



Верховний
Суд

НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ

Програма тренінгу «Проблеми ефективного
судового захисту в адміністративному
судочинстві» для суддів адміністративних
судів

10 листопада 2023 року

Окрема ухвала як один з механізмів гарантування ефективного захисту

Ян БЕРНАЗЮК

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

Пов'язані поняття:

1. Окрема ухвала (obiter dictum)
2. Ефективний захист
3. Доступ до правосуддя
4. Виконання судового рішення
5. Незалежність суду
6. Розподіл державної влади (система стримувань і противаг)
7. Принцип законності
8. Розумний строк (тривалість судового провадження)
9. Процесуальна економія
10. Заборона зловживання процесуальними правами
11. Формалізм
12. Суддівський розсуд
13. Мотивованість
14. Адміністративне судочинство
15. Довіра до суду

Стратегія розвитку Верховного Суду на 2023 - 2027 роки (проект станом на травень 2023)

<https://drive.google.com/file/d/1pFBjyBAfrCCoopnHEOS5WFFq0ANSBk-t/view>

Ціль 5: забезпечити єдність судової практики

Треба запобігати розбіжностям у практиці, а не усувати їх вже після виникнення. Тобто працювати на випередження. Для цього важливо відстежувати застосування своїх правових позицій судами нижчих інстанцій, виявляти розбіжності, відстежувати стан виконання рішень, що базуються на певних правових позиціях. Таку аналітику системно публікувати, обговорювати з суддями (ВС та інших інстанцій), адвокатами, прокурорами. Також необхідно аналізувати правильність застосування висновків ВС судами першої та апеляційної інстанції. Мінімізувати випадки, коли суди враховують при ухваленні судових рішень не висновки про саме застосування норм права, а будь-які висновки, наведені в мотивувальній частині постанови ВС. Також застосовувати **окремі ухвали** для реагування на судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій, в яких без будь-якої мотивації не враховано практику ВС, особливо у випадках, коли на неї посилалися сторони (ігнорування висновків, а не аргументоване їх незастосування).

Опрацювати механізми реалізації положень ч.5 ст.13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо обов'язковості правових висновків ВС для всіх суб'єктів владних повноважень, в тому числі шляхом застосування інструменту **окремих ухвал**, що сприятиме зменшенню порушень законодавства, а отже і кількості спорів.

Стратегія розвитку Верховного Суду на 2023 - 2027 роки (проект станом на травень 2023)

<https://drive.google.com/file/d/1pFBJyBAfrCCoopnHEOS5WFFq0ANSBk-t/view>

Ціль 4: писати рішення простою зрозумілою мовою, відповідати на всі аргументи сторін

б. Суд не повинен толерувати використання у процесуальних документах учасників справи та виступах обсценної лексики, лайки, образ, необґрунтованих звинувачень, критики судової системи, суддів, судів і їхніх працівників, що не має стосунку до вирішення спору, тощо. З метою підтримання авторитету судової влади та подання прикладу для судів нижчих інстанцій за таке зловживання процесуальними правами ВС повинен відповідно до закону залишати відповідні процесуальні документи без розгляду, накладати на порушника штраф, а у разі необхідності - постановляти **окрему ухвалу**.

ст. 249 Кодекс адміністративного судочинства України

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.

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.

Суд може постановити окрему ухвалу у випадку зловживання процесуальними правами, порушення процесуальних обов'язків, неналежного виконання професійних обов'язків (в тому числі якщо підписана адвокатом чи прокурором позовна заява містить суттєві недоліки) або іншого порушення законодавства адвокатом або прокурором. Окрема ухвала щодо прокурора або адвоката надсилається органу, до повноважень якого належить притягнення до дисциплінарної відповідальності прокурора або адвоката відповідно.

ст. 249 Кодекс адміністративного судочинства України

В окремій ухвалі суд має зазначити закон чи інший нормативно-правовий акт (у тому числі його статтю, пункт тощо), вимоги яких порушено, і в чому саме полягає порушення.

З метою забезпечення виконання вказівок, що містяться в окремій ухвалі, суд встановлює у ній строк для надання відповіді залежно від змісту вказівок та терміну, необхідного для їх виконання.

Окрему ухвалу може бути винесено судом першої інстанції, судами апеляційної чи касаційної інстанцій.

