**Узагальнення практики застосування Рівненським окружним адміністративним судом глав 1-4 розділу ІІІ Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ у 2013 році.**

 На виконання завдання Житомирського апеляційного адміністративного суду вивчено та узагальнено практику застосування Рівненським окружним адміністративним судом норм глав 1-4 розділу ІІІ Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду та вирішення адміністративних справ у 2013 році.

Главами 1-4 розділу ІІІ Кодексу адміністративного судочинства України передбачено постановлення адміністративними судами першої інстанції на стадіях відкриття провадження в адміністративній справі, підготовчого провадження, судового розгляду наступних судових рішень: ухвал про залишення позовної заяви без руху та її повернення, відмову у відкритті провадження у справі, забезпечення адміністративного позову, залишення позовної заяви без розгляду, зупинення провадження у справі, закриття провадження у справі.

Відповідно, зазначені ухвали, постановлені при розгляді адміністративних справ у 2013 році, і були об’єктом даного дослідження з метою виявлення проблем та найбільш характерних помилок, що виникають у застосуванні Рівненським окружним адміністративним судом процесуального закону.

***Статистичні показники розгляду справ***

Впродовж періоду, за який проводиться узагальнення, Рівненським окружним адміністративним судом постановлено ухвали:

 – про залишення позовної заяви без руху – 1144 (ч.1 ст.108 КАС України);

 – про повернення позовної заяви – 464 (ч.3 ст.108 КАС України), з яких:

331 – у зв’язку із неусуненням позивачем недоліків позовної заяви, яку залишено без руху (п.1 ч.3 ст.108 КАС України);

71 – у зв’язку з тим, що справа не підсудна цьому адміністративному суду (п. 6 ч.3 ст.108 КАС України);

50 – внаслідок подання позивачем до відкриття провадження в адміністративній справі заяви про її відкликання (п. 2 ч.3 ст.108 КАС України);

4 – внаслідок подання позовної заяви від імені особи, яка не має повноважень на ведення справи (п. 4 ч.3 ст.108 КАС України);

2 – у зв’язку з поданням позовної заяви особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності (п. 3 ч.3 ст.108 КАС України);

6 – у зв’язку з тим, що у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав (п. 5 ч.3 ст.108 КАС України);

 – про відмову у відкритті провадження у справі – 57 (ст.109 КАС України);

 – про забезпечення адміністративного позову – 97 (ст.117 КАС України);

 – про залишення позовної заяви без розгляду – 488 (ст.155 КАС України);

 – про зупинення провадження у справі – 248 (ст.156 КАС України);

 – про закриття провадження у справі – 141 (ст.157 КАС України).

Як показав проведений аналіз статистичних даних, судами при розгляді справ, в основному, правильно застосовувались норми процесуального права.

***Залишення позовної заяви без руху***

Згідно даних судової статистики протягом 2013 року суддями Рівненського окружного адміністративного суду винесено 1144 ухали про залишення позовної заяви без руху, 9 з яких було оскаржено до суду апеляційної інстанції. За результатами апеляційного перегляду ухвали залишено без змін.

В основному підставами залишення позовної заяви без руху було відсутність документа про сплату судового збору, або недоліки поданого документа та незазначення позивачем доказів, якими обґрунтовуються позовні вимоги.

У адміністративному процесі, що базується на засадах змагальності й диспозитивності, особливого значення набуває зміст позовної заяви, на підставі якої суддя відкриває провадження у справі.

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

Вимоги, що пред'являються до змісту позовної заяви чітко визначені у ст.106 КАС України і важливими з урахуванням наведеного, є, зокрема, посилання на те, до кого пред’явлений позов, що саме вимагає позивач (предмет позову), обставини, на яких ґрунтується вимога (підстава позову), зазначення на докази, що підтверджують обставини, наявність підстав для звільнення від доказування.

Стаття 106 КАС України передбачає, що позивач повинен додати до позовної заяви її копії та копії всіх документів, що додаються до неї відповідно до кількості відповідачів та третіх осіб.

Прецедентна практика Європейського суду з прав людини виходить з того, що 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, Європейський 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 Суду у справі Жоффр де ля Прадель проти Франції від 16.12.1992р.).

Залишаючи позовну заяву без руху, суд повинен детально вказати в ухвалі, які саме недоліки допущені, яким чином їх належить усунути і у який термін.

