



Верховний
Суд

Закон України «Про адміністративну процедуру», Закон України № 4017-ІХ: теорія і практика першого досвіду й особливостей застосування

суддя Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду
Володимир Бевзенко

- Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року № 2073-IX
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 10 жовтня 2024 року № 4017-IX
- зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного положення про комісію з розгляду скарг» від 28 квітня 2023 року № 420

Упорядкування (ретельна формалізація) адміністративно-правних відносин з публічною владою

Поширення приписів, принципів ЗАП на адміністративно-правні відносини

Виклад змісту чинного національного законодавства, яке містить адміністративні процедури, мовою ЗАП

Оскарження адміністративних актів, рішень, дій, бездіяльності у адміністративно-правних відносинах в адміністративному порядку або до адміністративного суду

Засадничі договори для усіх без винятку представників публічної влади

Мірило дозволеної і належної поведінки представників публічної влади

У адміністративно-правних галузях застосовуються у поєднанні із особливим галузевим законодавством (субсидіарне застосування)

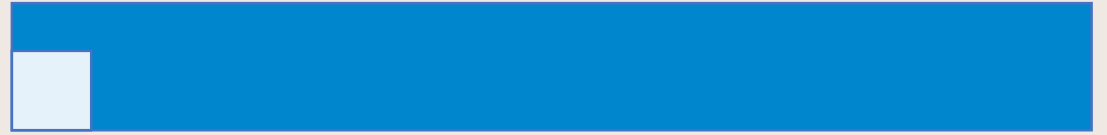
Запроваджують принципи адміністративної процедури, обов'язкові для адміністративно-правних галузей

ч. 2 ст. 2 КАС України



- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України
- 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;

ст. 4 ЗАП України



- 1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
- 2) рівність перед законом;
- 3) обґрунтованість;
- 4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу;
- 5) добросовісність і розсудливість;

ч. 2 ст. 2 КАС України



6) розсудливо;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

ст. 4 ЗАП України



6) пропорційність;

7) відкритість;

8) своєчасність і розумний строк;

9) ефективність;

10) презумпція правомірності дій та вимог особи;

11) офіційність;

12) гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні;

13) гарантування ефективних засобів правового захисту.

Які відносини охоплює ЗАП, ЗУ 4017-ІХ?

- податкові відносини
- митні відносини
- адміністративно–земельні відносини
- відносини соціального захисту
- пенсійні відносини
- публічно–будівельні відносини
- багато, багато інших відносин не формалізованих ЗАП, ЗУ № 4017-ІХ...

...

ЗАП?

- припинення ліцензії архітектора Спілкою архітекторів
- відмова Університету перевести студента на бюджетну форму навчання
- присвоєння статусу УБД

ЗАП?

- відмова директора комунального дошкільного навчального закладу прийняти дитину до садочка
- рішення Національної комісії зі стандартів державної мови про рівень володіння Українською мовою
- висновок ВЛК про обставини і ступінь втрати здоров'я військовослужбовця

ЗАП України, Закон
України № 4017-ІХ, - який

ВПЛИВ?!

Освіта і наука

Адміністративне правозастосування

Адміністративне судочинство

Практика КГС ВС, КЦС ВС, ВП ВС

Національне законодавство



Практика КАС ВС, де використано ЗАП

1) Ухвала КАС ВС від 20.09.2024, справа № 420/31201/23, адміністративне провадження № К/990/24438/24

2) Постанова КАС ВС від 22.11.2024, справа № 520/34082/23, адміністративне провадження № К/990/9880/24

3) Постанова КАС ВС від 04.12.2024 року справа № 805/1516/16-а, адміністративне провадження № К/990/32489/24

1) Ухвала КАС ВС від 20.09.2024, справа № 420/31201/23, адміністративне провадження № К/990/24438/24

Спірні публічно-правові (адміністративно-правові) відносини адміністративної справи № 420/31201/23 – це відносини **адміністративної процедури** державної реєстрації, які крім Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» регулюються Законом України «Про адміністративну процедуру» й згідно приписів статей 8, 55, 125 Конституції, статей 2, 4, 19 Кодексу адміністративного судочинства України оцінюються винятково адміністративними судами

