду.

З огляду на вищенаведене Верховний Суд дійшов висновку, що державний реєстратор у цих правовідносинах не має права на звернення до суду з метою оскарження пунктів 1 та 2 наказу, оскільки у них відповідачем вирішено питання, яке не порушує права та законні інтереси позивача, а тому провадження у цій частині слід закрити на підставі частини першої статті 354 КАС.

Водночас, Суд погодився з висновком судів першої та апеляційної інстанцій про те, що невиконання суб'єктом владних повноважень вимог законодавства у частині дотримання строків подачі та розгляду скарги, а також безпідставне поновлення строків звернення зі скагою, ставить під сумнів законність всієї процедури розгляду скарги та, як наслідок, прийнятого за її результатами рішення, зокрема, у частині анулювання доступу позивачу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

На цій підставі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого у випадку, якщо в одному акті суб'єкта владних повноважень вирішуються одночасно питання у сфері публічно-правових та приватно-правових відносин, адміністративні суди, вирішуючи спір виключно у частині правомірності акта, що стосується публічно-правової сфери, повинні, у першу чергу, надати оцінку дотриманню суб'єктом владних повноважень встановленої процедури прийняття рішення; недотримання такої процедури може бути достатньою підставою для скасування акта в частині, що стосується публічно-правової сфери. Водночас, з урахуванням завдання та основних засад адміністративного судочинства, адміністративні суди мають перевірити рішення суб'єкта владних повноважень по суті. Встановлені під час вирішення такого публічно-правового спору обставини можуть мати преюдиційне значення під час розгляду справи у частині, що стосується приватно-правових відносин, у судах цивільної чи господарської юрисдикції.

Постанова Верховного Суду від 7 липня 2022 року у справі № 280/2030/21

5

Верховний Суд визначив, у яких випадках екологічні права особи підлягають захисту у порядку адміністративного судочинства

Суд переглянув у касаційному порядку справу за позовом фізичної особи до Дергачівської районної державної адміністрації Харківської області про визнання незаконним та скасування розпорядження.

Спільні правовідносини у цій справі виникли у зв'язку з оскарженням позивачем розпорядження Дергачівської РДА, яким було затверджено Детальний план території для визначення можливості розміщення станції

технічного обслуговування легкових автомобілів за межами населених пунктів. Позивач в обґрунтування своїх вимог зазначив, що будівництво автомобільних мийок порушує права мешканців сусідніх земельних ділянок, оскільки ця частина населеного пункту не має централізованого водопостачання та водовідведення. З огляду на це, позивач вважав, що у разі побудови автомийки, токсична речовина – вода із агресивними миючими засобами та мастилом, бензином, бітумом, іншими токсичними речовинами, буде скидатись у водоносний шар ґрунту.

Судами першої та апеляційної інстанцій позов задоволено. Суди виходили з того, що спірне рішення відповідача прийнято не в межах та не у спосіб, встановлений чинним законодавством, зокрема, без проведення стратегічно-екологічної оцінки, розроблений відповідно до недіючих державних будівельних норм та з порушенням процедури його фінансування. Крім того, за висновком судів першої та апеляційної інстанцій, спірне розпорядження порушує права позивача як члена територіальної громади на безпечне довкілля.

Третя особа, не погоджуючись з рішеннями судів першої та апеляційної інстанцій, звернулась з касаційною скаргою до Верховного Суду, в якій просила скасувати оскаржувані судові рішення та направити справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

Касаційна скарга була обґрунтована тим, що судами першої та апеляційної інстанцій розглянуто справу без дотримання норм процесуального права, а саме – статей 264-265 КАС.

Верховний Суд погодився з тим, що оскільки спірне розпорядження Дергачівської РДА про затвердження Детального плану території має ознаки нормативно-правового акта, то суди мали розглядати справу з урахуванням особливостей, визначених статтями 264-265 КАС.

З огляду на те, що недотримання судами встановленого законом спеціального порядку розгляду спорів про визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта є істотним порушенням норм процесуального права та безумовною підставою для розгляду такої справи спочатку, оскільки таке порушення, серед іншого, впливає на права та інтереси необмеженої кількості осіб (всіх осіб, на яких поширюється дія цього акта), Суд касаційну скаргу третьої особи задовольнив, рішення судів першої та апеляційної інстанцій скасував повністю та направив справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

Водночас, стосовно доводів скаржника про те, що суди першої та апеляційної інстанцій розглянули справу всупереч відсутності порушення прав позивача, Верховний Суд зазначив таке.

У позовній заяві позивач наголошував, що будівництво на підставі детального плану, затвердженого спірним розпорядження, виданим з порушенням містобудівного законодавства, робить територіальну громаду і конкретних її жителів беззахисними та посягає на їх екологічні права, а саме на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

З огляду на це, за висновком Верховного Суду, у позивача у цій справі наявний екологічний інтерес, що зумовлює необхідність захисту саме екологічних прав при оскарженні спірного розпорядження, з огляду на те, що земельна ділянка, на якій здійснюється будівництво, розташована на землях сільськогосподарського призначення, що в свою чергу може призвести до погіршення екологічної ситуації та забруднення суміжних ділянок, які використовуються жителями територіальної громади.

Відповідно до статті 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» екологічні права громадян забезпечуються, зокрема, проведенням широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища; обов'язком центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконувати екологічні вимоги при плануванні, розміщенні продуктивних сил, будівництві та експлуатації об'єктів економіки; участю громадських організацій та громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища; здійсненням державного та громадського контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

З посиланням на норми статей 41, 50 та 66 Конституції України, положення Орхуської конвенції, ратифікованої Законом № 832-XIV від 6 липня 1999 року, а також норми Закону України «Про охорону

навколишнього природного середовища», Верховний Суд дійшов висновку, що позивач у цій справі має право в порядку, передбаченому частиною другою статті 264 КАС, звернутися до адміністративного суду із позовом про визнання протиправним та скасування розпорядження, оскільки спірний нормативно-правий акт впливає на екологічні права та інтереси позивача, а законність цього акта перебуває у сфері контролю саме адміністративних судів.

Суд також наголосив, що екологічні інтереси громадян можуть захищатися у порядку адміністративного судочинства на підставі частини сьомої статті 41 Конституції України, відповідно до якої використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі, статті 50 Конституції України – кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а також приписів статті 66 Конституції України, згідно з якою ніхто не повинен заподіювати шкоду довкіллю.

Постанова Верховного Суду від 1 вересня 2022 року у справі № 520/16518/20

6.

Верховний Суд звернув увагу на особливості здійснення процесуального правонаступництва в адміністративному судочинстві

У провадженні Суду перебувала справа за позовом фізичної особи до Головного управління Пенсійного фонду України про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити певні дії.

У подальшому до суду звернулася спадкоємиця позивача із заявою про заміну сторони, у якій просила суд замінити позивача у справі, мотивуючи цю заяву тим, що у порядку спадкування вона набула відповідних прав позивача, передбачених статтею 1216 ЦК України.

Однак, суди першої та апеляційної інстанцій заяву особи про заміну сторони у цій справі залишили без задоволення, виходячи з того, що заявницею не було подано до суду беззаперечних доказів на підтвердження успадкування нею відповідних виплат, які нібито належали позивачу, а тому з огляду на положення 52 КАС та закриття провадження у цій справі до смерті позивача, підстави для заміни відповідної сторони її правонаступником відсутні.

