



Верховний
Суд

НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ

Програма підготовки для підтримання
кваліфікації суддів апеляційних
адміністративних судів

11 листопада 2024 року

Конституційна гарантія доступу до суду та поняття “охоронюваний законом інтерес”

Ян БЕРНАЗЮК

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

Пов'язані поняття:

1. Доступ до суду
2. Охоронюваний інтерес (законний інтерес, зацікавленість)
3. Потерпілий (постраждалий, жертва)
4. Треті сторони
5. Принцип законності
6. Юрисдикція (адміністративний суд)
7. Принцип офіційності та суспільні інтереси (інтереси територіальної громади)
8. Ефективний суд (ефективний судовий захист)
9. Позов прокурора, громадської організації (колективний позов)
10. Жоден суд (справи, які не підлягають розгляду в судах)
11. Оскарження нормативно-правових актів
12. Зловживання процесуальними правами
13. Формалізм
14. Суддівський розсуд (дискреція)
15. Мотивованість
16. Довіра до суду

Запитання

чи варто з'ясовувати питання суті позовних вимог (протиправності СВП) перед такими питаннями:

1. строк
2. юрисдикція
3. справа не підлягає розгляду в судах
4. неналежний позивач
5. неефективний спосіб захисту
6. підлягає оскарженню разом з основним рішенням
7. передчасний позов

Кодекс адміністративного судочинства України

ч. 3 ст. 353 **Порушення норм процесуального права є обов'язковою підставою для скасування судових рішень з направленням справи на новий розгляд, якщо... суд прийняв рішення про права, свободи, інтереси та (або) обов'язки осіб, які не були залучені до участі у справі.**

ст. 323 **Порядок розгляду апеляційної скарги, що надійшла до суду апеляційної інстанції після закінчення апеляційного розгляду справи**

ст. 357 **Порядок розгляду касаційної скарги, що надійшла до суду касаційної інстанції після закінчення касаційного розгляду справи**

Конституція України

Стаття 55.

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.

Рішення Конституційного Суду України

У Рішенні Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004 дано визначення поняттю «охоронюваний законом інтерес»: у логічно-смісловому зв'язку з поняттям «право» (інтерес у вузькому розумінні цього слова) означає правовий феномен, який: а) виходить за межі змісту суб'єктивного права; б) є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони; в) має на меті задоволення усвідомлених індивідуальних і колективних потреб; г) не може суперечити Конституції і законам України, суспільним інтересам, загальноновизнаним принципам права; д) означає прагнення (не юридичну можливість) до користування у межах правового регулювання конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом; є) розглядається як простий легітимний дозвіл, тобто такий, що не заборонений законом. Охоронюваний законом інтерес регулює ту сферу відносин, заглиблення в яку для суб'єктивного права законодавець вважає неможливим або недоцільним.

Тобто обов'язковою умовою надання правового захисту судом є наявність відповідного порушення суб'єктом владних повноважень прав, свобод або інтересів особи на момент її звернення до суду. Порушення має бути реальним, стосуватися (зачіпати) зазвичай індивідуально виражені права чи інтереси особи, яка стверджує про їх порушення.

Конституція України

ч. 3 ст. 124

Юрисдикція судів поширюється **на будь-який юридичний спір** та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи.

ч. 5 ст. 125

З метою захисту **прав, свобод та інтересів особи** у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди.

Кодекс адміністративного судочинства України

ч. 1 ст. 2

Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту:

- прав,
- свобод та
- інтересів фізичних осіб,
прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів
владних повноважень.

ПОНЯТТЯ

Права людини – це сукупність **юридично закріплених можливостей** людини, які забезпечують її гідне існування та всебічний розвиток. Це певні гарантії, які держава зобов'язана забезпечувати кожній людині. Права людини – це не привілеї, а природжені властивості кожної людини, які виникають з моменту народження і не залежать від будь-яких умов.

Свободи людини – це **можливість людини діяти на власний розсуд** у межах закону, без втручання з боку держави чи інших осіб. Свободи часто пов'язані з правами, але мають більш широкий характер. Наприклад, право на свободу слова гарантує, що кожна людина може висловлювати свою думку, а свобода слова – це можливість реалізувати це право на практиці.

Інтереси людини – це **потреби, бажання та цілі**, які людина прагне задовольнити. Інтереси можуть бути різноманітними: матеріальними, духовними, соціальними тощо. Інтереси не завжди є юридично закріпленими, але можуть бути захищені законом, якщо вони не суперечать правам інших людей.