1) Ухвала КАС ВС від 20.09.2024, справа № 420/31201/23, адміністративне провадження № К/990/24438/24

Ухвала ВП ВС від 21 листопада 2024 року, справа № 420/31201/23, провадження № 11-226апп24

55. Основною підставою передачі цієї справи на розгляд Великої Палати Верховного Суду було набрання 15 грудня 2023 року чинності **Законом № 2073-ІХ**, в якому сукупно із приписами **Конституції України та КАС України**, на переконання колегії суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, передбачено, що рішення, дії, бездіяльність адміністративної процедури з приводу державної реєстрації (зокрема, внесення відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Реєстру прав власності на нерухоме майно, Державного реєстру іпотек, Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна щодо об'єкта нерухомого майна) **оскаржуються до адміністративних судів**.

56. На думку **колегії суддів**, наведене не узгоджується із раніше сформованими правовими висновками Великої Палати Верховного Суду щодо юрисдикції спорів про одночасне існування державної реєстрації кількох прав на один об'єкт нерухомості, що є підставою для відступу.

1) Ухвала КАС ВС від 20.09.2024, справа № 420/31201/23, адміністративне провадження № К/990/24438/24

Ухвала ВП ВС від 21 листопада 2024 року, справа № 420/31201/23, провадження № 11-226апп24

58. Велика Палата Верховного Суду зауважує, що на момент ухвалення постанов, у яких сформульовані правові висновки, від яких пропонує відступити колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, Закон № 2073-IX ще не був схвалений і не набув чинності. Тобто на момент їх ухвалення нормативно-правове регулювання, яке визначене колегією суддів як підстава для такого відступу, було відмінним.

59. Додатково Велика Палата Верховного Суду наголошує, що за змістом частини першої статті 18 Закону № 2073-IX особа має право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження відповідно до цього Закону та/або в судовому порядку. Тобто Закон № 2073-IX не містить чіткого визначення юрисдикції суду, який може здійснювати розгляд спорів, що виникли у спірних правовідносинах.

60. Отже, у справах з подібними правовідносинами та однаковим нормативно-правовим регулюванням, яке у подальшому змінилося, Велика Палата Верховного Суду однозначно та послідовно застосовувала норми процесуального права та зробила висновки, що спори щодо одночасного існування державної реєстрації кількох прав на один об'єкт нерухомості мають розглядатися у порядку господарського чи цивільного судочинства залежно від суб'єктного складу сторін.

2) Постанова КАС ВС від 22.11.2024, справа № 520/34082/23, адміністративне провадження № К/990/9880/24

1. У грудні 2023 року позивач звернувся до суду з адміністративним позовом до Головного управління Держгеокадастру у Харківській області (далі – відповідач, Держгеокадастр), в якому просив:

скасувати **державну реєстрацію земельної ділянки**, площею 0,1238 га, з кадастровим номером 6325156700:00:004:0370, розташованої на території Височанської селищної ради Харківського району Харківської області;

зобов'язати відповідача **скасувати запис** в Державному земельному кадастрі (далі - ДЗК) та поземельній книзі про державну реєстрацію земельної ділянки, площею 0,1238 га, з кадастровим номером 6325156700:00:004:0370, розташованої на території Височанської селищної ради Харківського району Харківської області.

2. В обґрунтування позовних вимог зазначено, що проведена відповідачем процедура державної реєстрації земельної ділянки з кадастровим номером 6325156700:00:004:0370 є протиправною, незаконною і негативно впливає на інтереси позивача, як власника належної йому земельної ділянки з кадастровим номером 6325156701:00:03004, а тому підлягає скасуванню.

2) Постанова КАС ВС від 22.11.2024, справа № 520/34082/23, адміністративне провадження № К/990/9880/24

84. Враховуючи викладене, оскільки предметом спору, що виник у цій справі є оскарження дій відповідача щодо вчиненої ним **державної реєстрації земельної ділянки**, Суд, враховуючи виняткову адміністративно-правову природу **адміністративної процедури державної реєстрації**; наявність у спірних правовідносинах категорій адміністративної процедури державної реєстрації (адміністративний орган; адміністративний акт; адміністративне провадження; адміністративна процедура; дискреційне повноваження; учасники адміністративного провадження (особа, питання про право, свободу чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адміністративному акті (адресат), інша особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (заінтересована особа)), вважає за необхідне зазначити, що **спірні публічно-правові (адміністративно-правові) відносини** - це відносини адміністративної процедури державної реєстрації, які крім Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» регулюються Законом України «Про адміністративну процедуру» з урахуванням змін та доповнень, внесених Законом № 4017-ІХ.