Оскільки переважна більшість позовних заяв, залишених без руху, мають недолік по сплаті судового збору, то слід мати на увазі, що в ухвалі про залишення без руху суду слід зазначати:

-     про необхідність подання оригіналу документа про сплату судового збору;

-     розмір, який має сплатити позивач;

-     реквізити сплати судового збору;

Тільки у разі зазначення судом усіх цих даних та невиконання позивачем вимог ухвали у встановлений строк, суд може повернути таку позовну заяву.

Для прикладу ухвали суду про залишення позовної заяви без руху по справах №№ 817/347/13-а, № 817/945/13-а, № 817/1012/13-а, № 817/1343/13-а, № 1819/13-а, № 2032/13-а, № 3190/13.

Стаття 106 КАС України стандартизує структуру позовної заяви - містить перелік загальних для всіх позовних заяв елементів (реквізитів), які дають необхідну інформацію для вирішення судом питання про відкриття провадження в адміністративній справі.

Суд не повинен тлумачити положення статті у такий спосіб, щоб створювати штучні перешкоди для доступу до правосуддя в адміністративній справі.

Якщо позивач не дотримав якоїсь із вимог до позовної заяви, зазначених у зазначеній статті, і відсутність певної інформації не дає можливості суду вирішити питання про відкриття провадження в адміністративній справі та виконати обов'язок з повідомлення про це осіб, які беруть участь у справі, суд залишає позовну заяву без руху і пропонує позивачеві виправити виявлені недоліки (ч.1 ст.108 КАС України).

Таким чином, суди мають враховувати, що для залишення позовної заяви без руху, недоліки позовної заяви повинні бути такими, що перешкоджають суду вирішити питання про відкриття провадження у адміністративній справі та виконати обов'язок з повідомлення про це осіб, які беруть участь у справі.

Частиною 3 ст.106 КАС України передбачено, що *суб'єкт владних повноважень при поданні* адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання рекомендованим листом з повідомленням про вручення відповідачу і третім особам копії позовної заяви та доданих до неї документів.

При цьому, слід враховувати, що належним доказом надіслання суб'єктом владних повноважень відповідачу і третім особам у справі копії позовної заяви та доданих до неї документів може бути опис вкладення разом з розрахунковим документом.

Крім того, будь-яким  іншим  доказом  може  бути  письмове підтвердження відповідача (розписка, штамп про отримання, тощо), або  третіх  осіб  про отримання позовної заяви та доданих до неї документів (лист ВАСУ від 16.11.2011 р. №2091/11/13-11).

***Повернення позовної заяви***

Згідно даних судової статистики протягом звітного періоду РОАС винесено 464 ухвали про повернення позовної заяви.

Частина 3 ст. 108 КАС України передбачає перелік підстав, за наявності яких позовна заява повертається позивачеві. Аналіз судової практики показав, що судом не завжди повно встановлюються всі фактичні обставини справи, що мають значення для її правильного вирішення. Серед 27 оскаржених до апеляційного адміністративного суду ухвал про повернення переважали ухвали (15), постановлені на підставі п.1 ч.3 ст.108 КАС України, тобто у зв’язку із неусуненням позивачем недоліків позовної заяви, яку було залишено без руху. Так, в деяких випадках суд необґрунтовано приймав рішення щодо повернення позовної заяви у зв’язку з неусуненням недоліків позовної заяви і тому за результатами апеляційного перегляду 9 ухвал про повернення позовної заяви у зв’язку з неусуненням недоліків було скасовано.

Як показав аналіз скасованих ухвал про повернення, суд допускав наступні помилки при їх постановленні:

- не дослідив, чи одержав позивач ухвалу про залишення позовної заяви без руху у строк, достатній для її виконання (справа №2а/1770/4691/2012);

- перевіряючи дотримання позивачем строку виконання ухвали про залишення без руху, не враховував положення ч.9 ст. 103 КАС України згідно якого строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна заява,  скарга інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передані іншими відповідними засобами зв'язку (справи №№817/1184/13-а, 817/689/13-а, 817/592/13-а, 817/310/13-а.

- не прийняв до уваги, що суд ухвалою про відкриття чи призначення справи до розгляду може зобов’язати представника позивача подати в судове засідання оригінал довіреності і тому повернення позовної заяви через незасвідчення представником позивача у встановленому порядку копії довіреності суд апеляційної інстанції вважає порушенням норм процесуального права (справа № 817/689/13-а);

- при визначенні належної підсудності справи не врахував, що згідно п.6 ст. 181 КАС України адміністративні справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1-4 частини першої статті 18 цього Кодексу, розглядаються місцевим загальним судом як адміністративним судом, який видав виконавчий лист (справи №№817/2359/13-а).