Закон України «Про адміністративну процедуру»

Стаття 27. Учасники адміністративного провадження

1. Учасником адміністративного провадження є:

1) особа, питання про право, свободу чи **законний інтерес або обов'язок** якої вирішується в адміністративному акті (адресат), у тому числі:

а) особа, яка з метою забезпечення реалізації свого права, свободи чи законного інтересу або виконання нею визначеного законом обов'язку звертається до адміністративного органу із заявою про прийняття адміністративного акта (заявник);

б) особа, стосовно якої адміністративний орган ініціював адміністративне провадження;

в) особа, яка з метою захисту свого права, свободи чи законного інтересу звертається до адміністративного органу із скаргою (скаржник);

2) інша особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (заінтересована особа).

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

ч. 1 ст. 131

В Україні діє Вища рада правосуддя, яка:

.....

3) розглядає скарги на рішення відповідного органу про притягнення до дисциплінарної відповідальності судді чи прокурора;

Закон України «Про судоустрій і статус судді»

ч.1 ст. 107

Право на звернення із скаргою щодо дисциплінарного проступку судді, з повідомленням про вчинення дисциплінарного проступку суддею (дисциплінарною скаргою) має будь-яка особа.

Громадяни здійснюють зазначене право особисто або через адвоката, юридичні особи - через адвоката, органи державної влади та органи місцевого самоврядування - через своїх керівників або представників.

Адвокат зобов'язаний перевірити факти, що можуть тягнути за собою дисциплінарну відповідальність судді, до подання відповідної дисциплінарної скарги.

Закон України «Про Вищу раду правосуддя»

ч. 4 ст. 44

Рішення про повернення дисциплінарної скарги має бути вмотивованим та **оскарженню не підлягає.**

Оцінювати дії судді під час виконання посадових обов'язків має право лише ВРП, рішення якої щодо притягнення чи відмови у притягненні судді до дисциплінарної відповідальності створюють юридичні наслідки для такого судді, а не для скаржника.

На цьому наголосила Велика Палата Верховного Суду, розглянувши 16 березня 2023 року справу 9901/41/21 за позовом Громадської організації до Вищої ради правосуддя про визнання її дій протиправними.

Сфери, де допускається широке тлумачення права до доступ до правосуддя

1. Оскарження нормативно правових актів
2. Захист екологічних прав (довкілля)
3. Захист прав споживачів
4. Захист культурної спадщини (історичний ареал, правила благоустрою)
5. Надрокористування та розпорядження землею
6. Тарифи

Конституція України

Стаття 23. Кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи **інших людей**, та має обов'язки **перед суспільством**, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості.

Трискладовий тест вирішення спору передбачає, що суд, приймаючи рішення у межах суддівського розсуду (дискреції суду), перевіряє його на відповідність (несуперечність) принципам :



1. Національної безпеки
2. Суспільного (державного) інтересу
3. Ефективності захисту порушеного права особи

Європейська конвенція з прав людини

Стаття 34. Індивідуальні заяви

Суд може приймати заяви від будь-якої

- особи,
- неурядової організації або
- групи осіб,

які вважають себе **потерпілими** від допущеного однією з Високих Договірних Сторін порушення прав, викладених у Конвенції або протоколах до неї. Високі Договірні Сторони зобов'язуються не перешкоджати жодним чином ефективному здійсненню цього права.

Справа ЄСПЛ «Verein Klima Seniorinnen Schweiz та інші проти Швейцарії» (заява № 53600/20)

Суд детально розглянув питання доступу до суду в контексті впливу кліматичних змін на права людини.

Право на ефективний захист: ЄСПЛ підтвердив, що стаття 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод включає в себе право на ефективний захист державними органами влади від серйозних негативних наслідків зміни клімату для життя, здоров'я, добробуту та якості життя. Це означає, що особи мають право звертатися до суду для захисту своїх прав, які порушуються внаслідок кліматичних змін.

Критерії статусу жертви: Суд розробив окремі критерії для встановлення статусу жертви у справах, пов'язаних зі зміною клімату. Ці критерії дозволяють визначити, чи має особа достатньо обґрунтовані підстави для звернення до суду з відповідною скаргою.

Доступність правосуддя: ЄСПЛ наголосив на важливості забезпечення доступності правосуддя для осіб, які прагнуть захистити свої права, пов'язані зі зміною клімату. Це передбачає, зокрема, надання можливості отримати юридичну допомогу та доступ до необхідної інформації.