Верховний Суд погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій, касаційну скаргу заявниці залишив без задоволення, а судові рішення про відмову у заміні сторони у справі правонаступником – без змін.

На підставі аналізу статей 1216, 1218, 1219 та 1227 ЦК України, Суд дійшов висновку, що предметом спадкування можуть бути лише конкретні суми виплат, які належали спадкодавцеві за життя і залишилися неотриманими у зв'язку з його смертю, у тому числі кошти відповідно до судового рішення.

У свою чергу, на момент смерті позивача спір у справі не був вирішений, а позивач за свого життя не набув права на перерахунок пенсії відповідно до заявлених у своєму позові вимог, а тому Верховний Суд погодився з судами попередніх інстанцій про відсутність у даному випадку підстав для задоволення заяви про заміну позивача у справі його правонаступником.

З огляду на таке та виходячи з аналізу статті 52 КАС, Верховний Суд звернув увагу, що процесуальне правонаступництво (перехід всіх процесуальних прав та обов'язків від однієї особи до іншої) під час вирішення публічно-правового спору - це заміна судом шляхом прийняття рішення на будь-якій стадії судового процесу (до моменту відкриття виконавчого провадження) відповідної сторони чи третьої особи на іншу особу, до якої відповідно до закону, іншого акта законодавства перейшли права та обов'язки особи, яка вибула.

Суд також наголосив, що на відміну від справ, які розглядаються в порядку цивільного (стаття 55 ЦПК) та господарського (стаття 52 ГПК) судочинства, адміністративний суд враховує як матеріальну (майнову) ознаку правонаступництва, так і особливості вирішення публічно-правового спору. Зокрема, у адміністративному судочинстві досить частим є компетенційне (публічне) правонаступництво суб'єкта владних повноважень шляхом передачі відповідних функцій. Особливістю деяких категорій публічно-правових спорів є те, що матеріальна (майнова) ознака правонаступництва виникає лише після набрання рішенням законної сили.

У кожному конкретному випадку для вирішення питання про можливість правонаступництва в адміністративному судочинстві слід аналізувати відповідні фактичні обставини, а також нормами процесуального та матеріального права.

Рішення про заміну сторони (процесуальне правонаступництво) повинно враховувати також обов'язок суду, головним чином, досягнути мети адміністративного судочинства, якою є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення спору 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.

Постанова Верховного Суду від 1 вересня 2022 року у справі № 520/2772/2020

7.

Верховний Суд висловився стосовно віднесення до юрисдикції адміністративних судів деяких спорів щодо порушення законодавства у сфері благоустрою

У провадженні Суду перебувала справа за позовом фізичної особи до Київської міської державної адміністрації, Департаменту міського благоустрою Виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), Комунального підприємства «Київблагоустрій» Виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) про визнання протиправною бездіяльності, зобов'язання вчинити дії, стягнення моральної шкоди.

Спірні правовідносини у цій справі виникли у зв'язку з розміщенням невстановленою особою воріт на в'їзді на вулицю у м. Києві, внаслідок чого, за твердженням позивача, грубо порушено його право на свободу пересування, а також створено загрозу для порушення немайнових прав позивача та його сім'ї, зокрема, на безпечне для життя і здоров'я довкілля; такі ворота, як стверджував позивач, розміщені самочинно невідомою особою.

Водночас, судами першої та апеляційної інстанцій відмовлено у відкритті провадження в адміністративній справі з огляду на те, що, за висновком судів, звернення позивача до адміністративного суду з цим позовом обумовлено порушенням, на його думку, цивільних прав з боку відповідачів, зокрема щодо перешкоджання реалізації правам позивача та членам його сім'ї щодо вільного пересування, на що він прямо посилався у позові. На цій підставі суди дійшли висновку, що цей спір є приватноправовим, а його вирішення знаходиться поза межами юрисдикції адміністративного суду.

Однак, Верховний Суд не погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій, касаційну скаргу позивача задовольнив, скасував ухвалу суду першої інстанції та постанову суду апеляційної інстанції, якими відмовлено у відкритті провадження в адміністративній справі, та направив справу для продовження розгляду до суду першої інстанції.

На підставі аналізу положень статей 3, 55 та 125 Конституції України, статей 2, 4 та 19 КАС Суд дійшов висновку, що розмежування юрисдикційних повноважень у межах спеціалізації судів підпорядковано гарантіям права кожної особи на ефективний судовий захист. При цьому адміністративне судочинство як спеціалізований вид судової діяльності стало тим конституційно і законодавчо закріпленим механізмом, що збільшив можливості людини для здійснення права на судовий захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Крім того, Суд зауважив, що обов'язковою ознакою публічно-правового спору, що підлягає розгляду судом в порядку адміністративного судочинства, є підпорядкованість одного учасника публічно-правових відносин іншому - суб'єкту владних повноважень та участь у публічно-правовому спорі з однієї сторони суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, який здійснює владні управлінські функції, при цьому ці функції та повноваження повинні здійснюватися цим суб'єктом саме у тих правовідносинах, у яких виник спір.

Отже, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у спорах фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), відповідно, прийнятих або вчинених ними при здійсненні владних управлінських функцій.

У цій справі Верховний суд дійшов висновку, що позивач як мешканець будинку, розташованого по сусідству із самочинно встановленими воротами, має законний інтерес, який полягає у тому, щоб ці ворота були демонтовані, оскільки їх знаходження на невідведеному для цієї мети місці безпосередньо впливає на умови використання будинку, можливості проходу та проїзду до нього, а також встановлення цих воріт без дотримання встановленого порядку створює небезпеку для здоров'я позивача та членів його сім'ї, позаяк позивач має право на захист свого законного інтересу та права.

У справі, що розглядається, позивач звернувся із позовом до відповідачів як суб'єктів владних повноважень із вимогою про здійснення демонтажу самовільно встановленої споруди, оскільки вважає, що саме внаслідок неправомірної бездіяльності відповідачів - суб'єктів владних повноважень, яка виразилась у неналежному виконанні ними своїх контрольних повноважень у сфері благоустрою, були порушені його права та законні інтереси.

Суд зауважив, що така вимога стосується здійснення контролю за станом благоустрою території міста Києва, усунення порушень у сфері благоустрою. Земельна ділянка при цьому не є предметом спору у справі; вимога про захист права власності на землю позивачем не заявлялась. Зазначений спір не є спором про право власності відповідача на тимчасову споруду, оскільки не позбавляє його права володіння, користування та розпорядження останньою, і позивачем не заявлено вимог про захист права власності способами, встановленими для захисту права власності.

З огляду на таке та виходячи з аналізу статей 3 та 19 Конституції України, статті 17 ЦК України, статей 2, 4, 19 КАС, статей 10, 12, 13, 34, 39 та 40 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», Верховний Суд звернув увагу, що необхідність захисту права особи на безпечне навколишнє середовище, яке повинне забезпечуватися, у тому числі, дотриманням законодавства у сфері благоустрою населених пунктів, може бути підставою для звернення такої особи до адміністративного суду із позовом про захист охоронюваного законом інтересу.

