

**Львівський апеляційний адміністративний суд**

**Узагальнення**

причин скасування та зміни судових рішень

Закарпатського окружного адміністративного суду та

місцевих загальних судів Закарпатської області

як адміністративних судів

у 2016 році

*проведено на виконання п.4.3 Плану роботи*

*Львівського апеляційного адміністративного суду*

*на перше півріччя 2017 року*

ЛЬВІВ

2017

**План**

**Вступ** 3

**РОЗДІЛ І** Судова статистика місцевих адміністративних судів Львівського апеляційного адміністративного округу.

1.1. Апеляційний перегляд постанов місцевих адміністративних судів 4

1.2. Апеляційний перегляд ухвал місцевих адміністративних судів 10

**РОЗДІЛ ІІ** Аналіз причин скасування та зміни судових рішень Закарпатського окружного адміністративного суду. 14

2.1. Приклади скасування судових рішень з причин порушення правил юрисдикційної та предметної підсудності адміністративних справ. 15

2.2. Приклади скасування судових рішень з причин порушення норм матеріального права в контексті правових позицій, викладених у інформаційних листах Вищого адміністративного суду України та судових рішеннях Верховного Суду України. 22

2.3. Приклади скасування судових рішень з причин порушення норм процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи. 26

2.4. Приклади адміністративних справ, на які поширюються скорочені строки розгляду, що були розглянуті Закарпатським окружним адміністративним судом з порушенням встановлених законом строків розгляду. 31

**РОЗДІЛ ІІI** Аналіз діяльності місцевих загальних судів Закарпатської області як адміністративних судів. 33

3.Аналіз причин скасування та зміни судових рішень місцевих загальних судів Закарпатської області як адміністративних судів. 33

3.1. Приклади скасування судових рішень з причин порушення правил юрисдикційної та предметної підсудності адміністративних справ. 30

3.2. Приклади скасування судових рішень з причин порушення норм матеріального права в контексті правових позицій, викладених у інформаційних листах Вищого адміністративного суду України та судових рішеннях Верховного Суду України. 37

3.3. Приклади скасування судових рішень з причин порушення норм процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи. 41

3.4. Приклади адміністративних справ, на які поширюються скорочені строки розгляду, що були розглянуті місцевими загальними судами Закарпатської області як адміністративними судами з порушенням встановлених законом строків розгляду. 46

Висновки. 47

**Вступ**

Узагальнення проведено на виконання п.4.3 Плану роботи Львівського апеляційного адміністративного суду на перше півріччя 2017 року, затвердженого головою Львівського апеляційного адміністративного суду Богаченком С.І. 30 грудня 2016 року.

Метою аналізу є встановлення тенденцій та характерних особливостей діяльності Закарпатського окружного адміністративного суду та місцевих загальних судів Закарпатської області як адміністративних судів, вивчення найбільш поширених помилок при застосуванні норм матеріального та процесуального права, що допускаються суддями при ухваленні судових рішень в адміністративних справах, аналіз причин скасування та зміни судових рішень упродовж 2016 року, виявлення складних та спірних питань у судовій практиці й законодавстві, підготовка пропозицій для забезпечення правильного та однакового застосування суддями норм права у правозастосовчій діяльності суду.

*Мета аналізу передбачає розв’язання таких завдань:*

1. провести аналіз судової статистики Закарпатського окружного адміністративного суду та місцевих загальних судів Закарпатської області як адміністративних судів;
2. провести аналіз причин скасування та зміни судових рішень Закарпатського окружного адміністративного суду та місцевих загальних судів Закарпатської області як адміністративних судів, виокремити приклади скасування судових рішень з наступних підстав:

* порушення норм матеріального права в контексті правових позицій, викладених у інформаційних листах Вищого адміністративного суду України та судових рішеннях Верховного Суду України;
* порушення правил підсудності, що призвело до вирішення справи неповноважним судом;
* порушення норм процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи.

1. виокремити приклади адміністративних справ, на які поширюються скорочені строки розгляду, що були розглянуті Закарпатським окружним судом та місцевими загальними судами Закарпатської області як адміністративними судами з порушенням встановлених законом строків розгляду (ст.ст. 181 - 183, 183-2 – 183-5 КАС України).

Узагальнення проведено на підставі офіційних статистичних даних Львівського апеляційного адміністративного суду, Закарпатського окружного адміністративного суду та 13 місцевих загальних судів Закарпатської області, зокрема: 11 районних (Берегівський, Великоберезнянський, Виноградівський, Воловецький, Іршавський, Міжгірський, Перечинський, Рахівський, Свалявський, Тячівський, Хустський) та 2 міськрайонного (Мукачівський, Ужгородський), а також судових рішень вказаних судів, інформаційних листів та практики Вищого адміністративного суду України та Верховного Суду України.

**РОЗДІЛ І Судова статистика місцевих адміністративних судів Львівського апеляційного адміністративного округу**

**1.1. Апеляційний перегляд постанов місцевих адміністративних судів**

Загалом, в апеляційному порядку Львівським апеляційним адміністративним судом розглянуто справ за апеляційними скаргами на постанови адміністративних судів у 2016 році – 10 536 [15 915 в 2015 році] або 84% [81,5% в 2015 році] від кількості усіх справ за апеляційними скаргами на постанови судів першої інстанції, що перебували на розгляді (12 550 [19 532 в 2015 році]).

Звідси випливає, що відносний показник переглянутих справ за апеляційними скаргами на постанови адміністративних судів першої інстанції зріс порівняно з 2015 роком на 2,5%.

З 6 938 [14 537 в 2015 році] справ, у яких закінчено апеляційне провадження за апеляційними скаргами на постанови адміністративних судів, подані апеляційні скарги задоволено (скасовано та змінено апеляційною інстанцією) у 2 298 [4 026 в 2015 році] справах, що у відсотковому відношенні складає 33,1% [27,7% в 2015 році] справ даного різновиду, в яких закінчено апеляційне провадження. Цей показник свідчить про невелике збільшення питомої ваги винесених адміністративними судами постанов, в яких невірно чи неоднозначно застосовано норми матеріального та процесуального права. Звітні дані свідчать, що у 2016 році скасовано та змінено третину переглянутих постанов судів першої інстанції проти більше чверті у аналогічному періоді минулого року. Тому, необхідно продовжувати надавати роз’яснення, методичну допомогу судам нижчого рівня, виробити єдину судову практику щодо вирішення окремих категорій адміністративних справ, проводити навчання суддів щодо вирішення тих чи інших різновидів адміністративних спорів.

Апеляційне провадження закрито у 23 [70 в 2015 році] справах щодо переглянутих постанов судів першої інстанції або 0,3% [0,5% в 2015 році] від тих, апеляційний розгляд у яких закінчено. Відбулось зменшення показника справ, у яких провадження закрито, у порівнянні з минулорічним звітним періодом.

З 6 938 [14 537 в 2015 році] справ, у яких закінчено апеляційне провадження за апеляційними скаргами на постанови адміністративних судів, 39 [203 в 2015 році] постанов судів першої інстанції визнано нечинними або 0,6% [1,4% в 2015 році].

Окремому аналізу підлягають адміністративні справи, у яких постанови судів першої інстанції за наслідками їх перегляду були скасовані апеляційним адміністративним судом.

Загальна кількість таких справ у звітному періоді склала 2 216 [3 748 в 2015 році] справ або 31,9% [25,8% в 2015 році] справ, у яких закінчено апеляційний розгляд щодо постанов судів першої інстанції (6 938 [14 537 в 2015 році]).

Наслідками скасування постанов судів першої інстанції є:

закриття провадження у справі – 374 [404 в 2015 році] адміністративні справи (16,9% [10,8% в 2015 році] скасованих постанов);

залишення позовної заяви без розгляду – 39 [74 в 2015 році] адміністративних справ (1,8% [2% в 2015 році]);

прийняття нової постанови – 1 803 [3 268 в 2015 році] або 81,3% [87,2% в 2015 році];

прийняття нової ухвали (внаслідок скасування постанови суду першої інстанції про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами – 0 [1 в 2015 році] ухвал (0% [0,007% в 2015 році]).

**Таблиця 1**

**Результати перегляду апеляційним адміністративним судом справ за апеляційними скаргами, де *постанови місцевих загальних судів як адміністративних судів скасовано***

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Область** | | **Кількість переглянутих постанов** | | | | **Питома вага від усіх переглянутих постанов місцевих загальних судів регіону** | | | | **Кількість скасованих постанов** | | | | **Питома вага скасованих постанов (гр.5-6 до гр. 1-2)** | | | |
| 2015 рік | | 2016 рік | | 2015 рік | | 2016 рік | | 2015 рік | | 2016 рік | | 2015 рік | | 2016 рік | |
|
| **А** | | **1** | | **2** | | **3** | | **4** | | **5** | | **6** | | **7** | | **8** | |
| **ВОЛИНСЬКА** | **2 173** | | **407** | | **39,2%** | | **17,6%** | | **555** | | **128** | | **25,5%** | | **31,4%** | |
| **ЗАКАРПАТСЬКА** | **417** | | **294** | | **7,5%** | | **12,7%** | | **185** | | **129** | | **44,4%** | | **43,9%** | |
| **ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА** | **1 272** | | **546** | | **22,9%** | | **23,7%** | | **476** | | **265** | | **37,4%** | | **48,5%** | |
| **ЛЬВІВСЬКА** | **1 210** | | **803** | | **21,8%** | | **34,8%** | | **474** | | **368** | | **39,2%** | | **45,8%** | |
| **ТЕРНОПІЛЬСЬКА** | **478** | | **258** | | **8,6%** | | **11,2%** | | **156** | | **115** | | **32,6%** | | **44,6%** | |
| **ВСЬОГО** | **5 550** | | **2 308** | | **100%** | | **100%** | | **1 846** | | **1 005** | | **33,3%** | | **43,5%** | |

Необхідно відмітити, що загалом у звітному періоді наявна тенденція до суттєвого збільшення частки (на 10,2%) скасованих постанов місцевих загальних судів серед переглянутих Львівським апеляційним адміністративним судом (таблиця 1) та до зростання відсотка (на 4,9%) скасованих постанов окружних адміністративних судів, що перебувають у територіальній юрисдикції Львівського апеляційного адміністративного суду, по відношенню до переглянутих апеляційною інстанцією (таблиця 2).

**Таблиця 2**

**Результати перегляду апеляційним адміністративним судом справ за апеляційними скаргами, де *постанови окружних адміністративних судів скасовано***

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Область** | **Кількість переглянутих постанов** | | **Питома вага від усіх переглянутих постанов окружних адміністративних регіону** | | **Кількість скасованих постанов** | | **Питома вага скасованих постанов (гр.5-6 до гр. 1-2)** | |
| 2015 рік | 2016 рік | 2015 рік | 2016 рік | 2015 рік | 2016 рік | 2015  рік | 2016  рік |
|
| **А** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** | **6** | **7** | **8** |
| **ВОЛИНСЬКА** | **1 357** | **918** | **15,8%** | **20,4%** | **264** | **207** | **19,5%** | **22,5%** |
| **ЗАКАРПАТСЬКА** | **958** | **394** | **11,1%** | **8,7%** | **219** | **118** | **22,9%** | **29,9%** |
| **ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА** | **1 289** | **693** | **15%** | **15,4%** | **295** | **190** | **22,9%** | **27,4%** |
| **ЛЬВІВСЬКА** | **4 026** | **1 984** | **46,8%** | **44%** | **857** | **529** | **21,3%** | **26,7%** |
| **ТЕРНОПІЛЬСЬКА** | **976** | **519** | **11,3%** | **11,5%** | **246** | **165** | **25,2%** | **31,8%** |
| **ВСЬОГО** | **8 606** | **4 508** | **100%** | **100%** | **1 881** | **1 209** | **21,9%** | **26,8%** |

Серед основних підстав для скасування судового рішення та ухвалення апеляційним судом нового рішення (1803 [3268 в 2015 році] відповідно до ст.202 КАС України або 81,4% [87,2% в 2015 році] серед усіх скасованих 2216 [3748 в 2015 році] постанов були:

неповнота з’ясування судом обставин, що мають значення для справи (п.1 ч.1 ст.202 КАС України) – прийнято 70 [43 в 2015 році] постанов або 3,9% [1,3% в 2015 році] (з 1803 [3268 в 2015 році]);

порушення норм матеріального та процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи (п.4 ч.1 ст.202 КАС України) – скасовано 1711 [3198 в 2015 році] постанов або 94,9% [97,9% в 2015 році] (з 1803 [3268 в 2015 році]);

недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції вважав встановленими (п.2 ч.1 ст.202 КАС України) – прийнято 9 [0 в 2015 році] постанов або 0,5% [0% в 2015 році] (з 1803 [3268 в 2015 році]);

невідповідність висновків суду обставинам справи (п.3 ч.1 ст.202 КАС України) – прийнято 13 [27 в 2015 році] постанов або 0,7% [0,8% в 2015 році] (з 1803 [3268 в 2015 році]).

