

## УЗАГАЛЬНЕННЯ ПРИЧИН ЗМІНИ ТА СКАСУВАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ПРОТЯГОМ 2016 РОКУ, УХВАЛЕНИХ СТРИЙСЬКИМ МІСЬКРАЙОННИМ СУДОМ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (ч. 1 ст. 2 КАС України).

Частиною 1 статті 6 КАС України передбачено, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси.

**Відповідно до статистичних звітів протягом 2016 року в Стрийському міськрайонному суді Львівської області перебувало на розгляді 163 адміністративні справи, розглянуто 150 справ, із них: повернуто - 30, залишено без розгляду – 5, відмовлено у відкритті провадження – 7, відкрито провадження у справі – 108, залишено без руху – 5.**

Покладене на адміністративні суди завдання реалізується шляхом розгляду конкретних адміністративних справ, а найважливішим результатом такої реалізації є ухвалення судового рішення.

За змістом ч. 2 ст. 159 КАС України законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права.

Обґрунтованим, як це зазначено у ч. 3 ст. 159 КАС України, є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні.

Розкриваючи зміст поняття законності судового рішення, Пленум Вищого адміністративного суду України у постанові від 20 травня 2013 р. № 7 «Про судові рішення в адміністративній справі» зазначив, що ухвалюючи рішення на підставі норм матеріального права, суди повинні враховувати юридичну силу правового акта в ієрархії національного законодавства, що регулює спірні відносини, подібні правовідносини (аналогія закону) або за відсутності такого закону – вирішувати справу на підставі конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права), принципів верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

У тій самій постанові Пленум роз'яснив, що для обґрунтованості рішення з'ясовані обставини повинні бути підтверджені доказами, дослідженими під час судового розгляду (у судовому засіданні, у порядку скороченого чи письмового провадження), з урахуванням вимог ст. 70 КАС України щодо належності та допустимості доказів або обставин, які не підлягають доказуванню.

Крім наведених вимог, які можна назвати основними, законодавець у нормативно-правових актах, а вчені й практики – у своїх дослідженнях наводять і інші вимоги, яким повинні відповідати судові рішення. Такими є вимоги щодо повноти, зрозумілості, безальтернативності і справедливості. Водночас визначальними для стабільності судового рішення залишаються вимоги саме щодо його законності та обґрунтованості.

### **Аналіз причин зміни судових рішень.**

Відповідно до ч. 2 ст. 11 КАС України суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. При цьому слід враховувати,

що в такому разі в мотивувальній частині рішення суд повинен навести відповідне обґрунтування.

Зміст ухвалених судових рішень повинен відповідати приписам статей 163, 165, 183-3, 183-4, 206, 207, 231, 232 КАС України. Рішення судів усіх інстанцій, незалежно від виду провадження, повинно бути гранично повним, зрозумілим, чітким, обов'язково містити вступну, описову, мотивувальну і резолютивну частини з додержанням зазначеної послідовності.

Вищий адміністративний суд України в абзаці 1 п.10, пп.10.1 п.10 постанови Пленуму від 20.05.2013 року № 7 «Про судові рішення в адміністративній справі» роз'яснив, що резолютивна частина рішення є завершальною і відображає результат вирішення справи адміністративної юрисдикції, а тому повинна містити чіткі та вичерпні висновки щодо всіх вимог, які були предметом позову, апеляційної чи касаційної скарги. У рішеннях про часткове задоволення позовних вимог суд повинен зазначити про залишення без задоволення решти вимог.

*Так, постановою Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 09 липня 2015 року у справі №456/634/15-а частково задоволено позов Іваницької Г.Р. до виконавчого комітету Стрийської міської ради Львівської області, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору на стороні відповідача – Філик М.А. про визнання бездіяльності відповідача та зобов'язання його вчинити певні дії. Зобов'язано виконком розглянути на засіданні узгоджувальної комісії заяву Ільницької Г.І. про узгодження меж земельної ділянки, що по адресі, та прийняти рішення відповідно до чинного законодавства України. Судові витрати по справі залишено за сторонами.*

*Частково задовольняючи позовні вимоги, суд першої інстанції фактично виходив з того, що відповідно до ч. 3 ст. 158 ЗК безпосередньо до повноважень виконкому належить вирішення земельних спорів в межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, і такий спір між позивачкою та Філик М.А. не може бути вирішений в судовому порядку.*

*Такі висновки суду першої інстанції є правильними, оскільки для визнання бездіяльності протиправною недостатньо одного лише факту неналежного та/або несвоєчасного виконання обов'язкових дій. Важливими є також конкретні причини, умови та обставини, через які дії, що підлягали обов'язковому виконанню відповідно до закону, фактично не були виконані чи були виконані з порушенням строків. Крім того, потрібно з'ясувати юридичний зміст, значимість, тривалість та межі протиправної бездіяльності, фактичні підстави її припинення, а також шкідливість бездіяльності для прав та інтересів заінтересованої особи.*

*Постановою Львівського апеляційного адміністративного суду від 27.09.2016 року постанову Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 09 липня 2015 року змінено та доповнено резолютивну частину постанови абзацом третім такого змісту: «В решті позову відмовити», абзаци третій, четвертий резолютивної частини цієї постанови вважати відповідно абзацами четвертим, п'ятим, в решті вищезгадану постанову залишити без змін, так як судом першої інстанції в резолютивній частині рішення не зазначено про залишення без задоволення решти позовних вимог, що і стало підставою для зміни такого рішення (№ рішення в ЄДРСР 61814686).*