Позитивні зобов'язання держави: Суд підтвердив, що держави несуть позитивні зобов'язання щодо захисту прав людини у контексті кліматичних змін. Це означає, що держави повинні вживати активних заходів для запобігання шкоді, спричиненій зміною клімату, та для захисту прав своїх громадян.

Справа ЄСПЛ «Carême v. France» (заява № 7189/21)

Заявник стверджував, що уряд Франції не вжив достатніх заходів для зменшення викидів парникових газів, що може призвести до негативного впливу на життя та безпеку мешканців муніципалітету, особливо з огляду на можливі повені у 2030–2040 роках. Він посилався на порушення статей 2 (право на життя) та 8 (право на повагу до приватного життя) Європейської конвенції з прав людини, оскільки вважав, що зміни клімату становлять загрозу для його власного життя та навколишнього середовища.

ЄСПЛ відхилив скаргу, зазначивши, що Карем не відповідав вимогам «статусу жертви», оскільки:

Інтенсивність і безпосередність впливу. Суд вказав, що вплив кліматичних змін на заявника має бути конкретним і безпосереднім, аби надати йому право на доступ до суду з цією скаргою. Карем, як виявилось, більше не проживав у муніципалітеті Гранд-Сінт, оскільки переїхав до Брюсселя для роботи в Європарламенті. Таким чином, його зв'язок із можливим ризиком був слабким і не підтверджував безпосередню загрозу для його особистої безпеки або охоронюваних інтересів

Гіпотетичність ризику. Суд визнав ризики, на які посилався Карем, занадто гіпотетичними, оскільки неможливо було визначити, чи проживатиме він у муніципалітеті в період потенційних повеней. Порушення, на яке посилався Карем, носило умовний характер, що, за Конвенцією, не може бути достатнім для встановлення охоронюваного інтересу. ЄСПЛ підкреслив, що «статус жертви» не може базуватися на гіпотетичному проживанні або можливих екологічних впливах у майбутньому.

Доступ до суду та дія actio popularis. Рішенням у справі ЄСПЛ також підтвердив обмеження на так звану actio popularis (загальний позов від імені громадськості), тобто заявник повинен показати особистий інтерес, а не просто бажання відстоювати загальний суспільний інтерес. Суд висловив позицію, що прийняття скарги на основі загального страху перед наслідками кліматичних змін може створити прецедент для масових позовів без особистого інтересу, що не є дозволеним у системі Конвенції

Постанови Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від від 11 вересня 2023 року у справі № 320/258/19, від 26 вересня 2023 року у справі № 320/2015/22 та від 24 жовтня 2023 року у справі № 380/15810/21

Це справа за позовом фізичної особи до Ірпінської міської ради, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору: виконавчий комітет Ірпінської міської ради Київської області, про визнання протиправним та скасування рішення відповідача «Про затвердження містобудівної документації - Оновлення Генерального плану м. Ірпінь Київської області».

Рішенням Київського окружного адміністративного суду позов задоволено з мотивів невідповідності спірної містобудівної документації «Оновлення Генерального плану м. Ірпінь Київської області» вимогам державних будівельних норм.

Постановою Шостого апеляційного адміністративного суду апеляційну скаргу Ірпінської МР задоволено, рішення Київського окружного адміністративного суду скасовано та ухвалено нове рішення, яким у задоволенні позову відмовлено.

Ухвалюючи таке рішення, суд апеляційної інстанції виходив з того, що доводи позивачки є абстрактними та не містять обґрунтування негативного впливу спірного рішення відповідача на конкретні реальні індивідуально виражені права, свободи чи інтереси позивача, тобто суд дійшов висновку про відсутність підстав вважати, що спірним рішенням Ірпінської МР порушено права позивачки.

Постанови Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від від 11 вересня 2023 року у справі № 320/258/19, від 26 вересня 2023 року у справі № 320/2015/22 та від 24 жовтня 2023 року у справі № 380/15810/21

Верховний Суд, перевіряючи доводи касаційної скарги про помилковість висновків суду апеляційної про непорушення спірним рішенням Ірпінської МР прав та законних інтересів позивачки, з огляду на неправильне застосування судом положень статті 264 КАС України та статті 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», виходив з того, що спірне рішення відповідача має ознаки нормативно-правового акта.