Серед підстав для скасування судового рішення із залишенням позовної заяви без розгляду (39 [74 в 2015 році] відповідно до ч.1 ст.203 КАС України або 1,8% [2% в 2015 році] усіх скасованих 2216 [3748 в 2015 році] постанов) були:

надходження клопотання позивача про відкликання позовної заяви – 2 [0 в 2015 році] справи або 0,09% [0% в 2015 році] усіх скасованих постанов;

залишення позивачем до закінчення судового розгляду судового засідання без поважних причин і не звернення до суду із заявою про судовий розгляд за його відсутності – 1 [0 в 2015 році] справа або 0,06% [0% в 2015 році] усіх скасованих постанов;

подання позивачем з пропущенням встановленого законом строку звернення до адміністративного суду і суд не знайшов підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними – 35 справ або 1,9% [70 в 2015 році або 1,9%] усіх скасованих постанов.

Судове рішення скасовано із закриттям провадження у справі (374 [404 в 2015 році] постанови відповідно до ч.1 ст.203 КАС України або 20,7% [12,4% в 2015 році] усіх скасованих 1803 [3268 в 2015 році] постанов) у зв’язку із:

неналежністю розглядати справу в порядку адміністративного судочинства (п.1 ч.1 ст.157 КАС України) – скасовано 351 постанову або 19,5% [354 в 2015 році або 10,8%] з усіх скасованих постанов.

Частка скасованих постанов із закриттям провадження – 374 [404 в 2015 році] адміністративні справи (16,9% [10,8% в 2015 році] скасованих постанов) у справі на підставі порушення юрисдикції щодо вирішення судами першої інстанції адміністративних справ зросла в 1,7 разу у порівнянні з минулорічним звітним періодом.

Переважаюча частка серед скасованих з цієї підстави постанов у справах зі спорів щодо: - забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування, - реалізації публічної фінансової політики (за позовами фізичних осіб до уповноважених осіб Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на ліквідацію банків щодо не включення цих фізосіб до переліку вкладників банку, які мають право на відшкодування коштів за вкладами за рахунок Фонду гарантування вкладів фізичних осіб в порядку передбаченому ч.1 ст.26 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» та зобов’язання включення таких до переліку вкладників банків, які мають право на відшкодування коштів за вкладами за рахунок Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Суд апеляційної інстанції, посилаючись на правові позиції Верховного Суду України, викладені в Постановах від 16 лютого 2016 року у справі №21-4846а15 та від 15 червня 2016 року у справі №21-286а16, вважав, що такі справи не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства);

відмовою позивача від адміністративного позову (п.2 ч.1 ст.157 КАС України) - 10 справ або 0,6% [13 в 2015 році або 0,4%] усіх скасованих постанов;

примиренням сторін (п.3 ч.1 ст.157 КАС України) - 2 справи або 0,1% [11 в 2015 році або 0,3%] усіх скасованих постанов;

наявністю таких, що набрали законної сили, постанови чи ухвали суду з того самого спору і між тими самими сторонами (п.4 ч.1 ст.157 КАС України) – 4 справи або 0,2% [17 в 2015 році або 0,5%] усіх скасованих постанов;

у разі смерті особи або оголошення в установленому порядку померлою особи, яка була стороною у справі, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва, або ліквідації підприємства, установи, організації, які були стороною у справі (п.5 ч.1 ст.157 КАС України) – 5 справ або 0,3% [8 в 2015 році або 0,2%] усіх скасованих постанов.

Також впродовж 2016 року Львівським апеляційним адміністративним судом змінено 82 [278 в 2015 році] постанови або 1,2% [1,9% в 2015 році] постанов, у яких закінчено апеляційний розгляд.

Причиною зміни судом апеляційної інстанції 90,2% [95,3% в 2015 році] постанов судів першої інстанції є помилкове застосування норм матеріального чи процесуального права відповідно до ч.1 п.1 ст.201 КАС України.

**Таблиця 3**

**Результати перегляду апеляційним адміністративним судом справ за апеляційними скаргами, де *постанови місцевих загальних судів як адміністративних судів змінено***

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Область** | **Кількість переглянутих постанов** | | **Питома вага від усіх переглянутих постанов місцевих загальних судів регіону** | | **Кількість змінених постанов** | | **Питома вага змінених постанов (гр.5-6 до гр. 1-2)** | |
| 2015 рік | 2016 рік | 2015 рік | 2016 рік | 2015 рік | 2016 рік | 2015 рік | 2016 рік |
|
| **А** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** | **6** | **7** | **8** |
| **ВОЛИНСЬКА** | **2 173** | **407** | **39,2%** | **17,6%** | **90** | **5** | **4,1%** | **1,2%** |
| **ЗАКАРПАТСЬКА** | **417** | **294** | **7,5%** | **12,7%** | **11** | **6** | **2,6%** | **2%** |
| **ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА** | **1 272** | **546** | **22,9%** | **23,7%** | **40** | **7** | **3,1%** | **1,3%** |
| **ЛЬВІВСЬКА** | **1 210** | **803** | **21,8%** | **34,8%** | **50** | **15** | **4,1%** | **1,9%** |
| **ТЕРНОПІЛЬСЬКА** | **478** | **258** | **8,6%** | **11,2%** | **18** | **7** | **3,8%** | **2,7%** |
| **ВСЬОГО** | **5 550** | **2 308** | **100%** | **100%** | **209** | **40** | **3,8%** | **1,7%** |

Дані звіту форми 22-А свідчать про незначну частку змінених серед переглянутих у 2016 році постанов окружних адміністративних судів, яка залишилась практично на тому самому рівні, що й у минулому році. Про це свідчать дані таблиці 4.

Серед змінених постанов окружних адміністративних судів переважають справи зі спорів з відносин публічної служби (28,9% або 12 з 42), та з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства (21,4% або 9 з 42) [у минулорічному звітному періоді суттєву частку цієї категорії складали справи з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства (29,4%), 14,7% - з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування, а також 14, 7% - з приводу реалізації публічної фінансової політики].

**Таблиця 4**

**Результати перегляду апеляційним адміністративним судом справ за апеляційними скаргами, де *постанови окружних адміністративних судів змінено***

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Область** | **Кількість переглянутих постанов** | | **Питома вага від усіх переглянутих постанов регіону** | | **Кількість змінених постанов** | | **Питома вага змінених постанов (гр.5-6 до гр. 1-2)** | |
| 2015 рік | 2016 рік | 2015 рік | 2016 рік | 2015 рік | 2016 рік | 2015 рік | 2016 рік |
|
| **А** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** | **6** | **7** | **8** |
| **ВОЛИНСЬКА** | **1 357** | **918** | **15,8%** | **20,4%** | **15** | **6** | **1,1%** | **0,7%** |
| **ЗАКАРПАТСЬКА** | **958** | **394** | **11,1%** | **8,7%** | **10** | **3** | **1,0%** | **0,8%** |
| **ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА** | **1 289** | **693** | **15,0%** | **15,4%** | **6** | **8** | **0,5%** | **1,2%** |
| **ЛЬВІВСЬКА** | **4 026** | **1 984** | **46,8%** | **44,0%** | **30** | **16** | **0,7%** | **0,8%** |
| **ТЕРНОПІЛЬСЬКА** | **976** | **519** | **11,3%** | **11,5%** | **7** | **9** | **0,7%** | **1,7%** |
| **ВСЬОГО** | **8606** | **4508** | **100%** | **100%** | **68** | **42** | **0,8%** | **0,9%** |

**1.2. Апеляційний перегляд ухвал місцевих адміністративних судів**

У звітному періоді розглянуто 1803 справи або 90,6% від усіх справ з апеляційними скаргами на ухвали судів першої інстанції, що перебували на розгляді апеляційного суду [у 2015 році – 2781 справа або 90,7% з 3067].

Серед яких у 1082 справах (1081 справа, що відображено у таблиця №5,6 та 1 справа, щодо перегляду рішення Чернівецького окружного адміністративниго суду) -закінчено апеляційний розгляд щодо ухвал судів першої інстанції:

* 105 ухвал (9,7%) про повернення позовної заяви, з яких скасовано 82 ухвали (78,1%) [98 або 58%];
* 84 ухвали (7,7%) про відмову у відкритті провадження у справі. Із них скасовано 31 ухвалу (36,9%) [71 або 50%] та змінено 1 ухвалу (1,2%);
* 134 ухвали (12,4%) про закриття провадження у справі. Із них скасовано 46 ухвал (34,3%) [85 або 42,3%] та змінено 4 ухвали (3%);
* 295 ухвал, або 27,3%, про залишення позовної заяви без розгляду. Із них 172 ухвали, або 58,3%, скасовано [324 або 57,9%];
* 464 ухвали (42,9%) з інших процесуальних питань. Із них скасовано 191 ухвалу (41,2%) [399 або 34,1%] та змінено 3 ухвали (0,6%).

З наведеного вбачається, що найбільша амплітуда співвідношення скасованих до переглянутих Львівським апеляційним адміністративним судом спостерігається щодо ухвал про повернення позовної заяви (78,1% скасованих до переглянутих ухвал даного різновиду) та щодо ухвал про залишення позовної заяви без розгляду (58,3% скасованих до переглянутих ухвал даного різновиду).

Апеляційні скарги задоволено повністю або частково у 530 справах або 47,7% справ (скасовано 522 та змінено 8 справ) у яких закінчено апеляційний розгляд на ухвали судів першої інстанції [у 2015 році – у 986 справах або 42,7%].

Апеляційне провадження закрито у 10 справах або 0,9% від усіх ухвал, провадження у яких закінчено [у 2015 році – у 37 справах або 1,6% ].

Найбільш суттєві показники, пов’язані з апеляційним переглядом ухвал місцевих загальних як адміністративних судів регіону у звітному періоді відображено в таблиці 5.

**Таблиця 5**

**Результати перегляду апеляційним адміністративним судом справ за апеляційними скаргами, де *ухвалу місцевого загального суду як адміністративного суду скасовано***

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Область** | **Кількість переглянутих ухвал** | | **Питома вага від усіх переглянутих ухвал місцевих загальних судів регіону** | | **Кількість скасованих ухвал** | | **Питома вага скасованих ухвал (гр.5-6 до гр. 1-2)** | |
| 2015 рік | 2016 рік | 2015 рік | 2016 рік | 2015 рік | 2016 рік | 2015 рік | 2016 рік |
|
| **А** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** | **6** | **7** | **8** |
| **ВОЛИНСЬКА** | **78** | **39** | **7,1%** | **9%** | **48** | **19** | **61,5%** | **48,7%** |
| **ЗАКАРПАТСЬКА** | **151** | **88** | **13,8%** | **20,2%** | **70** | **54** | **46,4%** | **61,4%** |
| **ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА** | **164** | **70** | **15%** | **16,1%** | **70** | **38** | **42,7%** | **54,3%** |
| **ЛЬВІВСЬКА** | **608** | **196** | **55,6%** | **45,1%** | **331** | **117** | **54,4%** | **59,7%** |
| **ТЕРНОПІЛЬСЬКА** | **93** | **42** | **8,5%** | **9,7%** | **43** | **24** | **46,2%** | **57,1%** |
| **ВСЬОГО** | **1094** | **435** | **100%** | **100%** | **562** | **252** | **51,4%** | **57,9%** |

При цьому варто зазначити, що, спостерігається тенденція щодо зростання відсотка скасованих ухвал по відношенню до переглянутих як в загальному по регіону, так і у більшості областей, що вказує на збільшення порушень місцевими загальними судами першої інстанції норм процесуального права.

Найбільш суттєві показники, пов’язані з апеляційним переглядом ухвал окружних адміністративних судів регіону у звітному періоді відображено в таблиці 6.

