



Верховний
Суд

Дискреція в адміністративному судочинстві

Наталія Блажівська, д.ю.н
Суддя КАС ВС



Юрисдикція адміністративних судів

- Адміністративні суди **створені та діють** з метою **захисту** прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин (стаття 125 Конституції України).
- **Юрисдикція** адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, зокрема на публічно-правові спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності (частина перша та друга ст.17 КАС).
- **Будь яке управлінське рішення** стосовно особи ухвалене суб'єктом владних повноважень незалежно від способу прийняття, рівня і місця органу у відповідній системі, правових підстав, мотивів, способу та форм ухвалення **підлягає судовому контролю**



Дискреція

- під **дискреційними повноваженнями** розуміємо сукупність прав та обов'язків суб'єкта **на власний розсуд** визначати повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів рішень, кожне з яких є правомірним.
- Дискреція не є довільною; вона завжди здійснюється відповідно до закону (права), оскільки згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».



- Судова практика ЄСПЛ щодо ст. 6 (1) ЄСПЛ (з питань необхідного обсягу судового контролю) встановлює загальну рамку, в межах якої дискреційна влада може здійснюватися і юридично контролюватися. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, Венеційської комісії хоч формально і не мають обов'язкового характеру, однак вони є дуже важливими для національної практики, зокрема для надання змістовного тлумачення, а також розширення принципів, втілених в ч. 2 ст. 2 КАС України, які встановлюють вимоги, зокрема й для реалізації дискреційних повноважень.
- У відсутності чітких меж дискреційних повноважень адміністративного органу застосовною буде практика ЄСПЛ, який питання про втручання органів влади у права людини досліджує за допомогою трискладового тесту:
 - чи було втручання передбачене законом?
 - чи переслідувало воно легітимну мету?
 - чи було необхідним у демократичному суспільстві?



Практика Верховного Суду (Великої Палати) дозволяє зробити висновки, що для перевірки, чи діяв орган на підставі та в межах своїх повноважень, доцільно з'ясувати, зокрема:

- чи є ці повноваження дискреційними;
- якщо так, то чи їхня реалізація (нереалізація) може бути об'єктом судового контролю, чи ж дискреція адміністративного органу має виключний характер;
- якщо ж реалізація дискреційних повноважень може зазнати судового втручання для захисту порушених прав особи, то чи переслідував орган легітимну мету, чи діяв прозоро і в якомога послідовніший спосіб; чи дотримав процедурні гарантії; чи належно вмотивував рішення; чи не є воно свавільним (довільним), нераціональним, не підтвердженим доказами або ж помилковим щодо юридичних фактів; необ'єктивним або явно несправедливим.



Мета дискреції

- завдяки дискреції забезпечується індивідуалізація та справедливість вирішення тих або інших справ, бо вони розглядаються в межах конкретних обставин, які можуть бути враховані відповідним суб'єктом;
- такі повноваження сприяють адміністративній гнучкості, дозволяючи адміністративним органам, які приймають рішення, адаптуватися до мінливих обставин та пріоритетів (за умови дотримання обмежень законності та розумності) та сприяють підвищенню ефективності (раціональності) та оперативності управлінської діяльності;
- дискреція дозволяє максимально повно врахувати права, свободи та інтереси приватної особи і, особливо, під час їх зважування з публічним інтересом.



Види дискреції

- дискреція щодо рішення/дії. Адміністративний орган має право самостійно вирішити, чи буде або не буде він приймати рішення/діяти;
- дискреція щодо одного з варіантів рішення/дії. Адміністративному органу надається можливість прийняти одне з юридично допустимих рішень або вчинити одну із юридично допустимих дій;
- дискреція щодо способу дії. Адміністративному органу надається можливість самостійно вирішити, яким чином він буде діяти у конкретній ситуації.



Вимоги до застосування дискреції

- Обов'язковою умовою для її застосування є зв'язаність дискреції нормативними актами, що, як наслідок, виключає існування «вільного розсуду» або розсуду за межами закону (права). «Орган влади має (= зобов'язаний) «здійснювати свою дискрецію відповідно до мети і наданих повноважень та дотримуватися меж дискреції, передбачених законом». Якщо орган влади не виконує цих юридичних зобов'язань, він діє «з помилковим застосуванням дискреції» і, отже, протиправно»;
- Застосовуючи дискрецію, адміністративні органи мають зважати також на основоположні права людини і громадянина та загальні принципи управління (насамперед, необхідність та пропорційність), які є об'єктивними межами для здійснення дискреції, але водночас і аргументами порівняльного співвідношення (для з'ясування питання, чи не було перевищення або зловживання дискрецією). Їхнє порушення перетворює дискреційне рішення на протиправне.



Верховний
Суд

Протиправне застосування дискреції

- а) перевищення повноваження на застосування дискреції;
- б) незастосування / недостатнє застосування дискреції;
- в) зловживання дискрецією.



