

ВИСНОВОК

щодо проекту Закону України «Про внесення змін до статті 31 Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей визначення складу суду для розгляду справ Великою Палатою Верховного Суду в порядку апеляційного провадження» (реєстр. № 13397 від 24 червня 2025 року)

До Верховного Суду надійшов лист Комітету Верховної Ради України з питань правової політики (вх. № 2635/0/1-25 від 29 липня 2025 року) про висловлення позиції щодо доцільності прийняття та надання можливих пропозицій до проекту Закону України «Про внесення змін до статті 31 Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей визначення складу суду для розгляду справ Великою Палатою Верховного Суду в порядку апеляційного провадження» (реєстр. № 13397 від 24 червня 2025 року, далі – законопроект).

Крім того, до Верховного Суду надійшов лист Голови Вищої ради правосуддя Г. Усика (вх. № 2842/0/1-25 від 20 серпня 2025 року) стосовно надання пропозицій до законопроекту.

Відповідно до пункту 4 частини другої статті 46 Закону України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон № 1402-VIII) Пленум Верховного Суду надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою України.

У зв'язку з тим, що законодавча ініціатива, запропонована в законопроекті, стосується судочинства, а саме визначення складу суду для розгляду адміністративних справ Великою Палатою Верховного Суду (далі – Велика Палата) як судом апеляційної інстанції, Голова Верховного Суду вніс на розгляд Пленуму Верховного Суду питання про надання висновку щодо проекту законодавчого акта.

Законодавча пропозиція ґрунтується на такому:

по-перше, на функціональній юрисдикційній наступності діяльності Великої Палати. Згідно з частиною другою статті 45 Закону № 1402-VIII Велика Палата діє, зокрема, як апеляційна інстанція при перегляді виключно судових рішень, винесених Верховним Судом у Касаційному адміністративному суді під час розгляду справ у порядку адміністративного судочинства. В апеляційному провадженні Велика Палата діє в межах адміністративної юрисдикції як суд факту, встановлюючи конкретні відносини сторін, події, обставини, застосовуючи до них конкретні норми права, а також виконуючи функцію перевірки обґрунтованості й законності рішення суду першої інстанції. У такому випадку спеціалізація судді не є визначальною, а його процесуальна компетентність – універсальною в межах Великої Палати;

по-друге, на рівному статусі суддів Великої Палати та забезпеченості неієрархічної організації роботи. Всі судді, включені до складу Великої Палати, незалежно від походження з відповідних касаційних судів, є рівними у здійсненні правосуддя. Визначення судді-доповідача виключно на підставі спеціалізації створює ризики формування неформальної ієрархії та нерівного доступу суддів до виконання ключових процесуальних функцій;

по-третє, необхідності забезпечення принципу рівномірного розподілу судового навантаження. Відповідно до частини першої статті 31 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) формування складу суду має здійснюватися з дотриманням принципу рівномірного навантаження для кожного судді. Якщо при розподілі апеляційних справ у Великій Палаті штучно враховується лише спеціалізація (наприклад, адміністративна), відбувається нерівномірне навантаження на суддів певної юрисдикції, що суперечить базовим принципам організації судової роботи. Натомість автоматизований і спеціалізаційно-нейтральний розподіл забезпечує прозорий, об'єктивний і справедливий розподіл справ між усіма суддями Великої Палати.

Метою законопроекту згідно з пояснювальною запискою до нього є вдосконалення правового регулювання порядку визначення складу суду, зокрема судді-доповідача, для розгляду адміністративних справ Великою Палатою як судом апеляційної інстанції, що, на думку автора законопроекту, сприятиме забезпеченню реалізації принципів процесуальної рівності суддів, неупередженості, автоматизованого визначення складу суду, а також рівномірного розподілу навантаження, що є обов'язковим у діяльності судів.

Для досягнення вказаної мети запропоновано частину шосту статті 31 КАС України доповнити абзацом другим, передбачивши, що в разі якщо справа у Верховному Суді має розглядатися в апеляційному порядку колегіально у складі Великої Палати, то головуючим на її засіданнях є суддя-доповідач, визначений Єдиною судовою інформаційно-комунікаційною системою при первісному розподілі справи без урахування спеціалізації судді (юрисдикції касаційного суду, зборами суддів якого суддю обрано до Великої Палати).

Здійснивши аналіз законопроекту, Пленум Верховного Суду вважає за необхідне зазначити таке.

Відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або

встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення.

Однією із засад судочинства, про що зазначено в пункті 8 частини другої статті 129 Конституції України, є забезпечення права на апеляційний розгляд справи.

Згідно з частиною першою статті 7 Закону № 1402-VIII кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом.

Право на повноважний суд закріплено у статті 8 Закону № 1402-VIII, відповідно до якої ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в суді, до юрисдикції якого вона віднесена процесуальним законом. Суддя розглядає справи, одержані згідно з порядком розподілу судових справ, установленим відповідно до закону. На розподіл судових справ між суддями не може впливати бажання судді чи будь-яких інших осіб.

За правилами, встановленими частиною п'ятою статті 15 Закону № 1402-VIII, справи розподіляються з урахуванням, зокрема, спеціалізації суддів та навантаження кожного судді.

Згідно з частинами першою і другою статті 18 цього Закону суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. У випадках, визначених законом, а також за рішенням зборів суддів відповідного суду може запроваджуватися спеціалізація суддів з розгляду конкретних категорій справ.