**Таблиця 6**

**Результати перегляду апеляційним адміністративним судом справ за апеляційними скаргами, де *ухвалу окружного адміністративного суду* *скасовано***

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Область** | **Кількість переглянутих ухвал** | | **Питома вага від усіх переглянутих ухвал регіону** | | **Кількість скасованих ухвал** | | **Питома вага скасованих ухвал (гр.5-6 до гр. 1-2)** | |
| 2015 рік | 2016 рік | 2015 рік | 2016 рік | 2015 рік | 2016 рік | 2015 рік | 2016 рік |
|
| **А** | **1** | **2** | **3** | **4** | **5** | **6** | **7** | **8** |
| **ВОЛИНСЬКА** | **144** | **77** | **12,6%** | **11,9%** | **43** | **29** | **29,9%** | **37,7%** |
| **ЗАКАРПАТСЬКА** | **133** | **79** | **11,6%** | **12,2%** | **44** | **26** | **33,1%** | **32,9%** |
| **ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА** | **230** | **103** | **20,1%** | **15,9%** | **97** | **54** | **42,2%** | **52,4%** |
| **ЛЬВІВСЬКА** | **546** | **333** | **47,8%** | **51,5%** | **194** | **131** | **35,5%** | **39,3%** |
| **ТЕРНОПІЛЬСЬКА** | **90** | **54** | **7,9%** | **8,4%** | **35** | **30** | **38,9%** | **55,6%** |
| **ВСЬОГО** | **1143** | **646** | **100%** | **100%** | **413** | **270** | **36,1%** | **41,8%** |

Із загальної кількості скасованих апеляційним судом ухвал суду першої інстанції, результати перегляду виглядають наступним чином:

- з постановленням нової ухвали з направленням справи до суду першої інстанції для продовження розгляду справи – у 2016 році – 417 ухвал або 79,9% усіх скасованих ухвал [634 або 64,9%];

- з постановленням нової ухвали - у 2016 році – 97 або 18,6% усіх скасованих ухвал [321 або 32,8%];

Питому частку даної категорії справ складають справи за апеляційними скаргами на ухвали адміністративних судів з питань забезпечення адміністративного позову, роз’яснення судового рішення, окремі ухвали.

- із закриттям провадження у справі – 6 або 1,1% від усіх скасованих ухвал [17 або 1,7%].

- також, судом апеляційної інстанції на підставі ст.202 КАС України винесено 2 постанови щодо перегляду ухвал судів першої інстанції про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами.

Аналізуючи результати перегляду апеляційним судом ухвал суду першої інстанції, слід відзначити, що у звітному періоді зріс відсоток задоволених апеляційних скарг на ухвали адміністративних судів Львівського апеляційного адміністративного округу у порівнянні з минулорічним звітним періодом (з 42,7% до 47,7%), що спонукає до проведення детального аналізу та вжиття дієвих заходів щодо покращення ситуації у вирішенні таких справ.

**Розділ II Аналіз причин скасування та зміни судових рішень Закарпатського окружного адміністративного суду.**

Аналізуючи причини скасування та зміни судових рішень Закарпатського окружного адміністративного суду слід зазначити наступне.

Положеннями статей 201, 202 та 204 Кодексу адміністративного судочинства України встановлюються підстави для зміни та скасування судових рішень.

Зокрема, згідно вимог статті 201 КАС України підставами для зміни постанови або ухвали суду є :

1. правильне по суті вирішення справи чи питання, але із помилковим застосуванням норм матеріального чи процесуального права;
2. вирішення не всіх позовних вимог або питань.

У відповідності до положень статті 202 КАС України підставами для скасування судового рішення є:

1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи;

2) недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції вважає встановленими;

3) невідповідність висновків суду обставинам справи;

4) порушення норм матеріального або процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи або питання, а так само розгляд і вирішення справи неповноважним судом; участь в ухваленні постанови судді, якому було заявлено відвід на підставі обставин, які викликали сумнів у неупередженості судді, і заяву про його відвід визнано судом апеляційної інстанції обґрунтованою; ухвалення чи підписання постанови не тим суддею, який розглянув справу.

Підставами для скасування ухвали суду, яка перешкоджає подальшому провадженню у справі, і направлення справи для продовження розгляду до суду першої інстанції, згідно вимог статті 204 КАС України є:

1) неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи;

2) недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції вважає встановленими;

3) невідповідність висновків суду обставинам справи;

4) порушення норм матеріального чи процесуального права, які призвели до неправильного вирішення питання.

**2.1. Приклади скасування судових рішень з причин порушення юрисдикційної та предметної підсудності адміністративних справ.**

Компетенція адміністративних судів визначена ст. 17 КАС України та поширюється на: спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реа­лізації їх компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Вказаний перелік є вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню або поясненню, навіть опосередковано через інші законодавчі акти.

Загальний аналіз процесуальних норм законодавства України, за якими визначаються юрисдикційна належність та підсудність справ різній судовій спеціалізації, вказує на певні критерії розмежування спорів між ними.

До таких, зокрема, входять такі, як: 1) суб'єктний склад сторін спору; 2) предмет спірних правовідносин; 3) характер спірних правовідносин.

Загальні правила визначення підсудності регулюються статтями 18-22 КАС України.

Стаття 18 КАС України встановлює предметну підсудність адміністративних справ і містить правила, які визначають компетентний суд для розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи в залежності від її категорії.

Так, аналізуючи скасовані судові рішення прийняті суддями Закарпатського окружного адміністративного суду та вивчаючи причини скасування судових рішень виявлено випадки порушення правил адміністративної юрисдикції та підсудності адміністративних справ.

У результаті аналізу причин скасування та зміни Львівським апеляційним адміністративним судом судових рішень, якими скасовані рішення Закарпатського окружного адміністративного суду через порушення правил предметної підсудності, що призвело до неправильного вирішення розгляду адміністративних справ, проаналізовано окремі рішення Закарпатського окружного адміністративного суду, які скасовані Львівським апеляційним адміністративним судом у 2016 році, зокрема:

*Справа № 308/12685/14-а (876/5155/16 – апеляційне провадження)* за позовом Диби Олега Романовича до Ужгородського міського відділу Управління Міністерства внутрішніх справ України в Закарпатській області в особі заступника начальника Кувика Володимира Михайловича, інспекторів патрульної служби роти патрульної служби Ужгородського міського відділу Управління Міністерства внутрішніх справ України в Закарпатській області Квочки Мирослава Костянтиновича, Благи Юрія Володимировича, Косьціва Івана Олексійовича, треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору на стороні відповідача – Головного управління національної поліції в Закарпатській області та УМВС України в Закарпатській області про визнання дій із затримання протиправними.

Постановою Закарпатського окружного адміністративного суду від 16 травня 2016 року позов задоволено. Визнано дії Ужгородського міського відділу Управління Міністерства внутрішніх справ України в Закарпатській області 05 жовтня 2013 року щодо журналіста Диби Олега Романовича протиправними.

Задовольняючи позов, суд першої інстанції виходив з того, що дії працівників міліції щодо затримання Диби О.Р. при здійсненні ним професійної діяльності журналіста є протиправними, оскільки дослідженими в судовому засіданні доказами підтверджується відсутність факту вчинення позивачем дій, які б порушували громадський порядок чи свідчили про злісну непокору законними вимогам працівників міліції, відповідних судових рішень суду не надано та судом не здобуто.

Даючи правову оцінку такому висновку суду першої інстанції, колегія суддів виходить з наступного.

Ч.2 ст.2 КАС України передбачає, що 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, а згідно із ч.2 ст.4 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно- правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

Відповідно до п.3 ч.3 ст.17 КАС України юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно- правові справи про накладення адміністративних стягнень.

Норми КУпАП визначають підсудність, порядок розгляду та оскарження постанови про вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. 185 цього Кодексу.

Відповідно до ч.1 ст.221 КУпАП справи про адміністративні правопорушення, передбачені, зокрема, ст.185 цього Кодексу розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів.

Таким чином, розгляд справи про адміністративне правопорушення, передбачене ст.185 КУпАП, законом віднесено до компетенції суддів районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів за місцем його вчинення. За наслідками розгляду справи судом підлягає до ухвалення постанова, що може бути оскаржена в апеляційному порядку протягом десяти днів з дня винесення постанови.

Колегія суддів звернула увагу на те, що під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, загальним судом в порядку КУпАП дається кваліфікація адміністративного правопорушення шляхом встановлення відповідності ознак вчиненого діяння ознакам конкретного складу адміністративного правопорушення, передбаченого відповідною статтею КУпАП.

Правова оцінка вчиненого діяння, як складова кваліфікації, полягає в оцінці діяльності компетентних посадових осіб органів внутрішніх справ щодо застосування законодавства про адміністративні правопорушення, зокрема, у спірних правовідносинах, Ужгородського МВ УМВС України в Закарпатській області в особі заступника начальника Кувика В.М., інспекторів патрульної служби Квочки М.К., Благи Ю.В. та Косьціва І.О. щодо дій, які просить визнати неправомірними позивач Диба О.Р.

Враховуючи наведене, колегія суддів дійшла висновку, що позов, предметом якого є перевірка правомірності дій працівників міліції при затриманні Диби О.Р. для оформлення адміністративних матеріалів за ст.185 КУпАП, не може бути розглянуто за правилами адміністративного судочинства, а підлягає розгляду в порядку КУпАП.

Враховуючи вищевикладене, колегія суддів вважає, що суд першої інстанції порушив вимоги КАС України щодо визначення підсудності позову.

Європейський суд з прав людини у справі Zand v. Austria від 12 жовтня 1978  року вказав, що словосполучення “встановлений законом” поширюється не лише на правову основу самого існування “суду”, але й на дотримання таким судом певних норм, які регулюють його діяльність. Поняття “суд, встановлений законом” у частині першій статті 6 Конвенції передбачає “усю організаційну структуру судів, включно з (…) питаннями, що належать до юрисдикції певних категорій судів (…)”. З огляду на це не вважається “судом, встановленим законом” орган, котрий, не маючи юрисдикції, судить осіб на підставі практики, яка не передбачена законом.

Розглядаючи дану справу, суд першої інстанції виходив з того, що спір у цій справі є публічно-правовим та належить до юрисдикції адміністративних судів, разом з тим, такий висновок не ґрунтується на правильному застосуванні норм права з огляду на те, що в цьому випадку неоднаково застосовано ст. 6 Конвенції стосовно “суду, встановленого законом”.

*Справа № 308/12685/14-а (№ 876/5155/16 – апеляційне провдження)*за позовом виконувача обов'язків прокурора Закарпатської області старшого радника юстиції Балита Р.І. в інтересах держави до Маєвського Анатолія Аркадійовича, Приватної виробничо-комерційної фірми "РКП" про припинення випуску друкованого засобу масової інформації.

Ухвалою Закарпатського окружного адміністративного суду від 02.08.2016р. – закрито провадження у справі та роз’яснено позивачеві , що даний спір належить до повноважень судів, що здійснюють розгляд (вирішення) цивільних справ.

За змістом ч. 2 ст. 4 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

Відповідно до *п. 2 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України № 8 від 20.05.2013 “Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів”*.

Законодавство не містить визначення терміна "публічно-правовий спір". Для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору суди повинні враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне.

Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, за змістом п. 1 ч. 1 ст. З КАС України у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Суди повинні звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій. Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань (п. 3 постанови Пленуму № 8 від 20.05.2013).

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” від 16.11.1992 № 2782-ХІІ( далі Закон), під друкованими засобами масової інформації (пресою) в Україні розуміються періодичні і такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію.

Друкований засіб масової інформації може видаватися після його державної реєстрації. Державній реєстрації підлягають всі друковані засоби масової інформації, що видаються на території України, незалежно від сфери розповсюдження, тиражу і способу його виготовлення. Заяви про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації подаються засновником (співзасновниками) до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації друкованих засобів масової інформації (ст. 11 Закону № 2782-ХІІ), в порядку, визначеному Постановою Кабінету Міністрів України № 1287 від 17.11.1997 “Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації, інформаційних агентств та розміри реєстраційних зборів” та Положенням про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації в Україні, затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 21.02.2006 № 12/5.

Відповідно до цієї Постанови державну реєстрацію друкованих ЗМІ як суб'єктів інформаційної діяльності здійснює Міністерство юстиції.

Друкований засіб масової інформації вважається зареєстрованим із дня видачі свідоцтва про реєстрацію.

Суд припиняє випуск видання у разі порушення ч. 1 ст. З Закону № 2782- XII. Про своє рішення суд повідомляє реєструючий орган. На підставі рішення суду про припинення випуску друкованого засобу масової інформації реєструючий орган визнає свідоцтво про його державну реєстрацію недійсним (ст. 18 Закону № 2782-ХІІ).