Стандарти та рекомендації Ради Європи (1)

У 1977 році Комітет Міністрів Ради Європи затвердив першу із серії рекомендацій у сфері загального адміністративного права – Резолюцію (77) 31 про захист особи стосовно актів адміністративної влади. Фактично вона визначила процедурні гарантії для особи в межах адміністративних проваджень (незалежно від реалізації в них дискреційних повноважень), такі як:

- право особи бути вислуханою;
- доступ до інформації;
- допомога і представництво;
- зазначення мотивів;
- повідомлення про способи оскарження (перегляду).



Стандарти та рекомендації Ради Європи (2)

У 1980 році Комітет Міністрів Ради Європи схвалив Рекомендацію № R (80) 2 стосовно здійснення адміністративною владою дискреційних повноважень. Документ містить визначення дискреційного повноваження, яке часто цитується в українській судовій практиці («повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою дискреції – тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин»).

Комітет Міністрів Ради Європи доповнив загальні процедурні гарантії, визначені попередньою Резолюцією, такими специфічними правилами:

- будь-які загальні адміністративні приписи стосовно застосування дискреційних повноважень мають або оприлюднюватися, або повідомлятися особі, якої вони стосуються, у відповідний спосіб і в необхідному обсязі, якщо вона звертається з такою вимогою, до або після прийняття акту або вчинення дії стосовно неї;
- якщо адміністративний орган, здійснюючи дискреційне повноваження, відступає від загальних адміністративних приписів і такий відхід має несприятливі наслідки для прав, свобод чи інтересів особи, її має бути повідомлено про підстави для такого рішення або в акті, який стосується цієї особи, або, на її клопотання, в письмовій формі в межах розумного строку.



Стандарти та рекомендації Ради Європи (3)

Комітет Міністрів Ради Європи сформулював принципи, які слугують змістовними гарантіями ухвалення справедливого рішення (деякі з них, наприклад, рівність, своєчасність є також процедурними гарантіями).

Здійснюючи дискреційні повноваження адміністративний орган:

- переслідує лише ту мету, задля якої його наділено такими повноваженнями;
- дотримується принципу об'єктивності й безсторонності, враховуючи лише ті чинники, які стосуються конкретної справи;
- дотримується принципу рівності перед законом, не допускаючи несправедливої дискримінації;
- забезпечує належну рівновагу між несприятливими наслідками, які його рішення може мати для прав, свобод чи інтересів осіб, та переслідуваною при цьому метою;
- приймає своє рішення в межах строку, прийнятного під кутом зору питання, яке вирішується;
- забезпечує послідовне застосування загальних адміністративних приписів з одночасним врахуванням конкретних обставин кожної справи.

Усі ці принципи – дотримання мети повноваження, безсторонності, рівності та недискримінації, пропорційності, розумності строку, обґрунтованості – втілені в ч. 2 ст. 2 КАС України.



Верховний
Суд

Критерії ефективного захисту права порушеного дискреційним рішенням

- Порушене право особи поновлено.
- Відновлено попередній статус позивача.
- Усунуті перешкоди в реалізації суб'єктивного права.
- Задоволена вимога про захист правового інтересу.
- Рішення суду може бути звернено для примусового виконання, тобто є реально виконуваним і містить заходи, які забезпечили мету звернення особи до суду.



Судовий розсуд при обранні способу відновлення порушеного права

Обрання конкретного способу захисту покладає на суд обов'язок скористатися власною дискрецією з дотриманням основних засад судочинства.

Суд може зобов'язати орган (посадову особу) повторно розглянути заяву (звернення) лише у випадку якщо є підстави вважати, що розгляду порушеного питання з яким звернулася особа не відбулось у силу того, що:

- заява (звернення) були розглянуті не уповноваженим суб'єктом владних повноважень (без повноважень або з перевищенням повноважень);
- розгляд відбувся не у порядку визначеному законом, тобто коли є підстави вважати, що розгляд як такий не відбувся, або відбувся з суттєвими порушеннями, що вплинули на ухвалене органом владних повноважень рішення.



Верховний
Суд

Судова практика

Постанови Великої Палати:

№ № 90228190, 87902766, 90458897, 89819921, 85679190, 84899470,
84899470, 86206231, 89819880, 89316544, 89251556, 89083216

Постанови КАС ВС

№ №825/2228/18, 340/2074/19



Верховний
Суд

Експертне дослідження проблематики українською мовою

ЗВІТ: «Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією» (проект)

Едіт Целлер
Роман Куйбіда
Роман Мельник

вересень 2020



THIS PROJECT IS FUNDED BY
THE EUROPEAN UNION



EXPERTISE
FRANCE



PRAVO-JUSTICE



Верховний
Суд

Дякую за увагу!