Відповідно до ст. 124 Конституції України та ст. 14 КАС України судові рішення, зокрема постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України незалежно від обраного судом способу захисту порушеного права позивача (зобов'язання відповідача вчинити певні дії чи стягнення з нього коштів). Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

Поняття способів захисту прав, свобод та інтересів особи в адміністративному судочинстві охоплюється визначеним законом механізмом матеріально-правових засобів здійснення охорони цих прав, свобод та інтересів, що приводиться в дію за рішенням суду у разі їх порушення чи реальної небезпеки такого порушення. Стаття 263 КАС містить не

тільки механізм процесуальної процедури розгляду питань зміни чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення, а й підстави для розгляду цих питань.

Згідно зі ст. 263 КАС України за наявності обставин, що ускладнюють виконання судового рішення (відсутність коштів на рахунку, відсутність присудженого майна в натурі, стихійне лихо тощо), державний виконавець може звернутися до адміністративного суду, що видав виконавчий лист, із поданням, а сторона виконавчого провадження - із заявою про відстрочення або розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення. Питання про відстрочення або розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення може бути розглянуто також за ініціативою суду.

Під зміною способу і порядку виконання рішення розуміється прийняття судом нових заходів для реалізації рішення в разі неможливості його виконання у порядку і способом, раніше встановленими. Тобто суд, за наявності обґрунтованих підстав та належних доказів, може змінити спосіб та порядок виконання рішення суду, або ж відмовити по даному питанню, не змінюючи при цьому його змісту.

*Так, постановою Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 03 березня 2008 року задоволено адміністративний позов Шумейди А.Д. до військової частини А-4324, третя особа на стороні відповідача, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору – Управління державної казначейської служби України у Личаківському районі м. Львова про стягнення заборгованості. Стягнуто з військової частини А-4324 на користь Шумейди А.Д. 6592,83 грн. заборгованості з виплати надбавки за безперервну службу в Збройних Силах України з врахуванням індексу інфляції за період з червня 2003 року по листопад 2004 року, 7453,37 грн. заборгованості з виплати грошової компенсації за неотримане речове забезпечення з врахуванням індексу інфляції за період з грудня 1995 року по грудень 2004 року, 15913,12 грн. заборгованості з виплати грошової компенсації за неотримане продовольче забезпечення з врахуванням індексу інфляції за період з березня 2000 року по грудень 2004 року, 563,76 грн. витрат на залучення спеціаліста-економіста, а разом 30523,08 грн.*

*Додатковою постановою Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 02 липня 2008 року у справі № 2а-15/08 зазначено, що заборгованість в сумі 30523,08 грн. слід стягнути за рахунок грошового забезпечення КЕКВ-1112.*

*04.04.2016 року Шумейда А.Д. подав до суду першої інстанції заяву про зміну способу виконання рішення суду в частині застосування коду економічної класифікації видатків, а саме: заміни КЕКВ 1112 на КЕКВ 2112 «Грошове забезпечення військовослужбовців», внаслідок чого встановити, що військовій частині А-4324 (с. Липники Пустомитівського району Львівської області) виплатити Шумейді А.Д. заборгованість в загальній сумі 23996,18 грн. за рахунок грошового забезпечення КЕКВ 2112 «Грошове забезпечення військовослужбовців».*

*Ухвалою Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 25 травня 2016 року відмовлено в задоволенні заяви про зміну способу виконання рішення, оскільки суд першої інстанції прийшов до висновку про безпідставність заяви позивача про зміну способу виконання рішення з мотивів пропущення строку пред'явлення виконавчого листа до виконання та відсутності доказів перебування такого виконавчого листа на виконанні у відділі державної виконавчої служби.*

*Ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 04.10.2016 року ухвалу Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 25 травня 2016 року про зміну способу виконання рішення у справі № 2а-15/2008 змінено у частині мотивів, в решті ухвалу суду першої інстанції залишено без змін, оскільки обставини, на які посилається заявник, не підпадають під механізм процесуальної процедури розгляду питань зміни чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення, передбаченого статтею 263 КАС України, та не дають підстав для застосування вказаної статті при розгляді заяви Шумейди А.Д., а відтак суд приходять до висновку, що в задоволенні такої заяви слід відмовити (№ рішення в ЄДРСР 61860415).*

*Крім цього, колегія суддів зазначає, що саме визначення конкретних рахунків для стягнення коштів за судовим рішенням може утруднити або й унеможливити виконання постанови, оскільки коди економічної класифікації видатків можуть бути змінені, що в подальшому утруднить виконання судового рішення. Встановлені судом обставини не дають підстав для висновку про неможливість виконання судового рішення, що відповідно до статті 263 КАС було б підставою для зміни способу і порядку його виконання, оскільки сама по собі вказівка у резолютивній частині постанови коду, який втратив чинність, на думку колегії суддів, не ускладнює чи унеможлиблює виконання судового рішення та не звільняє боржника від його виконання.*

*За наведених обставин, колегія суддів дійшла висновку, що суд першої інстанції, правильно вирішивши спірне питання по суті, помилково застосував норми процесуального права, що відповідно до ч. 1 ст. 201 КАС України є підставою для зміни оскаржуваної ухвали.*

### **Аналіз причин скасування судових рішень.**

Статтею 105 КАС України визначено форму і зміст адміністративного позову, що мають особливе значення, оскільки саме на підставі цього первинного документа суддя вирішує питання про відкриття провадження у справі.