Свідоцтво в таких випадках утрачає чинність і підлягає поверненню органу реєстрації у десятиденний термін. І тільки з цього моменту, а саме отримання відповідного дозволу держави, суб’єктом господарювання здійснюється такий вид діяльності як видавництво газети, однак при цьому діють встановлені державою та визначені Законом № 2782-ХІІ умови, обмеження та вимоги з основних принципів державної політики в цій сфері.

Зробивши висновок, що правовідносини щодо даної газети є об’єктом цивільно-правових правовідносин, суд першої інстанції не врахував, що в даному випадку не йде мова про створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації. Спірні правовідносини виникли саме у зв’язку з допущенням ПВКФ “РКП” порушення законодавства України про друковані засоби масової інформації (ст. 41 Закону № 2782-ХІІ) та припиненням випуску друкованого засобу масової інформації - газети “Рабоче-крестьянская правда”, у зв’язку з допущеним порушенням, що може бути здійснено лише після видачі судом рішення, яке в подальшому надсилається реєструючому органу, тобто суб’єкту владних повноважень.

А тому позивачем на виконання владних повноважень обрано саме такий спосіб захисту з метою усунення порушень, заподіяних кримінально-карним діянням відповідачів.

Окрім того колегія суддів зазначила, що суд першої інстанції закриваючи провадження у справі передчасно вирішив дане питання не з’ясувавши необхідності заміни належної сторони у справі, оскільки суд може допустити заміну первинного позивача або відповідача належним, зокрема, відповідним реєструючим органом (ст. 52 КАС України).

Таким чином, Львівським апеляційним адміністративним судом скасовано ухвалу Закарпатського окружного адміністративного суду від 02.08.2016р. про закриття провадження по справі № 807/4130/14 та направлено справу для продовження розгляду.

Ще одним прикладом є ухвала Закарпатського окружного адміністративного суду від 28 вересня 2016 року по *справі № 807/1446/15 (876/10837/15 – апеляційне провадження)* за позовом Сіноди Віктора Анатолійовича до Міністерства аграрної політики та продовольства України, агропромислово-торгового підприємства "Бобовище" про визнання протиправним та скасування наказу, поновлення на посаді, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу та моральної шкоди.

Постановою Закарпатського окружного адміністративного суду від 22 вересня 2015 року позов Сіноди В.А. задоволений частково: визнано протиправним та скасовано наказ Міністра аграрної політики та продовольства України від 07.07.2015 № 129-п "Про звільнення Сіноди В.А." з посади директора агропромислово-торгового підприємства "Бобовище" згідно пункту 1 статті 40 КЗпП України; поновлено Сіноду В.А. на посаді директора агропромислово-торгового підприємства "Бобовище" та стягнуто з агропромислово-торгового підприємства "Бобовище" на користь Сіноди В.А. заробітну плату за час вимушеного прогулу в розмірі 2757 грн. В задоволенні решти позовних вимог – відмовлено.

Ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 03 лютого 2016 року постанову Закарпатського окружного адміністративного суду скасовано, а провадження у справі закрито з наступних підстав.

Згідно з п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема, спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Вжитий у цій процесуальній нормі термін “суб’єкт владних повноважень” відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 цього Кодексу означає орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Таким чином, юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, предметом яких є перевірка правильності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), відповідно, прийнятих або вчинених ними при здійсненні владних управлінських функцій.

В той час, відповідно до положень ч. 1 ст. 15 Цивільного процесуального кодексу України суди розглядають в порядку цивільного судочинства справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, а також з інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства.

Правовий аналіз ст. 16 ЦК України, де наведений невичерпний перелік способів захисту цивільних прав та інтересів, серед яких є, зокрема, визнання незаконними рішення, дій чи бездіяльності органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, які їх порушують, свідчить про законодавчо визначені можливі способи задоволення приватного, а не публічного інтересу. Судове рішення у цивільних справах має містити висновок про обсяг і належність прав та обов’язків сторін у спорі про право цивільне, які мають не публічний, а приватний характер, а сторони мають на меті здійснення приватного інтересу.

Як вбачається з матеріалів справи, зокрема, з копії трудової книжки позивача, 23.01.2014 року Сінода В.А. був прийнятий на роботу в агропромислово-торгове підприємство "Бобовище" на посаду директора. З наявного в матеріалах справи Статуту агропромислово-торгового підприємства "Бобовище" вбачається, що дане підприємство засноване на державній власності і підпорядковане Міністерству аграрної політики України – органу управління майном.

У статті 6 статуту зазначено, що управління підприємством здійснює його керівник, наймання керівника здійснюється органом управління майном шляхом укладання з ним контракту, підприємство самостійно визначає структуру управління і встановлює штати (пункти 6.1, 6.2 статуту).

Будь-які відомості про те, що посада керівника підприємства належить до посад державних службовців у Статуті відсутні. Як вбачається з трудової книжки Сіноди В.А., у ній відсутній запис про складення ним присяги державного службовця та присвоєння рангу державного службовця.

З наведеного випливає, що відносини, що склалися між позивачем та відповідачами, не є публічно-правовими, оскільки спір між фізичною особою – Сінодою  В.А. з агропромислово-торговим підприємством "Бобовище" та органом державної влади – Мінагрополітики України виник з приводу перевірки правильності оскаржуваного наказу, прийнятого суб’єктом владних повноважень не при здійсненні владних управлінських функцій, а для врегулювання трудових відносин між працівником та підприємством.

Таким чином, апеляційний суд прийшов до висновку, що предмет спірних правовідносин носить приватно-правовий характер, а тому даний спір не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства.

**2.2. скасування судових рішень з причин порушення норм матеріального права в контексті правових позицій, викладених у офіційних листах Вищого адміністративного суду України та судових рішеннях Верховного Суду України**

Здійснений аналіз причин скасування Львівським апеляційним адміністративним судом судових рішень, ухвалених Закарпатським окружним адміністративним судом, засвідчує, що поодинокими причинами скасування є неправильне застосування норм матеріального права, невідповідність судових рішень правовим позиціям Вищого адміністративного суду України та Верховного Суду України.

Згідно з вимогами статті 244-2 КАС України висновок щодо застосування норм права, викладений у постанові Верховного Суду України, повинен враховуватись іншими судами загальної юрисдикції при застосуванні таких норм права. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, однак таке можливе лише за умови одночасного наведення відповідних мотивів.

У практиці Закарпатського окружного адміністративного суду траплялись випадки неврахування при ухваленні рішень правових позицій Верховного Суду України.

Прикладом порушення норм матеріального права в контексті правових позицій Верховного Суду України є *справа № 807/2383/15 (876/2948/16-апеляційне провадження)* за позовом Реги Євгенія Євгенійовича до прокуратури Закарпатської області про визнання протиправним та скасування наказу, поновлення на займаній посаді.

Постановою Закарпатського окружного адміністративного суду від 22 березня 2016 року в справі №807/2383/15 адміністративний позов було задоволено. Визнано протиправним та скасовано наказ Прокуратури Закарпатської області №991к від 02.11.2015 року “Про звільнення з посади та органів прокуратури Закарпатської області”; поновлено Регу Євгенія Євгенійовича на посаді прокурора відділу представництва інтересів громадян і держави в судах управління представництва, захисту інтересів громадян та держави в суді прокуратури Закарпатської області; стягнуто на користь Реги Євгенія Євгенійовича середній заробіток за час вимушеного прогулу з 03.11.2015 року по день фактичного поновлення на посаді.

Колегією суддів Львівського апеляційного адміністративного суду апеляційну скаргу прокуратури Закарпатської області задоволено, постанову Закарпатського окружного адміністративного суду від 22 березня 2016 року в справі №807/2383/15 скасовано та прийнято нову постанову, якою в задоволенні позовних вимог відмовлено.

Приймаючи рішення, колегією суддів Львівського апеляційного адміністративного суду вказано, що на момент звільнення позивача з посади прокурора, вільних посад в апараті обласної прокуратури Закарпатської області не було. При цьому роз’яснено, що стаття 60 Закону України “Про прокуратуру” не прив’язує до наявності на момент звільнення вакантних посад прокурорів лише в органі того рівня в якому працювала особа, а вказує на можливість пропозиції вакантних посад в органах прокуратури, що включає цілу ланку органів прокуратури (Генеральна прокуратура України; регіональні прокуратури; місцеві прокуратури; військові прокуратури; Спеціалізована антикорупційна прокуратура).

Вище зазначалось, що 02 листопада 2015 року від запропонованих посад в місцевих прокуратурах позивач відмовився.

При цьому, під час звільнення за п.1 ст.40 КЗпП обов’язково слід урахувати переважне право на залишення на роботі. Відповідно до статті 42 КЗпП, таке право надається працівникові з більш високою кваліфікацією і продуктивністю праці.

Право визначати рівень кваліфікації та продуктивності праці під час вивільнення працівників надається роботодавцеві.

Протоколом №1 від 24.07.2015 року засідання комісії з вирішення питання про майбутнє вивільнення працівників прокуратури Закарпатської області стверджується, що заповнення вивільнених посад здійснювалося за рахунок працівників з більш високою кваліфікацією праці та продуктивністю ніж у інших 14 осіб, серед яких був позивач.

Як зазначено в *постанові Верховного Суду України від 01.04.2015 року у справі №6-40цс13*, оскільки обов’язок по працевлаштуванню працівника покладається на власника з дня попередження про вивільнення до дня розірвання трудового договору, за змістом ч.3 ст. 49-2 КЗпП України роботодавець є таким, що виконав цей обов’язок, якщо працівникові були запропоновані всі інші вакантні посади (інша робота), які з’явились на підприємстві протягом періоду і які існували на день звільнення. На думку суду апеляційної інстанції, цей обов’язок роботодавцем – прокуратурою Закарпатської області був виконаний.

Іншим прикладом скасування судового рішення може слугувати справа № *807/663/13-а* *(876/7556/13-апеляційне провадження****)*** за позовною заявою Комунального підприємства “Виробниче управління водопровідно-каналізаційного господарства м. Ужгорода” до Державної податкової інспекції у м. Ужгороді Закарпатської області про визнання незаконним та скасування податкового повідомлення-рішення.

Постановою Закарпатського окружного адміністративного суду від 19 квітня 2013 року в задоволенні адміністративного позову відмовлено повністю.

Колегією суддів Львівського апеляційного адміністративного суду апеляційну скаргу Комунального підприємства “Виробниче управління водопровідно-каналізаційного господарства м. Ужгорода” задоволено повністю. Постанову Закарпатського окружного адміністративного суду від 19 квітня 2013 року у справі № 807/663/13-а – скасовано та прийняти нову постанову, якою адміністративний позов Комунального підприємства “Виробниче управління водопровідно-каналізаційного господарства м. Ужгорода” задоволено повністю. Визнано протиправним та скасовано податкове повідомлення-рішення Державної податкової інспекції у м. Ужгороді Закарпатської області від 08.01.2013 року № 0000031640/17/15-02/03344326/86.

Як встановлено судом першої інстанції, 19.12.2012 року ДПІ в м. Ужгороді було проведено документальну невиїзну перевірку Комунального підприємства "Виробниче управління водопровідно-каналізаційного господарства міста Ужгорода", за результатами якої складено відповідний акт від 19.12.2012 р. №3866/15-02. У вищевказаному акті встановлено порушення граничних строків сплати задекларованого грошового зобов'язання у сумі 250000,00 грн. На підставі даного акту 08.03.2013 року ДПІ в м. Ужгороді було винесено оскаржуване податкове повідомлення-рішення №0000031640, яким застосовано штрафну санкцію в розмірі 10% від простроченої суми.

Приймаючи оскаржувану постанову суд першої інстанції прийшов до висновку про правомірність прийнятого відповідачем податкового повідомлення-рішення.

Однак, колегія суддів не погодилась з обґрунтованістю такого висновку суду першої інстанції з наступних підстав.

В ході апеляційного розгляду встановлено, що ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 02.07.2014 року залишено без змін постанову Закарпатського окружного адміністративного суду від 10.04.2013 року, якою адміністративний позов Комунального підприємства “Виробниче управління водопровідно-каналізаційного господарства м. Ужгорода” до Державної податкової інспекції у м. Ужгороді Закарпатської області про визнання дій протиправними та скасування наказу задоволено повністю. Визнано протиправними дії ДПІ в м.Ужгороді по проведенню 19.12.2012р. документальної невиїзної перевірки суб'єкта господарювання - КП “Виробниче управління водопровідно-каналізаційного господарства міста Ужгорода” щодо дотримання строків сплати (перерахування) ПДВ по декларації з ПДВ за вересень 2012 року, в частині порушення вимог ст.ст.78, 79 ПК України та ч.2 ст.19 Конституції України. Визнано незаконним та скасовано наказ ДПІ у м.Ужгороді № 1236 від 05.12.2012р. “Про проведення перевірки суб'єкта господарювання”.