Виходячи із вищенаведеного, а також з урахуванням положень статей 264 та 265 КАС України, Суд зазначив, що особливістю провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів є те, що для таких категорій спорів передбачено, фактично, необмежене коло осіб, які можуть ініціювати відкриття відповідного провадження в адміністративному суді; необмежене в часі право на доступ до суду для ініціювання такого спору; додаткові гарантії інформування всіх про початок розгляду судом такого спору; додаткові процесуальні гарантії для сторін, що надаються згідно з положеннями КАС України у справах, що розглядаються за правилами загального позовного провадження; спеціальні повноваження суду, спрямовані на гарантування ефективного захисту.

Постанови Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від від 11 вересня 2023 року у справі № 320/258/19, від 26 вересня 2023 року у справі № 320/2015/22 та від 24 жовтня 2023 року у справі № 380/15810/21

Суд дійшов висновку про те, що з позовом про оскарження рішення Ірпінської МР «Про затвердження містобудівної документації - Оновлення Генерального плану м. Ірпінь Київської області», яке має ознаки нормативно-правового акта, може звернутися як особи, щодо яких застосовано це рішення, так і особи, які є суб`єктом правовідносин, у яких цей акт буде застосовано.

У цій справі судами попередніх інстанцій встановлено та підтверджено наявними у матеріалах справи доказами, що позивачка обґрунтовує порушення її прав спірним рішенням Ірпінської МР тим, що поблизу її земельних ділянок з цільовим призначенням «для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка)» та «для ведення особистого селянського господарства» планується розміщення об`єктів, що створюють перешкоди у користуванні належними їй земельними ділянками.

З огляду на це, Суд вказав на необґрунтованість висновку суду апеляційної інстанції про те, що спірним рішенням Ірпінської МР не порушено права позивачки, оскільки, зі змісту позовної заяви та із встановлених судами попередніх інстанцій обставин справи вбачається, що позивачка вказує на існування конкретно визначених порушень її права у зв`язку із прийняттям спірного рішення відповідача, що виражаються у створенні перешкоди у користуванні належними їй земельними ділянками відповідно до їх цільового призначення.

Постанови Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від від 11 вересня 2023 року у справі № 320/258/19, від 26 вересня 2023 року у справі № 320/2015/22 та від 24 жовтня 2023 року у справі № 380/15810/21

Положення частини другої статті 264 КАС України «право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб`єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт» слід розуміти як запровадження у процесуальному законодавстві України (з деякими особливостями, які зобов`язують особу довести у суді, що такий акт стосується її інтересів) доктрини *actio popularis* (з лат. - «суспільна дія»), згідно з якою позов може бути подано в інтересах «публічного порядку, законності» (без обов`язку позивача доводити при зверненні до суду, що відповідне рішення суб`єкта владних повноважень вже та безпосередньо зачіпає права та свободи такого позивача).

Право ініціювати у суді справу (*locus standi*) про визнання протиправним та нечинним рішення суб`єкта владних повноважень, яке володіє ознаками нормативно-правового акта, ґрунтується безпосередньо на статусі такого акта. Відмова у доступі до суду особи у такій категорії спорів може призвести до ситуації, за якої рішення суб`єктів владних повноважень, що володіє ознаками нормативно-правового акта, буде залишатися поза межами судового контролю.

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 20 вересня 2023 року у справі №420/7463/20

Прокурор звернувся з позовом до адміністративного суду в інтересах держави, вважаючи, що рішенням сільради про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність третій особі на території, щодо якої не розроблено містобудівну документації, внаслідок чого неможливо встановити її функціональне призначення, порушено інтереси держави у сфері встановленого порядку використання земель.

Суд першої інстанції позов задовольнив, вказавши, що спірна земельна ділянка знаходиться у місці, що виходить за межі Генерального плану села, а тому розміщення на вказаній території земельних ділянок для ведення особистого селянського господарства Генеральним планом не передбачено, відтак, існує невідповідність місця розташування об'єкта вимогам генерального плану населеного пункту, затвердженого у встановленому законом порядку.

Натомість, суд апеляційної інстанції задовольнив апеляційну скаргу третьої особи, скасував рішення суду першої інстанції та відмовив у задоволенні позову.

Суд апеляційної інстанції виходив з того, що оскаржуване рішення про надання дозволу на розробку проєкту землеустрою третій особі, яке виконано останньою, не порушує визначених позивачем у позовній заяві інтересів держави стосовно земельної ділянки комунальної власності та виключає можливість судового захисту таких інтересів за позовом прокурора.

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 20 вересня 2023 року у справі №420/7463/20

Верховний Суд не погодився з такими висновками суду апеляційної інстанції, задовольнив частково касаційну скаргу прокурора та повернув справу на новий розгляд до суду апеляційної інстанції.