- по справі № 817/4410-13-а безпідставно зроблено висновок, що позовна заява заступника прокурора Здолбунівського району до Здолбунівської районної ради про визнання протиправним та скасування рішення не підсудна Рівненському окружному адміністративному суду, оскільки відповідно до ч.2 ст.18 КАС України, окружним адміністративним судам підсудні 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 ч.І ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів є відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам.

Пунктом 2 ч. 5 ст. 23 цього Закону, передбачено, що у разі якщо подання не вносилося, прокурор може звернутися до суду щодо визнання протиправним рішення чи окремих його положень і щодо скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень.

При цьому, здійснюючи надані законом функції, прокурор реалізує покладені на нього від імені держави повноваження по захисту державних інтересів та відповідно до п.8 ч.І ст.З КАС України є позивачем в адміністративній справі.

Звертаючись до суду з вимогами, передбаченими ч.5 ст.23 Закону України "Про прокуратуру", прокурор діє як посадова особа органу державної влади. З огляду на зазначене такі справи, незалежно від статусу відповідача, предметно підсудні окружним адміністративним судам.

Аналогічна позиція викладена у листі Вищого адміністративного суду від 11.09.2013 №1237/12/13-13.

Таким чином, для визначення предметної підсудності справ за позовами прокурора необхідною умовою є встановлення статусу прокурора у справі - позивач чи представник.

У разі коли прокурор є позивачем у справі, то такі справи відповідно до ч. 2 ст. 18 Кодексу адміністративного судочинства України підсудні окружним адміністративним судам, оскільки позивачем у справі є посадова особа органу державної влади.

У разі коли прокурор звернувся до суду як представник, то предметну підсудність таких справ необхідно визначати з урахуванням статусу особи, яку він представляє (справи №№ 817/3423/13-а, 817/4410/13-а).

***Відмова у відкритті провадження***

Згідно даних судової статистики протягом 2013 року суддями Рівненського окружного адміністративного суду винесено 57 ухал про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, 21 з яких було оскаржено до суду апеляційної інстанції. За результатами апеляційного перегляду 8 ухвал про відмову у відкритті провадження було скасовано.

Стаття 109 КАС України встановлює вичерпний перелік підстав для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі. Суд не повинен тлумачити положення статті у такий спосіб, щоб створювати штучні перешкоди для доступу до правосуддя в адміністративній справі.

Переважно судді РОАС відмовляли  у відкритті провадження в адміністративній справі на підставі п.1 ч.1 ст.109 КАС України (заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства)-справа №2а/1770/3596/10. Скасовуючи рішення по цій справі та повертаючи справу до суду першої інстанції ЖААС зазначив наступне. Відмовляючи у відкритті провадження, суд першої інстанції покликався на те, що даний спір не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, оскільки оскаржувані дії працівників податкової міліції регламентовані нормами Кримінально- процесуального кодексу України, а тому розгляд даної справи віднесено до юрисдикції загального суду.

Колегія суддів не погоджується з наведеним висновком, виходячи з наступного.

Встановлено, що у позовній заяві Градюк О.П. вказує на протиправний обшук, що був проведений працівниками податкової міліції, під час якого у нього було вилучено матеріальні цінності, зроблено перепис та сфотографовано усе майно, опечатано та закрито його гараж. Зазначив, що про вказані дії зазначеними особами складено протокол обшуку та протокол вилучення речей, а також повідомлено про притягнення його до кримінальної відповідальності у присутності свідків.

Колегія суддів не погоджується з висновком суду, що Головним відділом податкової міліції Лубенської об'єднаної державної податкової інспекції Рівненської області проведено слідчі дії в рамках кримінальної справи , оскільки в матеріалах справи відсутні будь-які дані про відкриття кримінального провадження та процесуальні документи складені у відповідності до вимог КПК України. Натомість в матеріалах справи міститься протокол вилучення речей , складений у відповідності до норм КупАП .

Отже, зазначені дії проведені працівниками податкової міліції в рамках притягнення позивача до адміністративної відповідальності.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 2 КАС України справа адміністративної юрисдикції (далі - адміністративна справа) - переданий на вирішення адміністративного суду публічно- правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень

Згідно ч. 1 ст. 17 КАС 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.