Відповідно до частини другої статті 17 КАС особи, які порушили права і законні інтереси інших осіб, зобов'язані поновити їх, не чекаючи пред'явлення позову. Це положення КАС передбачає презумпцію добросовісності дій та рішень суб'єкта владних повноважень під час виконання своїх функцій та, відповідно, гарантію для суб'єкта приватного права, що у випадку протилежного - вона може з метою захисту своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин ініціювати вирішення такого спору в адміністративному суді.

Постанова Верховного Суду від 1 вересня 2022 року у справі № 640/3165/22

8.

Верховний Суд розглянув справу щодо виплат працівникам допомоги по безробіттю на період карантину, встановленого Урядом з метою запобігання поширенню COVID-19

Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю до Київського обласного центру зайнятості про визнання протиправними дій.

Спірні правовідносини у цій справі виникли у зв'язку з незгодою позивача з наказом Центру зайнятості в частині стягнення з Товариства коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, виплачених позивачу як роботодавцю із коштів, передбачених у бюджеті Фонду для виплати працівникам допомоги по частковому безробіттю на період карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, відповідно до Порядку № 306 у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 3 червня 2020 року № 453.

При цьому, спірний наказ було прийнято відповідачем на підставі акта перевірки, проведеної щодо позивача, під час якої встановлено недотримання позивачем вимог абзацу 2 пункту 16 Порядку № 306 та підпункту 2 пункту 5 Договору, укладеного між позивачем та відповідачем, про надання на розгляд відповідача зміни до відомостей про осіб, щодо яких прийнято рішення про падання допомоги по частковому безробіттю на період карантину. Це, за висновком відповідача, призвело до завищення суми допомоги по частковому безробіттю за рахунок коштів Фонду.

Рішенням суду першої інстанції у задоволенні адміністративного позову відмовлено, оскільки суд дійшов висновку, що позивачем не виконано вимоги абзацу 2 пункту 16 Порядку № 306 та підпункту 2 пункту 5 Договору щодо подання на розгляд відповідача змін до відомостей про осіб, щодо яких прийнято рішення про надання допомоги по частковому безробіттю на період карантину в частині включення додатково окремих працівників позивача. Таке порушення призвело до завищення суми допомоги по частковому безробіттю за рахунок коштів Фонду, що зафіксовано в акті перевірки.

Однак, постановою суду апеляційної інстанції апеляційну скаргу позивача задоволено, рішення суду першої інстанції скасовано та ухвалено нове рішення, яким позов задоволено. Суд апеляційної інстанції виходив з того, що оскільки приписи Порядку № 306 лише вказують на необхідність додаткового подання до центру зайнятості на розгляд відомостей про працівників, однак не містять жодних приписів про необхідність прийняття відповідачем нового окремого наказу щодо призначення допомоги по частковому безробіттю на працівників, інформація щодо яких подана додатково, а матеріалами справи підтверджено подання Товариством відповідних додаткових відомостей, то спірний наказ є протиправним і таким, що підлягає скасуванню.

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

Суд виходив з того, що постанова Кабінету Міністрів України № 306, яка визначила механізм надання коштів, спрямованих на фінансування допомоги по частковому безробіттю на період карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, відповідала тогочасним цивілізаційним викликам, що вразили передусім найбільш незахищені групи населення, а також спричинили тиск на економіку кожної країни. Ці виклики вимагали пошуку швидких механізмів підтримки забезпечення сталого розвитку держави та суспільства, зокрема виходу з економічної кризи, обумовленої руйнівними наслідками поширення вірусу COVID-19 як гострої респіраторної хвороби, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

У контексті спірних правовідносин Суд зазначив, що частиною другою пункту 16 Порядку № 306 встановлено, що у разі скорочення тривалості робочого часу у зв'язку із зупиненням (скороченням) діяльності у працівників, фізичної особи – підприємця, який є застрахованою особою, які не включені до відомостей про осіб, щодо яких прийнято рішення про надання допомоги по частковому безробіттю на період карантину, роботодавець/фізична особа – підприємець, який є застрахованою особою, додатково подає до центру зайнятості на розгляд відомості про таких осіб.

Також відповідно до підпункту 2 пункту 4 Договору роботодавцю надано право додатково надавати центру зайнятості відомості про працівників, які не включені до відомостей про осіб, щодо яких прийнято рішення про надання допомоги по частковому безробіттю на період карантину.

З огляду на таке, Верховний Суд дійшов висновку, що як Порядком № 306, так і Договором між позивачем та відповідачем визначено право роботодавця додатково надавати центру зайнятості відомості у разі скорочення тривалості робочого часу у зв'язку із зупиненням (скороченням) діяльності працівників, які при первинному зверненні не були включені до відомостей.

Оскільки під час розгляду цієї справи у судах попередніх інстанцій було встановлено подання позивачем додаткових відомостей стосовно осіб, які не були включені до первинної відомості про осіб, щодо яких прийнято рішення про надання допомоги по частковому безробіттю на період карантину, Суд вказав на правильність висновку суду апеляційної інстанції про протиправність та наявність підстав для скасування спірного наказу Центру зайнятості в частині стягнення з товариства коштів Фонду, виплачених як допомога по частковому безробіттю, та в частині стягнення штрафу у розмірі суми використаної з порушенням.

Суд також звернув увагу на безпідставність доводів касаційної скарги про визнання позивачем свого боргу перед відповідачем у зв'язку з частковим поверненням коштів, оскільки під час вирішення публічно-правового спору не підлягають застосування положення ЦК України, які регулюють питання визнання боргу або іншого обов'язку.

На цій підставі Верховний Суд наголосив, що на відміну від цивільних правовідносин, правовідносини у публічно-правовій сфері не засновані на безумовній юридичній рівності сторін цих відносин, а також вільності

їх волевиявлення, що зумовлено, головним чином, положеннями статті 19 Конституції України, згідно з якими правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (принцип приватного права), а 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 (принцип публічного права).

Верховний Суд також врахував, що виплата державою допомоги по частковому безробіттю на період карантину відповідає принципу стимулювання підприємницької діяльності та створення привабливого інвестиційного клімату в Україні, що також є запорукою економічного зростання та добробуту кожного через збільшення надходжень до державного та місцевих бюджетів, збереження існуючих та створення нових робочих місць, розвитку відповідної територіальної громади. Це, зокрема, відповідає положенням частини четвертої статті 13 Конституції України, згідно з якою держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, а також частини першої статті 17 Основного Закону - забезпечення, зокрема економічної безпеки є найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу.

Постанова Верховного Суду від 13 вересня 2022 року у справі № 320/1167/21

9.

Верховний Суд висловився стосовно критеріїв ефективності судового захисту та меж дискреції адміністративного суду під час розгляду справи про правильність нарахування та виплати допомоги по безробіттю

У провадженні Суду перебувала справа за позовом фізичної особи до Київського міського центру зайнятості про визнання неправомірними дій, стягнення коштів.

Спільні правовідносини у цій справі виникли у зв'язку з нарахуванням та виплатою центром зайнятості особі допомоги по безробіттю у розмірі, який позивач вважав меншим за той, що гарантований Конституцією та законами України, оскільки для розрахунку розміру цієї допомоги було враховано заробітну плату не за весь період за попереднім місцем роботи позивача.