Від змісту позовної заяви залежать дії судді при вирішенні питання про відкриття провадження у справі, проведення подальших підготовчих дій для розгляду справи у судовому засіданні та при її розгляді по суті, у тому числі й про її судову юрисдикцію та підсудність, про визначення обставин, що мають значення для її вирішення, про залучення до процесу інших осіб, дослідження доказів тощо.

Вимоги, що пред'являються до змісту позовної заяви, чітко визначені у статті 106 КАС України.

При вирішенні питання про відкриття провадження в адміністративній справі суду слід також визначитися з такими питаннями: які саме права, свободи чи інтереси позивача порушені, в чому саме вони полягають і якими саме рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень вони порушені; чи належать спірні правовідносини до публічно-правових; чи не підлягають порушені права чи інтереси фізичної або юридичної особи захисту в порядку іншого судочинства.

Характерною помилкою щодо застосування статей 105-106 КАС України судами першої інстанції є формальний підхід до цих норм, внаслідок чого позовні заяви безпідставно залишаються без руху та повертаються.

Основною підставою залишення позовної заяви без руху здебільшого є несплата судового збору або сплата не в повному обсязі.

*Так, ухвалою Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 02.08.2016 року у справі № 456/2212/16-а позовну заяву Лабусевич М.Т. до Управління праці та соціального захисту населення Стрийської міської ради про визнання недійсним повідомлення залишено без руху через несплату судового збору.*

*Позивачка вимоги за апеляційною скаргою обґрунтувала тим, що позбавлена можливості сплатити судовий збір, оскільки є малозабезпеченою.*

*Ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 13.12.2016 року вищезгадану ухвалу було скасовано, а справу направлено на продовження розгляду до суду першої інстанції, оскільки зі змісту заявленого клопотання щодо звільнення від сплати судового збору вбачається, що позивачка здійснює догляд за дитиною інвалідом та немає інших доходів, тому її слід було звільнити від сплати судового збору, а відтак, висновок суду першої інстанції не відповідає нормам процесуального права (№ рішення в ЄДРСР 63405735).*

*Прикладом неправильного вирішення справи є також ухвала Стрийського міськрайонного суду від 15.01.2016 року, якою залишено без руху позовну заяву Лазурко М.Р. до ДП «Стрийське лісове господарство» про скасування постанови про накладення адміністративного стягнення, оскільки позивачем не сплачено судовий збір відповідно до Закону України «Про судовий збір» в розмірі 551,20 грн.*

*При вирішенні даної справи не були враховані вимоги ч. 5 ст. 288 КУпАП, де чітко обумовлено, що особа, яка оскаржила постанову у справі про адміністративне правопорушення, звільняється від сплати державного мита. Таким чином, відносини щодо звільнення від сплати судового збору врегульовуються не тільки ст. 5 Закону України «Про судовий збір», яка не містить вичерпного переліку пільг щодо сплати судового збору, а й іншими законами України.*

*Крім того, у цьому випадку необхідно виходити з того, що норми ч. 5 ст. 288 КУпАП є спеціальними нормами у порівнянні з нормами Закону України 'Про судовий збір'.*

*Ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 15.03.2016 року ухвалу Стрийського міськрайонного суду від 15.01.2016 року було скасовано, справу направлено для продовження її розгляду до суду першої інстанції, оскільки така винесена з **порушенням норм матеріального та процесуального права**, що призвело до неправильного вирішення справи по суті (№ рішення в ЄДРСР 56551620).*

Частиною першою статті 99 КАС України передбачено, що адміністративний позов може бути поданий у межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншим законом.

З вимог КАС України вбачається, що суд, оцінюючи обставини, що перешкождали особі у здійсненні права на своєчасне оскарження відповідних дій, бездіяльності та рішень органів владних повноважень (або його посадових, службових осіб) у публічно-правових відносинах, повинен виходити з оцінки та аналізу всіх наведених особою доводів.

Так, під поважними причинами слід розуміти лише ті обставини, які були чи об'єктивно є непереборними, тобто не залежать від волевиявлення особи, що звернулась з адміністративним позовом, пов'язані з дійсно істотними обставинами, перешкодами чи труднощами, що унеможливили своєчасне звернення до суду. Такі обставини повинні бути підтверджені відповідними та належними доказами.

Інститут строків в адміністративному процесі сприяє досягненню юридичної визначеності у публічно-правових відносинах, а також стимулює учасників адміністративного процесу добросовісно ставитися до виконання своїх обов'язків. Ці строки обмежують час, протягом якого такі правовідносини можуть вважатися спірними. Таким чином, можна дійти висновку, що зараз на практиці існують різні підходи при визнанні чи невизнанні поважними причин пропуску строку звернення до суду в разі листування позивача з приводу порушеного права, що мало місце перед зверненням до суду, оскільки в одних випадках такі причини визнаються поважними, в інших – ні.

Адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, про що постановляється ухвала (частина перша статті 100 КАС України).

