



Верховний
Суд

Загальні засади судового контролю за дискреційними повноваженнями

Володимир Бевзенко

Суддя Верховного Суду у Касаційному адміністративному суді

План

1. Попередні міркування
2. Компетенція адміністративного суду на судовий контроль за дискреційними повноваженнями
3. Об'єкти судового контролю за дискреційними повноваженнями
4. Підстави та межі втручання адміністративного суду у дискрецію
5. Наслідки судового контролю за дискреційними повноваженнями

Література

- Загальне адміністративне право : підручник. За загальною редакцією Р. С. Мельника. Видання друге. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2023
- Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник. За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014
- Адміністративний процес України : теорія, практика : підручник. Заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Бевзенка Володимира. Пер. з нім. і адапт. Рижкова Геннадія. Видання четверте, змінене, доповнене і перероблене. Київ : ВД «Дакор», 2024
- Науково–практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру». Авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023

Література

- Бевзенко Володимир, Сусак Марина Публічне будівельне право України : Практичний посібник. Видання друге, змінене і доповнене. Київ : ВД «Дакор», 2024
- Бевзенко В. М., Панова Г. В. Сутність та підстави втручання адміністративного суду у розсуд суб'єкта публічної адміністрації: монографія. За заг. ред. В. М. Бевзенка. – К.: ВД «Дакор», 2018
- Бевзенко В. Межі процесуального розсуду адміністративних судів у справах про повернення помилково та/або надміру (сплачених) зарахованих до бюджету митних платежів. Адміністративне право і процес. № 4 (10). 2014. <https://applaw.net/index.php/arkhiv-nomeriv/4-10-2014>

Література

- Перепелюк В. Г. Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією <https://adm.te.court.gov.ua/sud1970/pres-centr/news/465449/>
- Шлоер Бернгард Звуження прав меж розсуду за втручання у права і свободи людини – Закон України «Про адміністративну процедуру» і судова практика у фрн стосовно звуження меж розсуду. Адміністративне право і процес. № 1. 2024
- Едіт Целлер, Роман Куйбіда, Роман Мельник Звіт: «Дискреція адміністративних органів і судовий контроль за її реалізацією»

Література

- Конституція України – ст.ст. 3, 6, 8, 19, 55, 125
- Кодекс адміністративного судочинства України – ст.ст. 2, 4, 5, 245, 315, 349

Література

- Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI
- 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

Література

- <https://adminprocedure.org.ua/>
- <https://komsamovr.rada.gov.ua/>
- https://komsamovr.rada.gov.ua/documents/dijal_komit9skl/podii_kom9skl/roboch_grup9skl/page/2
- <https://www.youtube.com/@komsamovr>

Література

- Рекомендація № R (80) 2 Комітету Міністрів державам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень (прийнята Комітетом міністрів 11 березня 1980 року на 316-й нараді заступників міністрів)
- Рекомендація № R (87) 16 Комітету Міністрів державам-членам стосовно адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб (прийнята Комітетом міністрів 17 вересня 1987 року на 410-й нараді заступників міністрів)

Література

Вища рада правосуддя

➤ Головна/Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи

<https://hcj.gov.ua/page/rekomendaciyi-komitetu-ministriv-rady-yevropy>

Про судовий контроль за реалізацією адміністративними органами дискреційних повноважень –

❖ https://supreme.court.gov.ua/supreme/pokazniki-diyalnosti/navch_suddiv_praciv_aparativ_2021/1256861/

❖ https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Prezent_diskrecia.pdf

1. Попередні міркування

Дискреція
(адміністративний
розсуд)

Судовий контроль

Дискреційне повноваження – повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано

п. 7 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру»

Містобудівна документація на місцевому рівні може бути оновлена за рішенням місцевих рад

ч. 2 ст. 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»

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

ст. 125 Конституції України

У випадку, визначеному пунктом 4 частини другої цієї статті, суд може зобов'язати відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд.

У випадку, якщо прийняття рішення на користь позивача передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням його правової оцінки, наданої судом у рішенні.

ч. 4 ст. 245 КАС України

Прийняти до розгляду справу № 910/2546/22 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Герман-Агро» та Товариства з обмеженою відповідальністю «Еконива» до Міністерства юстиції України про визнання протиправним і скасування наказу та зобов'язання вчинити дії за касаційними скаргами Товариства з обмеженою відповідальністю «Герман-Агро» та Товариства з обмеженою відповідальністю «Еконива» на постанову Північного апеляційного господарського суду від 13.02.2024.

Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 10 вересня 2024 року, справа № 910/2546/22, провадження № 12-43гс24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121571350>

Позов ТОВ «Герман-Агро» та ТОВ «Еконива» до Міністерства юстиції України (далі - Мін`юст, відповідач), треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивачів:

- 1) державний реєстратор Пустомитівської міської ради Львівського району Львівської області Федорич Андрій Миколайович,
- 2) державний реєстратор Завадівської сільської ради Турківського району Львівської області Шкітак Володимир Михайлович,
- 3) державний реєстратор Боринської селищної ради Самбірського району Львівської області Шкітак Володимир Михайлович,
- 4) державний реєстратор Виконавчого комітету Бібрської міської ради Перемишлянського району Львівської області Поломаний Володимир Дмитрович,

третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні відповідача - Товариство з обмеженою відповідальністю «Агро-Лан» (далі - ТОВ «Агро-Лан»),

про визнання протиправним і скасування наказу «Про задоволення скарги» з урахуванням внесених до нього змін та зобов`язати відповідача не пізніше наступного дня з дня надходження судового рішення поновити в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (далі - Реєстр) шляхом внесення відповідних відомостей права оренди позивача-1 та права суборенди позивача-2, які припинені на підставі Наказу та зобов`язання вчинити дії.

Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 10 вересня 2024 року, справа № 910/2546/22, провадження № 12-43гс24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121571350>

Дискреція (адміністративний розсуд)

Суб'єкт владних повноважень (СВП)

Адміністративний орган (АО)

Носій делегованих повноважень (НДП)

Носій публічних повноважень (НПП)

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

- набрав чинності 15.11.2024
- поширив дію ЗАП на 196 законів України, зокрема, на:
 - Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»
 - Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»
 - Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань»

ЗАП України, Закон України № 4017

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

ч. 2 ст. 2 КАС України	ст. 4 ЗАП України
1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України;	1) верховенство права, у тому числі законності та юридичної визначеності;
2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;	2) рівність перед законом;
3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);	3) обґрунтованість;
4) безсторонньо (неупереджено);	4) безсторонність (неупередженість) адміністративного органу;
5) добросовісно;	5) добросовісність і розсудливість;

ч. 2 ст. 2 КАС України	ст. 4 ЗАП України
6) розсудливо;	6) пропорційність;
7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;	7) відкритість;
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);	8) своєчасність і розумний строк;
9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення	9) ефективність;
10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.	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?

- ✓ податкові відносини
- ✓ митні відносини
- ✓ адміністративно–земельні відносини
- ✓ відносини соціального захисту
- ✓ пенсійні відносини
- ✓ публічно–будівельні відносини
- ✓ інші АПВ

Які відносини охоплює ЗАП, ЗУ № 4017?

Стаття 1. Предмет регулювання та сфера дії Закону

1. Цей Закон регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів.

2. Дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час:

- 1) розгляду звернень осіб, що містять пропозиції, рекомендації щодо формування державної політики, вирішення питань місцевого значення, а також щодо врегулювання суспільних відносин;
- 2) конституційного провадження, кримінального провадження, судового провадження, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), оперативно-розшукової діяльності, розвідувальної діяльності, контррозвідувальної діяльності, вчинення нотаріальних дій, виконання покарань, застосування законодавства про національну безпеку і оборону, громадянство, надання притулку в Україні, захист економічної конкуренції;
- 3) державної служби, дипломатичної та військової служби, служби в органах місцевого самоврядування, служби в поліції, а також іншої публічної служби;
- 4) реалізації конституційного права громадян брати участь у всеукраїнському та місцевих референдумах, обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- 5) оскарження процедур публічних закупівель;
- 6) нагородження державними нагородами та відзнаками;
- 7) здійснення помилування;
- 8) здійснення оцінки впливу на довкілля.

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

- набрав чинності 15.11.2024
- поширив дію ЗАП на 196 законів України, зокрема, на:
 - Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»
 - Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»
 - Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань»

Наприклад

Студент Львівського національного університету імені Івана Франка, родом з тимчасово окупованих територій, який навчається за контрактом, подав заяву до адміністрації Університету про переведення його на бюджетну форму навчання.

Адміністрація Університету відмовила студентові у переведенні на бюджетну форму навчання.

Дискреція (адміністративний розсуд)

Суб'єкт владних повноважень (СВП)

Адміністративний орган (АО)

Носій делегованих повноважень (НДП)

Носій публічних повноважень (НПП)

1) адміністративний орган – орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації

3) адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)

ч. 1 ст. 2 ЗАП

Чи можливий судовий контроль за дискрецією?

- суб'єкта владних повноважень
- адміністративного органу
- суб'єкта делегованих повноважень
- носія публічних повноважень (наприклад, розпорядника публічної інформації)

2. Компетенція адміністративного суду на судовий контроль за дискреційними повноваженнями

Стислий огляд судових рішень КАС ВС у публічно–будівельній галузі II півріччя 2024 року

1) Адміністративна справа про строк звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду з позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності за ст. 267 КАС України

Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 02 липня 2024 року, справа №852/2а-5/24, адміністративне провадження № А/990/8/24, з окремою думкою

2) Адміністративна справа про визнання протиправними дій державного реєстратора щодо 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

Ухвала Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 19 вересня 2024 року, справа № 420/31201/23, адміністративне провадження № К/990/24438/24

3) Адміністративна справа про наявність (відсутність) повноважень у заступника начальника управління – начальника інспекційного відділу № 1 Управління Державного архітектурно–будівельного контролю Одеської міської ради накладати штрафи за правопорушення у сфері містобудівної діяльності

Постанова судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 22 жовтня 2024 року, справа № 420/3179/22, адміністративне провадження № К/990/28471/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122522345>, з окремою думкою

1) Адміністративна справа про строк звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду з позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності за ст. 267 КАС України

Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 02 липня 2024 року, справа №852/2а-5/24, адміністративне провадження № А/990/8/24, з окремою думкою

Процедура відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності утворені з:

1) викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб (ст. 7–14 Закону України “Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності”):

1.1) прийняття органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування рішення про викуп земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб (ст. 7– 10 Закону України “Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності”)

1.2) проведення переговорів щодо умов викупу земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, для суспільних потреб (ст. 11 Закону України “Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності”)

1.3) викуп земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, для суспільних потреб (ст. 12 Закону України “Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності”)

2) примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності (ст. 15– 17 Закону України “Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності”)

1) Адміністративна справа про строк звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду з позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності за ст. 267 КАС України

Постанова Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 02 липня 2024 року, справа №852/2а-5/24, адміністративне провадження № А/990/8/24, з окремою думкою

Відповідно до приписів ст. 15, 16 Закону України “Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності”, ст. 122, 267 КАС України **строк звернення суб'єкта владних повноважень з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності – три місяці** з дня неотримання згоди власника земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з викупом цих об'єктів для суспільних потреб

2) Адміністративна справа про визнання протиправними дій державного реєстратора щодо 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

Ухвала Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 19 вересня 2024 року, справа № 420/31201/23, адміністративне провадження № К/990/24438/24

Керуючись ст. ст. 346, 347, 355, 359 Кодексу адміністративного судочинства України, Суд, –

УХВАЛИВ:

1. Передати адміністративну справу № 420/31201/23 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Винні підвали Рішельє» до державного реєстратора Кравця Олександра Володимировича (Одеська філія державного підприємства «Державний інститут судових економічно-правових та технічних експертиз»), Управління державної реєстрації юридичного департаменту Одеської міської ради, третя особа: Товариство з обмеженою відповідальністю «Норт-Плат», про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити певні дії – на розгляд Великої Палати Верховного Суду.

2) Адміністративна справа про визнання протиправними дій державного реєстратора щодо 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

Ухвала Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 19 вересня 2024 року, справа № 420/31201/23, адміністративне провадження № К/990/24438/24

11. Відповідно до приписів частини 4 статті 346 Кодексу адміністративного судочинства України, колегія суддів Касаційного адміністративного суду Верховного Суду, ..., вважає за необхідне **відступити від висновку** щодо застосування норм права (статей 1, 2, 3, 5, 9, 10, 11, 15, 16, 18, 24, 27, 37 **Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»**) у подібних правовідносинах, викладеного у раніше ухваленому рішенні (ухвалених постановою) Великої Палати Верховного Суду...

3) Адміністративна справа про наявність (відсутність) повноважень у заступника начальника управління – начальника інспекційного відділу № 1 Управління Державного архітектурно-будівельного контролю Одеської міської ради накладати штрафи за правопорушення у сфері містобудівної діяльності

Постанова судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 22 жовтня 2024 року, справа № 420/3179/22, адміністративне провадження № К/990/28471/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122522345>, з окремою думкою

Заступник начальника управління – начальник інспекційного відділу № 1 Управління ДАБК Одеської міської ради ухвалив **постанову** №003/22/16-вих «Про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», якою визнав ТОВ «БУДПРОЕКТ» винним у вчиненні правопорушення, передбаченого пунктом 2 частини шостої статті 2 Закону № 208/94-ВР та наклав штраф

3) Адміністративна справа про наявність (відсутність) повноважень у заступника начальника управління – начальника інспекційного відділу № 1 Управління Державного архітектурно–будівельного контролю Одеської міської ради накладати штрафи за правопорушення у сфері містобудівної діяльності

Постанова судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 22 жовтня 2024 року, справа № 420/3179/22, адміністративне провадження № К/990/28471/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122522345>, з окремою думкою

Повноваження щодо накладення штрафів за порушення законодавства у сфері містобудівної діяльності є виключним повноваженням **керівника** виконавчого органу з питань державного архітектурно–будівельного контролю відповідної сільської, селищної та міської ради, який реалізує такі повноваження від імені виконавчого органу з питань державного архітектурно–будівельного контролю відповідної ради

3) Адміністративна справа про наявність (відсутність) повноважень у заступника начальника управління – начальника інспекційного відділу № 1 Управління Державного архітектурно-будівельного контролю Одеської міської ради накладати штрафи за правопорушення у сфері містобудівної діяльності

Постанова судової палати з розгляду справ щодо захисту соціальних прав Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 22 жовтня 2024 року, справа № 420/3179/22, адміністративне провадження № К/990/28471/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122522345>, з окремою думкою

Стаття 3. Органи, уповноважені розглядати справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності

2. **Накладати штраф** в межах та відповідно до вимог, визначених Законом України "Про регулювання містобудівної діяльності", мають право від імені:

1) органів державного архітектурно-будівельного контролю:

керівники виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад;

керівники структурних підрозділів з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

2) органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду - головні інспектори будівельного нагляду.

Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» від 14 жовтня 1994 року № 208/94-ВР

❖ стаття 125 Конституції України

❖ статті 2, 19, 245, 315, 349 Конституції України

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

ст. 125 Конституції України

Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від **порушень суб'єктів владних повноважень**

ч. 1 ст. 2 КАС України

суд першої інстанції (місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди)

суд апеляційної інстанції
(апеляційний адміністративний суд, Верховний Суд, Велика Палата Верховного Суду)

Верховний Суд

Стаття 245. Повноваження суду при вирішенні справи

1. При вирішенні справи по суті суд може задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково.

