

ПЕРЕДУМОВИ ВІДКРИТТЯ КАСАЦІЙНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

PREREQUISITES FOR THE OPENING OF CASSATION PROCEEDINGS IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS OF UKRAINE

Стафійчук К.В., аспірантка кафедри адміністративного та фінансового права
Львівський національний університет імені Івана Франка

Стаття присвячена дослідженню питань передумов відкриття касаційного провадження в адміністративному судочинстві України. У праці наголошено автором, що у випадку недотримання вимог до касаційної скарги, які встановлені законом, результатом може бути залишення без руху, повернення касаційної скарги або ж відмова у відкритті касаційного провадження. Це перешкоджає або унеможливорює відкриття касаційного провадження у справі. Авторкою виокремлено дві групи таких негативних наслідків щодо недотримання вимог до змісту касаційної скарги: недоліки, які можна усунути, що, можливо, матиме наслідком відкриття касаційного провадження у справі та недоліки та обставини, що унеможливають відкриття касаційного провадження, що має наслідком не прийняття до розгляду та повернення касаційної скарги або відмову у відкритті касаційного провадження.

Наголошено, що деякі недоліки касаційної скарги, яка не відповідає вимогам ст. 330 КАС України, наприклад, несплату судового збору або ж не зазначення відомостей щодо поважності причин пропуску строку на касаційне оскарження можуть бути усуненими. З цією метою суд постановляє ухвалу про залишення без руху касаційної скарги, надаючи додатковий час для усунення таких недоліків. На відміну від залишення без руху механізм повернення касаційної скарги передбачає, що провадження за касаційною скаргою не відкривається, проте скаржник не має можливості усунути недоліки такої скарги. Водночас повернення касаційної скарги не обмежує можливість скаржника повторно її подати, хоча у такому випадку необхідно буде обґрунтовувати пропуск строк на касаційне оскарження. Відмова у відкритті касаційного провадження має наслідком неможливість повторного звернення з касаційною скаргою у відповідній справі.

У статті обґрунтовано, що підстави для залишення без руху, повернення та відмови у відкритті касаційного провадження унеможливають його відкриття. Тому для вирішення питання про відкриття касаційного провадження у справі суд касаційної інстанції мусить перевірити всі наведені вище підстави і у разі їх відсутності відкриває провадження у справі.

Ключові слова: касаційне провадження, касація, відкриття провадження, адміністративне судочинство, Верховний Суд.

The article is devoted to the study of the preconditions for opening cassation proceedings in the administrative proceedings of Ukraine. The author emphasizes that in case of non-compliance with the requirements for a cassation appeal, which are established by law, the result may be leaving without motion, return of the cassation appeal or refusal to open cassation proceedings. This prevents or makes it impossible to initiate cassation proceedings in the case. The author singles out two groups of such negative consequences for non-compliance with the requirements for the content of the cassation appeal: shortcomings that can be eliminated, which may result in the opening of cassation proceedings and shortcomings and circumstances that make it impossible to open cassation proceedings. and return of the cassation appeal or refusal to initiate cassation proceedings.

It is emphasized that some shortcomings of the cassation appeal, which does not meet the requirements of Art. 330 CAS of Ukraine, for example, non-payment of court fees or failure to indicate information on the validity of the reasons for missing the deadline for cassation appeal can be eliminated. To this end, the court rules to leave the cassation appeal without motion, providing additional time to eliminate such shortcomings. In contrast to the dismissal, the mechanism for returning a cassation appeal provides that the proceedings on the cassation appeal are not opened, but the appellant is not able to eliminate the shortcomings of such an appeal. At the same time, the return of a cassation appeal does not limit the appellant's ability to resubmit it, although in this case it will be necessary to justify the omission of time for a cassation appeal. Refusal to initiate cassation proceedings results in the impossibility of re-filing a cassation appeal in the relevant case.

The article substantiates that the grounds for leaving without movement, return and refusal to open cassation proceedings make it impossible to open it. Therefore, in order to resolve the issue of initiating cassation proceedings in the case, the court of cassation must check all the above grounds and, in their absence, open proceedings in the case.

Key words: cassation proceedings, cassation, opening proceedings, administrative proceedings, Supreme Court.