Пропущення строків звернення до адміністративного суду і заява сторони про застосування наслідків пропуску строків звернення до адміністративного суду, передбачених ст. 100 КАС України, не може бути безумовною підставою для залишення адміністративного позову без розгляду, оскільки суд може визнати причину пропуску таких строків поважною і в такому випадку справа розглядається і вирішується в порядку, встановленому КАС України.

*Так, ухвалою Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 16.09.2016 року по справі № 456/2792/16-а залишено без розгляду позов Лабусевич М.Т. до Комісії з питань захисту прав дитини виконкому Стрийської міської ради Львівської області про визнання нечинним засідання, листа, скасування рішення та зобов'язання вчинити дії, оскільки позивачкою пропущений шестимісячний строк звернення до суду, про поновлення якого вона не просить; нею не наведено жодних поважних причин пропуску цього строку.*

*Ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 21.11.2016 року вищевказану ухвалу скасовано, а справу направлено до суду першої інстанції для продовження розгляду, так як колегія суддів дійшла висновку, що рішення суду першої інстанції про залишення заяви без розгляду є передчасним, оскільки як зазначено вірно*

позивачкою про оскаржуване рішення вона дізналася після 16.03.2016 року, а тому нею не пропущено процесуального строку в межах КАС України (№ рішення в ЄДРСР 62947340).

У справі за позовом Маков'яка І.П. до Управління ПФУ в м. Стрию та Стрийському районі Львівської області про визнання протиправною бездіяльність суб'єкта владних повноважень та зобов'язання відповідача вчинити певні дії постановою Стрийського міськрайонного суду від 05.06.2015 року позов задоволено, визнано протиправною бездіяльність управління Пенсійного фонду України в м. Стрию та Стрийському районі Львівської області щодо розгляду заяви Маков'яка І.П. від 23.11.2012 року про здійснення перерахунку його пенсії за віком згідно документів, які є в матеріалах пенсійної справи № 135118, та зобов'язано управління Пенсійного фонду України в м. Стрию та Стрийському районі Львівської області провести Маков'яку І.П. з 16.06.2008 року перерахунок пенсії за віком з врахуванням всіх складових заробітної плати у період з 01.11.1972 року по 31.10.1977 року.

Львівський апеляційний адміністративний суд постановою від 25.02.2016 року скасував постанову Стрийського міськрайонного суду від 05.06.2015 року у адміністративній справі № 456/2778/13а та прийняв нову, якою адміністративний позов Маков'яка І.П. задовольнив частково, так як оскаржувана **постанова прийнята з порушенням норм матеріального та процесуального права**, оскільки позивачем пропущено строк звернення до адміністративного суду, а тому колегія суддів дійшла висновку, що позовну заяву в частині позовних вимог про зобов'язання Управління Пенсійного фонду України в м. Стрию та Стрийському районі Львівської області провести перерахунок призначеної пенсії за віком з врахуванням всіх складових заробітної плати у період з 01.11.1972 року по 31.10.1977 року за період з 16 червня 2008 року по 27 листопада 2012 року слід залишити без розгляду. Разом з тим, колегія суддів вважає, що вірним способом відновлення порушеного права позивача є покладення обов'язку на відповідача провести перерахунок призначеної пенсії за віком з врахуванням всіх складових заробітної плати у період з 01.11.1972 року по 31.10.1977 року, починаючи з 28 листопада 2012 року (№ рішення в ЄДРСР 56216205).

Відповідно до частини другої статті 21 КАС України вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір.

Тобто при оскарженні рішення суб'єкта владних повноважень особа має право також заявити і вимоги про відшкодування шкоди, завданої цим рішенням. Відповідно, коли у своїх позовних вимогах позивач не просить скасувати будь-яке рішення суб'єкта владних повноважень (визнати його дії чи бездіяльність неправомірною тощо), такі позовні вимоги не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Відтак, адміністративними судами можуть розглядатися вимоги про відшкодування шкоди лише за наявності таких умов: вимоги мають стосуватись шкоди, завданої лише суб'єктом владних повноважень; такі вимоги мають бути поєднані з вимогою про визнання протиправними рішення, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Так, постановою Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 29.10.2015 року частково задоволено позовні вимоги Гарасим Л.С. до виконавчого комітету Стрийської міської ради, Управління праці та соціального захисту населення Стрийської міської ради про зобов'язання вчинити дії та стягнення моральної шкоди, зобов'язано розглянути питання субсидії з врахуванням кількості зареєстрованих осіб та фактичного проживання. В решті вимоги визнано безпідставними.

Постановою Львівського апеляційного адміністративного суду від 06.06.2016 року апеляційну скаргу Гарасим Л.С. задоволено частково. Скасовано постанову Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 29.10.2015 року та прийнято нову постанову, якою позовні вимоги задоволено частково, так як висновки суду першої інстанції з приводу відсутності потреби проводити обстеження матеріально-побутових умов суперечать Положенню про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування

*витрат на оплату житлово-комунальних послуг, оскільки довідка про склад сім'ї не охоплює необхідної інформації, яка передбачена актом обстеження, форма якого затверджена наказом від 28.04.2004 року за № 95 Міністерством праці та соціальної політики України, з чого слід зробити висновок про наявність бездіяльності зі сторони відповідача, позаяк самого обстеження не проводилось, акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї не складався. Крім цього, вимоги в частині стягнення моральної немайнової шкоди не є аргументовані, суд з матеріалів справи не вбачає наявності такої та відновлення порушеного права буде достатньою сатисфакцією. Відтак, судом першої інстанції **неправильно застосовано норми матеріального та процесуального права**, які призвели до неправильного вирішення справи, а також наявна невідповідність висновків суду обставинам справи (№ рішення в ЄДРСР 58372320).*

Аналіз судової практики у справах, в яких залишено без розгляду позовну заяву, у разі, коли позивач повторно не прибув у попереднє судове засідання чи у судове засідання без поважних причин, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності, свідчить про наявність помилок, що стали підставою для скасування судових рішень.