Колегія суддів зазначає, що спори, що виникають з приводу притягнення до адміністративної відповідальності, мають публічно-правовий характер, оскільки пов'язані зі здійсненням суб'єктами, визначеними у статтях 234-1, 234-2, 244-4, 262, 264, 265-1, 265-2, 265-3, 266 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х, владних повноважень, та підлягають розгляду за правилами КАС України.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. КАС України, місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Враховуючи викладене, колегія суддів приходить до висновку, що ухвала суду підлягає скасуванню та справа направленню для продовження розгляду, оскільки позовні вимоги Градюка О.П. мають публічно-правовий характер та підсудні місцевому суду, як адміністративному суду.

Проблемним залишається питання розмежування "спору про право" та "публічно-правового спору", зокрема суд не завжди враховує, що критеріями розмежування справи цивільного судочинства від справи адміністративного судочинства є одночасно суб'єктний склад учасників процесу та характер спірних правовідносин( справи №№ №817/2778/13-а, 817/2464/13-а, 817/1217/13-а, 817/539/13-а).

Крім того, за результатами проведеного аналізу судді РОАС при постановленні ухвал про відмову у відкритті провадження помилково застосовують п.2 ч.1 ст.109 КАС України, зокрема  щодо визначення тотожності адміністративних позовів (справи №№817/688/13, 2а/1770/1604/10.

- суд не врахував, що відповідно до пункту 6 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13 грудня 2010 року № 3 «Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби» (викладеної в новій редакції Постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2012 року № 5) суди при визначенні юрисдикції повинні виходити з того, що до юрисдикції адміністративних судів належать спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби при виконанні всіх виконавчих документів, передбачених частиною другою статті 17 Закону України "Про виконавче провадження", крім тих, відносно яких законом установлено інший, виключний порядок їх оскарження (справа №817/534/13-а.)

***Забезпечення адміністративного позову***

Згідно даних судової статистики Рівненським окружним адміністративним судом протягом 2013 року винесено 97 ухвал про забезпечення адміністративного позову, 11 з яких було оскаржено до суду апеляційної інстанції. За результатами апеляційного перегляду 1 ухвалу про забезпечення адміністративного позову скасовано.

Стаття 117 КАС України визначає підстави для вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, а також способи забезпечення позову в адміністративному процесі.

Забезпечення адміністративного позову - це вжиття судом, у провадженні якого знаходиться справа, до вирішення адміністративної справи визначених законом заходів щодо створення можливості реального виконання у майбутньому постанови суду, якщо її буде прийнято на користь позивача, тобто положення статті 117 КАС України покликані гарантувати виконання постанови адміністративного суду і спрямовані на забезпечення принципу обов'язковості судових рішень (стаття 14 КАСУ).

Підставою для вжиття заходів забезпечення позову можуть стати такі обставини:

1) існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі;

2) неможливість захисту прав, свобод та інтересів позивача після набрання законної сили рішенням в адміністративній справі без вжиття таких заходів;

3) необхідність докладання значних зусиль та витрат для відновлення прав позивача у майбутньому;

4) очевидність ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Суд повинен у кожному випадку, виходячи з конкретних доказів, встановити, чи є хоча б одна з названих обставин, і оцінити, чи не може застосуванням заходів забезпечення позову бути завдано ще більшої шкоди, ніж та, якій можна запобігти.

Так, по справі № 817/988/13-а суд апеляційної інстанції скасував ухвалу РОАС про відмову у вжитті заходів забезпечення адміністративного позову. Встановлено, що ТзОВ «Конікс» звернулося в суд з адміністративним позовом до відділу Державної виконавчої служби Дубенського міськрайонного управління юстиції про визнання прилюдних торгів з реалізації приміщення магазину "Добробут" такими, що не відбулися.

ТзОВ "Конікс", в клопотанні про забезпечення позову, просить накласти арешт на нерухоме майно - приміщення магазину "Добробут" та заборони вчиняти будь - які дії щодо його реалізації.

Дане клопотання мотивоване тим, що без вжиття таких заходів, вказане приміщення може бути реалізовано без законних на те підстав, що призведе до порушення його прав, свобод та інтересів. Крім того, зазначає, що у разі прийняття рішення суду по суті на користь позивача, для відновлення його прав необхідно буде докласти значних зусиль та витрат.