Окрема ухвала може бути оскаржена особами, яких вона стосується.

Окрема ухвала Верховного Суду є остаточною і оскарженню не підлягає.

ст. 249 Кодекс адміністративного судочинства України

Суд вищої інстанції може постановити окрему ухвалу в разі допущення судом нижчої інстанції неправильного застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права, незалежно від того, чи є такі порушення підставою для скасування або зміни судового рішення.

Такі самі повноваження має Велика Палата Верховного Суду щодо питань передачі справ на розгляд Великої Палати.

Окрема ухвала стосовно порушення законодавства, яке містить ознаки кримінального правопорушення, надсилається прокурору або органу досудового розслідування, які повинні надати суду відповідь про вжиті ними заходи у визначений в окремій ухвалі строк.

За відповідним клопотанням прокурора або органу досудового розслідування вказаний строк може бути продовжено

Кодекс адміністративного судочинства України

Стаття 324. Окрема ухвала суду апеляційної інстанції

1. Суд апеляційної інстанції у випадках і в порядку, встановлених статтею 249 цього Кодексу, може постановити окрему ухвалу.

Стаття 358. Окрема ухвала суду касаційної інстанції

1. Суд касаційної інстанції у випадках і порядку, встановлених статтею 249 цього Кодексу, може постановити окрему ухвалу.

Кодекс адміністративного судочинства України

Стаття 383

6. За наявності підстав для задоволення заяви про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень - відповідачем на виконання такого рішення суду, або порушення прав позивача, підтверджених таким рішенням суду, суд постановляє ухвалу в порядку, передбаченому статтею 249 цього Кодексу.

1. Окрему ухвалу можна розглядати у широкому та вузькому значеннях.

1.1. У першому значенні окрема ухвала – це особливий вид судового рішення, яке безпосередньо не спрямоване на вирішення процесуальних питань під час розгляду та вирішення публічно-правового або приватно-правового спору, однак з її допомогою суд вирішує низку важливих питань, які, головним чином, спрямовані на забезпечення принципу законності як складової частини верховенства права (у діяльності всіх суб'єктів приватного та публічного права та безпосередньо судів), гарантії незалежності судової системи від законодавчої та виконавчої гілок влади (належного функціонування системи стримувань і противаг).

1.2. У вузькому розумінні окрема ухвала – це особливий вид судового рішення, яке лише опосередковано стосується суті розгляду та вирішення публічно-правового або приватно-правового спору, однак з її допомогою суд вирішує низку важливих питань, які, головним чином, спрямовані на попередження або усунення причин та умов, які зумовили виникнення конкретного судового спору з метою недопущення повторення подібних спорів у майбутньому.

2. Окрема ухвала в адміністративному судочинстві – це вид процесуального судового рішення, прийняття якого обумовлено метою попередження та припинення порушень, у тому числі адміністративних та кримінальних, виявлених під час розгляду справи, зі сторони суб'єкта владних повноважень, припинення зловживання процесуальними правами прокурором чи адвокатом, а також у разі допущення судом нижчої інстанції неправильного застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права, незалежно від того, чи є такі порушення підставою для скасування або зміни судового рішення; окрема ухвала є дієвим засобом усунення підстав та умов, що зумовлюють виникнення однотипних спорів, порушенню прав, свобод та інтересів учасників справи, а також є одним із засобів здійснення судового контролю за виконанням судового рішення.

3. Окрема ухвала як підстава притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності ґрунтується на положеннях п. 15 ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу», відповідно до якої дисциплінарними проступками є, зокрема, прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах ВС, щодо якого судом винесено окрему ухвалу.

Окрема ухвала також є підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності адвоката чи прокурора; наявність колізії між КАС України та Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» у частині, що стосується можливості притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності на підставі постановленої судом окремої ухвали (Закон дозволяє розпочати дисциплінарне провадження щодо адвоката лише на підставі належним чином оформленої та поданої скарги у той час, як процесуальні кодекси визначають, що таке провадження має бути здійснено на підставі окремої ухвали), на практиці зумовлює скасування ВКДКА рішень КДКА про притягнення адвоката до дисциплінарної відповідальності на підставі постановленої судом окремої ухвали, оскільки остання за формою не є скаргою у розумінні Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

4. У судовій практиці сформувався сталий підхід, відповідно до якого правова природа окремої ухвали виявляється у таких її ознаках:

а) її постановлення є правом, а не обов'язком суду;

б) є процесуальним засобом необхідного належного реагування (судового впливу) на порушення законності, а також причини та умови, що цьому сприяли, які виявлені судом саме під час судового розгляду.