Так, відповідно до пункту 4 частини першої статті 155 КАС України позовна заява залишається без розгляду, якщо позивач повторно не прибув у попереднє судове засідання чи у судове засідання без поважних причин, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності. Вказані приписи кореспондуються з приписами частини третьої статті 128 КАС України. Відповідно до частини другої статті 122 КАС України судовий розгляд адміністративної справи здійснюється в судовому засіданні з викликом осіб, які беруть участь у справі, після закінчення підготовчого провадження.

Однак необхідно враховувати, що у разі застосування скороченого провадження в адміністративних справах, суддя розглядає справу без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі. За результатами розгляду справи у скороченому провадженні суддя, оцінивши повідомлені позивачем, відповідачем обставини, за наявності достатніх підстав приймає законне судове рішення. У разі недостатності повідомлених позивачем обставин або якщо за результатами розгляду поданого відповідачем заперечення суд прийде до висновку про неможливість ухвалення законного судового рішення без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі, суд розглядає справу за загальними правилами цього Кодексу, про що постановляє ухвалу, яка не підлягає оскарженню.

*Так, ухвалою Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 08.09.2016 року позов Данилова С.А. до Стрийського об'єднаного управління Пенсійного фонду України про зобов'язання до вчинення дій залишено без розгляду у зв'язку із повторною неявкою позивача у судове засідання без поважних причин.*

*Ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 09.11.2016 року дану ухвалу скасовано та направлено справу для продовження розгляду, так як у даній справі не підлягає застосуванню п. 4 ч. 1 ст. 155 КАС України, оскільки ухвалою від 25.07.2016 року суд першої інстанції відкрив скорочене провадження. За таких обставин колегія суддів вважає, що суд першої інстанції дійшов помилкового висновку про залишення позову без розгляду у зв'язку з повторною неявкою позивача без поважних причин, оскільки в порядку скороченого провадження суддею розглядається справа одноособово без проведення судового засідання та виклику осіб, які беруть участь у справі. Відтак, ухвала була **прийнята із порушенням норм процесуального права** (№ рішення в ЄДРСР 62689931).*

При здійсненні узагальнення судової практики встановлено, що виникають труднощі при визначенні судової юрисдикції.

Зазвичай заяву не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, якщо спірні правовідносини не є публічно-правовими або у спорі відсутній суб'єкт владних повноважень, або взагалі відсутній спір, тобто розгляд справи за заявою не належить до компетенції адміністративних судів, визначеної статтею 17 з урахуванням пункту 1 частини першої статті 3, статей 4 і 21 КАС України.

Разом із тим якщо в порядку адміністративного судочинства не належить розглядати лише частину вимог позовної заяви, то суддя адміністративного суду (однією або двома ухвалами) відкриває провадження у справі у підсудній йому частині, а щодо решти вимог - відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі за такими вимогами.

*Так, постановою Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 28.11.2013 року в задоволенні адміністративного позову Ломаги І.В. до Лисовицької сільської ради Стрийського району, Онаць С.Я. про визнання протиправним та скасування рішення відмовлено у зв'язку з тим, що права позивача не порушені, тому відновленню не підлягають.*

*Ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 17.05.2016 року вищезгадану постанову скасовано, а провадження у справі закрито, оскільки суд дійшов помилкового висновку, що позов, предметом якого є перевірка правильності формування волі однієї зі сторін стосовно розпорядження землею та передачі відповідних прав щодо неї, може бути розглянуто за правилами КАС. Колегія суддів прийшла до висновку, що після оформлення відповідно до чинного законодавства права власності на земельну ділянку виник спір про право цивільне, а відтак, і захищати свої права та інтереси особи повинні у способи, визначені у ст. 152 ЗК України та 16 ЦК України (№ рішення в ЄДРСР 57755483).*

*Аналогічного висновку дійшов Львівський апеляційний адміністративний суд у справі за позовом Берник М.В., Каваціва В.С. до виконавчого комітету Стрийської міської ради Львівської області, треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору – Дуб Н.Б., Мотіна Г.Б. про скасування рішення, зазначивши, що спори щодо приміщень будинку є спорами щодо права власності на них, відтак, дана справа не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, а постанова Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 14.05.2013 року **прийнята з порушенням норм матеріального та процесуального права**, що призвело до неправильного вирішення справи, а тому її слід скасувати і закрити провадження у справі (ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 29.11.2016 року, № в ЄДРСР 63131982).*

Відповідно до ч. 1 ст. 181 КАС України учасники виконавчого провадження (крім державного виконавця) та особи, які залучаються до проведення виконавчих дій, мають право звернутися до адміністративного суду з позовною заявою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби порушено їхні права, свободи чи інтереси, а також якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб.