2. У разі задоволення позову суд може прийняти рішення про:

1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;

2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;

3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;

4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;

Стаття 315. Повноваження суду апеляційної інстанції за наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення

1. За наслідками розгляду апеляційної скарги на судові рішення суду першої інстанції суд апеляційної інстанції має право:

- 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а судові рішення - без змін;
- 2) скасувати судові рішення повністю або частково і ухвалити нове судове рішення у відповідній частині або змінити судові рішення;
- 3) скасувати судові рішення повністю або частково і у відповідній частині закрити провадження у справі повністю або частково або залишити позовну заяву без розгляду повністю або частково;

Стаття 349. Повноваження суду касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги

1. Суд касаційної інстанції за наслідками розгляду касаційної скарги має право:

1) залишити судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій без змін, а скаргу без задоволення;

2) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і передати справу повністю або частково на новий розгляд, зокрема за встановленою підсудністю або для продовження розгляду;

3) скасувати судові рішення судів першої та (або) апеляційної інстанцій повністю або частково і ухвалити нове рішення у відповідній частині або змінити рішення, не передаючи справи на новий розгляд;

4) скасувати постанову суду апеляційної інстанції повністю або частково і залишити в силі рішення суду першої інстанції у відповідній частині;

Чи є підстави і наскільки далеко адміністративний суд може зайти у судовому контролі за дискрецію адміністративного органу, суб'єкта владних повноважень, носія публічних повноважень?



Може / не може адміністративний суд втручатися у дискрецію адміністративного органу, суб'єкта владних повноважень, носія публічних повноважень ?!

Стаття 245. Повноваження суду при вирішенні справи

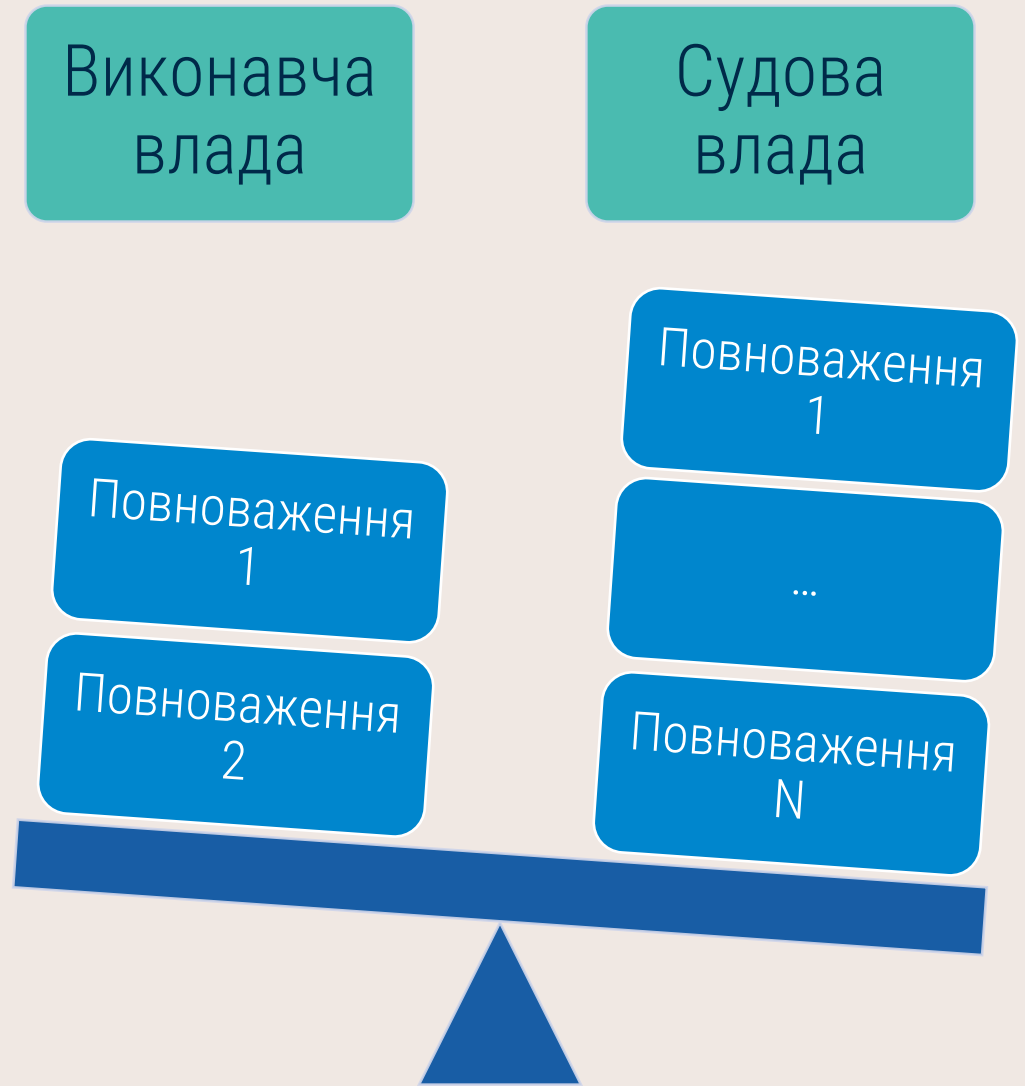
1. При вирішенні справи по суті суд **може задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково.**

2. У разі задоволення позову суд може прийняти рішення про:

- 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та **зобов'язання вчинити певні дії;**

4. У випадку, визначеному пунктом 4 частини другої цієї статті, **суд може зобов'язати** відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд.

У випадку, якщо прийняття рішення на користь позивача передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, **суд зобов'язує** суб'єкта владних повноважень вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням його правової оцінки, наданої судом у рішенні.



Стаття 6. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Конституція України

Чи присутня у публічно-
будівельній галузі
адміністративна процедура?