Окремі ухвали, постановлені стосовно суддів, характеризуються тим, що:

а) право суду на постановлення окремої ухвали пов'язане з наявністю у нього на розгляді конкретної справи та виявленням порушень, допущених судом нижчої інстанції при розгляді цієї справи;

б) її може бути постановлено відповідним судом при закінченні ним розгляду справи в разі допущення судом нижчої інстанції порушення норм матеріального або процесуального права;

в) її постановлення у порядку нагляду за діяльністю інших судів, окремо від процесу розгляду справи, суперечить положенням Конституції України та процесуального закону.

5. Залежно від підстав постановлення окремі ухвали в адміністративному судочинстві можна класифікувати на такі види:

5.1. профілактична або превентивна (вид окремої ухвали, підставою постановлення якої є запобігання повторному вчиненню правопорушень та/або виникнення інших спорів, яка може передбачати вказівку відповідному суб'єкту нормотворення розробити відповідний підзаконних нормативно-правовий акт або внести до нього зміни; звернути увагу на недоліки в роботі суб'єктів владних повноважень, зокрема, неправильне застосування (порушення) законодавства або неврахування висновків ВС (ч. 1 ст. 249 КАС України)

Поділяється на підвиди:

а) окремі ухвали, спрямовані на удосконалення підзаконного регулювання;

б) окремі ухвали, спрямовані на захист суспільного (публічного) інтересу;

в) окремі ухвали, постановлені з метою звернення уваги на грубі або систематичні порушення законодавства зі сторони посадових осіб відповідного суб'єкта владних повноважень;

5.2. контрольно-дисциплінарна та адміністративна (вид окремої ухвали, метою постановлення якої є необхідність проведення уповноваженими суб'єктами владних повноважень перевірки правомірності дій, рішень або бездіяльності конкретної посадової особи та притягнення її, за наявності підстав, до дисциплінарної або адміністративної відповідальності (ч. 2 ст. 249 КАС України);

5.3. окрема ухвала як скарга на прокурора або адвоката (вид окремої ухвали, що приймається з метою проведення перевірки з боку спеціально створених суб'єктів владних повноважень законності діяльності прокурора або адвоката, а також з метою виявлення допущених прокурором або адвокатом порушень процесуальних обов'язків, неналежного виконання професійних обов'язків (в тому числі якщо підписана адвокатом чи прокурором позовна заява містить суттєві недоліки) або інших порушень законодавства (ч. 3 ст. 249 КАС України);

5.4. окрема ухвала як скарга на суддю (вид окремої ухвали як реагування на неналежну роботу суду або судді, порушення законодавства і неврахування практики ВС, що містить вимогу про проведення з боку Вищої ради правосуддя перевірки діяльності судді, а також інформування Ради суддів та керівництво відповідного суду щодо необхідності звернути увагу на недоліки у роботі такого суду або судді (ч. 8 ст. 249 КАС України);

5.5. контроль-кримінальна (вид окремої ухвали, яка приймається з метою проведення перевірки наявності ознак кримінального правопорушення (ч. 9 ст. 249 КАС України);

5.6. засіб забезпечення виконання судового рішення (вид окремої ухвали, яку суд постановляє за наявності підстав для задоволення заяви про визнання протиправними рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень – відповідача у справі, прийнятих або вчинених ним на виконання судового рішення (ч. 6 ст. 383 КАС України);

5.7. окрема ухвала як реакція суду на факти порушення законодавства про вибори чи референдум (вид окремої ухвали, яку суд постановляє з метою припинення порушення законодавства про вибори чи референдум (ст. 278 КАС України).

б. Для забезпечення виконання окремої ухвали законодавством передбачено, що суду повинен зазначити закон чи інший нормативно-правовий акт (у тому числі його статтю, пункт тощо), вимоги яких порушено, і в чому саме полягає порушення, надіслати окрему ухвалу відповідним суб'єктам владних повноважень, до компетенції яких належить здійснення дій, зазначених в окремій ухвалі, органам досудового розслідування, прокуратурі, а також встановити строк для надання відповіді залежно від змісту вказівок та терміну, необхідного для їх виконання.