Суд погодився з доводами прокурора, що у цій справі має місце порушення інтересів територіальної громади села у зв'язку з наданням дозволу на розроблення проєкту землеустрою щодо виділення земельної ділянки у власність особи з цільовим призначенням, що не відповідає містобудівній документації на місцевому рівні, і це з урахуванням положень законодавства та судової практики є сумісним із з розумінням «інтересів держави».

На підставі аналізу положень статей 116 та 118 Земельного кодексу України та статті 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» Суд дійшов висновку, що рішення про надання дозволу на розроблення проєкту землеустрою відведення земельної ділянки у власність, як початкового етапу процедури виділення особі земельної ділянки, безпосередньо впливає на інтереси відповідної територіальної громади, а тому викладені у позові мотиви прокурора щодо необхідності представництва інтересів держави у суді у цій справі, є обґрунтованими.

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 20 вересня 2023 року у справі №420/7463/20

Суд зазначив, що оскільки проєкт землеустрою земельної ділянки було затверджено рішенням селищної ради та зареєстровано право власності на відповідну земельну ділянку значно пізніше, ніж прокурор звернувся з цим позовом до суду та на дату розгляду справи у суді апеляційної інстанції спірне рішення відповідача не вичерпало свою дію, тому суди мали надати належну оцінку його правомірності.

Реалізація права на безоплатне одержання земельної ділянки у власність або у користування із земель державної чи комунальної власності здійснюється з дотримання встановленого порядку, складовою якого є обов'язкова перевірка уповноваженим органом державної влади або місцевого самоврядування відповідності місця знаходження земельної ділянки вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації. Така перевірка здійснюється на етапі надання дозволу на розробку технічної документації, а тому недотримання вимоги щодо здійснення відповідної перевірки свідчить про порушення уповноваженим органом встановленого законом порядку виділення земельної ділянки у власність або користування. Це є підставою вважати, що прийняттям рішення про надання дозволу про розробку технічної документації для відведення земельної ділянки у власність або користування, місце розташування якої не відповідає, зокрема містобудівній документації на місцевому рівні, можуть порушуватися інтереси держави, що охоплюють у тому числі суспільні інтереси (інтереси відповідної територіальної громади).

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 28 березня 2023 року у справі № 160/17941/21

Товариство оскаржило до суду рішення виконкому міської ради про відмову у встановленні цілодобового режиму роботи магазину. Таке рішення було прийнято з метою недопущення випадків правопорушень, хуліганства та порушення правил благоустрою території нічними покупцями на об'єкті історико-культурного значення.

Суд першої інстанції, з висновками якого погодився суд апеляційної інстанції, у задоволенні позову відмовив. Суди виходили з того, що встановлення цілодобового режиму роботи магазину є неможливим без згоди на це відповідного органу місцевого самоврядування, відтак рішення ради є правомірним.

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду рішення судів попередніх інстанцій залишив без змін з огляду на таке.

На підставі аналізу положень ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та п. 13 Порядку провадження торговельної діяльності та правил торговельного обслуговування населення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 15 червня 2006 року № 833 Суд указав, що встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств, установ та організацій сфери обслуговування можливе лише за погодженням власників цих організацій. Тобто орган місцевого самоврядування не може самостійно визначати режим роботи підприємств, установ та організацій сфери обслуговування некомунальної форми власності.

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 28 березня 2023 року у справі № 160/17941/21

Разом з тим, не передбачено беззаперечного права суб'єкта господарювання, що здійснює торгівельну діяльність, самостійно встановлювати режим торговельного об'єкту або ресторанного господарства, а визначено, що такий режим встановлюється виконавчим органом міської ради за погодженням з власником цього магазину. При цьому форма або порядок цього погодження діючим законодавством не визначені.

Водночас єдиним застереженням для органу місцевого самоврядування при вирішенні питання щодо погодження режиму роботи, зокрема, магазину, діюче законодавство ставить його зручність для населення, критерії якої такий орган може обґрунтувати самостійно. Однак, з огляду на положення статей 7 та 140 Конституції України та статей 2 та 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», презюмується, що орган місцевого самоврядування, погоджуючи режим роботи відповідного закладу торгівлі або громадського харчування, діє в інтересах територіальної громади.

Крім того, зазначені положення Конституції України, в аспекті надання правової оцінки рішення органу місцевого самоврядування як представницького органу відповідної територіальної громади, слід застосовувати у широкому розумінні особливо, якщо воно безпосередньо стосується суспільних інтересів (інтересів мешканців відповідної територіальної громади), що слідує з таких легітимних мотивів як безпека, правопорядок, необхідність збереження культурних чи історичних пам'яток.