Суди першої та апеляційної інстанцій позов задовольнили частково: визнали протиправними дії відповідача щодо невключення особи до розрахунку середньої заробітної плати для призначення допомоги по безробіттю заробітної плати за встановлений період відповідно до даних Єдиного державного реєстру застрахованих осіб Пенсійного фонду України та зобов'язали Київський міський центр зайнятості включити цей період та здійснити відповідний перерахунок допомоги по безробіттю з дня її призначення. У задоволенні іншої частини позовних вимог відмовлено.

Не погоджуючись з рішеннями судів попередніх інстанцій у частині відмови у задоволенні позову, а саме – у частині зобов'язання відповідача виплатити допомогу по безробіттю у конкретному розмірі, позивач звернувся з касаційною скаргою до Верховного Суду, в якій просив скасувати оскаржувані судові рішення та ухвалити нове, яким позов задовольнити повністю. Одним із основних доводів касаційної скарги було те, що суди попередніх інстанцій дійшли правильних висновків щодо наявності у нього майнового права на виплату допомоги по безробіттю, а також чітко встановили факт порушення майнових прав позивача на отримання такої допомоги, проте хибно ототожнили обов'язок державного органу виплачувати гарантовану державну допомогу і дискреційні повноваження щодо її призначення.

Проте Верховний Суд відхилив зазначені доводи касаційної скарги, відмовив у її задоволенні та залишивши судові рішення судів попередніх інстанцій без змін.

Суд виходив з аналізу положень статей 3, 19, 46 та 68 Конституції України, рішень Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012, від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018 та від 28 квітня 2009 року № 9-рп/2009, Європейської соціальної хартії (переглянутої), ратифікованої із заявами Законом № 137-V від 14 вересня 2006 року, та «Цілей сталого розвитку», схвалених на Саміті ООН зі сталого розвитку, що замінили Цілі розвитку тисячоліття, термін яких закінчився наприкінці 2015 року, та дійшов висновку, що право на захист від безробіття, у тому числі право на отримання допомоги по безробіттю, є одним із

найважливіших соціально-економічних прав людини, реалізація якого забезпечується на міжнародному та національному рівнях шляхом прийняття відповідних нормативних актів.

Крім того, з аналізу положень статей 4, 6, 7, 22 та 23 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», а також пунктів 1 та 10 розділу II, пункту 1 розділу III Порядку надання допомоги по безробіттю, у тому числі одноразової її виплати для організації безробітним підприємницької діяльності, затвердженого наказом Міністерства соціальної політики України від 6 квітня 2020 року № 624, Верховний Суд встановив, що у випадку настання безробіття застраховані особи залежно від страхового стажу, визнані в установленому порядку безробітними, мають право на матеріальне забезпечення, зокрема у виді грошової допомоги по безробіттю за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття; органом державної влади, спеціально уповноваженим на призначення безробітним особам грошової допомоги по безробіттю та визначення її розміру, є центр зайнятості; розмір допомоги по безробіттю визначається центром зайнятості на підставі відомостей реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування залежно від страхового стажу, заробітної плати (доходу), а в разі відсутності цих відомостей - довідок про заробітну плату (грошове забезпечення, винагороду за цивільно-правовим договором), виданих особі роботодавцем; у разі надходження необхідних даних про застраховану особу з реєстру застрахованих осіб Державного реєстру, які були відсутні на момент призначення безробітному допомоги, центром зайнятості здійснюється перерахунок виплати допомоги по безробіттю з дня її призначення.

На цій підставі Суд дійшов висновку, що позовна вимога про виплату допомоги по безробіттю у конкретно визначеному позивачем розмірі є передчасною, оскільки розрахунок спірної допомоги є виключною компетенцією відповідача, та для недопущення помилки при визначенні суми допомоги ефективним способом захисту прав позивача є саме зобов'язання відповідача здійснити перерахунок розміру допомоги з урахуванням заробітної плати за період, що був протиправно не включений центром зайнятості до розрахунку. При цьому, позивач не позбавлений права у випадку невідповідності суми перерахованої допомоги його очікуванням звернутись до суду із позовом.

Крім того, Верховним Судом сформульовано наступні правові висновки:

виходячи з аналізу частини другої статті 2 КАС, для отримання захисту прав (свобод, інтересів) особи у порядку адміністративного судочинства необхідно встановити факт порушення суб'єктом владних повноважень певних прав у сфері публічно-правових відносин;

виходячи з аналізу частини першої статті 5 КАС, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист, зокрема, шляхом визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій; визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії. Тобто, особа яка звертається до суду з адміністративним позовом самостійно визначає предмет спору, підстави позову та способи захисту порушених прав;

виходячи з аналізу частини другої статті 9 КАС, суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, в межах позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Тобто, адміністративний суд розглядає спір в межах предмету спору та визначеного позивачем способу захисту. Водночас, якщо суд дійде висновку, що обраний позивачем спосіб захисту не є ефективним, то для повного, належного та ефективного захисту порушеного права позивача, суд може вийти за межі заявлених позовних вимог та обрати інший спосіб захисту порушеного права;

виходячи з аналізу частин першої, четвертої статті 245 КАС, при вирішенні справи по суті суд може задовольнити позов повністю або частково, у тому числі, у випадку, визначеному пунктом 4 частини другої цієї статті, суд може зобов'язати відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд. Водночас, якщо під час розгляду

справи суд не встановить факту порушення суб'єктом владних повноважень прав (свобод чи інтересів) позивача, то приймає рішення про відмову у задоволенні позову;

оскільки суд, виходячи з положень частини першої статті 124 Конституції України, виконує виключно функцію правосуддя і є органом судової гілки влади, то, за загальним правилом, не має право перебирати на себе повноваження, виконання яких покладено законодавством на органи виконавчої влади, до якої відноситься і відповідач у цій справі;

виключно за центрами зайнятості закріплені повноваження щодо призначення безробітним особам грошової допомоги по безробіттю, визначення її розміру та можливість перерахунку за певних обставин.

Тобто, вказані повноваження відповідача є дискреційними, а адміністративний суд не може підмінити центр зайнятості та перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, які законодавством віднесені до компетенції цього органу.

Тільки після прийняття центром зайнятості конкретного рішення щодо відмови у призначенні допомоги по безробіттю або її перерахунку, якщо безробітним були виконані усі умови, визначені законом, адміністративний суд може прийняти рішення відповідно до частини четвертої статті 245 КАС.

Постанова Верховного Суду від 25 жовтня 2022 року у справі № 200/13288/21

10.

Верховний Суд звернув увагу адміністративних судів на важливість дотримання принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі та уникнення надмірного формалізму

Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до Головного управління Держпраці у Київській області про визнання протиправною та скасування постанови.

Спірні правовідносини у цій справі стосувалися визнання протиправною та скасування постанови про накладення штрафу на Товариство за порушення вимог частини третьої статті 24 КЗпП України – працівника допущено до роботи без укладення трудового договору, оформленого наказом чи розпорядженням власника або уповноваженого ним органу, та повідомлення Державної фіскальної служби про прийняття працівника на роботу.