Відповідно до частин 1 -3 статті 117 КАС України, суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються. Адміністративний позов може бути забезпечено забороною вчиняти певні дії.

Судом встановлено, що між сторонами існує спір про правомірність дій відділу Державної виконавчої служби Дубенського міськрайонного управління юстиції щодо процедури проведення прилюдних торгів з реалізації нерухомого майна - приміщення магазину "Добробут" в м. Дубно по вул. Грушевського, 122.

Оскільки позивачем в позові оспорюється правомірність дій відділу Державної виконавчої служби Дубенського міськрайонного управління юстиції щодо процедури проведення прилюдних торгів, суд вважає за необхідне вжити заходів по забезпеченню позову шляхом заборони відділу Державної виконавчої служби Дубенського міськрайонного управління юстиції, ТзОВ"Укрспецторг групп", Коваленку І. В. та будь - яким іншим особам і організаціям вчиняти будь - які дії та приймати рішення стосовно реалізації вказаного нерухомого майна, так як в іншому випадку можливим є реалізація та продаж нерухомого майна третім особам, що може становити небезпеку та призвести до порушення прав та інтересів позивача і для їх відновлення у подальшому необхідно буде докласти значних зусиль та витрат.

За таких обставин, вказані дії спричинять певні юридичні наслідки, тому існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача та інших осіб, до ухвалення рішення в адміністративній справі. Судовий захист прав, свобод та інтересів позивача стане неможливим без вжиття таких заходів, з огляду на що їх слід застосувати.

Відповідно до частини 5 статті 118 КАС України виконання ухвал з питань забезпечення адміністративного позову здійснюється негайно.

Щодо вимог позивача про накладення арешту на нерухоме майно - приміщення магазину "Добробут", то вони є безпідставними, оскільки відповідно до частин 3 та 4 статті 117 КАС України адміністративний позов може бути забезпечено лише двома способами - зупиненням дії рішення суб'єкта владних повноважень та забороною вчиняти певні дії.

Зазначений перелік є вичерпним, а тому забезпечення адміністративного позову шляхом накладення арешту суперечить вимогам статті 117 КАС України і є безпідставним.

***Зупинення провадження у справі***

За даними судової статистики протягом 2013 року суддями Рівненського окружного адміністративного суду винесено 248 ухвал про зупинення провадження у справі, 14 з яких було оскаржено до суду апеляційної інстанції. За результатами апеляційного перегляду 4 ухвали про зупинення провадження по справі було скасовано.

Стаття 156 КАС України визначає підстави та строки для обов'язкового зупинення провадження у справі та для випадків, коли суд має право зупинити провадження у справі, строки зупинення провадження та порядок поновлення зупиненого провадження у справі.

Частина перша зазначеної статті встановлює вичерпний перелік підстав, за яких суд зобов'язаний зупинити провадження. Ініціативу щодо такого зупинення можуть проявляти як особи, які беруть участь у справі, так повинен її проявити і сам суд, якщо йому стануть відомі підстави для цього.

Частина друга вказаної статті встановлює перелік факультативних підстав зупинення провадження, тобто підстав, за яких суд не зобов'язаний, а лише має право зупинити провадження. Ініціативу щодо такого зупинення можуть проявляти як особи, які беруть участь у справі, так і сам суд.

Слід звернути увагу, що підстава, передбачена пунктом 4 частини другої статті 156  КАС України, може бути застосована лише з ініціативи сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору.

Допускались РОАС помилки у застосуванні п.3 ч.1 ст.156 КАС України, якою передбачено зупинення провадження у разі неможливості розгляду цієї справи до вирішення іншої справи, що розглядається в порядку конституційного, адміністративного, цивільного, господарського чи кримінального судочинства (справи №№ 817/998/13-а, 817/3133/13-а, 817/2218/13-а.) Скасовуючи ухвалу по справі № 817/2218/13-а, апеляційний адміністративний суд звернув увагу, що зупинення провадження з підстав, передбачених цією нормою, допускається лише тоді, коли розглядати справу далі неможливо, тобто коли в цій іншій справі можуть бути вирішені питання, що стосуються підстав, заявлених у справі вимог, чи умов, від яких залежить можливість її розгляду. Ця неможливість полягає в тому, що обставини, які є підставою позову або заперечень проти нього, є предметом дослідження в іншій справі і рішення суду у цій справі безпосередньо впливає на вирішення спору. При цьому від цих обставин має залежати можливість розгляду зупиненої справи.