3. Об'єкти судового контролю за дискреційними повноваженнями

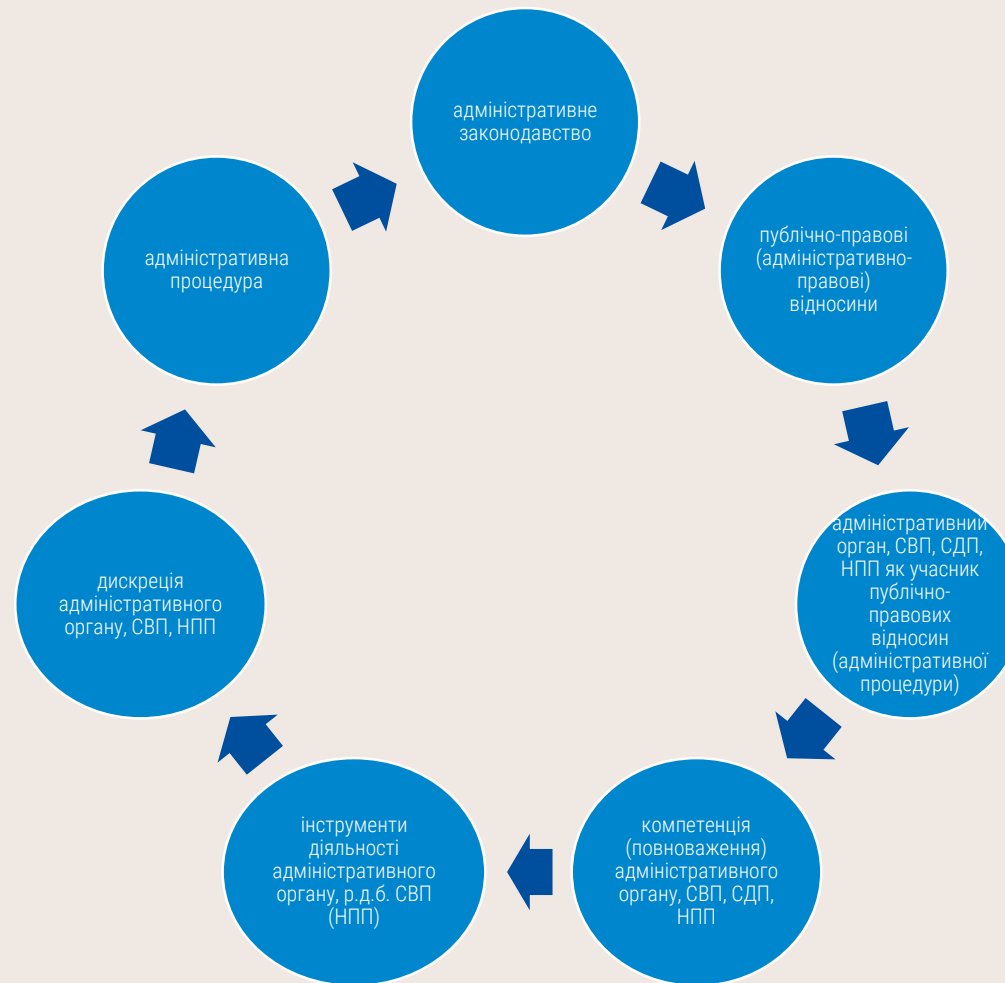
Загальний опис об'єктів судового контролю

- стаття 125 Конституції України
- статті 2, 4, 245 Кодексу адміністративного судочинства

Конкретизований опис об'єктів судового контролю

- Закон України «Про адміністративну процедуру»
- Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»
- зокрема, статті 264, 266 Кодексу адміністративного судочинства України
- ...

Об'єкти судового контролю



Прояви адміністративної компетенції носіїв публічних повноважень (АО, СВП, СДП, НПП)

1) рішення (інструменти діяльності адміністративних органів – нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти планування, приватно-правові інструменти діяльності), дії (акти дії – які обумовлюють настання правних наслідків), бездіяльність (уникнення прийняття рішень, вчинення дій)	2) організаційно-розпорядчі акти	3) «поеднані» інструменти діяльності адміністративних органів	4) «складні» інструменти діяльності адміністративних органів	5) службові акти	6) юридично «нейтральні» прояви адміністративної компетенції – документи, витяги, дії тощо	7) публічне інформування (повітряна тривога, оголошення про індивідуальні консультації, застереження про поширення захворювання та протидію йому)	8) новітні прояви адміністративної компетенції – збирання, обробка, накопичення, зберігання, використання і поширення геопросторових даних	9) проектування, експертиза, внутрішньоорганізаційні процедури (публічно-будівельна галузь)
--	----------------------------------	---	--	------------------	--	---	--	---

Чи буде процедурне порушення
підставою для скасування
рішення СВП
(адміністративного акту
адміністративного органу)?



Стаття 87. Умови правомірності адміністративного акта

1. Адміністративний акт є правомірним, якщо він прийнятий компетентним адміністративним органом відповідно до закону, що діяв на момент прийняття акта.

2. Протиправним є адміністративний акт, що не відповідає вимогам, визначеним частиною першою цієї статті, зокрема:

1) прийнятий адміністративним органом, що:

а) не мав на це повноважень;

б) використав дискреційні повноваження незаконно;

2) суперечить положенням закону щодо форми та змісту адміністративного акта;

3) порушує норми матеріального права;

4) не відповідає принципам адміністративної процедури.