Процесуальне законодавство не визначає такої підстави для звернення до суду з позовом або скаргою як невиконання вимог окремої ухвали, однак обов'язковість окремої ухвали як виду процесуального судового рішення, у разі її невиконання, може бути підставою для притягнення винної особи до адміністративної або кримінальної відповідальності.

7. Внаслідок недосконалості механізму забезпечення виконання окремої ухвали суду, що перешкоджає їм здійснювати належний судовий контроль за виконанням вимог окремої ухвали, знижується ефективність останніх як інструменту усунення причин та умов, що зумовлюють виникнення однотипних спорів.

До головних недоліків законодавчого регулювання порядку постановлення окремої ухвали слід віднести:

- 1) обмежене, у порівнянні з іншими видами судочинства, коло суб'єктів, щодо яких адміністративний суд може постановити окрему ухвалу;
- 2) відсутність механізму здійснення судового контролю за виконанням окремої ухвали, у тому числі шляхом накладення штрафу за її невиконання відповідно до ст. 382 КАС України;
- 3) не визначеність механізму перегляду окремої ухвали, постановленої ВС.

Ухвала Верховного Суду від 23 листопада 2021 року у справі № 420/6285/20

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом фізичної особи до Управління архітектури та містобудування Міської ради про визнання протиправним та скасування рішення.

Ця справа стосувалася правомірності дій Управління архітектури та містобудування міської ради щодо анулювання паспорту прив'язки розміщення тимчасової споруди, які позивач вважав протиправними внаслідок недотримання відповідачем форми та порядку прийняття рішення про анулювання паспорту прив'язки.

Під час розгляду справи колегія суддів Касаційного адміністративного суду дійшла висновку про необхідність постановлення окремої ухвали, оскільки виявила недостатність підзаконного урегульована питання анулювання паспорту прив'язки на розміщення тимчасової споруди.

Ухвала Верховного Суду від 23 листопада 2021 року у справі № 420/6285/20

Суд виходив з того, що Порядком розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, затвердженим наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (яке відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 року № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» перейменоване на Міністерство розвитку громад та територій України) від 21 жовтня 2011 року № 244 не визначено форми, у якій уповноважений орган ухвалює рішення про анулювання паспорту прив'язки тимчасової споруди, а також не урегульовано процедуру, за наслідками якої паспорт прив'язки може бути анульовано.

Суд зазначив, що така ситуація не відповідає принципу належного урядування (ефективного врядування), створює ситуацію невизначеності як для відповідних суб'єктів господарювання, так і суб'єктів владних повноважень на конкретній території, а також призводить до численних судових спорів (зокрема, Верховним Судом вже було розглянуто справи № № 712/16025/13-а, 405/1317/15-а, 373/2346/16-а, 296/634/16-а, 420/6255/18, 1140/3326/18, 1140/2872/18, 757/7315/16-а, у яких суб'єкт владних повноважень приймав рішення про анулювання паспорту прив'язки на розміщення тимчасових споруд, керуючись Порядком № 244, у різних формах та у результаті неоднакової процедури).

Ухвала Верховного Суду від 23 листопада 2021 року у справі № 420/6285/20

Верховний Суд також врахував, що одним із важливих елементів принципу належного урядування є юридична визначеність та «якість» закону, що покладає на державу обов'язок приймати такі закони, які відповідають Конституції України та спрямовані на найбільш ефективний захист прав і свобод особи.

Відповідно до сталої практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) (пункт 85 рішення у справі «Шалімов проти України» (Shalimov v. Ukraine), заява № 20808/02) такий критерій як «якість закону» вимагає, щоб він був доступним для зацікавленої особи, яка, окрім того, повинна мати можливість передбачити наслідки його дії щодо себе, та відповідав принципів верховенства права (рішення у справах «Круслен проти Франції» (Kruslin v. France), № 11801/85, пункт 27; «Ювіг проти Франції» (Huvig v. France), № 42921/09, п. 26).