2) Постанова КАС ВС від 22.11.2024, справа № 520/34082/23, адміністративне провадження № К/990/9880/24

85. Згідно приписів статті 125 Конституції України, статей 2, 4, 19 Кодексу адміністративного судочинства України, статей 18, 71, 76, 77, 79, 100 Закону № 2073-IX рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень у межах **адміністративної процедури державної реєстрації** (внесення відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та Реєстру прав власності на нерухоме майно, Державного реєстру іпотек, Єдиного реєстру заборон відчуження об'єктів нерухомого майна щодо об'єкта нерухомого майна) **оскаржуються до адміністративних судів.**

3) Постанова КАС ВС від 04.12.2024 року справа № 805/1516/16-а, адміністративне провадження № К/990/32489/24

1. Позивач звернувся до Донецького окружного адміністративного суду з позовом до Департаменту соціального захисту населення Донецької обласної державної адміністрації, Міністерства соціальної політики України, Голови Комісії зі спірних питань визначення статусу осіб, які брали участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, про скасування рішення, зобов'язання вчинити певні дії.

Постановою Донецького окружного адміністративного суду від 05 жовтня 2016 року позов задоволено, а саме:

- **скасовано рішення Комісії** зі спірних питань визначення статусу осіб, які брали участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС Міністерства праці та соціальної політики України № 89 від 26 серпня 2015 року стосовно підтвердження рішення від 27 січня 2005 року № 3 щодо відмови у визначенні статусу учасника ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС;
- зобов'язано Міністерство праці та соціальної політики України в особі Комісії зі спірних питань визначення статусу осіб, які брали участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС повторно розглянути **звернення позивача стосовно підтвердження статусу учасника ліквідації аварії на ЧАЕС 2 категорії** на черговому засіданні з урахуванням всіх наданих ним підтверджуючих документів;

3) Постанова КАС ВС від 04.12.2024 року справа № 805/1516/16-а, адміністративне провадження № К/990/32489/24

У травні 2024 **Міністерство юстиції України** звернулось до суду із заявою про заміну сторони виконавчого провадження, в якій просило:

- **замінити у виконавчому провадженні № 60686759 боржника** – Міністерство соціальної політики України в особі Комісії зі спірних питань визначення статусу осіб, які брали участь у ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, **на його правонаступника** – Регіональну комісію з визначення статусу осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи при Донецькій обласній державній адміністрації.

Ухвалою Донецького окружного адміністративного суду від 23 травня 2024 року, залишеною без змін постановою Першого апеляційного адміністративного суду від 25 липня 2024 року, у **задоволенні заяви відмовлено**.

Відмовляючи у задоволенні заяви про заміну сторони виконавчого провадження у справі, суд першої інстанції, з висновками якого погодився суд апеляційної інстанції, виходив з того, що заявником не надано суду належних доказів, які підтверджують **перехід адміністративної компетенції від одного суб'єкту владних повноважень до іншого**.

Практика КАС ВС

- Постанова КАС ВС від 26.11.2024 року, справа № 817/1050/18, адміністративне провадження № К/9901/1409/21

Постанова КАС ВС від 26.11.2024 року, справа № 817/1050/18, адміністративне провадження № К/9901/1409/21

В квітні 2018 року позивач звернувся до Рівненського окружного адміністративного суду з позовом до Рівненської міської ради (далі також відповідач-1), Виконавчого комітету Рівненської міської ради (далі також відповідач-2), у якому просив визнати протиправними, такими, що не відповідають Конституції і Законам України, та нечинними :

- рішення Рівненської міської ради від 11 березня 2010 року № 3303 про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки;
- рішення Рівненської міської ради від 29 червня 2010 року № 3701 про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та передачу її в оренду;
- рішення Рівненської міської ради від 2 квітня 2013 року № 2873 про затвердження Порядку демонтажу незаконно встановлених тимчасових споруд на території міста Рівного;
- рішення Виконавчого комітету Рівненської міської ради від 12 квітня 2016 року № 44 про звільнення території міста Рівного від незаконно встановлених тимчасових споруд.