Постановка проблеми та аналіз останніх досліджень. Конституція України гарантує, що кожен громадянин має право звертатись до суду з метою оскарження дій чи бездіяльності органів державної влади, зокрема і оскаржувати судові рішення в касаційному порядку, у випадках визначених процесуальним законом. Це право має захищатися та гарантуватися державою, адже ефективне процесуальне законодавство є фундаментом для здійснення судочинства в Україні. Особливе місце у механізмі захисту прав та свобод осіб приватного права має закріплена в адміністративному судочинстві процедура з перевірки законності судових рішень у касаційному порядку.

Дотримання вимог касаційної скарги, встановлених процесуальним законом, є визначальним для можливості відкриття касаційного провадження, адже їх недотримання тягне за собою негативні наслідки для скаржника (касатора). Водночас, такі негативні наслідки щодо недотримання вимог до змісту касаційної скарги умови можна поділити на дві групи:

1. Недоліки, які можна усунути, що в результаті їх виправлення, що, можливо, матиме наслідком відкриття касаційного провадження у справі, наприклад, несплата

судового збору за подання касаційної скарги. У такому випадку суд касаційної інстанції залишає касаційну скаргу без руху і надає скаржнику час на усунення недоліків.

2. Недоліки та обставини, що унеможливають відкриття касаційного провадження, що має наслідком не прийняття до розгляду та повернення касаційної скарги або відмову у відкритті касаційного провадження.

Питання відкриття касаційного провадження в адміністративному судочинстві, а також роль і значення адміністративних судів у захисті прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб були предметом досліджень таких вітчизняних науковців та практиків, як-от: В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, І. П. Голошніченко, О. В. Кузьменко, В. К. Колпакова, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, С. В. Ківалова, І. Б. Коліушка, Р. О. Куйбіди, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, О. М. Пасенюка, Ю. С. Педька, В. Г. Перпелюка, А. О. Селіванова, В. С. Стефанюка, М. М. Тищенко, М. М. Ульмера та ін.

Метою цієї статті є дослідити передумови відкриття касаційного провадження в адміністративному судочинстві України, дослідити правові наслідки, що унеможливають відкриття такого провадження, що має суттєве

значення для захисту суб'єктивних публічних прав осіб приватного права.

Виклад основного матеріалу. У день надходження до суду касаційної інстанції касаційна скарга реєструється та не пізніше наступного робочого дня передається судді-доповідачу. Розподіл справ між судьями-доповідачами здійснюється за допомогою автоматизованого розподілу справ, що буде складовою Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи, коли вона буде введена в експлуатацію.

Залишення касаційної скарги без руху

Не всі недоліки касаційної скарги матимуть невідворотні наслідки, що унеможливають відкриття касаційного провадження. Деякі з них суд надає можливість усунути, надсилаючи ухвалу про залишення без руху касаційної скарги, яка не відповідає вимогам ст. 330 КАС України. У цьому випадку суд касаційної інстанції постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху протягом п'яти днів з дня подання касаційної скарги. Водночас суд у такій ухвалі вказує на недоліки касації, визначає спосіб та строк їх усунення, який не має перевищувати десяти днів з дня вручення ухвали про залишення касаційної скарги без руху. Одним із недоліків, що найчастіше трапляється в судовій практиці, є несплата або неправильна сплата судового збору, що визначається Законом України «Про судовий збір». У такому разі суд має зазначити в ухвалі точну суму судового збору, яку необхідно сплатити або доплатити. Також у таких ухвалях вказуються реквізити рахунку суду, на які має бути сплачений судовий збір.

Іншим випадком, коли суд залишає касаційну скаргу є передбачений у ч. 3 ст. 332 КАС України, коли скаргником порушено строки подання такої скарги, крім цього, у скарзі не порушується питання про поновлення таких строків або суд визнав такі підстави неповажними. Це надає можливість особі протягом десяти днів з дня вручення ухвали про залишення касації без руху звернутися із заявою про поновлення строків або вказати інші підстави для поновлення таких строків. Таку заяву розглядає колегія суддів суду касаційної інстанції, склад якої визначається у ст. 31 КАС України.

Питання щодо залишення касації без руху вирішується колегією суддів у складі трьох суддів не пізніше двадцяти днів з дня надходження такої касаційної скарги.

Позитивним наслідком для скаргника щодо усунення недоліків, визначених судом в ухвалі про залишення касаційної скарги без руху, є те, що вона вважається поданою у день первинного її подання до суду касаційної інстанції, якщо скаргник (касатор) зміг усунути недоліки касації у строк, встановлений судом.