Суд першої інстанції, з яким погодився суд апеляційної інстанції, позов задовольнив, мотивуючи своє рішення тим, що згідно із наданого відповідачем листа про виклик позивача на розгляд справи та копії повідомлення про повернення рекомендованої кореспонденції «інші причини, що не дали змоги виконати», позивач не був повідомлений про розгляд справи про накладення штрафу, як це передбачено пунктом 6 Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 року № 509, у зв'язку з чим позивача було позбавлено можливості подавати відповідні пояснення та докази з приводу виявлених порушень, а відтак відповідачем протиправно прийнято оскаржену постанову.

Верховний Суд не погодився з такими висновками судів попередніх інстанцій, касаційну скаргу ГУ Держпраці задовольнив частково, судові рішення скасував та направив справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

На підставі аналізу положень частини другої статті 265 КЗпП України, частин другої-сьомої статті 53 Закону України «Про зайнятість населення» та пунктів 3-8 Порядку № 509 Суд дійшов висновку, що уповноважена посадова особа органів Держпраці зобов'язана письмово повідомити суб'єктів господарювання та роботодавців про час та місце розгляду справи про накладення штрафу не пізніше ніж за п'ять днів до дати розгляду такої справи; обов'язок доказування цієї обставини несе уповноважена посадова особа.

Верховний Суд звернув увагу, що обов'язок повідомити суб'єктів господарювання та роботодавців про розгляд справи пов'язаний саме з реалізацією права на захист та можливості взяти участь в засіданні, висловити заперечення, надати докази тощо.

Повідомлення має на меті забезпечення участі особи у розгляді уповноваженим державним органом справи, яка її стосується. У разі одержання повідомлення до засідання, але у строк, що є меншим за п'ятиденний, особа повинна вживати розумних заходів для реалізації своїх прав на участь у засіданні.

Суд зазначив, що, з'ясовуючи поінформованість особи про час та місце розгляду справи, суд також повинен зважати на поведінку особи, яка притягується до відповідальності. Ухилення від одержання повідомлення або інші недобросовісні дії, які свідчать про намагання уникнути участі у розгляді справи, не можуть бути підставою для скасування постанови про накладення штрафу.

При цьому Верховний Суд звернув увагу, що самого лише посилання на порушення процедури повідомлення про час та місце розгляду справи недостатньо для визнання постанови протиправною. Така особа може навести суду свої заперечення та надати відповідні докази, які така особа мала наміри подати до уповноваженої особи, для доведення дотримання законодавства у своїй діяльності тощо.

З посиланням на положення частини п'ятої статті 125, частини другої статті 129 Конституції України та частини другої статті 2 КАС, Суд констатував, що вирішуючи публічно-правовий спір, адміністративний суд забезпечує, зокрема, дотримання верховенства права, рівність усіх учасників судового процесу, змагальність сторін, диспозитивність, а також офіційне з'ясування всіх обставин у справі.

Останній полягає насамперед у активній ролі суду при розгляді справи; в адміністративному процесі, на відміну від суто змагального процесу, де суд оперує виключно тим, на що посилаються сторони, мають бути повністю встановлені обставини справи, щоб суд ухвалив справедливе та об'єктивне рішення; принцип офіційності, зокрема, виявляється у тому, що суд визначає обставини, які необхідно встановити для вирішення спору; з'ясовує якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення щодо цих обставин; а у разі необхідності суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини, а також надати суду додаткові докази.

Оскільки судами попередніх інстанцій не було з'ясовано обставин неотримання позивачем повідомлення про розгляд справи про накладення на Товариство штрафу за порушення законодавства у сфері праці та доданих до нього матеріалів, не перевірено, чи позивач ухилився від отримання такого повідомлення, чи не отримав його через незалежні від позивача обставини, то Верховний Суд дійшов висновку, що судами попередніх інстанцій було використано не всі засоби для офіційного з'ясування всіх обставин у справі.

Крім того, Суд зазначив, що під час оцінки рішень суб'єктів владних повноважень на їх відповідність критеріям, визначеним частиною другою статті 2 КАС, суди повинні уникати надмірного формалізму, а констатуючи порушення відповідачем процедури розгляду справи про накладення на позивача штрафу за порушення законодавства у сфері праці, також перевірити доводи позивача щодо суті виявлених під час проведення інспекційного відвідування порушень законодавства у сфері праці.

На цій підставі Верховним Судом сформульовано правовий висновок, відповідно до якого для ухвалення законного та обґрунтованого рішення суди мають встановити всі обставини справи, що стосуються обсягу та змісту спірних правовідносин і охоплюються предметом доказування, дати правильну юридичну оцінку встановленим обставинам та постановити рішення відповідно до вимог 242 КАС; рішення, ухвалене з порушенням норм процесуального права, що унеможливорює встановлення фактичних обставин, які мають значення для правильного вирішення справи та без дослідження належних доказів, не може вважатися законним.

Постанова Верховного Суду від 1 листопада 2022 року у справі № 640/6452/19

11.

Верховний Суд наголосив на правовій природі судового збору та перевагах, якими наділені позивачі в адміністративному судочинстві

Суд розглянув касаційну скаргу фізичної особи (позивача у справі) на ухвалу апеляційного адміністративного суду, якою апеляційну скаргу повернуто позивачу з огляду на неусунення її недоліків шляхом надання до суду документу про сплату судового збору чи доказів наявності відповідних пільг.

У цій справі спірні правовідносини виникли стосовно перерахунку пенсії. Після того як адміністративний суд задовольнив позовні вимоги, представник позивача звернувся до цього суду із заявою про встановлення судового контролю за виконанням вказаного судового рішення. Однак, ухвалою суду першої інстанції було відмовлено у встановленні такого контролю.

Не погодившись з вищезазначеною ухвалою суду першої інстанції, позивач звернувся з апеляційною скаргою до апеляційного адміністративного суду, який постановив ухвалу про залишення апеляційної скарги без руху через її невідповідність вимогам КАС та надав строк для усунення відповідних недоліків. У подальшому, з огляду на невиконання цих вимог суд постановив ухвалу, якою апеляційну скаргу повернув скаргнику.

Верховний Суд погодився з висновками, викладеними в оскаржуваній ухвалі апеляційного адміністративного суду, залишивши касаційну скаргу позивача без задоволення, а ухвалу – без змін.

Суд виходив з аналізу положень статей 132 та 296 КАС, на підставі якого дійшов висновку, що судовий збір входить до складу судових витрат, а його розмір та порядок сплати, повернення і звільнення від сплати встановлюються законом; ненадання скаргником документа про сплату судового збору є підставою для залишення апеляційної скарги без руху, а у разі не усунення недоліків, така скарга повертається особі, яка її подала.

Вищевказані положення Кодексу стосуються подання апеляційних і касаційних скарг на всі без винятку ухвали адміністративного суду, які підлягають оскарженню, незалежно від того, чи передбачено Законом України «Про судовий збір» справляння судового збору за подання тих заяв, за результатами розгляду яких постановляються відповідні ухвали.

Окрім того, Верховний Суд з урахуванням сталої судової практики звернув увагу, що при апеляційному та касаційному оскарженні ухвалених відповідно до пунктів 2-3 частини першої статті 252 КАС додаткових судових рішень судовий збір не сплачується.