З даного рішення слідує, що ДПІ у м.Ужгороді не дотримано вимог пп. 78.1.1 п. 78.1 ст. 78 та п. 79.2 ст. 79 ПК України, а саме своєчасно не повідомлено платника про призначення податкової перевірки, що виключає законність останньої.

Відповідно до *правової позиції Верховного Суду України, викладеної у постанові від 29.01.2015* у справі за позовом товариства з обмеженою відповідальністю “Будгарантінвест-55” до державної податкової інспекції у м. Южному Одеської області про визнання незаконним наказу про проведення документальної невиїзної позапланової перевірки та визнання протиправними дій: “нормами ПК, з дотриманням балансу публічних і приватних інтересів, встановлені умови та порядок прийняття контролюючими органами рішень про проведення перевірок, зокрема документальних позапланових невиїзних. Лише їх дотримання може бути належною підставою для винесення наказу про проведення перевірки. З наказом про перевірку, відомостями про дату її початку та місце проведення платник має бути ознайомлений у встановлений законом спосіб до її початку. Невиконання вимог підпункту 78.1.1 пункту 78.1 статті 78 та пункту 79.2 статті 79 ПК призводить до визнання перевірки незаконною та відсутності правових наслідків такої”.

Разом з тим, висновок про недотримання платником законодавчо установлених строків сплати податку на додану вартість, зроблений за наслідками надання судом першої інстанції правового аналізу покладених ДПІ у м.Ужгороді в основу прийняття податкового повідомлення-рішення обставин, не може поєднуватися із висновком про незаконність призначення та\або проведення податкової перевірки.

Адже у разі визнання перевірки незаконною така перевірка відсутня як юридичний факт, що виключає наявність у податкового органу компетенції на прийняття податкового повідомлення-рішення; у такому випадку висновки акта перевірки, визнаної протиправною, не повинні оцінюватися судом. Податкове повідомлення-рішення є протиправним та підлягає скасуванню в силу незаконності податкової перевірки та відсутності правових наслідків такої.

Враховуючи вищенаведене, колегія суддів апеляційного суду прийшла до висновку про протиправність прийнятого ДПІ у м.Ужгороді податкового повідомлення-рішення та необхідність його скасування.

Таким чином, Закарпатському окружному адміністративному суду відповідно до ч. 1 ст. 244-2 КАС України необхідно привести свою судову практику у відповідність з рішеннями Верховного Суду України та використовувати правові позиції, викладені у інформаційних листах Вищого адміністративного суду України та постановах Пленуму Вищого адміністративного суду України.

**2.3. скасування судових рішень з причин порушення норм процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи**

У процесі проведення аналізу виявлено випадки скасування судових рішень з причин порушення норм процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи, зокрема:

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 перешкоджали 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 пропущення 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.

Як приклад скасування судового рішення з причин порушення норм процесуального права, є ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 28 січня 2016 року у *справі № 807/549/16(876/3423/16-апеляційне провадження)* за позовом Майора Михайла Михайловича до Закарпатської митниці ДФС про поновлення на роботі та стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу.

Ухвалою Закарпатського окружного адміністративного суду від 15 квітня 2016 року позовну заяву залишено без розгляду в зв’язку з пропуском позивачем строку звернення до суду за захистом своїх порушених прав.

Залишаючи без розгляду позовну заяву Майора М.М., суд першої інстанції виходив з того, що позовна заява та матеріали справи не вказують на наявність поважних причин пропуску строку звернення до адміністративного суду.

Скасовуючи ухвалу суду першої інстанції, колегія суддів Львівського апеляційного адміністративного суду виходила з наступного.

Відповідно до ч. 1 та ч. 2 ст. 99 КАС України, адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами.

Ч.3 ст.99 КАС України передбачає, що для захисту прав, свобод та інтересів особи цим Кодексом та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк.

З матеріалів справи вбачається, що позивач звернувся в суд з позовною заявою 14 квітня 2016 року. Разом з тим, позивача звільнено 18 квітня 2015 року згідно з Наказом №599-о "Про звільнення Майора М.М.".

Колегія суддів звернула увагу на те, що позивач звернувся з таким позовом повторно, оскільки такий вже розглядався, і позов було залишено без розгляду у зв'язку з повторним неприбуттям у судове засідання ухвалою Закарпатського окружного адміністративного суду від 16 лютого 2016 року (яка залишена без змін ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 24 березня 2016 року). Тому позивач скористався своїм правом повторного звернення до суду, при цьому заявив клопотання про поновлення строку на таке звернення, мотивуючи причини пропуску та просив визнати їх поважними.

Разом з тим, суддя при вирішенні питання про відкриття провадження вважав, що такі не є поважними та залишив позов без розгляду.

Враховуючи усе вищенаведене, колегія суддів вважала, що суд першої інстанції дійшов помилкового висновку про відсутність підстав для поновлення строку.

Крім того, колегія суддів зазначила, що суд першої інстанції, залишивши без розгляду позовну заяву позивача, позбавив його можливості захистити свої права та інтереси, відповідно порушив його право на захист прав, свобод та інтересів і розгляд справи в адміністративному суді, гарантовані ст.6 КАС України.

Відповідно до ч.2 ст.8 КАС України суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини, а ст.17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» передбачає, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду, як джерело права.

У справі Bellet v. France Суд зазначив, що “стаття 6 § 1 Конвенції містить гарантії справедливого судочинства, одним з аспектів яких є доступ до суду. Рівень доступу, наданий національним законодавством, має бути достатнім для забезпечення права особи на суд з огляду на принцип верховенства права в демократичному суспільстві. Для того, щоб доступ був ефективним, особа повинна мати чітку практичну можливість оскаржити дії, які становлять втручання у її права”.

З врахуванням викладеного колегія суддів апеляційного суду прийшла до висновку, що суд першої інстанції дійшов помилкового висновку про відсутність підстав для поновлення строку.

**порушення положень п.4 ч.1 ст.155 КАС України (повторне неприбуття в судове засідання).**

Статтею 155 КАС України передбачено, що суд своєю ухвалою залишає позовну заяву без розгляду, якщо, зокрема:

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;

Так, справа *№ 807/1480/14 (876/4141/16-апеляційне провадження)* за позовом Ужгородського міжрайонного прокурора в інтересах держави в особі Державної екологічної інспекції в Закарпатській обл. до Середнянської селищної ради Ужгородського району Закарпатської обл. про визнання бездіяльності протиправною та спонукання до вчинення певних дій.

Ухвалою Закарпатського окружного адміністративного суду від 21 вересня 2016 року залишено в порядку ч.3 ст.[128](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_1573/ed_2016_05_19/pravo1/T052747.html?pravo=1#1573), п.4 ч.1 ст.[155 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_1601/ed_2016_05_19/pravo1/T052747.html?pravo=1#1601) без розгляду вказану позовну заяву.

Як слідує із змісту оскаржуваної ухвали, підставою для залишення позовної заяви без розгляду в порядку ч.3 ст.[128](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_1573/ed_2016_05_19/pravo1/T052747.html?pravo=1#1573), п.4 ч.1 ст.[155 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_1601/ed_2016_05_19/pravo1/T052747.html?pravo=1#1601) судом покладено ті обставини, що представник позивача повторно (22.04.2016р. та 11.05.2016р.) в судові засідання не з'явився, хоча судом вживалися заходи для його належного повідомлення.

Скасовуючи ухвалу суду першої інстанції, колегія суддів Львівського апеляційного адміністративного суду виходила з наступного.

Відповідно до ч.3 [ст.128 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_1573/ed_2016_05_19/pravo1/T052747.html?pravo=1#1573) у разі повторного неприбуття позивача, належним чином повідомленого про дату, час і місце судового розгляду, без поважних причин, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності, суд залишає позовну заяву без розгляду.

Згідно п.4 ч.1 [ст.155 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_1601/ed_2016_05_19/pravo1/T052747.html?pravo=1#1601) суд своєю ухвалою залишає позовну заяву 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.

Як встановлено судом, Ужгородський міжрайонний прокурор звернувся до суду в інтересах держави в особі Державної екологічної інспекції в Закарпатській обл. із позовом до Середнянської селищної ради Ужгородського району Закарпатської обл. про визнання бездіяльності протиправною та спонукання до вчинення певних дій.

Розгляд справи здійснювався протягом тривалого періоду часу, при цьому в судові засідання від 22.04.2016р. та від 11.05.2016р. позивачем не забезпечено явку уповноваженого представника, що зафіксовано в журналі судового засідання від 22.04.2016р. та довідці від 11.05.2016р. про відсутність фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу, складеній секретарем судового засідання

Разом з тим, в судовому засіданні від 22.04.2016р. приймав участь прокурор, який здійснював представництво в суді інтересів держави в особі позивача Державної екологічної інспекції в Закарпатській обл.

Відповідно до ч.2 [ст.60 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_1497/ed_2016_05_19/pravo1/T052747.html?pravo=1#1497) з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді прокурор в межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з адміністративним позовом (поданням), бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами для представництва інтересів громадянина або держави.

Згідно з ч.4 [ст.61 цього Кодексу](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_1498/ed_2016_05_19/pravo1/T052747.html?pravo=1#1498) відмова органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах, від адміністративного позову, поданого прокурором в інтересах держави, не позбавляє прокурора права підтримувати позов і вимагати вирішення спору по суті.

Виходячи із системного аналізу наведених норм процесуального закону слідує, що під час розгляду справ за позовами прокурора в інтересах державних органів або органів місцевого самоврядування потреби явки в судове засідання представників таких органів немає, оскільки саме прокурор здійснює представництво відповідного органу в судовому процесі. За таких умов підстави для залишення таких позовів прокурора без розгляду у зв'язку з неявкою представника органу до суду, в інтересах якого звернувся прокурор, є відсутніми.

Із урахуванням наведеного, колегія суддів дійшла висновку, що судом першої інстанції невірно визначені підстави для залишення без розгляду позовної заяви Ужгородського міжрайонного прокурора, поданої до суду в інтересах держави в особі Державної екологічної інспекції в Закарпатській обл.

З огляду на викладене, колегія суддів прийшла до переконливого висновку про те, що оскаржувана ухвала суду підлягала скасуванню, як винесена із порушенням норм процесуального права, що призвело до неправильного вирішення питання про залишення позовної заяви без розгляду, з направленням справи до суду першої інстанції для продовження її розгляду.

**2.4. Приклади адміністративних справ, на які поширюються скорочені строки розгляду, що були розглянуті Закарпатським окружним адміністративним судом з порушенням встановлених законом строків розгляду**

Протягом 2016 року в провадженні Закарпатського окружного адміністративного суду перебували справи на які поширюються скорочені строки розгляду (ст.ст. 181, 182, 183, 183-2, 183-3, 183-4, 183-5 КАС України).

Причинами порушення встановленого законом скороченого строку розгляду адміністративних справ даної категорії є: клопотання сторін про відкладення розгляду справ; невиконання відповідачем – органом виконавчої служби обов’язкових вимог суду щодо надання матеріалів виконавчого провадження; інші, незалежні від суду обставини, що перешкоджають повно, об’єктивно та всебічно розглянути адміністративну справу та прийняти законне та обґрунтоване рішення в скорочений строк.

Для прикладу можна навести адміністративну справу *№ 807/638/16 (№ 876/5828/16- апеляційне провадження)* за позовом Управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Закарпатській області до Товариства з обмеженою відповідальністю “ЕНО Меблі Лтд” про застосування заходів реагування у вигляді повного зупинення роботи виробничого корпусу.

Скорочене провадження у вказаній справі було відкрито 18 травня 2016 року. Постанову Закарпатського окружного адміністративного суду про задоволення позовних вимог було винесено 02 липня 2016 року, тобто через 44 дні після відкриття скороченого провадження у справі.

Ситуацію з порушенням строків розгляду справ можна пояснити значним навантаженням на суддів Закарпатського окружного адміністратвиного суду в 2016 році. Так, починаючи з грудня 2016 року адміністративні справи розподіляються на чотирьох суддів Закарпатського окружного адміністратвиного суду при штатній чисельності – 14 суддів.

Враховуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що судом вживалися дії по забезпеченню належного і своєчасного розгляду справ, суд спрямував свою діяльність на захист прав та інтересів людини, законних прав та інтересів юридичних осіб, держави з врахуванням проблемного питання обрання суддів на посади безстроково.

Показник кількості скасованих та змінених судових рішень судом апеляційної інстанції знизився: 148 рішень в 2016 році, у порівнянні з попередніми роками – 273 у 2015 році, 341 у 2014 році.

Стосовно показника кількості скасованих ухвал, то слід відмітити позитивну динаміку. Так, в 2013 році Львівським апеляційним адміністративним судом було скасовано 155 ухвал, в 2014 році – 85, в 2015-42, в 2016 – 26 ухвал.

Зменшуються також кількість скасованих рішень з підстав порушення норм процесуального права. По показнику кількості скасованих ухвал в 2016 році Закарпатський окружний адміністративний суд займає перше місце серед окружних адміністративних судів Львівського апеляційного округу (26 скасованих ухвал – найменший показник). Інша ситуація по показнику питомої кількості скасованих постанов від переглянутих. В 2016 році скасовано 118 постанов суду з 394 переглянутих Львівським апеляційним адміністративним судом. Таким чином, показник якості прийнятих постанов залишених без змін від переглянутих становить 70 %, що є одним з найгірших показників по апеляційному округу. В той час, кількість скасованих постанов в порівнянні з 2015 роком зменшилася майже у 2 рази: з 215 в 2015 році до 118 в 2016 році.

**РОЗДІЛ ІII Аналіз діяльності місцевих загальних судів Закарпатської області як адміністративних судів**

**3. Аналіз причин скасування та зміни судових рішень місцевих загальних судів Закарпатської області як адміністративних судів**

**3.1 Приклади скасування судових рішень з причин порушення юрисдикційної та предметної підсудності адміністративних справ.**

Компетенція адміністративних судів визначена ст. 17 КАС України та поширюється на: спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реа­лізації їх компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів; спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. Вказаний перелік є вичерпним і не підлягає розширеному тлумаченню або поясненню, навіть опосередковано через інші законодавчі акти.

Загальний аналіз процесуальних норм законодавства України, за якими визначаються юрисдикційна належність та підсудність справ різній судовій спеціалізації, вказує на певні критерії розмежування спорів між ними.

До таких, зокрема, входять такі, як: 1) суб'єктний склад сторін спору; 2) предмет спірних правовідносин; 3) характер спірних правовідносин.

Загальні правила визначення підсудності регулюються статтями 18-22 КАС України.

Серед причин скасування судових рішень виявлено випадки порушення місцевими загальними судами Закарпатської області правил предметної підсудності, встановлених ст.18 Кодексу адміністративного судочинства України.

Предметна підсудність передбачає право суду певної інстанції розглядати справу у першій інстанції. Додержання правил предметної підсудності сприяє швидкому, всебічному і повному розгляду адміністративної справи з урахуванням її конкретних особливостей, дотриманням принципу законності та рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом. Порушення правил предметної підсудності має наслідком скасування судового рішення.

У результаті аналізу причин скасування та зміни судових рішень Львівським апеляційним адміністративним судом, якими скасовані рішення місцевих загальних судів Закарпатської області через порушення юрисдикції щодо вирішення адміністративних справ та правил підсудності адміністративних справ, які призвели до неправильного вирішення розгляду адміністративних справ, проаналізовано рішення Львівського апеляційного адміністративного суду за 2016 рік.

Прикладом порушення правил предметної підсудності є справа *№309/3778/16-а (№ 876/9766/16 – апеляційне провадження)* за позовом Рішка Василя Васильовича до Відділу державної реєстрації Виконавчого комітету Хустської міської ради, третя особа - Хустська державна податкова інспекція Головного управління ДФС у Закарпатській області, про скасування запису в єдиному державному реєстрі.

Ухвалою судді Хустського районного суду Закарпатської області від 14.11.2016р. адміністративний позов Рішка В.В. повернуто позивачу з причини подання його з порушенням предметної підсудності.

Повертаючи адміністративний позов, суд першої інстанції виходив з того, що відповідачем у справі є орган державної влади, а тому такий спір предметно підсудний окружному адміністративному суду.

Скасовуючи ухвалу Хустського районного суду Закарпатської області колегія суддів Львівського апеляційного адміністративного суду в ухвалі від 10 листопада 2016 року зазначила наступне.

Згідно з частиною другою статті 5 Кодексу адміністративного судочинства України, провадження в адміністративних справах здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду і вирішення справи.

Таким чином, у випадку звернення зацікавлених осіб до суду з адміністративним позовом мають застосовуватися лише ті процесуальні норми, що діють на момент вчинення певної процесуальної дії, незалежно від того, коли виникло те чи інше адміністративне правовідношення.

Положеннями частини 2  статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що 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.

Відповідно до частини 1 статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України  юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму.

Згідно з пунктом 1 частини 2 статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи однією зі сторін в яких є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених цим Кодексом, та крім справ щодо їх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам.

Пунктом 1 частини 1 цієї ж статті встановлено, що місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам.

Відповідно до статті 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” виконавчі органи рад - це органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами.

Частиною 1 статті 5 вказаного Закону передбачено, що виконавчі органи сільської, селищної, міської ради входять до системи місцевого самоврядування в Україні.

Згідно з частиною 1 статті 11 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Відповідно до статті 38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать делеговані повноваження щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

З урахуванням вище наведеного, відповідач, Відділ державної реєстрації Виконавчого комітету Хустської міської ради, є органом місцевого самоврядування, якому в силу закону делеговані повноваження щодо здійснення державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Отже, адміністративна справа, відповідачем у якій є орган чи посадова (службова) особа органу місцевого самоврядування, підсудна місцевому загальному суду як адміністративному суду.

Так, справа *№ 308/6862/16-а (№ 876/6014/16 – апеляційне провадження)* за позовом товариства з обмеженою відповідальністю «Орлі Трейд» до Закарпатської митниці Державної фіскальної служби України,  третя особа - Головне управління Державної казначейської служби України в Закарпатській області  про визнання протиправними дій митниці.

Ухвалою Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 07 липня 2016 року повернуто позовну заяву позивачу. Суд виходив із того, що вказаний позов підсудний окружному суду, а не місцевому загальному як адміністративному, оскільки відповідачем виступає державний орган (п.1 ч.2 [ст. 18 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_1450/ed_2016_05_19/pravo1/T052747.html?pravo=1#1450)).Покликання маються на те, що позивачем оскаржується рішення суб'єкта владних повноважень про тимчасове вилучення товару, що викладене у протоколі про порушення митних правил. Відповідачем було помилково зроблено висновок про наявність у діях водія ознак правопорушення, передбаченого ч. 1 [ст. 483 МКУ](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_5058/ed_2016_02_04/pravo1/T124495.html?pravo=1#5058), а відтак безпідставно прийнято рішення та вилучено товар, що спричинило шкоду позивачу. Позивачем фактично оскаржується рішення про притягнення до адміністративної відповідальності.

Скасовуючи ухвалу суду першої інстанції колегія суддів Львівського апеляційного адміністративного суду в ухвалі від 05 вересня 2016 року зазначила наступне.

Судом встановлено та підтверджено матеріалами справи, що позовні вимоги заявлено до Закарпатської митниці ДФС, третя особа - Головне управління Державної казначейської служби України в Закарпатській області про визнання протиправним рішення про тимчасове вилучення товару, що викладене у протоколі про порушення митних правил від 03.03.2016 року №0339/30500/16, що складений старшим державним інспектором відділу протидії митним правопорушенням України, боротьби з митними правопорушеннями Закарпатської ДФМ Михайлов С.В., та ставиться питання стягнути з державного бюджету України через Головне управління Державної казначейської служби України в Закарпатській області на користь ТОВ «Орлі Трейд» заподіяну рішенням шкоду в розмірі вартості конфіскованого товару  535607,02 грн.

З огляду на суть спору, місцевим судом не враховано, що посадові особи відповідача виконували не звичайні управлінські функції, а вчиняли процесуальні дії у справі про порушення митних правил.

Таким чином, провадження у справах про порушення митних правил, за які передбачена адміністративна відповідальність, розгляд справ про порушення митних правил, накладення адміністративних стягнень, оскарження постанов суду (судді) у справі про порушення митних правил здійснюються у порядку передбаченому [МК України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_02_04/pravo1/T124495.html?pravo=1) та [Кодексом України про адміністративні правопорушення](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_07_07/pravo1/KD0005.html?pravo=1) і не належать до компетенції адміністративних судів (*позиція ВСУ з постанови від 10.03.2009 р. справа №21-1813во08*).

Судом апеляційної інстанції встановлено, що розгляд справи про притягнення ОСОБА\_3 до відповідальності за ч.1 [ст.483 МК України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_5058/ed_2016_02_04/pravo1/T124495.html?pravo=1#5058), по якій приймалось оспорене рішення про вилучення товару, мав проводитись в Ужгородському міськрайонному суді, де і повинно вирішуватись питання вилученого вантажу (товару).

Аналізуючи судові рішення Львівського апеляційного адміністративного суду за 2016 рік, якими скасовано рішення місцевих загальних судів Закарпатської області як адміністративних судів по причині порушення правил підсудності, можна стверджувати, що суддями в цілому забезпечувалось дотримання цих правил при розгляді адміністративних справ. Порушення правил предметної підсудності є поодинокими випадками, що загалом свідчить про дотримання правил розгляду справи належним судом.

**3.2. Скасування судових рішень з причин порушення норм матеріального права в контексті правових позицій, викладених у інформаційних листах Вищого адміністративного суду України та судових рішеннях Верховного Суду України**

Здійснений аналіз причин скасування Львівським апеляційним адміністративним судом судових рішень, ухвалених місцевими загальними судами Закарпатської області, засвідчує, що причинами скасування є неправильне застосування ними матеріального права в контексті правових позицій, викладених у інформаційних листах Вищого адміністративного суду України та судових рішень Верховного Суду України. Здебільшого передумовою прийняття місцевими загальними судами Закарпатської області судових рішень з порушенням норм матеріального права є недостатня досудова підготовка справ до розгляду, поверхневе дослідження матеріалів справи.

Розглядаючи справи категорії, яка стала предметом аналізу, судам слід враховувати, що згідно зі ст. 244-2 КАС України рішення Верховоного Суду України, прийняте за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріалного права у подібних правовідносинах, є обов’язковим для всіх суб’єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діялності нормативно-правовий акт, що містить зазначені норми права, та для всіх суддів України.

Суди зобов’язані привести свою судову практику у відповідність з рішеннями Верховного Суду України.

Приклади рішень Львівського апеляційного адміністративного суду з вказаної категорії справ:

Як приклад порушення норм матеріального права в контексті правових позицій, викладених судових рішеннях Верховного Суду України можна навести справу *№ 305/928/16-а (№ 876/5544/16- апеляційне провадження)*позовом Романюка Миколи Михайловича до Управління соціального захисту населення Рахівської районної державної адміністрації Закарпатської області про зобов'язання відповідача здійснити йому як інваліду війни ІІІ групи, перерахунок та виплату разової грошової допомоги до 05 травня згідно вимог статті 13 Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” у розмірі семи мінімальних пенсій за віком з урахуванням пільг, передбачених ч.2 статті 6 Закону України “Про статус гірських населених пунктів в Україні”.

Постановою Рахівського районного суду Закарпатської області від 04.07.2016 року позов задоволено повністю.

Суд апеляційної інстанції не погодившись із рішенням суду першої інстанції, зазначив наступне.

Постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 року №141 “Деякі питання виплати у 2016 році разової грошової допомоги, передбаченої Законами України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” і “Про жертви нацистських переслідувань” з метою забезпечення виплати разової грошової допомоги ветеранам війни, особам, на яких поширюється дія Законів України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” і “Про жертви нацистських переслідувань” встановлено, що у 2016 році виплату разової грошової допомоги до 5 травня, передбаченої Законами України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” і “Про жертви нацистських переслідувань” (далі - грошова допомога), здійснює Міністерство соціальної політики шляхом перерахування коштів на зазначені цілі структурним підрозділам з питань соціального захисту населення обласних, Київської міської державних адміністрацій (далі - органи соціального захисту населення), які через відділення зв’язку або через установи банків перераховують їх на особові рахунки громадян за місцем отримання пенсії (особам, які не є пенсіонерами, - за місцем їх проживання), у таких розмірах: інвалідам війни та колишнім малолітнім (яким на момент ув'язнення не виповнилося 14 років) в'язням концентраційних таборів, ґетто та інших місць примусового тримання, визнаним інвалідами від загального захворювання, трудового каліцтва та з інших причин: III групи - 2 310 гривень; (пп.1 п.1 Постанови).