Отже, можемо виокремити дві основні підстави залишення касаційної скарги без руху:

1) недотримання вимог щодо оформлення касаційної скарги, встановлених ст. 330 КАС України;

2) подання касаційної скарги після спливу строку на касаційне оскарження, визначеного ст. 329 КАС України, і, коли скаргник не порушує питання щодо поновлення цього строку або підстави, вказані у заяві, судом визнано неповажними.

Повернення касаційної скарги

Відповідно до положень ч. 2 ст. 332 КАС України до касаційної скарги, яка не оформлена відповідно до вимог ст. 330 КАС України, застосовуються положення ст. 169 КАС України. Відтак, у випадку, коли суд касаційної інстанції постановив ухвалу про залишення касаційної скарги без руху, а скаргник протягом часу, встановленого судом, не усунув недоліки касаційної скарги, то така скарга не приймається до розгляду та повертається скаргнику. Зокрема, ухвалою Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 05 квітня 2021 року у справі № 1.380.2019.006858 касаційну скаргу Західного офісу Держаудитслужби на поста-

нову Восьмого апеляційного адміністративного суду від 13 жовтня 2020 року було повернуто скаргнику. Це було обумовлено тим, що ухвалою Верховного Суду від 10 лютого 2021 року касаційну скаргу залишено без руху з підстав несплати скаргником судового збору, зокрема ним було долучено до касаційної скарги платіжного доручення про сплату судового збору по іншій справі, надано час на усунення цього недоліку. 16 лютого 2021 р. скаргник отримав ухвалу про залишення касаційної скарги без руху, проте до моменту постановлення ухвали про повернення скарги від нього будь-яких заяв чи клопотань не надходило, тому Верховний Суд ухвалив повернути таку касаційну скаргу скаргнику [1].

Інші підстави повернення касаційної скарги, визначені у ч. 5 ст. 332 КАС України:

1. Касаційна скарга подана особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписана або ж підписана особою, яка не може її підписувати, або ж підписана особою, посадово становище якої не вказано. Наприклад, ухвалою Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 12 липня 2021 р. у справі № 580/4761/20 вирішено касаційну скаргу Державної податкової служби України (далі – ДПС України) на постанову Шостого апеляційного адміністративного суду від 12 травня 2021 року повернути скаргнику, оскільки така скарга не була підписана представником ДПС України [2].

2. Касаційну скаргу подано в інший спосіб, ніж до Верховного Суду. Зокрема, ухвалою Верховного Суду у складі судді-доповідача Касаційного адміністративного суду Уханенка С. А. від 05 листопада 2019 року у справі № 440/2586/19 було повернуто касаційну скаргу, подану на постанову Другого апеляційного адміністративного суду від 23 вересня 2019 року про відмову у забезпеченні позову у справі за позовом приватного нотаріуса Полтавського міського нотаріального округу ОСОБА_1 до Міністерства юстиції України, треті особи: Нотаріальна палата України, Державне підприємство «Національні інформаційні системи», про визнання протиправним та скасування наказу. У цій справі ОСОБА_1 повторно подала касаційну скаргу до Вищого адміністративного суду України, який з 15 грудня 2017 року припинив свою процесуальну діяльність та перебуває у процедурі ліквідації. У зв'язку з тим, що така скарга не була подана до Верховного Суду, а до Вищого адміністративного суду України, то суддя-доповідач Верховного Суду ухвалив повернути її скаргнику [3].

3. Скаргник відкликав касаційну скаргу до надсилання ухвали про відкриття касаційного провадження. Наприклад, у справі № 320/3739/19 Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду постановив ухвалу від 15 липня 2021 року, в якій задовольнив заяву адвоката Овчаренко В. Ю. в інтересах ОСОБА_1 про відкликання касаційної скарги ОСОБА_1 на постанову Шостого апеляційного адміністративного суду від 07 квітня 2021 року. Суд вказав, що оскільки враховуючи, що касаційне провадження за вказаною скаргою не відкрито, а представник подав власноручно підписану ним заяву про відкликання касаційної скарги, суд дійшов висновку про необхідність повернення касаційної скарги особі, що її подала [4].