Суд також врахував, що відповідно до частини першої статті 139 КАС при задоволенні позову сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, всі судові витрати, які підлягають відшкодуванню або оплаті відповідно до положень цього Кодексу, стягуються за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що виступав відповідачем у справі, або якщо відповідачем у справі виступала його посадова чи службова особа.

Крім того, відповідно до частини першої статті 133 КАС суд, враховуючи майновий стан сторони, може своєю ухвалою зменшити розмір належних до оплати судових витрат чи звільнити від їх оплати повністю або частково, чи відстрочити або розстрочити сплату судових витрат на визначений строк.

На цій підставі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого судовий збір (court fees) – це обов'язковий грошовий платіж на користь суду за розгляд справи в суді або за окремі процесуальні дії, вчинені судом; метою запровадження судового збору є, зокрема, встановлення законодавчого обмежувального заходу для регулювання доступу до суду, а також захист суду від перенавантаження у зв'язку із поданням необґрунтованих або безпідставних позовів та апеляційних і касаційних скарг.

Законодавством встановлені додаткові механізми, спрямовані на гарантування для особи доступу до правосуддя (стаття 55 Конституції України передбачає, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб), а також забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках - на касаційне оскарження судового рішення (пункт 8 частини другої статті 129 Основного Закону України) шляхом надання права на зменшення розміру судових витрат або звільнення від їх оплати, відстрочення та розстрочення судових витрат, а також на відшкодування (повернення) сплаченого судового збору.

Постанова Верховного Суду від 9 лютого 2023 року у справі № 120/3532/21-а

12.

Верховний Суд наголосив на особливостях юридичної природи строків в адміністративному судочинстві

До Суду надійшла касаційна скарга АТ Комерційний банк на ухвалу суду першої інстанції та постанову апеляційного адміністративного суду, якими позовну заяву повернуто позивачеві.

Повертаючи позовну заяву, суд першої інстанції, з висновками якого погодився суд апеляційної інстанції, виходив з того, що позивачем не були виконані вимоги суду, а саме: не подана уточнена позовна заява, а також інші докази поважності причин пропуску строку.

Суди попередніх інстанцій дійшли висновку, що у наданій позивачем суду першої інстанції заяві про усунення недоліків, фактично було наведені ті ж самі причини пропуску строку, що і в позові.

Переглядаючи судові рішення у касаційному порядку, Верховний Суд дійшов висновку про необхідність відмови у задоволенні касаційної скарги Банку та залишення судових рішень судів попередніх інстанцій без змін.

Суд звернув увагу на положення статей 5, 118 та 122 КАС, зі змісту яких вбачається, що строк звернення до адміністративного суду - це проміжок часу після виникнення спору у публічно-правових відносинах, протягом якого особа має право звернутися до адміністративного суду із заявою за вирішенням цього спору і захистом своїх прав, свобод чи інтересів. При цьому для визначення початку перебігу строку для звернення до суду необхідно встановити час коли позивач дізнався або повинен був дізнатись про порушення своїх прав, свобод та інтересів.

Перевіряючи поважність причин пропуску строку звернення до суду, встановлено, що про наявність оскаржуваного у цій справі розпорядження голови обласної державної адміністрації Банк був обізнаний на підставі листа Управління культури, туризму, національностей і релігій і ця обставина була встановлена рішенням суду, що набрало законної сили. З огляду на це, суди дійшли висновку про неповажність причин пропуску позивачем строку звернення до суду у цій справі.

Суд також врахував надану судом першої інстанції позивачу можливість навести інші підстави для підтвердження поважності причин пропуску строку звернення до суду.

Як встановлено судами попередніх інстанцій та підтверджено наявними у матеріалах справи доказами, зазначені вимоги ухвали суду першої інстанції позивачем не були виконані, зокрема: уточнена позовна заява не була подана, інші докази поважності причин пропуску строку також не були наведені. Водночас, у поданій до суду першої інстанції заяві про усунення недоліків, позивачем фактично були наведені ті ж самі причини пропуску ним строку оскарження розпорядження, які суд вже визнав неповажними.

З огляду на таке, Верховний Суд визначив, що строки в адміністративному судочинстві носять імперативний характер, але деякі з них не є абсолютними (строк звернення до адміністративного суду, строк на апеляційне чи касаційне оскарження тощо), оскільки у встановлених випадках можуть поновлюватися або продовжуватися судом за заявою учасника справи або за власною ініціативою; пропуск встановленого строку в адміністративному судочинстві, якщо від його впливу залежить реалізація закріпленого за особою суб'єктивного процесуального права, є підставою для настання відповідних процесуальних наслідків, зокрема у вигляді фактичної втрати можливості здійснення такого процесуального права (за винятком регламентованих процесуальним законодавством випадків, коли такий строк може бути поновлений чи продовжений адміністративним судом, якщо він пропущений з поважних причин).

Юридична природа строків в адміністративному судочинстві полягає у тому, що вони є фундаментальною правовою категорією, оскільки визначають певні моменти, періоди, з настанням та закінченням яких пов'язані конкретні юридичні наслідки; мають вагоме практичне значення, що полягає у забезпеченні реалізації принципів правової визначеності та рівності учасників, їх дисциплінованості; виступають гарантією своєчасного судового захисту прав та інтересів осіб у публічно-правових спорах.

Постанова Верховного Суду від 14 березня 2023 року у справі № 160/26351/21

13.

Верховний Суд висловився стосовно наявності у Держпродспоживслужби права на звернення до адміністративного суду з позовом про стягнення штрафу із суб'єкта господарювання

Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Головного управління Держпродспоживслужби до фізичної особи-підприємця про стягнення штрафу.

У цій справі позивач – суб'єкт владних повноважень звернувся до адміністративного суду з позовом, в якому просив стягнути з відповідача – суб'єкта господарювання несплачений у добровільному порядку штраф за порушення законодавства про рекламу.

Суди першої та апеляційної інстанцій закрили провадження у справі, виходячи з відсутності у позивача правових підстав для звернення до суду з вказаним позовом. При цьому суди попередніх інстанцій дійшли висновку про те, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, не має права на звернення до суду з позовом про стягнення штрафів відповідно до Закону України «Про рекламу».

Верховний Суд не погодився з таким висновком судів першої та апеляційної інстанцій, задовольнив касаційну скаргу ГУ Держпродспоживслужби, скасував судові рішення судів попередніх інстанцій та направив справу до суду першої інстанції для продовження розгляду.

Суд виходив, зокрема з аналізу положень статей 2, 4, 5, 19 та 46 КАС, на підставі яких дійшов висновку, що до компетенції адміністративних судів належать спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, визначених Конституцією та законами України; визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору; публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин.

Відповідно до частин першої-третьої статті 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюють виключно суди; делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються; юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір; у передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи.

Враховуючи, що право суб'єкта владних повноважень на звернення до адміністративного суду із позовом до суб'єкта приватного права допускається у виключних випадках, прямо визначених законодавством, Верховний Суд на підставі положень Закону України «Про рекламу» та Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 року №693, встановив, що на Держпродспоживслужбу покладено функції, зокрема, у сфері захисту прав споживачів - щодо захисту прав споживачів реклами, в тому числі, щодо накладення штрафів на рекламодавців, виробників та розповсюджувачів реклами та стягнення штрафів у судовому порядку.