Вказані положення є чинними та не визнані Конституційним судом України не конституційними.

Скасовуючи постанову Рахівського районного суду Закарпатської області від 04 липня 2016 року, суд апеляційної інстанції вказав на неправильне застосування правової позиції судом першої інстанції, викладеної у *постанові Верховного суду України від 10.02.2016 року*, оскільки спірні правовідносини у цій адміністративній справі виникли у квітні 2014 року, за інших фактичних обставин, встановлених судом, тому підстав для висновку про застосування одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах немає.

*У справі № 876/13298/13 (№ 301/1765/13-а)* за позовом Молнар Василя Васильовича до Доробратівської сільської ради, третя особа: Молнар Василь Васильович про скасування рішень органів місцевого самоврядування.

Оскаржуваною постановою Іршавського районного суду Закарпатської області від 09.10.2013 року позовну заяву задоволено, скасовано рішення сесії Доробратівської сільської ради від 07.06. 2013 за №44 про відмову у зміні цільового призначення земельної ділянки із комерційного використання на земельну ділянку для будівництва і обслуговування житлового будинку в межах населеного пункту. Зобов’язано сесію Доробратівської сільської ради прийняти рішення про задоволення заяви Молнар В. В. про зміну цільового призначення земельної ділянки із земель комерційного використання на земельну ділянку для будівництва і обслуговування житлового будинку площею 0,12 га.

Задовольняючи позов суд першої інстанції виходив з того, що відповідно до довідки, виданої виконкомом Доробратівської сільської ради від 11.07. 2013 року № 535, в майновому комплексі, що розташований за адресою с. Горбок, вул. Шевченка, 63 А станом на 11.06. 2013 року торгівельна діяльність не здійснювалася, та довідки, виданої Дунковецьким СТ від 02.09. 2012 року з -1.01. 2002 року по 02.09. 2012 року торгово-комерційна діяльність не проводилася. Враховуючи вищенаведене, суд вважає, що позов підлягає задоволенню.

Такі висновки суду першої інстанції, на думку колегії суддів, не відповідали нормам матеріального права.

Позивач Молнар В.В. 27 листопада 2012 року на підставі договору купівлі-продажу, укладеного між ним та Дунковицьким споживчим товариством придбав з аукціону майновий комплекс - будівлю магазину (комерційний об’єкт), що знаходиться в с. Горбок, Іршавського району, Закарпатської області, по вул. Шевченка, № 63/А. З цієї підстави позивач звернувся у сільську раду із заявою про виділення йому земельної ділянки для обслуговування об’єкту торгівлі. Земельна ділянка під даним магазином (об’єктом) є землею комерційного призначення.

Рішенням сесії Доробратівської сільської ради № 119 від 21 грудня 2012 року Молнару В.В. було надано дозвіл на виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки в користування на умовах оренди загальною площею 0,12 га строком на 49 років. На підставі вказаного рішення 13 березня 2013 року позивач уклав Договір № 02 з Приватним підприємством “Зем-Сервіз” на виготовлення проекту відведення земельної ділянки в користування на умовах оренди. Проект землеустрою щодо відведення земельної ділянки в користування на умовах оренди розроблено.

Рішеннями Доробратівської сільської ради даний проект землеустрою затверджено. 11 жовтня 2013 року укладено Договір оренди між Доробратівською сільською радою в особі сільського голови Ваш І.М. та Молнар В.В. Договір зареєстровано в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно 30.10.2013 року.

У червні 2013 року позивач звернувся у сільську раду із заявою про зміну цільового призначення даної земельної ділянки із землі комерційного призначення на землю для будівництва та обслуговування житлового будинку.

Передача земельних ділянок безоплатно у власність громадян у межах норм, визначених Земельним Кодексом, провадиться один раз по кожному виду використання. Молнар В.В. під такий перелік не підпадає і ним не надано доказу про наявність у нього права на безкоштовну приватизацію цієї землі . Отже, відсутні підстави для отримання Молнаром В.В. безкоштовно у приватну власність земельної ділянки для обслуговування магазину (комерційного об’єкту).

Оскаржувана постанова суду суперечить цій нормі матеріального права (ст. 116 ЗК України).

Отже, дана земельна ділянка може бути надана Молнару В.В. тільки в користування (оренду) або викуплена ним (на підставі цивільно-правової угоди).

Оскаржувана постанова суду суперечить вказаній нормі матеріального права (ст. 120 ЗК України).

Статтею 20 ЗК України, якою передбачено, що правом звернення із заявою про зміну цільового використання землі користуються тільки власники цієї землі.

Постановою КМ України "Про затвердження Порядку зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб" від 11 квітня 2002 р., передбачено виключне право власника землі звернутись у сільську раду із заявою про зміну цільового використання землі. Молнар В.В. не є власником землі під магазином, а отже, не має права звертатись із заявою про зміну цільового використання цієї землі.

Тільки в разі перебудови купленого ним магазину у житловий будинок та реєстрації у відповідних органах цього об’єкту як житлового будинку, викупу цієї земельної ділянки, у Молнара В.В. виникне право на зміну цільового використання землі.

Відповідно до п. 7 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 7 від 16 квітня 2004 року. (Із змінами, внесеними згідно з постановою Пленуму ВерховногоСуду України від 19 березня 2010 року № 2) “Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ” суд не може вирішувати питання, віднесені до компетенції органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, зокрема про передачу земельних ділянок у постійне користування, оренду, укладення чи поновлення договору оренди земельної ділянки, зміну цільового призначення землі тощо.

Наділивши державні органи дискреційними повноваженнями, законодавець надав відповідному органу держави певну свободу розсуду при прийнятті управлінського рішення.

Виходячи з вищевикладеного, право відповідача на вчинення дій з розробки та затвердження нової технічної документації на передачу земельних ділянок у власність громадянам та укладення договору оренди є дискреційним повноваженням, а тому задоволення позовних вимог в цій частині є формою втручання в дискреційні повноваження державного органу.

Враховуючи вищезазначене, колегією суддів Львівського апеляційного адміністративного суду від 22.03.2016р. апеляційну скаргу Доробратівської сільської ради – задоволено, постанову Іршавського районного суду Закарпатської області від 09.10.2013 року у справі № 301/1765/13-а – скасовано та прийняти нову , якою в позові Молнар Василя Васильовича відмовлено.

**3.3. Скасування судових рішень з причин порушення норм процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи**

У процесі проведення аналізу виявлено випадки скасування судових рішень з причин порушення норм процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи, зокрема:

**порушення вимог ч.3 ст.108 КАС України**

В ході проведення аналізу відокремлено приклади скасування судових рішень з причин порушення норм процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справ.

Місцевими загальними судами Закарпатської області як адміністративними судами також допускались порушення норм ст. 108 КАС України.

Так, відповідно до вимог ч. 1 ст.108 КАС України, суддя встановивши, що позовну заяву подано без додержання вимог, встановлених ст.106 КАС України, постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху, в якій зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків. При цьому правова конструкція цієї норми передбачає, що вказівка на недоліки позовної заяви та спосіб їх усунення має бути чіткою та зрозумілою. Таким чином, залишаючи позовну заяву без руху, суд повинен детально вказати в ухвалі, які саме недоліки допущені, яким чином їх належить усунути і у який термін.

Європейський Суд з прав людини також акцентує увагу на тому, що право на доступ до суду має бути ефективним. Реалізуючи п.1 ст.6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, кожна держава-учасниця цієї Конвенції вправі встановлювати правила судової процедури, в тому числі й процесуальні заборони і обмеження, зміст яких – не допустити судовий процес у безладний рух. У зв’язку з наведеним, залишення позову без руху з підстав, передбачених законом (невідповідність позовної заяви вимогам щодо її змісту, несплата судового збору тощо) не є порушенням права на справедливий судовий захист. Разом з тим, суд зазначає,що не повинно бути занадто формального ставлення до передбачених законом вимог, так як доступ до правосуддя повинен бути не лише фактичним, але і реальним (рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Жоффр де ля Прадель проти Франції» від 16 грудня 1992р.). В рішеннях у справі «Мірагаль Есколано та інші проти Іспанії» від 13 січня 2000 року та у справі «Перес де Рада Каваніллес проти Іспанії» від 28 жовтня 1998 року, Європейський Суд з прав людини зазначив, що надто суворе тлумачення внутрішніми судами процесуальної норми позбавило заявників права доступу до суду і завадило розгляду їхніх позовних вимог. Це слід вважати як порушення п.1 ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Так, справа *№ 303/5847/16-а (№ 876/8056/16 – апеляційне провадження)* за позовом виконувача обов’язків керівника Мукачівської місцевої прокуратури в інтересах Форкош Марії Йосипівни до Домбоківської спеціальної загальноосвітньої школи-інтернату І-ІІІ ступенів Закарпатської обласної ради, треті особи, що не заявляють самостійних вимог щодо предмету спору на стороні позивача: Служба у справах дітей виконавчого комітету Мукачівської міської ради та Державний навчальний заклад “Ужгородський центр професійно-технічної освіти” про стягнення одноразової грошової допомоги.

Ухвалою Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області від 06 жовтня 2016 року позовну заяву виконувача обов’язків керівника Мукачівської місцевої прокуратури в інтересах Форкош Марії Йосипівни до Домбоківської спеціальної загальноосвітньої школи-інтернату І-ІІІ ступенів Закарпатської обласної ради, треті особи, що не заявляють самостійних вимог щодо предмету спору на стороні позивача: Служба у справах дітей виконавчого комітету Мукачівської міської ради та Державний навчальний заклад “Ужгородський центр професійно-технічної освіти” про стягнення одноразової грошової допомоги повернено позивачу, оскільки Мукачівська місцева прокуратура звернулась до суду в інтересах Форкош М.Й. не маючи на це правових підстав.

Надаючи оцінку оскаржуваній ухвалі, колегія суддів не погодилась із судом першої інстанції про наявність підстав для повернення позовної заяви, виходячи з наступного.

Прокурор, як суб'єкт владних повноважень, в даному провадженні реалізує свої повноваження на захист Форкош М.Й., передбачені ст. 23 Закону України “Про прокуратуру”, в редакції, що діяла на час пред'явлення позову.

Зокрема, в силу норми ч. 2 ст. 23 Закону України “Про прокуратуру” прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист

Також відповідно до ч. 2 ст. 60 КАС України з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді прокурор в межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з адміністративним позовом (поданням), бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами для представництва інтересів громадянина або держави.

Прокурор, який звертається до адміністративного суду з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді (незалежно від форми, в якій здійснюється представництво), повинен обґрунтувати наявність підстав для здійснення такого представництва, передбачених частинами другою або третьою статті 23 Закону України "Про прокуратуру". Для представництва інтересів громадянина в адміністративному суді прокурор також повинен надати документи, що підтверджують недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність відповідного громадянина, а також письмову згоду законного представника або органу, якому законом надано право захищати права, свободи та інтереси відповідної особи, на здійснення ним представництва. Невиконання прокурором вимог щодо надання адміністративному суду обґрунтування наявності підстав для здійснення представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді має наслідком застосування положень, передбачених статтею 108 цього Кодексу.

Як вбачається з матеріалів справи, прокурор в поданій позовній заяві зазначає, що звертається до суду в інтересах дитини, позбавленої батьківського піклування, Форкош М.Й., 20.01.1999 року народження, яка відноситься до соціально-незахищеної категорії населення, не має рідних, які би піклувалися про її добробут. Дитина самостійно не взмозі захистити свої порушені соціальні та майнові права у зв’язку з недосягненням повноліття, відсутністю спеціальної юридичної освіти, а її законні представники не здійснюють такий захист.

Таким чином, суд першої інстанції не врахував, що виконуючий обов’язки керівника Мукачівської місцевої прокуратури звернувся в інтересах неповнолітньої особи, належним чином обґрунтувавши необхідність здійснення представництва Форкош М.Й. її інтересів в адміністративному суді, а відтак відсутні підстави для застосування до поданої позовної заяви положень, передбачених статтею 108 КАС України.