4. Касаційна скарга не містить підстав для оскарження судового рішення в касаційному порядку, що визначений КАС України. Зокрема, ухвалою Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 03 серпня 2021 року у справі № 640/2851/20 касаційну скаргу Головного управління ДПС у м. Києві на рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 28.09.2020 та постанову Шостого апеляційного адміністративного суду від 03.02.2021 повернуто скаргнику. В ухвалі Верховний Суд наголошує, що скарга відповідає фактично у частині обґрунтування вимог до суду

касаційної інстанції, містить лише посилання на фактичні обставини справи без зазначення конкретно у чому полягає неправильне застосування норм матеріального права. До того ж відповідач вже звертався з касаційною скаргою і вона поверталася скаргнику як така, що не містила підстав касаційного оскарження. Повторно подана касаційна скарга так і не усуває недоліків, на які було вказано Верховним Судом, додаткових обґрунтувань не містить. Це свідчить, за твердженням Верховного Суду, про формальний підхід до оформлення касаційної скарги та ігнорування скаргником роз'яснень, які надавалися йому Верховним Судом щодо вимог до змісту касаційної скарги в частині визначення підстав касаційного оскарження судових рішень [5].

Питання щодо повернення касаційної скарги Верховний Суд вирішує протягом двадцяти днів з дня надходження касаційної скарги або з дня закінчення строку на усунення недоліків. Водночас важливим є те, що повернення касаційної скарги не позбавляє особу можливості звернутися знову з касаційною скаргою, проте в межах строку касаційного оскарження, а коли така скарга подана пізніше, може просити про поновлення строку на касаційне оскарження, якщо причини пропуску такого строку є поважними.

У ч. 7 ст. 332 КАС України визначено наслідки повернення касаційної скарги. Так, копія ухвали про її повернення надсилається учасникам справи, а скаргнику надсилається копія ухвали про повернення касаційної скарги разом з касаційною скаргою та доданими до неї матеріалами. Натомість копія касаційної скарги залишається у Верховному Суді.

Відмова у відкритті касаційного провадження

Відмова у відкритті касаційного провадження є безальтернативною ситуацією, в якій відкриття касаційного провадження є неможливим. Це загалом не вважається обмеженням права на доступ до правосуддя, регламентованого ст. 6 Конвенції про захист прав і основоположних свобод 1950 р., адже містить чіткий перелік таких випадків, крім того, як вже зазначалось, право на касаційне оскарження не є абсолютним і передбачене у випадках, встановлених процесуальним законом.

Відтак законодавець навів вичерпний перелік підстав, які унеможливають відкриття касаційного провадження у справі у ст. 333 КАС України. До них належать наступні випадки:

1. Касаційну скаргу подано на судові рішення, що не може бути оскаржене у касаційному порядку. Це одна з найчисленніших випадків відмови у відкритті касаційного провадження після введення «касаційних фільтрів» у січні 2020 року.

Суттєве значення при вирішенні питання про можливість відкриття касаційного провадження матиме і форма адміністративного судочинства, яка визначається судом першої інстанції при відкритті провадження у справі. Адже у випадку розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження можливість відкриття касаційного провадження не передбачається, крім деяких винятків. Крім того, для деяких категорій адміністративних справ не передбачено можливості касаційного оскарження, зокрема до них відносяться оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності. Наприклад, ухвалою від 16 серпня 2021 року Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі 742/237/21 відмовив у відкритті касаційного провадження у справі за позовом про оскарження постанови Північної митниці Державної митної служби України від 06 січня 2021 року у справі про притягнення її до адміністративної відповідальності за порушення митних правил за ст. 485 Митного кодексу України. Суд вказав, що зважаючи на особливості розгляду цієї категорії

справ, передбачені у ст. 286 КАС України, судові рішення, ухвалені за наслідками апеляційного перегляду справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності касаційному оскарженню не підлягають [6].

2. Коли є ухвала про закриття касаційного провадження у зв'язку з відмовою від раніше поданої касаційної скарги цієї самої особи на це ж судове рішення. Цей пункт стосується тих випадків, коли раніше скаргник у касаційному провадженні відмовився від поданої ним скарги і така відмова була прийнята Верховним Судом, у результаті чого касаційне провадження закривається, а в подальшому така особа позбавлена можливості повторно звертатися з касаційною скаргою у цій справі.

3. Випадки, коли є постанова про залишення касаційної скарги цієї ж особи без задоволення або ухвала про відмову у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою цієї особи на це саме судове рішення. Наприклад, ухвалою Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 14 червня 2021 року у справі № 440/1488/20 відмовлено у відкритті касаційного провадження з огляду на те, що раніше ухвалами Верховного Суду вже було відмовлено у відкритті касаційного провадження за касаційною скаргою тієї ж особи. Суд звернув увагу скаргника, що законодавець, встановивши такі процесуальні правила, обмежив можливість суду касаційної інстанції повертатися до вирішення питання про відкриття касаційного провадження за касаційною скаргою особи, за скаргою якої вже було відмовлено у відкритті касаційного провадження на це ж саме судове рішення. Ці правила є чіткими, а процесуальне законодавство не містить виключень щодо їх застосування [7].