Таким чином у цій справі Верховний Суд дійшов висновку, що Держпродспоживслужба як суб'єкт владних повноважень наділений Законом України «Про рекламу» та Порядком № 693 функціями контролю за дотриманням законодавства України про рекламу та, відповідно, правом на звернення до адміністративного суду з позовом про примусове стягнення штрафу за порушення законодавства про рекламу якщо такий штраф не було сплачено добровільно; такий спір є публічно-правовим, оскільки виникає за участю суб'єкта владних повноважень, який реалізовує у цих правовідносинах надані йому чинним законодавством владні управлінські функції.

Постанова Верховного Суду від 1 травня 2023 року у справі № 520/17777/21

14.

Верховний Суд висловився стосовно категорії вини як підстави звільнення від відповідальності у публічно-правових відносинах

Суд розглянув у касаційному порядку справу за позовом Державної служби геології та надр України до Товариства про анулювання спеціального дозволу на користування надрами.

У цій справі позивачем було проведено перевірку Товариства, за результатом якої виявлено низку порушень, зокрема невиконання відповідачем мети спеціального дозволу на користування надрами, невиконання програми робіт з видобування корисних копалин. У подальшому Держгеонадра складено припис, в якому встановлено строк для усунення відповідачем виявлених порушень. У зв'язку з невиконанням вимог припису, позивачем підготовлено подання на зупинення дії спеціального дозволу на користування надрами. У відповідь на такі дії Товариством направлено лист, в якому поінформовано, що усунення вказаних порушень законодавства у сфері надрокористування знаходиться на стадії виконання з причин, які не залежать від Товариства. Позивачем поновлено дію спеціального дозволу на користування надрами та винесено черговий

припис, яким встановлено новий строк для усунення виявлених порушень. Однак, внаслідок невиконання вимог зазначеного припису, Держгеонадра підготувало подання про анулювання Товариству спеціального дозволу на користування надрами та з огляду на ненадання позивачем згоди на анулювання дії його спеціального дозволу звернулося до суду з цим позовом.

Суд першої інстанції у задоволенні позову відмовив. Це рішення було скасовано постановою апеляційного адміністративного суду, який ухвалив нове рішення про задоволення позову повністю.

Суд апеляційної інстанції виходив з того, що надрокористувач наділений не правом, а обов'язком вчасно усунути виявлені порушення; неусунення у встановлений строк порушень є виключною виною відповідача. Оскільки відповідачем допущено порушення умов та порядку користування надрами та невиконання обов'язків (припису), визначених статтею 24 Кодексу України про надра, а також спеціальним дозволом на користування надрами та Угодою до нього, то суд апеляційної інстанції дійшов висновку про необхідність припинення права користування надрами шляхом анулювання спеціального дозволу.

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

Суд зауважив, що однією з підстав припинення права на користування надрами, визначених статтею 26 Кодексу України про надра, є використання надр не для тієї мети, для якої їх було надано, порушення інших вимог, передбачених спеціальним дозволом на користування ділянкою надр.

Надаючи правову оцінку доводам відповідача, викладеним у касаційній скарзі, про те, що невиконання вимог припису не може бути підставою для анулювання спеціального дозволу на користування надрами, оскільки таке невиконання обумовлено обставинами, які не залежали від волі відповідача, Суд зазначив, що оскільки припис про усунення порушень не оскаржувався Товариством, то предметом спору у цій справі є не припис, а наявність або відсутність підстав для припинення права користування надрами шляхом анулювання дії спеціального дозволу.

У цій справі Верховний Суд зробив висновок, що суб'єкт господарювання звільняється від відповідальності, зокрема, за порушення правил здійснення підприємницької діяльності (від застосування щодо нього адміністративно-господарських санкцій), якщо доведе, що таким суб'єктом вжито усіх залежних від нього заходів для недопущення правопорушення або правопорушення добровільно усунуто до моменту прийняття рішення про притягнення до відповідальності.

Суд звернув увагу, що поняття вини (винності) особи, яка притягається до відповідальності у сфері публічно-правових відносин (спори у яких вирішує адміністративний суд), за загальним правилом, не впливають на оцінку правомірності рішення суб'єкта владних повноважень про притягнення до відповідальності. Конституційна засада судочинства «забезпечення доведеності вини», закріплена у частині другій статті 129 Основного Закону України, головним чином, стосується притягнення фізичних осіб до кримінальної відповідальності та відповідальності за вчинення адміністративного проступку.

Постанова Верховного Суду від 1 травня 2023 року у справі № 260/2928/21

15.

Верховний Суд висловився стосовно доказового значення висновків судової експертизи для оцінки розміру шкоди, заподіяної особі протиправним рішенням суб'єкта владних повноважень

Суд розглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до Виконавчого комітету міської ради про визнання протиправним та скасування індивідуального акта і відшкодування шкоди, заподіяної його прийняттям.

Відповідно до встановлених у цій справі обставин Виконком прийняв рішення про демонтаж рекламної конструкції, належної позивачу. У подальшому таке рішення відповідача було визнано протиправним, внаслідок чого Товариство просило стягнути з Виконкому заподіяну шкоду.

Суди першої та апеляційної інстанцій у задоволенні цієї частини позовних вимог відмовили.

У касаційній скарзі Товариство просило скасувати рішення судів попередніх інстанцій у частині відмови у задоволенні позову про стягнення з відповідача шкоди, заподіяної його протиправним рішенням, мотивуючи свої вимоги зокрема тим, що судом апеляційної інстанції безпідставно відмовлено у задоволенні клопотання позивача про призначення у справі судової експертизи з метою перевірки наданої суду проектно-кошторисної документації на відновлення демонтованих рекламних конструкцій.

Верховний Суд погодився з доводами касаційної скарги у цій частині, скасував судові рішення та направив справу на новий розгляд до суду апеляційної інстанції, зазначивши, що останній встановив не всі фактичні обставини справи, які мають вирішальне значення для її правильного вирішення, та, крім того, немотивовано відмовив у задоволенні клопотання позивача про проведення судової експертизи з метою достовірного з'ясування питань, що є предметом доказування, а саме – дійсної вартості майна, пошкодженого протиправним рішенням відповідача.

При цьому Суд врахував, що на підтвердження розміру заподіяної матеріальної шкоди протиправним рішенням Виконкому позивачем надано до суду копію розробленої спеціалізованим підприємством проектно-кошторисної документації на виконання відновлюваних робіт, в якому визначена загальна сума відновної вартості демонтованих засобів зовнішньої реклами.

Крім того, позивач подав до суду апеляційної інстанції клопотання, в якому просив призначити проведення судової експертизи з метою перевірки правильності розрахованої у проектно-кошторисній документації суми відновної вартості демонтованих засобів зовнішньої реклами. Судом у задоволенні цього клопотання було відмовлено.

На підставі аналізу положень статей 72-76 та 90 КАС Верховний Суд зазначив, що суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Тобто саме на суди покладається обов'язок щодо встановлення усіх обставин справи на підставі всебічного дослідження належних, допустимих, достовірних та достатніх доказів, здійснення їх оцінки та, за необхідності, перевірки.