Зважаючи на викладене, колегія суддів прийшла до висновку про неповне з’ясування судом першої інстанції обставин, що мають значення для справи та порушення норм процесуального права, що призвело до неправильного вирішення питання, а відтак, оскаржувана ухвала – скасуванню з направленням справи на продовження розгляду до суду першої інстанції.

Львівським апеляційним адміністративним судом виявлено також порушення у справі *№308/3179/16-а (№876/7791/16-апеляційне провадження)* за позовом Чопського прикордонного загону Західного регіонального управління Державної прикордонної служби України до громадянина Пакистану Еноша Ялоха про примусове видворення.

Ухвалою судді Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 12 вересня 2016 року позовну заяву повернено у зв’язку з тим, що позивачем не виконано вимоги ухвали про залишення позовної заяви без руху.

Скасовуючи ухвалу Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області 12 вересня 2016 року про повернення позовної заяви позивачу з підстав неусунення недоліків зазначених в ухвалі про залишення позовної заяви без руху та направляючи справу для продовження розгляду до суду першої інстанції, суд апеляційної інстанції зазначив, що висновок суду першої інстанції про повернення позовної заяви є передчасним, оскільки особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства регулюються статтею 183-7 КАС України. Так, згідно частини 13 цієї статті, за подання до адміністративного суду позовних заяв та апеляційних скарг у справах, передбачених цією статтею, судовий збір не сплачується.

Таким чином, суд апеляційної інстанції зазначив, що в даній категорії справ обидві сторони звільнені від сплати судового збору, а тому, з врахуванням нульової ставки за подання відповідного адміністративного позову, не підлягає оплаті судовим збором і заява про перегляд цього судового рішення за нововиявленими обставинами, згідно п.3 ч.2 ст.4 Закону України “Про судовий збір”.

Відтак, виносячи оскаржену ухвалу від 12.09.2016 року суд першої інстанції дійшов помилкового висновку про необхідність сплати заявником судового збору в розмірі 606,32 грн. за подання до суду заяви про перегляд цього судового рішення за нововиявленими обставинами, а отже і про наявність підстав для повернення такої заяви у зв’язку із несплатою судового збору.

З врахуванням наведеного вище, суд апеляційної інстанції зробив висновок, що ухвала суду першої інстанції від 12.09.2016 р., яка винесена з порушеннями норм процесуального права та перешкоджає подальшому провадженню у справі, підлягає скасуванню, з направленням справи для продовження її розгляду до суду першої інстанції, зі стадії відкриття провадження за нововиявленими обставинами.

**порушення положень п.4 ч.1 ст.155 КАС України (повторне неприбуття в судове засідання).**

Прикладом може слугувати справа *№308/14907/15-а (№ 876/2271/16- апеляційне провадження)* за позовом Микуляка Павла Павловича до інспектора 4 роти батальйону УПП в м. Ужгород та Мукачеві рядового поліції Брольницької Мар’яни Романівни, Головного управління Національної поліції в Закарпатській області про скасування постанови по справі про адміністративне правопорушення.

Ухвалою Перечинського районного суду Закарпатської області всід 11 березня 2016 року вказаний позов було залишено без розгляду на підставі п. 4 ч. 1 ст. 155 КАС України у зв’язку з повторною неявкою позивача в судове засідання без поважних причин.

Скасовуючи ухвалу Перечинського районного суду Закарпатської області від 11 березня 2016 року про залишення позовної заяви без розгляду з підстав пропуску строків звернення до суду та направляючи справу для продовження розгляду до суду першої інстанції, апеляційний суд виходив з того, що частиною 3 статті 35 КАС України встановлено, що повістка повинна бути вручена не пізніше ніж за три дні до судового засідання, крім випадку, коли повістка вручається безпосередньо в суді.

Як слідувало з матеріалів справи, позивача було повідомлено про судові засідання у цій справі, які призначалися на 19.02.2016 року, 02.03.2016 року та 11.03.2016 року. Відповідно до матеріалів справи повістка в судове засідання, яке було призначено на 11.03.2016 року, була вручена 09.03.2016 року, що свідчить про порушення встановленого законом порядку повідомлення позивача про судовий розгляд даної справи.

За таких обставин апеляційний апеляційний суд визнав помилковим висновок суду першої інстанції про наявність передбачених п. 4 ч. 1 ст. 155 КАС України підстав для залишення без розгляду позовної заяви.

З огляду на викладене, оскільки при вирішенні даного процесуального питання судом першої інстанції було допущено порушення норм процесуального права та невідповідність своїх висновків обставинам справи, оскаржувана ухвала підлягає скасуванню з направленням справи для продовження розгляду до цього ж суду.

**3.4. Приклади адміністративних справ, на які поширюються скорочені строки розгляду, що були розглянуті місцевими загальними судами Закарпатської області як адміністративними судами з порушенням встановлених законом строків розгляду.**

Справа повинна бути розглянута у порядку скороченого провадження протягом таких строків:

не пізніше наступного дня з дня надходження до суду заяви відповідача про визнання позову;

не пізніше трьох днів з дня закінчення строку, передбаченого частиною третьою цієї статті, якщо до суду не було подано заперечення відповідача та за умови, що справа розглядається судом за місцезнаходженням відповідача;

не пізніше трьох днів - у разі якщо протягом семи днів з дня закінчення строку, передбаченого частиною третьою цієї статті, до суду не надійшло заперечення відповідача та за умови, що справа не розглядається судом за місцезнаходженням відповідача;

не пізніше п'яти днів з дня подання відповідачем заперечення проти позову.

Главою 6 КАС України виділено окремі категорії адміністративних справ з особливим провадженням, зокрема, щодо строків розгляду таких справ.

Проаналізувавши подані аналітичні довідки місцевих адміністративних судів Закарпатської області протягом досліджуваного періоду виявлено кілька справ, на які поширюються скорочені строки розгляду, що були розглянуті з порушенням встановлених законом строків розгляду.

Так, ухвалою Мукачівського міськрайонного суду від 18 квітня 2016 року відкрито провадження по справі за позовом Чічур Володимира Миколайовича до відділу примусового виконання рішень УДВС Головного управління юстиції в Закарпатській області про оскарження дій державної виконавчої служби № 2а/303/102/16.

В той же час постанову по даній справі винесено 17 травня 2016 року, тобто з порушенням десятиденного строку.

У ході проведення аналізу встановлено, що у 2016 році місцевими загальними судами Закарпатської області як адміністративними судами строки розгляду адміністративних справ, на які поширюються скорочені строки розгляду, як правило, не порушувались.

**Висновки.**

Якісні та кількісні показники роботи судів Закарпатської області протягом 2016 року утримуються на належному рівні, але це не виключає необхідності вжиття заходів щодо підвищення якості розгляду справ місцевими загальними судами як адміністративними, оскільки існують надто обмежені строки розгляду адміністративних справ у розумні строки при тому не конкретизовано іх затягування сторонами процесу, а бо іншими обставинами, наприклад тимчасова непрацездатність судді.

Здійснений аналіз причин скасування Львівським апеляційним адміністративним судом судових рішень, ухвалених місцевими загальними судами Закарпатської області як адміністративними судами засвідчує, що суди в основному розглядають і вирішують справи у відповідності з вимогами чинного законодавства України. Однак, мають місце непоодинокі випадки скасування та зміни судових рішень. Причинами такого є неправильне застосування судами норм матеріального та процесуального права, невідповідність судових рішень правовим позиціям Вищого адміністративного суду України та Верховного Суду України, недостатня підготовка справ до судового розгляду, поверхневе дослідження матеріалів справи.

Слід звернути увагу судів (суддів) на необхідності суворого дотримання ними вимог процесуального законодавства на стадії прийняття позовних заяв та підготовки справ до розгляду, перевіряти відповідність позовних заяв вимогам ст. ст. 105, 106 КАС України. Не допускати випадків безпідставної відмови у прийнятті позовних заяв до розгляду, їх повернення та залишення без розгляду, закриття провадження у справі.

Місцевим загальним судам Закарпатської області як адміністративним судам за результатами апеляційного перегляду постановлених ними рішень за даними судової статистики необхідно своєчасно вживати передбачених законом заходів з метою виявлення та усунення помилок у їх діяльності, систематично вивчати судову практику по окремих категоріях справ. При розгляді справ слід застосовувати практику Верховного Суду України, Вищого адміністративного суду України, Європейського Суду з прав людини.

Доцільним є також обговорення на нарадах суддів місцевих загальних судів Волинської області підстав, що призводять до скасування судових рішень, причин порушення судом першої інстанції норм процесуального права, що призводить до неправильного вирішення справ з подальшим їх направленням до суду першої інстанції для вирішення питання про відкриття провадження у справі або для продовження її розгляду по суті.

Отже, з метою виправлення та усунення помилок в роботі суддів, необхідним є систематичне вивчення та узагальнення судової практики по окремих категоріях справ, проведення Львівським апеляційним адміністративним судом семінарів для суддів відповідного округу, щодо дотримання норм матеріального та процесуального права та надання методичної допомоги в застосуванні законодавства суддями судів першої інстанції під час розгляду судових справ.

Здійснений аналіз причин скасування Львівським апеляційним адміністративним судом судових рішень, ухвалених місцевими загальними судами Закарпатської області засвідчує, що причинами такого скасування в більшості випадків є неправильне застосування норм матеріального та процесуального права, невідповідність судових рішень правовим позиціям Вищого адміністративного суду України та Верховного Суду України, недостатня досудова підготовка справ до розгляду, поверхневе і формальне дослідження матеріалів справи.

У результаті аналізу судових рішень місцевих загальних судів Закарпатської області, які скасовані внаслідок апеляційного перегляду Львівським апеляційним адміністративним судом через порушення процесуального закону, встановлено, що суддями місцевих загальних судів Закарпатської області, в основному, допускались порушення норм процесуального права при постановленні ухвал, зокрема:

-неврахування положень ст. ст. 99, 100 КАС України, щодо строків звернення до адміністративного суду;

-неналежне повідомлення позивача про дату, час і місце розгляду справи у випадках залишення без розгляду позовної заяви у зв'язку з повторною неявкою позивача (представника позивача) в судове засідання;

-неправильне визначення юрисдикції та предметної підсудності адміністративних судів щодо вирішення адміністративних спорів;

-невиконання судами першої інстанції вимог, передбачених ч.1 ст. 108 КАС України щодо невідкладного надіслання копії ухвали про залишення позовної заяви без руху особі, що звернулася із позовною заявою.

Враховуючи, що в апеляційному порядку оскаржуються лише ухвали, які перешкоджають руху справи, а також ухвали з питань виконання та контролю за виконанням судових рішень, які набрали законної сили, такий високий відсоток скасованих ухвал по відношенню до переглянутих свідчить про суттєві і системні недоліки в роботі більшості місцевих загальних судів Закарпатської області, які перешкоджають громадянам і юридичним особам в реалізації їх конституційного права на належний судовий захист.

В судовій практиці судам необхідно враховувати правові позиції, викладені у Постановах Пленуму Вищого адміністративного суду України, які прийняті упродовж 2016 року, та стосуються окремих напрямів застосування норм матеріального права, а саме:

- про судову практику застосування адміністративними судами окремих положень Закону України від 8 липня 2011 року № 3674-VI «Про судовий збір» у редакції Закону України від 22 травня 2015 року 484-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» - від 05.02.2016 № 2;

- про судову практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 07 липня 2010 року №2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» у спорах щодо визначення розміру заробітної плати працівників апарату судів - від 05.02.2016 № 3;

- про узагальнення практики щодо особливостей провадження у справах за адміністративними позовами, пов’язаними з підкупом виборців - від 05.02.2016 №5;

- про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації - від 29.09.2016 №10;

- про судову практику оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок не проходження ними атестації - від 29.09.2016 № 11;

- про узагальнення практики вирішення адміністративними судами спорів, які виникають у зв’язку з відмовою органу державної реєстрації актів цивільного стану - від 29.09.2016 №12;

- про узагальнення практики вирішення адміністративними судами спорів, які виникають у зв’язку з виконанням рішень суду про стягнення коштів, боржником за якими є державний орган або державна установа, підприємство, організація – від 29.09.2016 № 13.

З метою утримання якості роботи суду на належному рівні, а також подальшого її покращення, доцільно систематично проводити моніторинг змін у діючому законодавстві і вивчати судову практику, а також продовжити надання методичної допомоги в застосуванні законодавства судами першої інстанції під час розгляду судових справ.

**Начальник відділу судової статистики**

**та узагальнення судової практики М. С. Сьома**

**Головний спеціаліст М.В.Букавин**