Частиною 4 статті 82 Закону України «Про виконавче провадження» встановлено, що рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця або іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання судового рішення можуть бути оскаржені сторонами до суду, який видав виконавчий документ, а іншими учасниками виконавчого провадження та особами, які залучаються до проведення виконавчих дій, - до відповідного адміністративного суду в порядку, передбаченому законом.

Відповідно до статті 25 Закону України «Про виконавче провадження» державний виконавець зобов'язаний прийняти до виконання виконавчий документ і відкрити виконавче провадження, якщо не закінчився строк пред'явлення такого документа до виконання, він відповідає вимогам, передбаченим цим Законом, і пред'явлений до виконання до відповідного органу державної виконавчої служби. Державний виконавець протягом трьох робочих днів з дня надходження до нього виконавчого документа виносить постанову про відкриття виконавчого провадження.

*Так, постановою Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 29.02.2016 року задоволено адміністративний позов військової частини А-4324 до державного виконавця Пустомитівського районного управління юстиції про оскарження дій державного виконавця. Визнано дії державного виконавця Відділу державної виконавчої служби Пустомитівського районного управління юстиції Львівської області протиправними та скасовано постанови державного виконавця Відділу державної виконавчої служби Пустомитівського районного управління юстиції Львівської області про відкриття*



виконавчого провадження від 16 грудня 2015 року та про повернення виконавчого документу стягувачу від 22 грудня 2015 року.

Зазначена постанова була оскаржена в апеляційному порядку.

Проаналізувавши матеріали справи, суд апеляційної інстанції прийшов до висновку, що Шумейда А.Д. мав право пред'явити виконавчий лист №2а-15/08 до виконання протягом одного року з моменту отримання ним вказаного виконавчого листа, який мав бути повернутий йому державним виконавцем разом з Постановою про повернення виконавчого документа стягувачеві, оформленої та направленої в установленому законодавством порядку.

В матеріалах справи відсутній доказ направлення рекомендованого листа на адресу Шумейди А.Д. та повідомлення про його вручення з відміткою про отримання Шумейдою А.Д., водночас до матеріалів справи долучено лист відділу ДВС Пустомитівського РУЮ № 7716 від 21 червня 2016, відповідно до якого Постанову про повернення виконавчого документа стягувачеві отримано Шумейдою А.Д. лише в грудні 2015 року, оскільки державний виконавець Фарат І.М., в якого на виконанні перебувало виконавче провадження № 31723103, був звільнений та належним чином не скерував виконавчий документ.

Відтак, приймаючи оскаржені постанови, відповідач діяв в межах та на виконання покладених на нього повноважень та обов'язків, а тому відсутні підстави для скасування таких постанов.

Постановою Львівського апеляційного адміністративного суду від 06.12.2016 року скасовано постанову Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 29.02.2016 року та прийнято нову, якою в задоволенні адміністративного позову відмовлено, оскільки судом першої інстанції було неправильно встановлено обставини справи та **ухвалено судове рішення з порушенням норм матеріального та процесуального права** (№ рішення в ЄДРСР 63321898).

Відповідно до статті 71 КАС України кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, а суд згідно зі статтею 86 КАС України оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні.

Відповідно до ст. 89 Закону України «Про виконавче провадження» у разі невиконання без поважних причин у встановлений державним виконавцем строк рішення, що зобов'язує боржника виконати певні дії, та рішення про поновлення на роботі державний виконавець виносить постанову про накладення штрафу на боржника - фізичну особу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на посадових осіб - від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на боржника - юридичну особу - від сорока до шістдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та встановлює новий строк виконання.

Поважними причинами визнаються обставини, які є об'єктивно непереборними та не залежать від волевиявлення сторони і пов'язані з дійсними істотними перешкодами чи труднощами, що не уможливлювали виконання рішення суду.

Так, постановою Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 24 листопада 2015 року частково задоволено адміністративний позов Головного управління ПФУ у Львівській області до Головного територіального управління юстиції у Львівській області, Управління державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції у Львівській області, третя особа – Короленко А.В. про визнання дій протиправними та скасування постанови про накладення штрафу. Визнано протиправними дії старшого державного виконавця відділу примусового виконання рішень Управління державної виконавчої служби Головного територіального управління у Львівській області Павлишина Т.І. щодо винесення постанови серії ВП № 47464093 від 02.07.2015 р. про накладення на позивача штрафу в розмірі 1020 грн. Скасовано постанову старшого державного виконавця відділу примусового виконання рішень Управління державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції у Львівській області

Павлишина Т.І. серії ВП № 47464093 від 02.07.2015р. про накладення на позивача штрафу в розмірі 1020 грн. У задоволенні решити позовних вимог відмовлено.