Крім того, з огляду на положення Закону України «Про судову експертизу» та Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 8 жовтня 1998 року № 53/5, Суд дійшов висновку, що на підставі висновку інженерно-технічної, зокрема будівельно-технічної та оціночно-будівельної експертизи можна вирішити питання, які входять до предмету доказування у цій справі, а саме - перевірка правильності складання проектно-кошторисної документації на виконання відновлюваних робіт демонтованих засобів зовнішньої реклами та проведених у ній розрахунків розміру шкоди, завданої позивачу демонтуванням засобів зовнішньої реклами.

Однак, суд апеляційної інстанції, відхиливши поданий позивачем доказ з підстав його недостовірності, відмовив у задоволенні клопотання позивача щодо призначення експертизи, яка могла підтвердити достовірність поданого доказу та, відповідно, надати суду можливість встановити необхідну для правильного вирішення цієї справи обставину - розмір шкоди, завданої позивачу протиправним рішенням відповідача.

З огляду на вищезазначене, Верховний Суд дійшов висновку, що оцінка розміру шкоди, заподіяної особі протиправним рішенням суб'єкта владних повноважень, може бути здійснена на підставі будь-яких поданих стороною доказів, що відповідають ознакам належності, допустимості, достовірності та достатності, а завданням суду є надання їм правової оцінки за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні, а також перевірці з метою встановлення усіх обставин справи та вирішення питань, що входять до предмету доказування.

Постанова Верховного Суду від 15 травня 2023 року у справі № 380/25725/21

Проведений аналіз практики Верховного Суду, яка стосується адміністративного судочинства як спеціального механізму захисту прав особи у сфері публічно-правових відносин, дозволяє виділити наступні узагальнюючі висновки.

Мета судового контролю з боку адміністративного суду – це (1) захистити порушене право відповідної особи (позивача), (2) виправити можливу помилку суб'єкта владних повноважень, (3) вказати суб'єкту владних повноважень на неможливість вчинення такої помилки у майбутньому, (4) забезпечити принцип правової визначеності для всіх осіб, які потраплятимуть у аналогічні публічно-правові відносини у майбутньому.

2. Аналіз положень КАС дозволяє виділити низку особливостей вирішення публічно-правових спорів, які є зручними для позивача та передбачають деяке відхилення від конституційних принципів рівності та змагальності:

суб'єкт владних повноважень має право звертатися до адміністративного суду виключно у випадках, визначених Конституцією і законами України, та позбавлений права пред'явити зустрічний позов;

суб'єкт владних повноважень позбавлений права на зменшення та звільнення від сплати судових витрат, а також суттєво обмежений у праві на компенсацію понесених судових витрат, у випадку прийняття рішення на користь такого суб'єкта;

обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень, який, при цьому, не може посилатися на докази, які не були покладені в основу такого рішення;

неподання суб'єктом владних повноважень відзиву на позов без поважних причин може бути кваліфіковано судом як визнання позову;

для звернення до адміністративного суду для суб'єкта владних повноважень встановлюється тримісячний строк (інших суб'єктів – шестимісячний строк); незалежно від поважності причин пропуску строку на апеляційне (касаційне) оскарження суд відмовляє у відкритті провадження у разі, якщо відповідна скарга подана після спливу одного року;

на відміну від положень ст. 264 ЦПК та ст. 237 ГПУ (міститься пряма заборона) ч. 2 ст. 9 КАС передбачає, що суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

3. Також до переваг адмінсуду можна віднести: (1) незначний розмір судового спору, (2) обов'язок суду займати активну позицію, який ґрунтується на принципі офіційного з'ясування всіх обставин у справі, (3) можливість остаточного вирішення спору без необхідності повторного (наступного) звернення до господарського або цивільного суду, (4) спеціальний порядок оскарження нормативно-правових актів.

Список використаних джерел

1. Берназюк Ян. Вирішення адміністративних спорів між суб'єктами владних повноважень // <https://constitutionalist.com.ua/vyrishennia-administratyvnykh-sporiv-mizh-sub-iekamy-vladnykh-povnovazhen/>
2. Берназюк Ян. Відзив як спеціальний процесуальний документ: особливості адміністративного судочинства // <https://constitutionalist.com.ua/vidzyv-iak-spetsialnyj-protseualnyj-dokument-osoblyvosti-administratyvnoho-sudochynstva>
3. Берназюк Ян. Межі розгляду адміністративними судами вимог позову, апеляційної чи касаційної скарг в аспекті забезпечення ефективності правосуддя // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2022. – Серія Право. – Випуск 70, С. 272-282. <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/258232/255053>
4. Берназюк Ян. Обов'язковість урахування (преюдиційність) судових рішень в адміністративному судочинстві // <https://constitutionalist.com.ua/obov-iazkovist-urakhuvannia-preiudytsijnist-sudovykh-rishen-v-administratyvnomu-sudochynstvi/>
5. Берназюк Ян. Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів (18.05.2023) <https://constitutionalist.com.ua/osoblyvosti-provadhennia-u-spravakh-shchodo-oskarzhennia-normatyvno-pravovykh-aktiv/>
6. Берназюк Ян. Питання превентивного судового контролю в адміністративному судочинстві в аспекті забезпечення ефективного захисту прав та інтересів особи // Visegrad Journal on Human Rights. 2022, № 2, С. 11-16. https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2022/06/VJHR_2_2022_Last.pdf
7. Берназюк Ян. Презумпція та фікція в адміністративному судочинстві: проблема розмежування понять // <https://constitutionalist.com.ua/prezumptsii-ta-fiktsii-v-administratyvnomu-sudochynstvi-problema-rozmezhuвання-poniat>

8. Берназюк Ян. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі: особливості адміністративного судочинства // <https://constitutionalist.com.ua/pryntsyyp-ofitsijnoho-z-iasuvannia-vsikh-obstavyn-u-spravi-osoblyvosti-administratyvnoho-sudochynstva/>
9. Берназюк Ян. Принцип процесуальної економії як складова ефективності адміністративного судочинства // Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління expert: Paradigm of law and public administration № 3 (21) – червень 2022 – С. 133-142. <https://maup.com.ua/assets/files/expert/21/10.pdf>
10. Берназюк Ян. Співвідношення ефективного способу судового захисту та меж втручання адміністративного суду у дискрецію суб'єктів владних повноважень // <https://constitutionalist.com.ua/spivvidnoshennia-efektyvnoho-sposobu-sudovoho-zakhystu-ta-mezh-vtruchannia-administratyvnoho-sudu-u-dyskretsiiu-sub-ektiv-vladnykh-povnovazhen/>
11. Берназюк Ян. Суб'єкти захисту суспільного (публічного) інтересу в адміністративному судочинстві // Слово Національної школи суддів України. 2021, № 4 (37), С. 85-96 http://slovo.nsj.gov.ua/images/pdf/2021/4_37_2021/Shkola-suddiv4-2021.pdf
12. Берназюк Ян. Формалізм та надмірний формалізм: особливості адміністративного судочинства <https://constitutionalist.com.ua/formalizm-ta-nadmirnyj-formalizm-osoblyvosti-administratyvnoho-sudochynstva/>

Файли матеріалу

Оригінальний файл автора