Склад та структура Верховного Суду визначені у статті 37 Закону № 1402-VIII.

Так, у складі Верховного Суду діють: Велика Палата Верховного Суду, Касаційний адміністративний суд, Касаційний господарський суд, Касаційний кримінальний суд, Касаційний цивільний суд. До складу кожного касаційного суду входять судді відповідної спеціалізації (частини друга і третя зазначеної статті).

Згідно з вимогами частини четвертої статті 37 Закону № 1402-VIII кількість та спеціалізація судових палат визначаються рішенням зборів суддів касаційного суду з урахуванням вимог частин п'ятої і шостої цієї статті (йдеться про окремі палати в Касаційному адміністративному суді та Касаційному господарському суді) та судового навантаження.

Відповідно до частини першої статті 45 Закону № 1402-VIII Велика Палата є постійно діючим колегіальним органом Верховного Суду, до складу якого входить двадцять один суддя Верховного Суду.

Повноваження Великої Палати визначені в частині другій цієї статті.
Велика Палата, зокрема:

- 1) у визначених законом випадках здійснює перегляд судових рішень у касаційному порядку з метою забезпечення однакового застосування судами норм права;
- 2) діє як суд апеляційної інстанції у справах, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції.

Згідно з частинами п'ятою і шостою цієї статті суддя Верховного Суду, обраний до Великої Палати, здійснює повноваження судді Великої Палати та не здійснює правосуддя у відповідному касаційному суді.

Варто зауважити, що перегляд судових рішень у касаційному порядку може здійснюватися Великою Палатою лише у визначених законом випадках. При цьому питання доцільності прийняття такої справи до розгляду чи її повернення до відповідної колегії касаційного суду вирішує Велика Палата. Зазначені питання однаково врегульовано у всіх чотирьох процесуальних кодексах.

Крім того, це стосується судових рішень, які набрали законної сили.

Стосовно справ, розглянутих Верховним Судом як судом першої інстанції, Велика Палата за визначенням діє як суд апеляційної інстанції, вона не вирішує питань щодо прийняття чи неприйняття такої справи до розгляду, а зобов'язана переглянути в апеляційному порядку всі судові рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, на які подано апеляційні скарги.

У зв'язку з цим у пояснювальній записці до законопроекту цілком слушно наголошено, що Велика Палата в межах адміністративної юрисдикції діє як суд апеляційної інстанції, тобто як суд факту, встановлюючи конкретні відносини сторін, події, обставини, застосовуючи до них конкретні норми права, а також виконуючи функцію перевірки обґрунтованості й законності рішення суду першої інстанції. У такому випадку спеціалізація судді не є і не може бути визначальною.

Усі судді Великої Палати є рівними у здійсненні правосуддя, тому визначення судді-доповідача виключно на підставі спеціалізації, за умови, що рішення ухвалюються всіма суддями, створює ризики виникнення неформальної ієрархії та нерівного доступу суддів до виконання ключових процесуальних функцій.

Слід зазначити, що Верховний Суд розглядає як суд першої інстанції справи, зокрема, щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Необхідно наголосити, що відповідно до частини третьої статті 151 КАС України не допускається забезпечення позову шляхом зупинення актів Президента України, Верховної Ради України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо прокурорів, та встановлення для них заборони або обов'язку вчиняти певні дії.

Тобто існує пряма заборона зупиняти саме ті акти суб'єктів владних повноважень, які оскаржуються до Верховного Суду як суду першої інстанції, рішення якого в апеляційному порядку переглядає Велика Палата.

Отже, рішення зазначених суб'єктів, які оскаржені до Верховного Суду, навіть у разі визнання їх протиправними цим судом, до залишення без змін рішень суду Великою Палатою, продовжують бути чинними і діяти, а позивачі – зазнавати негативних наслідків до завершення апеляційного розгляду справи.

Йдеться, зокрема, про справи щодо оскарження указів Президента України про застосування спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), рішень Вищої ради правосуддя про звільнення суддів, відмову у внесенні подання про призначення судді на посаду, рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо оцінювання судді на відповідність займаній посаді, відмови у наданні рекомендації про призначення на посаду судді тощо.

Зважаючи на закріплене в пункті 8 частини другої статті 129 Конституції України забезпечення права на апеляційний розгляд справи, можна дійти висновку, що реалізація такого права учасниками справи передбачає не лише право на такий розгляд, а й його здійснення у розумні строки.

Проте на сьогодні встановлений порядок автоматизованого розподілу справ у Великій Палаті не сприяє розгляду нею апеляційних скарг у розумні строки, порушує принцип рівномірного навантаження для кожного судді, дає підстави учасникам справи сумніватися у рівному доступі суддів до виконання ключових процесуальних функцій.

Так, до складу Великої Палати, про що зазначалося вище, входить двадцять один суддя, жоден з яких згідно із законом не здійснює правосуддя у відповідному касаційному суді.

Таким чином, кожен із цих суддів є суддею апеляційного суду, уповноваженого переглядати в апеляційному порядку рішення Верховного Суду, ухвалені ним як судом першої інстанції.

Проте автоматизований розподіл апеляційних скарг здійснюється лише на суддів адміністративної юрисдикції, що унеможливорює в подальшому їх розгляд у розумні строки та ефективний захист порушених прав учасників судового процесу.

Ураховуючи викладене, Пленум Верховного Суду підтримує законопроект, який покликаний сприяти забезпеченню закріпленого у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод права на справедливий суд та гарантованого пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України права на апеляційний перегляд справи.