На підставі аналізу завдань та функцій, покладених на Міністерство розвитку громад та територій України, визначених законами України «Про благоустрій населених пунктів», «Про регулювання містобудівної діяльності» та Положенням про Міністерство розвитку громад та територій України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 року № 197, колегія суддів дійшла висновку, що Міністерство недостатнім підзаконним регулюванням не забезпечило належне виконання покладеної на нього функції щодо розроблення в установленому законом порядку норм і правил у сфері благоустрою.

Ухвала Верховного Суду від 23 листопада 2021 року у справі № 420/6285/20

Верховний Суд наголосив, що Міністерством розвитку громад та територій України протягом тривалого часу (з дати затвердження наказом від 21 жовтня 2011 року № 244 Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності) не вживалися достатні заходи, спрямовані на врегулювання питання щодо порядку анулювання паспорту прив'язки розміщення тимчасової споруди.

Суд також звернув увагу, що недостатня урегульованість питання анулювання паспорту прив'язки на розміщення тимчасової споруди призвела до суттєвих порушень з боку органів, уповноважених здійснювати контроль за дотриманням благоустрою населених пунктів, пов'язаних з перевіркою дотримання порядку встановлення тимчасових споруд на території населеного пункту, здійснювати анулювання паспортів прив'язки тимчасових споруд, унаслідок чого порушено право відповідних суб'єктів господарювання, закріплене статтею 42 Конституції України, на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом, а також зумовило настання негативних для них наслідків у вигляді неправомірного втручання у це право.

Ухвала Верховного Суду від 23 листопада 2021 року у справі № 420/6285/20

До того ж без належного врегулювання питань, пов'язаних з процедурою анулювання паспорту прив'язки встановлення тимчасових споруд, адміністративні суди не мають достатньої можливості оцінити правомірність відповідних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

З огляду на вищезазначене, Верховний Суд виніс окрему ухвалу, якою **довів до відома Міністерства розвитку громад та територій України про відсутність унормування у Порядку розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, затвердженому наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 21 жовтня 2011 року № 244 та зареєстрованому в Міністерстві юстиції України 22 листопада 2011 року за № 1330/20068, механізму прийняття та форми рішення про анулювання паспорту прив'язки тимчасової споруди.**

Використані джерела:

1. Берназюк Ян. Окрема ухвала як вид процесуального судового рішення та підстава для притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2022_prezent/Prezent_BernazukJO.pdf
2. Берназюк Ян. Окрема ухвала суду як особливий вид процесуального рішення // <https://constitutionalist.com.ua/okrema-ukhvala-sudu-iak-osoblyvyj-vyd-protseualnoho-rishennia-2>
3. Берназюк Ян. Конституційні гарантії виконання судового рішення в адміністративному процесі // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка. – 2020, № 4 (92), С. 200-215. <https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/1194/1081>
4. Берназюк Ян. Особливості дотримання в адміністративному судочинстві принципу неприпустимості зловживання процесуальними правами https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Bernazuk_23_04_2021.pdf
5. Берназюк Ян. Національні та міжнародні стандарти протидії зловживанню процесуальними правами під час вирішення публічно-правових спорів. Право і суспільство. 2021. № 5. С. 301-315.
6. Берназюк Ян. Поняття та особливості принципу неприпустимості зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2021. – Серія Право. – Випуск 66. – С. 135-141 URL : https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2021/10/NVUzhNU_66.pdf
7. Берназюк Ян. Поняття зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві та його вплив на довіру до судової гілки влади // Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління expert: Paradigm of law and public administration № 5 (17) – жовтень 2021 – С. 23-39. URL : <https://maup.com.ua/assets/files/expert/17/2.pdf>
8. Берназюк Ян. Національні та міжнародні стандарти протидії зловживанню процесуальними правами під час вирішення публічно-правових спорів // Право і суспільство № 5/2021 С. 301-314 URL : http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2021/5_2021/44.pdf96
9. Bernaziuk Ian. The types of abuse of procedural rights in administrative judicature: practice of the Supreme court and the European court of human rights (Види зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві: практика Верховного суду та Європейського суду з прав людини // Visegrad Journal on Human Rights. 2021, № 4, С. 31-36. URL : https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2021/11/VJHR_4_2021.pdf



Верховний
Суд

Дякую за увагу!