Зі змісту позовної заяви вбачається, що вимоги позивача у цивільній справі стосуються безпосередньо наказу №476 від 09.10.2013 р., а тому про розгляді справи №565/1621/13-ц будуть встановлені обставини щодо наявності підстав для притягнення Афанас'єва А.П. до дисциплінарної відповідальності.

Предметом оскарження по даній адміністративній справі № 817/2218/13-а є визнання протиправною та скасування постанови про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності від 04.06.2013 р. №375-ю, яка винесена щодо юридичної особи - Кузнецовського МКП, а не щодо Афанас'єва В.П., як директора підприємства.

Враховуючи вищевикладене, обставини, які будуть встановлені судовим рішенням по справі №565/1621/13-ц не є такими, що свідчать про неможливість розгляду справи за позовом Кузнецовського МКП до Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у Рівненській області про визнання протиправною та скасування постанови про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності від 04.06.2013 р. №375-ю, а тому підстави для зупинення провадження відсутні.

РОАС по справі № 817/41/13-а виніс оскаржувану ухвалу про зупинення провадження у справі, достовірно не з’ясувавши при цьому, чи набрало законної сили судове рішення у пов’язаній справі, чи розглядалася в апеляційному порядку апеляційна скарга СПДФО Кривенчука І.О. 06.11.2012 р. і які наслідки цього розгляду, а тому суд апеляційної інстанції скасував ухвалу РОАС та направив справу для продовження розгляду.

***Залишення позовної заяви без розгляду***

За даними судової статистики протягом 2013 року суддями Рівненського окружного адміністративного суду винесено 488 ухвал про залишення позовної заяви без розглядую.

Як свідчать дані судової статистики найбільша частка ухвал, що переглядались в апеляційному порядку, були ухвали про залишення позовної заяви без розгляду, зокрема їх кількість становила 34 ухвали.

 За результатами апеляційного перегляду 17 ухвал про залишення позовної заяви без розгляду скасовано судом апеляційної інстанції.

Стаття 155 КАС України визначає підстави та порядок залишення позовної заяви без розгляду, а також правові наслідки цієї процесуальної дії для позивача.

Більшість підстав для залишення позовної заяви без розгляду повторюють підстави для повернення позовної заяви (частина третя статті 108 КАСУ), але якщо позовну заяву може бути повернуто лише на етапі вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі, то суд може залишити позовну заяву без розгляду у будь-який час провадження в суді будь-якої інстанції після його відкриття, якщо будуть виявлені відповідні підстави.

Переважно суди першої інстанції залишали позовні заяви без розгляду у зв’язку із пропуском строку звернення до суду на підставі ст.100 та п.9 ч.1 ст.155 КАС України або у зв’язку із повторною неявкою позивача у судове засідання без поважних причин (п.4 ч.1 ст.155 КАС України).

При постановленні ухвал про залишення позовної заяви без розгляду *у* зв’язку із повторною неявкою позивача, суди першої інстанції не завжди враховували наступні норми процесуального права, що призводило до скасування судового рішення.

Згідно із п.4 ч.1 ст.155 КАС України, суд своєю ухвалою залишає позовну заяву без розгляду, якщо позивач повторно не прибув у попереднє судове засідання чи у судове засідання без поважних причин або без повідомлення ним про причини неприбуття, якщо від нього не надійшло заяви про розгляд справи за його відсутності.

Зазначена підстава залишення позовної заяви без розгляду  кореспондує з положеннями частини ч. 3 ст. 128 КАСУ. Перше таке неприбуття тягне за собою відкладення розгляду справи, а друге - залишення позовної заяви без розгляду.

При вирішенні питання про залишення позовної заяви без розгляду з цієї підстави суд повинен з’ясувати:

1) чи належним чином позивача було повідомлено про судовий розгляд перший і другий раз;

Так, чинне законодавство містить норми, які регламентують порядок надіслання та повідомлення учасників судового процесу про дату, час та місце розгляду справи.