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 28 березня 2023 року у справі № 160/17941/21

Суд, проаналізувавши норми Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування наділені правом здійснення контролю за належною організацією обслуговування населення підприємствами торгівлі усіх форм власності та встановлювати зручний для населення режим роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності. Законодавство покладає на органи місцевого самоврядування обов'язок вживати заходи щодо недопущення впродовж доби перевищень рівнів шуму, встановлених санітарними нормами біля жилих будинків і на прибудинкових територіях.

Також, згідно ч. 2 ст. 6 Закону України «Про охорону культурної спадщини» до повноважень районних державних адміністрацій, виконавчого органу сільської, селищної, міської ради відповідно до їх компетенції у сфері охорони культурної спадщини належить, зокрема: забезпечення виконання цього Закону, інших нормативно-правових актів про охорону культурної спадщини на відповідній території; забезпечення захисту об'єктів культурної спадщини від загрози знищення, руйнування або пошкодження.

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 23 лютого 2023 року у справі № 240/29665/21

Верховний Суд розглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до ГУ ДПС про визнання протиправними та скасування рішень, зобов'язання вчинити дії.

Товариство, зокрема, вважало протиправною відмову відповідача у видачі ліцензії на право зберігання пального та на роздрібну торгівлю пальним, яка мотивована неподанням Товариством документів, що підтверджує безпечність експлуатації об'єктів нерухомого майна, розміщених у місці зберігання та торгівлі пальним.

Суди першої та апеляційної інстанцій позов задовольнили.

Верховний Суд задовольнив касаційну скаргу відповідача, скасував рішення судів попередніх інстанцій, справу направив на новий розгляд до суду першої інстанції, вказавши на передчасність висновків судів щодо надання позивачем всіх передбачених законодавством документів для отримання ліцензії на право зберігання пального та на роздрібну торгівлю пальним.

Суд також врахував особливість здійснення господарської діяльності у сфері зберігання та роздрібної торгівлі пальним, яка у силу положень статті 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» пов'язана з об'єктами підвищеної небезпеки, а тому недотримання нормативно визначеної дозвільної процедури щодо надання ліцензії на ці види господарської діяльності може створити реальну загрозу для життя і здоров'я людей, довкілля, матеріальним та культурним цінностям.

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 23 лютого 2023 року у справі № 240/29665/21

Положення статей 13 та 50 Конституції України у сукупності з положеннями статті 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» передбачають, що поняття «безпека життя і здоров'я людини» слід розуміти у широкому значенні, яке охоплює різноманітні сфери суспільно-управлінських відносин, в яких застосування та тлумачення законодавства слід розглядати, головним чином, в аспекті створення максимальних гарантій безпеки людини та її відчуття захищеності, що також є основою суспільного (публічного) інтересу. Пріоритет такого інтересу, за загальним правилом, над приватним інтересом (зокрема, у формі права на підприємницьку діяльність, необмежену реалізацію права приватної власності тощо) у випадку їх конкуренції підтверджується також положеннями частини першої статті 3 Конституції України, згідно з якою життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 20 травня 2022 року у справі № 160/9717/21

У судовій практиці, зокрема, у постановах Верховного Суду від 21 серпня 2019 року у справі № 826/12524/18, від 25 лютого 2021 року у справі № 522/8120/16-а, від 24 травня 2021 року у справі № 640/4482/20, від 22 жовтня 2021 року у справі № 160/7922/20 та від 7 грудня 2021 року у справі № 380/142/20, сформулювалась стала правова позиція, відповідно до якої спори у сфері охорони культурної та історичної спадщини відносяться до спорів, які стосуються переважно захисту суспільного (публічного) інтересу.

У цих сферах обов'язковим є врахування суб'єктами владних повноважень під час прийняття публічно-управлінських рішень суспільного (публічного) інтересу, якому, у випадку прямої конкуренції, за загальним правилом, має поступатися приватний інтерес (право власності, право на зайняття підприємницькою діяльністю та ін.) та забезпечення необхідного балансу між суспільним (публічним) та приватним інтересами.

Зазначена позиція також пов'язана з принципом необхідності поєднання інтересів власників та інших осіб, що мають гарантоване право використовувати власність та інші майнові та немайнові активи у своїх інтересах, з безумовною необхідністю поважати інтереси всього суспільства.

