

**Узагальнення практики  
застосування суддями Рівненського окружного адміністративного суду  
судового контролю за виконанням рішень в адміністративних справах  
за період з 01.01.2018 року по 30.09.2018 року.**

На виконання завдання Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду проведено узагальнення судової практики в частині застосування процесуальних норм щодо встановлення судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах.

Метою дослідження є виявлення проблемних питань, які виникають під час розгляду справ цієї категорії, найбільш характерних порушень чи неправильного застосування норм матеріального та процесуального права, напрацювання однакових підходів до формування судами судової практики у цій категорії справ, що дозволить своєчасно і якісно виконувати судові рішення.

Суддями Рівненського окружного адміністративного суду за період з 01.01.2018 року по 30.09.2019 року винесено 20 ухвал щодо встановлення судового контролю за виконанням судових рішень. В апеляційному порядку оскаржувалося 7 ухвал, з яких 2 ухвали скасовані.

Основні категорії спорів у яких вирішувалося питання судового контролю за виконанням судових рішень були:

- спори з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян, публічної житлової політики, зокрема щодо загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, у тому числі пенсійного страхування осіб, звільнених з публічної служби (військової служби);
- спори з відносин публічної служби, зокрема щодо проходження служби;
- спори з приводу забезпечення сталого розвитку населених пунктів та землекористування, зокрема у сфері містобудування; планування і забудови територій; архітектурної діяльності та розпорядження землями держави (територіальних громад), передача таких земельних ділянок у власність і користування громадянам та юридичним особам.

Відповідно до статті 129-1 Конституції України судові рішення є обов'язковими до виконання. Суди не тільки здійснюють правосуддя, а й контролюють виконання судових рішень. Особливо актуальним це питання постає у рамках адміністративного судочинства, адже у таких справах однією зі сторін спору є суб'єкт владних повноважень.

Підстави та порядок встановлення судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах визначені статтями 382 та 383 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) у новій редакції від 03 жовтня 2017 року.

Як правило, судді Рівненського окружного адміністративного суду правильно застосовують положення ст.382, 383 КАС України.

Згідно з ч.1 ст.382 КАС України, суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

Як приклад, у справі №817/2221/17 за позовом Особи\_1 до Головного управління Пенсійного фонду України в Рівненській області про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинення певних дій, рішенням Рівненського окружного адміністративного суду від 01 лютого 2018 року адміністративний позов задоволено повністю: визнано протиправною бездіяльність Головного управління Пенсійного фонду України в Рівненській області щодо не проведення перерахунку та виплати пенсії Особі\_1 з 01.01.2016 відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з

військової служби, та деяких інших осіб»: зобов'язано Головне управління Пенсійного фонду України в Рівненській області провести перерахунок та виплату пенсії Особі\_1 відповідно до статей 51, 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»; зобов'язано Головне управління Пенсійного фонду України в Рівненській області провести виплату різниці пенсії Особі\_1, що виникла з 01.01.2016. З метою недопущення порушення прав позивача, суд дійшов висновку про необхідність зобов'язання Головного управління Пенсійного фонду України в Рівненській області подати до суду звіт про виконання судового рішення протягом одного місяця з моменту набрання рішенням суду законної сили.

13.08.2018 Головним управлінням Пенсійного фонду України в Рівненській області подано звіт про виконання рішення Рівненського окружного адміністративного суду від 01 лютого 2018 року.

Аналогічні судові рішення про зобов'язання суб'єкта владних повноважень подати звіт про виконання судового рішення винесені суддями Рівненського окружного адміністративного суду в справах: №817/1100/17, №460/2842/18.

Стаття 382 КАС України передбачає три процесуальні форми контролю за виконанням судового рішення:

- зобов'язання суб'єкта владних повноважень (далі - СВП), не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення;

- накладення на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штрафу в сумі від 20 до 40 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

- здійснення розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність органу державної виконавчої служби, приватного виконавця в порядку, визначеному ст. 287 КАС України.