27 червня 2018 року до Рівненського окружного адміністративного суду звернувся громадянин, як третя особа з самостійними вимогами на предмет спору з позовною заявою до Рівненської міської ради та її виконавчого комітету, яку просив прийняти до спільного розгляду в адміністративній справі № 817/1050/18. За змістом позовних вимог він просив:

- визнати пункти перші рішення Рівненської міської ради № 3303 від 11 березня 2010 року і № 3701 від 29 червня 2010 року, рішення Рівненської міської ради № 2873 від 02 квітня 2013 року та рішення виконавчого комітету Рівненської міської ради № 44 від 12 квітня 2016 року протиправними та скасувати;
- зобов'язати відповідачів привести межі земельної ділянки кадастровий номер 5610100000:01:003:0028 у відповідність з рішенням виконкому Рівненської міської ради за № 136 від 14 травня 1986 року; проектом завершення будівництва, розробленим у 2001 році Рівненською філією Державного підприємства «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «Діпромісто»; кресленнями розпланування проекту будівництва будинку та прибудинкової території, на якій передбачена стоянка для автомобілів тощо; розпорядженням Рівненського міського голови № 3548-р від 29 грудня 2002 року; з розпорядженням міського голови № 968 від 16 квітня 2013 року.

Постанова КАС ВС від 26.11.2024 року, справа № 817/1050/18, адміністративне провадження № К/9901/1409/21

Рішенням Рівненського окружного адміністративного суду від 30 жовтня 2019 року позов ОСОБА_2 , ОСОБА_1 задоволено частково.

Визнано протиправним та нечинним рішення Рівненської міської ради № 3701 від 29 червня 2010 року «Про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки на АДРЕСА_1 та передачу її в оренду» в частині пункту першого.

В задоволенні решти позовних вимог ОСОБА_2 , ОСОБА_1 відмовлено.

Постановою Восьмого апеляційного адміністративного суду від 19 жовтня 2020 року рішення Рівненського окружного адміністративного суду від 30 жовтня 2019 року скасовано та прийнято нове рішення, яким у задоволенні позову відмовлено.

Постанова КАС ВС від 26.11.2024 року, справа № 817/1050/18, адміністративне провадження № К/9901/1409/21

- Задовольняючи частково позовні вимоги ОСОБА_2 і ОСОБА_1 та визнавши протиправним та нечинним рішення Рівненської міської ради № 3701 від 29 червня 2010 року «Про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки на АДРЕСА_1 та передачу її в оренду» в частині пункту першого, суд першої інстанції зазначив, що поведінка Рівненської міської ради при затвердженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки по АДРЕСА_1, спірним рішенням № 3701 від 29 червня 2010 року не відповідає **вимогам добросовісності та розсудливості**, а саме рішення в частині пункту першого прийняте без урахування всіх обставин.
- На думку суду, рішенням Рівненської міської ради від 29 червня 2010 року № 3701 про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки по АДРЕСА_1 було **фактично зменшено площу прибудинкової території** по АДРЕСА_3, що порушує інтереси мешканців будинку АДРЕСА_3, у тому числі й позивача та третьої особи з самостійними вимогами, які звернулися в суд з позовом.
- Скасовуючи рішення суду першої інстанції та відмовляючи у задоволенні позовних вимог суд апеляційної інстанції зазначив, що у **правовідносинах із затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки** на АДРЕСА_1 Управлінню капітального будівництва виконавчого комітету Рівненської міської ради, **позивач та третя особа, яка заявила самостійні вимоги на предмет спору не є їх учасниками**, тому оскаржувані рішення відповідача **не породжують** для позивача та третьої особи, яка заявила самостійні вимоги на предмет спору **жодних прав та обов'язків**, відтак право на захист у них відсутнє.

Стаття 27. Учасники адміністративного провадження

1. Учасником адміністративного провадження є:

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

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

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

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

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

ЗАП України



Верховний
Суд

Дякую за увагу!