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 20 травня 2022 року у справі № 160/9717/21

Така позиція, зокрема, ґрунтується на конституційних положеннях, а саме:

- права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (частина друга статті 3);
- земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу (частина перша статті 13);
- власність зобов'язує (частина третя статті 13),
- земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави (частина перша статті 14),
- забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи - катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (стаття 16);
- захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (частина перша статті 17).

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 20 травня 2022 року у справі № 160/9717/21

Імперативні вимоги КАС України для суду, які спрямовані на захист суспільних (публічних) інтересів, визначені частинами третьою та п'ятою статті 245 КАС України, відповідно до яких у разі скасування нормативно-правового або індивідуального акта суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити необхідні дії з метою відновлення прав, свобод чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду; якщо судом визнано нормативно-правовий акт протиправним і нечинним повністю або в окремій частині і при цьому виявлено недостатню правову врегульованість відповідних публічно-правових відносин, яка може потягнути за собою порушення прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб, суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти новий нормативно-правовий акт на заміну нормативно-правового акта, визнаного незаконним повністю або у відповідній частині.

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 29 листопада 2022 року у справі № 240/401/19

У цій справі Прокурор звернувся до суду з позовом в інтересах держави до Державної служби геології та надр України, Державної комісії України по запасах корисних копалин, Житомирської обласної ради, вважаючи, що через протиправні дії та рішення цих органів були порушені інтереси держави у сфері дотримання встановленої процедури надання спеціального дозволу на користування надрами. Водночас позивач стверджував про відсутність органу, до повноважень якого належить здійснення контролю за дотриманням процедури надання надр у користування у спосіб, обраний прокурором, тобто шляхом звернення до суду.

На підставі аналізу положень статей 13, 23, 41, 43, 89 та 95 Конституції України Суд дійшов висновку, що хоча в Основному Законі не йдеться про захист прокурором інтересів суспільства, але інтерес держави є насамперед інтересом більшості членів суспільства, якому вона служить. Отже, інтерес держави охоплює суспільні (публічні) інтереси. Тому прокурор може захищати і суспільні інтереси, зокрема, громад з тих самих підстав, що й інтереси держави. Відтак, звернення прокурора з позовом в інтересах держави охоплює, у тому числі, й захист інтересів громади.

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 1 вересня 2022 року у справі № 440/7210/21

Верховний Суд зазначив, що суспільний (публічний) інтерес є оціночним поняттям, що охоплює широке і водночас чітко не визначене коло законних та таких, що ґрунтуються на моральних засадах, інтересів, які складають певну сукупність приватних інтересів або важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби та відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб`єктами владних повноважень (суб`єктами публічної адміністрації); це поняття не піддається однозначній кваліфікації (визначенню), а тому наявність суспільних (публічних) інтересів повинна бути предметом самостійної оцінки суду у кожному конкретному випадку.

При цьому, за висновком Суду, інтереси держави охоплюють собою і суспільні (публічні) інтереси, оскільки основне покликання держави (стаття 3 Конституції України гарантує те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов`язком держави) – це максимально забезпечувати інтереси всіх соціальних груп для досягнення в суспільстві справедливості як найвищого блага.

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 1 вересня 2022 року у справі № 440/7210/21

Особливістю суспільних (публічних) інтересів є те, що на відміну від приватних, їх майже не можливо захищати в суді безпосереднім носієм (носіями), а тому в державі обов'язково повинен існувати інструмент захисту такого інтересу у формі спеціального суб'єкта, яким може і повинен за чинної Конституції України виступати такий орган як прокуратура.

Перевіряючи наявність підстав для представництва прокурором інтересів держави у суді у цій справі, Суд наголосив, що у справах за позовами прокурора в інтересах держави надважливим є також врахування та застосування судом принципу пропорційності як універсального загальноправового принципу, спрямованого на забезпечення у правовому регулюванні розумного балансу приватних і суспільних (публічних) інтересів, відповідно до якого цілі обмежень прав мають бути істотними, а засоби їх досягнення - обґрунтованими і мінімально обтяжливими для осіб, чії права обмежуються; використання цього принципу дозволяє досягти розумного співвідношення між метою впливу з боку держави в особі органів прокуратури та засобами їх досягнення; принцип пропорційності вимагає виключно справедливого, раціонального та співрозмірного ініціювання прокурором судового процесу для захисту суспільних (публічних) інтересів (прав необмеженої кількості осіб).