Постановою Львівського апеляційного адміністративного суду від 10.03.2016 року постанову Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 24.11.2015 року у справі №456/3090/15-а скасовано та прийнято нову, якою в задоволенні адміністративного позову відмовлено повністю. У постанові колегія суддів зазначає, що при обчисленні розміру пенсії враховуються надбавки, що носять постійний характер і відносяться до щомісячних додаткових видів грошового забезпечення. Сума грошового забезпечення є складовою частиною суми отримуваного Короленком А.В. грошового забезпечення та відповідно має враховуватись при обчисленні пенсії за вислугу років. Судом встановлено, що боржником невірно проведено обчислення пенсії, а саме: при обчисленні пенсії враховані додаткові види грошового забезпечення лише за 19 місяців, а не за 24, як передбачено постановою суду, тобто не в повному обсязі. Боржником, в межах наданих йому повноважень, рішення суду не виконано, тому старшим державним виконавцем відділу примусового виконання рішень управління ДВС ГТУЮ у Львівській області Павлишиним Т.І. 02.07.2015 року правомірно винесено постанову ВП №47464093 про накладення штрафу в розмірі 1020,00 грн. Таким чином, суд першої інстанції, задовольняючи частково адміністративний позов, прийшов до помилкового висновку, оскільки не взяв до уваги зазначені обставини та не надав їм належної оцінки, відтак **порушив норми матеріального права** (№ рішення в ЄДРСР 56456210).

Згідно з частинами 2, 3 ст. 2 КАС України до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Зі змісту наведених правових норми вбачається, що судовому захисту підлягають лише порушені права, свободи та інтереси фізичних або права та інтереси юридичних осіб.

Так, постановою Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 02 серпня 2016 року частково задоволено позов Лабусевич М.Т. до Стрийської міської ради, Управління праці та соціального захисту населення Стрийської міської ради про визнання права щодо перерахунку допомоги одинокій матері та зобов'язання вчинити дії. Визнано за Лабусевич М.Т. право на перерахунок з січня 2016 року одержуваної нею допомоги на дітей одиноким матерям у зв'язку із зміною порядку визначення її розміру, відповідно до ч. 1 ст. 18-1 Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми».

Постанова суду першої інстанції мотивована тим, що позивач звернулася 25 січня 2016 року до управління праці та соціального захисту населення Стрийської міської ради із заявою та необхідними документами, передбаченими постановою КМУ № 1181 від 25.12.2015 року «Порядок призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми», а тому за нею слід визнати право на перерахунок з січня 2016 року одержуваної нею соціальної допомоги на дітей одиноким матерям відповідно до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми».

Разом з тим, суд першої інстанції вважає, що в задоволенні позовної вимоги про зобов'язання Стрийську міську раду розглянути скаргу Лабусевич М.Т. від 25.01.2016 року на дії спеціаліста управління праці та соціального захисту населення Стрийської міської ради

Притули Г.І. слід відмовити, оскільки секретарем Стрийської міської ради Н.Канівець заяву Лабусевич М.Т. від 25.01.2016 року про продовження виплати їй допомоги як одинокій матері було скеровано на розгляд до управління праці та соціального захисту населення Стрийської міської ради і згідно листа управління праці та соціального захисту населення Стрийської міської ради від 27.01.2016 року № Л-18/04-20 Лабусевич М.Т. така відповідь була надана.

При перегляді даної постанови суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що така прийнята з помилковим застосуванням норм **матеріального права**, а висновки суду першої інстанції не відповідають фактичним обставинам справи. Судом першої інстанції не було враховано, що управління праці та соціального захисту населення Стрийської міської ради при розгляді скарги Лабусевич М.Т. грубо порушено вимоги ст.ст. 18, 19 Закону України «Про звернення громадян» - подану скаргу розглянуто однобічно, без з'ясування обставин, зазначених у скарзі, в зв'язку з чим позовні вимоги в зазначеній частині є обґрунтованими, підставними і такими, що підлягають до задоволення.

Крім цього, на думку суду апеляційної інстанції, позовні вимоги в частині зобов'язання управління праці та соціального захисту населення Стрийської міської ради заповнити два примірники реквізитів поданої заяви від 25.01.2016 року, один з яких надіслати Лабусевич М.Т. також є підставними та підлягають до задоволення.

Пред'явлені позивачем вимоги про визнання права на перерахунок з січня 2016 року одержуваної допомоги на дітей одиноким матерям у зв'язку із зміною порядку визначення її розміру та визнання за нею права на звернення 25.01.2016р. із заявою про перерахунок такої допомоги не гарантуватиме дотримання і захист прав, свобод чи інтересів позивача від порушень з боку суб'єкта владних повноважень, у зв'язку з чим у задоволенні таких слід відмовити.

За таких обставин, суд апеляційної інстанції вважає рішення суду першої інстанції незаконним, прийнятим з помилковим застосуванням **норм матеріального права**, в зв'язку з чим його слід скасувати та постановити нове рішення, яким позов задовольнити частково (постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 04.10.2016 року, № рішення в ЄДРСР 61815010).

Також слід звернути увагу на наступне судове рішення, яке прийнято з порушенням норм матеріального права.

Позивач Лабусевич М.Т. звернулася до суду з адміністративним позовом до Управління праці та соціального захисту населення Стрийської міської ради Львівської області про зобов'язання вчинити дії.

Позовні вимоги мотивувала тим, що відповідно до заяв про надання пільг багатодітній сім'ї та декларації про доходи пільговика їй надано право на отримання пільг з оплати житлово-комунальних послуг у межах середніх норм споживання з 01 липня 2015 року до 31 грудня 2015 року на чотирьох осіб. Однак, Гарасим Л.С., як непрацездатна мати, не включена до членів сім'ї пільговика, хоча відповідно до Порядку надання пільг окремим категоріям громадян з урахуванням середньомісячного сукупного доходу сім'ї, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 389 від 04 червня 2015 року, непрацездатні батьки входять до кола осіб, на яких поширюються пільги.