Відповідно до частини 3 статті 33 КАС України судовий виклик або судове повідомлення осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів здійснюється рекомендованою кореспонденцією (листом, телеграмою), кур’єром із зворотною розпискою за адресами, вказаними цими особами, або шляхом надсилання тексту повістки, складеного відповідно до статті 34 цього Кодексу факсимільним повідомленням (факсом, телефаксом), електронною поштою, телефонограмою, опублікування у друкованому засобі масової інформації. Також, відповідно до п. 1 Правил надання послуг поштового зв’язку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 270 від 05.03.2009 року (надалі Правила № 270), рекомендоване поштове відправлення це реєстрований лист, поштова картка, бандероль, секограма, дрібний пакет, мішок «M», які приймаються для пересилання без оцінки відправником вартості його вкладення.

Згідно з п. 17 Правил № 270, рекомендовані поштові картки, листи та бандеролі з позначкою «Вручити особисто», рекомендовані листи з позначкою «Судова повістка» приймаються для пересилання лише з рекомендованим повідомленням про їх вручення.

Окрім того, пункти 99, 106 Правил № 270 встановлюють особливості доставки, вручення, а також повернення повідомлення про вручення поштового відправлення внутрішнього рекомендованого листа з позначкою «Судова повістка» за зворотною адресою. Таким чином, матеріали адміністративної справи повинні містити докази вручення позивачеві або його представнику повідомлення про дату, час та місце проведення судового засідання.

2) чи обидва рази були відсутні поважні причини неприбуття позивача або інформація про такі причини;

За змістом процесуального закону поважними причинами визнаються лише такі обставини, які є об'єктивно непереборними, не залежать від волевиявлення особи, що оскаржує судове рішення та пов'язані з дійсними істотними перешкодами чи труднощами для своєчасного вчинення процесуальних дій, що підтверджені належними доказами.

3) чи відсутня заява позивача про розгляд справи за його відсутності.

Позовну заяву може бути залишено без розгляду, лише якщо відповідь на усі ці питання є позитивною.

Такими прикладами скасувань є ухвали у справах №№ 817/1548/13-а, 817/2197/13-а, 2а/1770/3109/12, 817/3443/13-а, 2а/1770/4880/12, 2а/1770/4920/12, 2а/1770/5248/11, 817/553/13-а, 2а/1770/3207/10, 817/2990/13-а, 2а/1770/5147/09.

Характерними помилками при постановленні ухвал про залишення позовної заяви без розгляду *у зв’язку із пропуском строку* звернення до суду було:

-   нез'ясування чи неправильне визначення судом моменту, з якого особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (справи №817/2902/13-а, 817/43/13-а ;

-   неврахування обставин, на які посилався позивач, обґрунтовуючи поважність пропуску строку звернення до суду або відсутність спростування доводів позивача про наявність поважних причин пропуску строку (справи №2-а-891/11, 2а/1770/4906/2011, 2-а-1665/11, 2-А-4835/11, 1718/2-а-1290/11, 1715/6548/12);

- при з'ясуванні питання дотримання строків звернення до суду, суд допустив порушення процесуального права, оскільки зміна предмета позову не може розцінюватись як заявлення нового позову чи позовної вимоги, а тому датою звернення до суду , є дата подання первісного позову.Якщо суд вважав, що заява про зміну предмету позову виходить за межі спірних правовідносин, то необхідно було відмовити в задоволенні зазначеної заяви та розглядати первинні позовні вимоги.( справа №817/1232/13-а.

- по справі №817/2968/13-а суд дійшов передчасного та необґрунтованого висновку про залишення адміністративного позову без розгляду в зв'язку пропуском строку звернення до суду без поважних причин, оскільки останнім днем звернення до суду з даним позовом є 15.08.2013 року. З матеріалів справи вбачається, що адміністративний позов було відправлено поштовою кореспонденцією 15.08.2013 року та зареєстровано в суді першої інстанції 20.08.2013 року. Згідно ч. 9 ст. 103 КАС України, строк не вважається пропущеним, якщо до його закінчення позовна заява, скарга, інші документи чи матеріали або грошові кошти здано на пошту чи передані іншими відповідними засобами зв'язку.

Крім того, суд апеляційної інстанції зазначив, що при обмеженні права на звернення з відповідною заявою або поданням до суду порушується принцип справедливого та публічного суду, що суперечить Європейській конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950р., яка ратифікована Законом України від 17.07.1997 року №475/97.

Як свідчить позиція Європейського Суду у багатьох справах, основною складовою права на суд є право доступу, в тому розумінні, що особі має бути забезпечена можливість звернутися до суду для вирішення певного питання, і що не повинні чинитись правові чи практичні перешкоди для здійснення цього права. Отже, оспорювана ухвала скасована, а справа направлена до суду першої інстанції для продовження розгляду.