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 1 вересня 2022 року у справі № 440/7210/21

Звернення прокурора до суду у порядку адміністративного судочинства у справах, що виникають із спорів у сфері благоустрою та земельних правовідносин, слугує меті захисту суспільного інтересу у такій важливій сфері, як дотримання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства та законодавства у сфері благоустрою населених пунктів, а тому за відсутності державного органу, уповноваженого на звернення з відповідним позовом до суду, прокурор, звертаючись до суду з позовом, діє відповідно до вимог статті 53 КАС України та частини третьої статті 23 Закону України «Про прокуратуру».

Постанова Касаційного адміністративного суду у складів Верховного Суду від 18 травня 2022 року у справі № 280/988/19

Дотримання необхідного (справедливого) балансу між суспільними (публічними) та приватними інтересами (принципу пропорційності) є важливою вимогою громадянського суспільства, демократичної, соціальної та правової держави та складовою принципу верховенства права.

Критеріями дотримання такого балансу є:

- 1) втручання суб`єкта владних повноважень у приватне право особи є виправданим лише за умови, коли це є надзвичайно необхідним для захисту суспільних (публічних) інтересів;
- 2) можливість суб`єктів владних повноважень змінювати або відкликати окремі власні адміністративні рішення лише в інтересах суспільства, якщо це необхідно, але з урахуванням права та інтересів приватних осіб;
- 3) наявність обов`язкової та справедливої компенсації особі у разі втручання в її приватне право, що викликане суспільною необхідністю;
- 4) обов`язковість дотримання розумного співвідношення (пропорційність) між метою, досягнення якої передбачається для захисту суспільного (публічного) інтересу, та засобами, які використовуються для її досягнення.

Використані джерела:

1. Берназюк Ян. Ознаки та зміст суспільного (публічного) інтересу, його співвідношення з державними інтересами // Право і суспільство № 6/2021 С. 146-153. http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2021/6_2021/21.pdf
2. Берназюк Ян. Критерії дотримання балансу суспільних (публічних) та приватних інтересів у національній судовій практиці // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка. – 2021, № 4 (96), С. 22-35 <https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/1429/1302>
3. Берназюк Ян. Захист суспільного (публічного) інтересу як критерій обмеження конституційних прав та свобод особи // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2021. – Серія Право. – Випуск 68, С. 124-130. https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2022/02/NVUzhNU_68.pdf
4. Берназюк Ян. Поняття суспільного (публічного) інтересу в адміністративному судочинстві. The concept of public (public) interest in administrative judiciary // Visegrad Journal on Human Rights. 2021, № 6, С. 11-16 https://journal-vjhr.sk/wp-content/uploads/2022/02/VJRHR_6_2021_Last.pdf
5. Берназюк Ян. Аналіз судової практики в деяких категоріях справ щодо захисту суспільного (публічного) інтересу // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О.Дідоренка. – 2022, № 1 (97), С. 159-168. <https://journal.lduvs.lg.ua/index.php/journal/article/view/1466>
6. 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.

Використані джерела:

7. Берназюк Ян. Суспільні та державні інтереси в аспекті національної безпеки: взаємодоповнюючі чи конкуруючі правові категорії // <http://nsj.gov.ua/ua/news/pidvishennya-rivnya-doviri-gromadskosti-do-sudu/>
8. Берназюк Ян. Конституційне право на безпечне для життя і здоров'я довкілля: практика вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/ecology_bernaziuk.pd
9. Берназюк Ян. Особливості розгляду спорів щодо функціонування національних природних парків // Міжнародний судовий форум: «Судовий захист природного довкілля та екологічних прав» (м. Київ, 7 листопада 2019 року): Збірник матеріалів. - Київ, 2019. – 184 с. – С. 110-118
10. Берназюк Ян. Конституційні гарантії захисту прав споживачів: практика Верховного Суду
<https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijni-harantii-zakhystu-prav-spozhyvachiv-praktyka-verkhovnoho-sudu>
11. Берназюк Ян. Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_NPA.pdf
12. Берназюк Ян. Конституційні гарантії захисту культурної спадщини України та судовий контроль за збереженням Історичного ареалу міста Києва (постанова Верховного Суду від 31 січня 2023 року у справі № 640/8728/21
<https://constitutionalist.com.ua/konstytutsijni-harantii-zakhystu-kulturnoi-spadshchyny-ukrainy-ta-sudovyj-kontrol-za-zberezhenniam-istorychnoho-arealu-mista-kyieva/>



Верховний
Суд

Дякую за увагу!