Постановою Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 04 серпня 2016 року адміністративний позов було задоволено повністю у відповідності до обсягу та змісту пред'явлених позовних вимог.

При перегляді вищезгаданої постанови колегія суддів не погодилася із висновком суду першої інстанції про те, що Гарасим Л.С., як один із непрацездатних батьків, входить до кола осіб, на яких поширюються пільги відповідно до Закону України «Про охорону дитинства». При цьому колегія суддів апеляційного суду вважає, що саме Законом України «Про охорону дитинства» визначено коло осіб, що входять до складу багатодітної сім'ї, яка має право на пільги за соціальною ознакою. Також, пункт 2 Порядку надання пільг окремим категоріям громадян з урахуванням середньомісячного сукупного доходу сім'ї передбачає, що до членів сім'ї пільговика під час надання пільг належать особи, на яких поширюються пільги саме згідно із законодавчими актами, зазначеними у пункті 2 Порядку.

Постановою Львівського апеляційного адміністративного суду від 08.12.2016 року постанову Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 04 серпня 2016 року скасовано та прийняти нову постанову, якою в задоволенні адміністративного позову Лабусевич М.Т. до Управління праці та соціального захисту населення Стрийської міської ради Львівської області про зобов'язання вчинити дії відмовлено, оскільки суд першої інстанції **порушив норми матеріального права**, яке визначає право осіб на отримання пільг в розумінні Закону України «Про охорону дитинства», внаслідок чого прийшов до помилкового висновку про задоволення позовних вимог (№ рішення в ЄДРСР 63334799).

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом.

Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом.

Види та порядок обмеження доступу до інформації передбачено статтею 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», відповідно до частини 5 якої не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно.

Відповідно до ст. 202 КАС України суд апеляційної інстанції скасовує судові рішення та ухвалює нове, коли має місце зокрема неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи, недоведеність таких обставин, невідповідність висновків суду обставинам справи та порушення норм матеріального або процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи чи питання.

Так, постановою Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 15 липня 2016 року в задоволенні позовних вимог Василюва Т.І. до Дулібської сільської ради про оскарження діяльності розпорядника публічної інформації відмовлено. Суд виходив з того, що заява Василюва Т.І., з якою він 22.12.2015 року звернувся в Дулібську сільську раду, не є депутатським запитом, оскільки остання не відповідає вимогам ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» та наказу МЮУ № 414/5 від 21.06.2007 року «Про пам'ятку щодо організації роботи із запитами та запитаннями депутатів місцевих рад».

При перегляді даного рішення колегія суддів дійшла висновку, що за зверненнями позивача від 16.11.2015 року та 22.11.2015 року відповідач зобов'язаний був надати повну інформацію, так як це є публічна інформація і надання її розпорядником є обов'язковим, адже в актах та проектах актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування не може бути обмежено доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном. Аргументи місцевого суду, що депутатські запити не відповідали процедурі, слід розглянути в тому ракурсі, що виходячи з їх змісту, вони містять в собі саме запит на отримання публічної інформації. Те, що такі запити направлені у вигляді депутатських звернень, ніяким чином не позбавляє розпорядника запитуваної інформації обов'язку розглянути їх у відповідності із вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації», так як першочергове значення має те, відповідно до якого нормативного акту направлений цей запит, а не його формальна назва. Щодо звернення від 04.01.2016 року, то таке вирішується в порядку визначеному Регламентом і ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», тому в задоволенні вимог у цій частині слід відмовити.

Постановою Львівського апеляційного адміністративного суду від 24.10.2016 року вищезгадану постанову скасовано та прийнято нову постанову, якою позовні вимоги Василюва Т.І. до Дулібської сільської ради про оскарження діяльності розпорядника публічної інформації задоволено частково, визнано відмову в доступі до публічної інформації протиправною та зобов'язано Дулібську сільську раду Стрийського району Львівської області надати повну відповідь згідно Закону України «Про доступ до публічної інформації»

на запити Василюва Т.І. від 16 листопада 2015 року та 22 грудня 2015 року, в решті позовних вимог відмовлено (№ рішення в ЄДРСР 62371017).

### **Висновки і пропозиції**

З проведеного аналізу причин перегляду судових рішень в адміністративних справах Львівським апеляційним адміністративним судом вбачається, що судді Стрийського міськрайонного суду Львівської області неоднозначно розуміють правову природу спірних правовідносин, а через це неправильно застосовують при вирішенні спорів норми матеріального права, а також в окремих випадках неправильно тлумачать підстави для залишення позовних заяв без руху, і як наслідок, неправильно застосовують норми процесуального права.

Проведеним аналізом встановлено, що типовими помилками суддів при розгляді адміністративних справ є неправильне застосування норм матеріального і процесуального права.

Негативною і спрямованою на ухилення від розгляду справ видається практика необґрунтованого залишення позовних заяв без руху.

Проведений аналіз причин перегляду судових рішень в адміністративних справах суду першої інстанції дає підставу зробити висновок про доцільність продовження практики узагальнення застосування норм матеріального та процесуального права, доведення цих узагальнень до відома суддів місцевих адміністративних судів та покращення у зв'язку з цим якості розгляду судових справ.

**Суддя**

**Л.В.Гула**