3. Порушення адміністративним органом передбаченої законом адміністративної процедури, якщо воно не вплинуло і не могло вплинути на правомірність вирішення справи по суті, не спричиняє протиправності адміністративного акта.

Стаття 4. Принципи адміністративної процедури

1. Принципами адміністративної процедури є:

- 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;
- 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.

2. Принципи адміністративної процедури, визначені цим Законом, поширюються також на **адміністративну діяльність** адміністративних органів, що не вимагає прийняття адміністративних актів.

Процедурне порушення

```
graph TD; A[Процедурне порушення] --> B[1) AA на користь особи видано із запізненням на один день]; A --> C[2) Порушене право особи (осіб) на участь в адміністративному провадженні (право бути заслуханою)]; A --> D[3) AA не на користь особи видано із запізненням на один день];
```

1) AA на користь особи видано із запізненням на один день

2) Порушене право особи (осіб) на участь в адміністративному провадженні (право бути заслуханою)

3) AA не на користь особи видано із запізненням на один день

4. Підстави та межі втручання адміністративного суду в дискрецію

Стаття 245. Повноваження суду при вирішенні справи

1. При вирішенні справи по суті суд **може задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково.**

2. У разі задоволення позову суд може прийняти рішення про:

- 1) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 3) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- 4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та **зобов'язання вчинити певні дії;**

...

4. У випадку, визначеному пунктом 4 частини другої цієї статті, суд **може зобов'язати** відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд.

У випадку, якщо прийняття рішення на користь позивача передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, **суд зобов'язує** суб'єкта владних повноважень вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням його правової оцінки, наданої судом у рішенні.

У загальному розумінні **втручання** адміністративного суду, – це примусове **зобов'язання** суб'єкта владних повноважень, адміністративного органу, носія публічних повноважень ухвалити рішення, вчинити дії, допустити бездіяльність чи утриматися від рішень, дій, бездіяльності

Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України : теорія, практика : підручник. Заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Бевзенка Володимира. Пер. з нім. і адапт. Рижкова Геннадія. Видання четверте, змінене, доповнене і перероблене. Київ : ВД «Дакор», 2024. С. 293

Підстави та межі втручання адміністративного суду у дискрецію адміністративного органу пов'язані з такими **запитаннями**

- чи є **повноваження** адміністративного суду (іншого суду) зобов'язати адміністративний орган прийняти певний вид адміністративного акту (повторно розглянути заяву) (чи є повноваження здійснити судовий контроль)?

якщо так, то, -

- чи має повноваження адміністративний суд зобов'язати:
 - адміністративний орган розглянути заяву особи, зобов'язати адміністративний орган ухвалити рішення на власний розсуд;
 - адміністративний орган ухвалити рішення без розсуду?

Прийняти до розгляду справу № 910/2546/22 за позовом **Товариства** з обмеженою відповідальністю «Герман-Агро» та **Товариства** з обмеженою відповідальністю «Еконива» до **Міністерства юстиції України** про визнання протиправним і скасування **наказу** та зобов'язання вчинити дії за касаційними скаргами Товариства з обмеженою відповідальністю «Герман-Агро» та Товариства з обмеженою відповідальністю «Еконива» на постанову Північного апеляційного господарського суду від 13.02.2024

Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 10 вересня 2024 року, справа № 910/2546/22, провадження № 12-43гс24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121571350>

позов ТОВ «Герман-Агро» та ТОВ «Еконива»
до Міністерства юстиції України (далі - Мін`юст, відповідач),

треті особи, які не заявляють самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні позивачів: 1) державний реєстратор Пустомитівської міської ради Львівського району Львівської області Федорич Андрій Миколайович,
2) державний реєстратор Завадівської сільської ради Турківського району Львівської області Шкітак Володимир Михайлович,
3) державний реєстратор Боринської селищної ради Самбірського району Львівської області Шкітак Володимир Михайлович,
4) державний реєстратор Виконавчого комітету Бібрської міської ради Перемишлянського району Львівської області Полеманий Володимир Дмитрович,

третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, на стороні відповідача - Товариство з обмеженою відповідальністю «Агро-Лан» (далі - ТОВ «Агро-Лан»),

про визнання протиправним і скасування наказу «Про задоволення скарги» з урахуванням внесених до нього змін та зобов`язати відповідача не пізніше наступного дня з дня надходження судового рішення поновити в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно (далі - Реєстр) шляхом внесення відповідних відомостей права оренди позивача-1 та права суборенди позивача-2, які припинені на підставі Наказу та зобов`язання вчинити дії,

Ухвала Великої Палати Верховного Суду від 10 вересня 2024 року, справа № 910/2546/22, провадження № 12-43гс24. URL:
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/121571350>

Рішеннями Київської міської ради від 20.04.2017 №186/2407, №186/2408 та №186/2409 **відмовлено у наданні** Особам **дозволу** на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки з посиланням на те, що заявлена ініціатива не відповідає містобудівній документації, а саме: земельна ділянка належить до території багатопверхової житлової забудови (висновки Департаменту містобудування та архітектури від 25.09.2014 року № 9337/0/12/27-14, від 16.09.2015 № 9036/0/12/27-14 та від 26.02.2015 року № 1645/0/12/27-15).

Особи звернулися до Київського міського голови із заявою про **направлення копії рішень** Київської міської ради, прийнятих за результатами розгляду проектів ПР-12780 від 07.02.2017 року, ПР-12786 від 09.02.2017 та ПР-12787 від 09.02.2017 року.