***Закриття провадження у справі***

Згідно статистичних даних Рівненським окружним адміністративним судом у 2013 році винесено 141 ухвали про закриття провадження у справі, 16з яких було оскаржено до суду апеляційної інстанції. За результатами апеляційного перегляду 3 ухвали скасовано.

Стаття 157 КАС України містить вичерпний перелік підстав для закриття провадження в адміністративній справі, а тому закриття провадження у справі з інших підстав є неприпустимим.

Переважно суд закривав провадження на підставі п.2 ч.1 ст.157 КАС України (позивач відмовився від адміністративного позову і відмову прийнято судом). Але судом апеляційної інстанції скасовані ухвали суду про закриття провадження у справі на підставі п.1 ч.1 ст.157 КАС України (справу не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства). Як і у випадку з ухвалами про відмову у відкритті провадження, в даному випадку також складним залишається питання розмежування "спору про право" та "публічно-правового спору" (наприклад у справах №№ 817/716/13-а, 2а/1770/2232/12). По справі № 2а/4331/12 скасована ухвала про закриття провадження у справі на підставі п.4 ч.1 ст.157 КАС України. Вирішуючи спір, суд дійшов висновку про наявність підстав для закриття провадження у справі на підставі п.4 ч.1 ст.157 КАС України, оскільки є ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами. Але суд апеляційної інстанції не погодився з вказаними висновками суду першої інстанції, оскільки вони не ґрунтуються на приписах діючого законодавства.

В силу приписів п.4 ч.1 ст.157 КАС України суд закриває провадження у справі, зокрема, якщо є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду з того самого спору і між тими самими сторонами.

Зі змісту вказаної норми закону вбачається, що необхідними умовами застосування цієї підстави для закриття провадження є: тотожність спору (підстави, предмет позову та сторони співпадають); остаточне вирішення тотожного спору постановою чи ухвалою, яка перешкоджає повторному зверненню до суду (про відмову у відкритті провадження чи закриття провадження); набрання судовим рішенням в іншій справи законної сили.

Ухвалою Рівненського окружного адміністративного суду від 22 лютого 2011 року позовну заяву Бабич С.О. до Управління Державного казначейства у Рокитнівському районі Рівненської області про визнання дій неправомірними, поновлення на роботі, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу, стягнення моральної шкоди залишено без розгляду з підстав, що позивачка звернулася до суду з порушенням встановленого строку звернення до адміністративного суду.

Згідно приписів ч. 3 ст.155 КАС України особа, позовна заява якої залишена без розгляду, після усунення підстав, з яких заява була залишена без розгляду, має право звернутися до адміністративного суду в загальному порядку.

Отже, залишення позовної заяви без розгляду з підстав, передбачених ст.155 КАС України, не може бути підставою для закриття провадження у справі з посиланням на існування таких, що набрали законної сили, постанови чи ухвали суду з того самого спору і між тими самими сторонами, оскільки ця обставина не позбавляє права особи на повторне звернення до адміністративного суду в загальному порядку.

З огляду на вищенаведене, ухвала Рівненського окружного адміністративного суду від 17 квітня 2013 року, як така, що постановлена з порушенням норм процесуального права, підлягає скасуванню з направленням справи до суду першої інстанції для продовження розгляду.

***Висновки***

За результатами проведеного узагальнення слід зробити висновок, що судді при розгляді адміністративних спорів, в основному, правильно застосовують норми процесуального закону.

Як свідчить судова практика, найбільше проблем у суддів виникало при постановленні ухвал про залишення позовної заяви без розгляду у зв’язку із пропуском строку звернення до суду та повторною неявкою позивача в судове засідання без поважних причин.

В ході проведення узагальнення проаналізовано випадки неправильного визначення суддями підвідомчості та підсудності справ, у зв’язку із неправильним розмежуванням понять "спір про право" та "публічно-правовий спір", що призводило до скасувань ухвал про відмову у відкритті апеляційного провадження та закриття провадження у справі.

За результатами проведеного узагальнення та з метою формування єдиної та правильної судової практики застосування норм Кодексу адміністративного судочинства України при розгляді адміністративних справ доцільним є проведення семінару з питань застосування норм процесуального права при розгляді адміністративних справ.

**Голова суду В.М.Шарапа**

Вавровська Л.В.

(0362) 63-64-06