4. Скаргник не подав заяву про поновлення строку на касаційне оскарження або наведені ним підстави для поновлення такого строку визначено судом неповажними. Наприклад, у справі № 380/1107/20 Верховний суд виніс ухвалу від 13 липня 2021 року, якою відмовив у задоволенні заяви Головного управління ДПС у Львівській області, утвореного на правах відокремленого підрозділу ДПС, про поновлення строку на касаційне оскарження. У цій справі Головне управління ДПС у Львівській області вже зверталось із касаційною скаргою, яка була залишена без руху, проте причини пропуску такого строку, зазначені у заяві скаргника про поновлення строку на касаційне оскарження визнано Верховним Судом неповажними, а тому суд відмовив у відкритті касаційного провадження з цієї підстави.

5. Суд у наступних випадках дійшов висновку, що касаційна скарга є необґрунтованою, зокрема:

а) у випадку оскарження ухвали (крім ухвали, якою закінчено розгляд справи), якщо правильне застосування норми права є очевидним і не викликає розумних сумнівів щодо її застосування чи тлумачення.

б) суд відмовляє у відкритті касаційного провадження з перегляду ухвали про повернення заяви позивачеві (заявникові), а також судових рішень у деяких категорія справ, зокрема у справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, у справах за адміністративними позовами про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань, у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця та у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України, якщо рішення касаційного суду за наслідками розгляду такої скарги не може мати значення для формування єдиної правозастосовної практики.

6. Верховний Суд вже викладав у висновок щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, порушеного в касаційній скарзі на рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи та/або постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково, і суд апеляційної інстанції переглянув судові рішення відповідно до такого висновку (крім випадку наявності постанови Верховного Суду про відступлення від такого висновку або коли Верховний Суд вважатиме за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах).

Питання про відмову у відкритті касаційного провадження Верховний Суд вирішує протягом двадцяти днів з дня надходження касаційної скарги або з дня закінчення строку на усунення її недоліків. Така ухвала підписується всім складом суду та має містити мотиви, з яких суд дійшов висновку про відсутність підстав для відкриття касаційного провадження [8]. Копія такої ухвали разом з касаційною скаргою та доданими до скарги матеріалами направляються скаргнику, копія касації залишається в суді касаційної інстанції.

Висновки. Отже, чітке дотримання вимог процесуального закону щодо форми та змісту касаційної скарги

безпосередньо впливає на наступне відкриття касаційного провадження. Водночас касаційне оскарження є винятковим та можливе у випадках, передбачених законом, тому навіть якщо касаційна скарга написана у повній відповідності до закону, це ще означає обов'язковість відкриття касаційного провадження. «Касаційні фільтри» та розсуд суду визначатимуть підставність для відкриття касаційного провадження у справі.

Відтак наведені у статті підстави для залишення без руху, повернення та відмови у відкритті касаційного провадження унеможливають його відкриття. Тому для вирішення питання про відкриття касаційного провадження у справі суд касаційної інстанції мусить перевірити всі наведені вище підстави і у разі їх відсутності відкриває провадження у справі. Відмова у відкритті касаційного провадження має наслідком неможливість повторного звернення з касаційною скаргою у відповідній справі, а відтак має виноситися лише з підстав, визначених законом, адже в іншому випадку може бути порушеним право особи на доступ до правосуддя, гарантований ст. 55 Конституції України, а також ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 05 квітня 2021 р. у справі № 1.380.2019.006858 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96015896>
2. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 12 липня 2021 р. у справі № 580/4761/20 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98245203>
3. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 05 листопада 2019 р. у справі № 440/2586/19 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85411715>
4. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 15 липня 2021 р. у справі № 320/3739/19 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98343877>
5. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 07 червня 2021 р. у справі № 520/4287/2020 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97494857>
6. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 16 серпня 2021 р. у справі № 742/237/21 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99037333>
7. Ухвала Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 14 червня 2021 р. у справі № 440/1488/20 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97628205>
8. Кодекс адміністративного судочинства України. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>