Листом від 29.09.2017 року №225-СК-3372 **відповідач надіслав копії рішень** від 20.04.2017 року №186/2407, №186/2408 та №186/2409, якими Особам відмовлено у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Вважаючи протиправними дії відповідача щодо винесення повторних незаконних рішень, позивач звернувся до суду.

Постанова КАС ВС від 27.10.2023, справа №826/15747/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114490769>

Особа звернулася до Окружного адміністративного суду міста Києва з позовом до Київської міської ради, в якому просила визнати неправомірними дії відповідача щодо **винесення повторних незаконних рішень** від 20.04.2017 року

Рішення окружного адміністративного суду міста Києва від 03 липня 2018 року № 826/15747/17. URL:
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/75280555>

- Рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва у задоволенні позовних вимог **відмовлено**.
- Відмовляючи у задоволенні позовних вимог, суд першої інстанції виходив з того, що міська рада **має змогу** внести на розгляд сесії підготовлений Департаментом земельних ресурсів проект рішення Київської міської ради про надання (чи відмову у наданні) дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.
- Суд першої інстанції дійшов висновку, що повноваження щодо розгляду заяв про надання безоплатно у власність земельних ділянок та виготовлення проектів рішень **належать Департаменту земельних ресурсів**, який є структурним підрозділом виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації).
- Також суд першої інстанції виходив з того, що надсилаючи позивачу листа від 29.09.2017 відповідач не приймав жодних повторних рішень відносно відмови у наданні дозволу останньому на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки.

Постанова КАС ВС від 27.10.2023, справа №826/15747/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114490769>

- Постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 25.04.2019 рішення суду першої інстанції скасовано, постановлено рішення про часткове задоволення позовних вимог.
- Визнано протиправним та скасовано рішення Київської міської ради від 20.04.2018 №186/2408 «Про відмову у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки ОСОБА_1 на АДРЕСА_1 для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд».
- **Зобов'язано Київську міську раду повторно розглянути** заяву щодо надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки на для будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд та прийняти рішення з урахуванням висновків суду, викладених у цій постанові.
- Задовольняючи частково позовні вимоги, суд апеляційної інстанції виходив з того, що розгляд клопотання про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки є виключною **компетенцією Київської міської ради**, а не Департаменту земельних ресурсів.
- Суд дійшов висновку про необхідність захисту права позивача шляхом визнання протиправним і скасувати рішення Київської міської ради про відмову у наданні дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та зобов'язання відповідача повторно розглянути заяву ОСОБА_1 щодо надання дозволу на розроблення проекту землеустрою з урахуванням висновків суду.

Постанова КАС ВС від 27.10.2023, справа №826/15747/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114490769>

- За таких обставин, суд апеляційної інстанції **обґрунтовано дійшов висновку**, щодо протиправності бездіяльності відповідача та постановив рішення про часткове задоволення позовних вимог.
- Враховуючи сформовані **висновки Верховного Суду** щодо органу, уповноваженого розглядати клопотання про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, доводи відповідача про те, що повноваження щодо розгляду таких клопотань належать Департаменту земельних ресурсів, **є безпідставними**.
- Також безпідставним є покликання відповідача в обґрунтування касаційної скарги на те, що суд апеляційної інстанції втрутився у його дискреційні повноваження, оскільки суд апеляційної інстанції не зобов'язував відповідача прийняти конкретне рішення, а **постановив рішення про зобов'язання відповідача повторно розглянути звернення позивача**.

Постанова КАС ВС від 27.10.2023, справа №826/15747/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114490769>

Конституція України

Стаття 6. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.

Виконавча
влада

Судова
влада

Повноваження
1

Повноваження
2

Повноваження
1

...

Повноваження
n



Втручання адміністративного суду у дискрецію адміністративного органу

Місцеві адміністративні суди

- ст. 5 КАС України
- ст. 245 КАС України

Апеляційний адміністративний суд

- ст. 308 КАС України
- ст. 315 КАС України
- ст. 317 КАС України

КАС ВС, ВП ВС

- ст. 341 КАС України
- ст. 349 КАС України
- ст. 351 КАС України

Підстави втручання адміністративного суду у дискрецію адміністративного органу існують, якщо

- **фактичні обставини** – обставини, правовідносини, рішення, дії, бездіяльність (будівництво у межах/не у межах історичного ареалу)

+

- **нормативні приписи** – приписи (норми) національного законодавства, які упорядковують суспільні відносини, що є предметом судового контролю

=

- **невідповідність** рішень, дій, бездіяльності, дискреції СВП (АО, НПП) приписам національного законодавства

Підстави втручання адміністративного суду у дискрецію адміністративного органу не існують, якщо

фактичні обставини – обставини, правовідносини, рішення, дії, бездіяльність (будівництво у межах/не у межах історичного ареалу)

+

нормативні приписи – приписи (норми) національного законодавства, які упорядковують суспільні відносини, що є предметом судового контролю

=

відповідність рішень, дій, бездіяльності, дискреції СВП (АО, НПП) приписам національного законодавства

Межі втручання адміністративного суду у дискрецію адміністративного органу

Стаття 245. Повноваження суду при вирішенні справи

1. При вирішенні справи по суті суд може **задовольнити позов повністю або частково** чи **відмовити** в його задоволенні **повністю або частково**.

...

2. У разі задоволення позову суд може прийняти рішення про:

...

4) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та **зобов'язання вчинити певні дії;**

Про наявність підстав для втручання адміністративного суду у дискрецію адміністративного органу, суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень, носія публічних повноважень ми можемо говорити за невідповідностей сукупності таких **критеріїв**:

- рішення, дії, бездіяльність
- адміністративно–правові відносини
- норми права, які врегульовують спірні адміністративно–правові відносини (норми адміністративного права), та інші соціальні регулятори, легітимовані суспільством, – норми моралі, традиції, звичаї, справедливість

Про наявність підстав для втручання адміністративного суду у дискрецію адміністративного органу, суб'єкта владних повноважень, суб'єкта делегованих повноважень, носія публічних повноважень ми можемо говорити за невідповідностей сукупності таких **критеріїв**:

- дискреція
- адміністративна процедура ухвалення рішення суб'єкта публічної адміністрації, вчинення ним дії
- практика Європейського суду з прав людини
- принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі

Стаття 6 Закону України «Про адміністративну процедуру»

1. Адміністративний орган здійснює адміністративне провадження виключно на **підставі, у межах повноважень та у спосіб**, що передбачені Конституцією України, цим Законом та іншими законами України, а також на підставі міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

2. Адміністративний орган застосовує **інші нормативно-правові акти**, прийняті відповідним органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом.

3. Здійснення адміністративним органом **дискреційного повноваження** вважається законним у разі дотримання таких умов:

- 1) дискреційне повноваження передбачено законом;
- 2) дискреційне повноваження здійснюється у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законом;
- 3) правомірний вибір здійснено адміністративним органом для досягнення мети, з якою йому надано дискреційне повноваження, і відповідає принципам адміністративної процедури, визначеним цим Законом;
- 4) вибір рішення адміністративного органу здійснюється без відступлення від попередніх рішень, прийнятих тим самим адміністративним органом в однакових чи подібних справах, крім обґрунтованих випадків.

4. Висновки про застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх адміністративних органів, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Чи може адміністративний суд
втручатися у дискрецію Архітектурно-
містобудівних рад (ст. 20 Закону
України «Про регулювання
містобудівної діяльності»)?



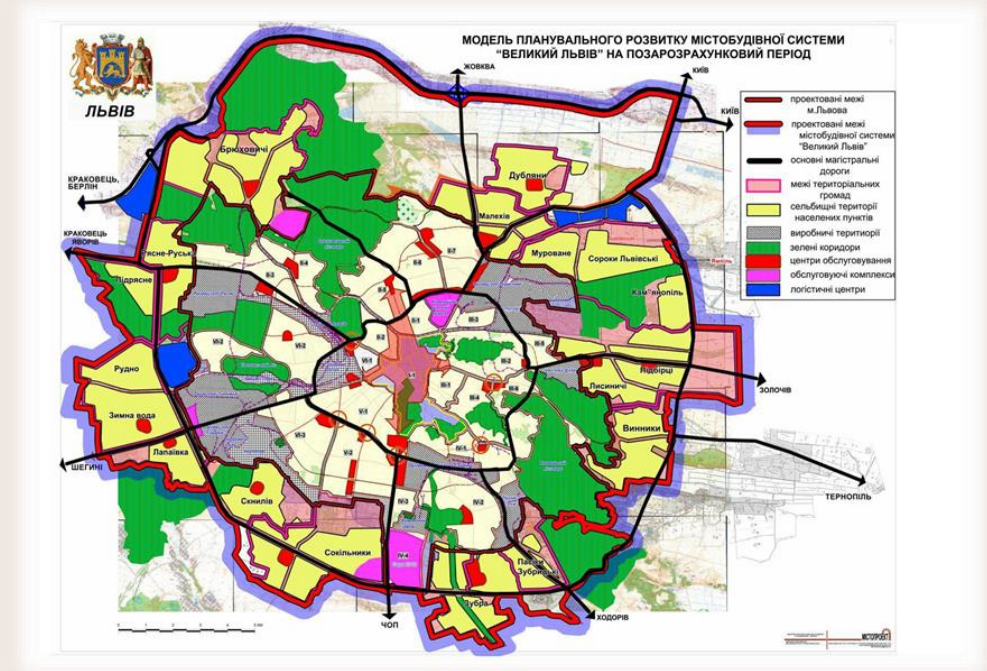
5. Наслідки судового контролю за дискреційними повноваженнями

Результатом судового контролю за рішеннями, діями, бездіяльністю суб'єкта публічного адміністрування, здійсненого у формі адміністративного процесу, є висловлені у судовому рішенні (ст. 241 Кодексу адміністративного судочинства України) **ВИСНОВКИ** адміністративного суду (ст. 245 Кодексу адміністративного судочинства України).

Висновки адміністративного суду за наслідками судового контролю, сформовані на підставі ст. 245 КАС України, можуть бути такі:

- 1) визнати дискрецію адміністративного органу (суб'єкта владних повноважень, носія публічних повноважень) повністю або частково законною, обґрунтованою
- 2) визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень;
- 3) визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- 4) визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій;
- 5) визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії;
- 6) встановлення наявності чи відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень;
- 7) прийняття судом одного з рішень, зазначених у пунктах 1-4 частини 2 статті 245 КАС України, та стягнення з відповідача - суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, заподіяної його протиправними рішеннями, дією або бездіяльністю;

Чи є цей документ рішенням суб'єкта владних повноважень (інструментом діяльності адміністративного органу)?





Верховний
Суд

Дякую за увагу!