Аналіз судової практики у зазначених правовідносинах вказує те, що потрібно більш детально зупинитися на судовому контролі, який полягає у зобов'язанні суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення ( ч.1 ст. 382 КАС України).

Прикладом є справа №817/2275/17 за позовом Особи-1 до Головного управління Держгеокадастру у Рівненській області. Рішенням Рівненського окружного адміністративного суду від 15 березня 2018 року позов задоволено повністю: визнано протиправною відмову Головного управління Держгеокадастру у Рівненській області у затвердженні «Проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність громадянці Особі\_1 для ведення індивідуального садівництва за рахунок земель сільськогосподарського призначення державної власності, розташованої на території Кустинської сільської ради Рівненського району Рівненської області».

Ухвалою Рівненського окружного адміністративного суду від 22.03.2018 встановлено судовий контроль за виконанням рішення Рівненського окружного адміністративного суду від 15 березня 2018 року у справі №817/2275/17, шляхом зобов'язання Головного управління Держгеокадастру у Рівненській області подати звіт про виконання рішення суду у місячний строк, з моменту набрання рішенням суду законної сили.

28 січня 2019 року відповідачем по справі подано до суду Звіт про виконання рішення суду, в якому вказано про надіслання копії рішення від 28.01.2019 про вчинення дій щодо повторного розгляду клопотання позивача про затвердження проекту землеустрою та передачу земельної ділянки у власність.

07 березня 2019 року від позивача надійшло клопотання про накладення штрафу на начальника Головного управління Держгеокадастру у Рівненській області за невиконання рішення суду, розгляд якого призначено на 02.04.2019. При розгляді питання про застосування штрафу було встановлено, що 28.01.2019 відповідач надіслав позивачу

копію рішення про вчинення дій щодо повторного розгляду клопотання позивача про затвердження проекту землеустрою та передачу земельної ділянки у власність. Зі змісту рішення вбачається, що позивача повідомили про неможливість затвердження проекту землеустрою та передачі у власність земельної ділянки, оскільки така земельна ділянка вже перебуває у приватній власності третьої особи. Суд звернув увагу на те, що дане рішення не стосувалося питання повторного розгляду заяви позивача про затвердження проекту землеустрою, а стосувалося прямої вказівки – зобов'язати затвердити проект землеустрою.

Також зі змісту Відомостей з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно вбачається, що земельна ділянка кадастровий номер 5624686500:05:014:0223 є приватною власність громадянина Особи\_2 При чому, вказана земельна ділянка передана у власність громадянину Особи\_2 на підставі наказу Головного управління Держгеокадастру у Рівненській області від 19.10.2018 №2577. Тобто, передача спірної земельної ділянки кадастровий номер 5624686500:05:014:0223 у власність громадянину Особи\_2 відбулася в період судового розгляду справи №817/2275/17 в суді апеляційної інстанції, а відповідачу було про це достеменно відомо.

Дослідивши всі наявні матеріали справи та доводи сторін, суд задовольнив клопотання позивача та наклав на начальника Головного управління Держгеокадастру у Рівненській області штраф у розмірі 38420 (тридцять вісім тисяч чотириста двадцять) грн. 00 (нуль) коп.

28.01.2019 про вчинення дій щодо повторного розгляду клопотання позивача про затвердження проекту землеустрою та передачу земельної ділянки у власність

28 березня 2019 року Головне управління Держгеокадастру у Рівненській області подало заяву про встановлення способу та порядку виконання судового рішення, яке призначено на 04.04.2019. Розглянувши заяву відповідача суд звернув увагу на те, що резолютивна частина рішення визначає чіткий зобов'язаний характер необхідних дій для відповідача, та не передбачає жодних множинних трактувань чи значень. Єдиним способом виконання такого рішення суду є саме затвердження відповідачем Проекту землеустрою, та підкреслив, що судове рішення, яке набрало законної сили, стає незмінним (неспростовним) та підлягає обов'язковому виконанню. Таке рішення суду не може бути скасоване (змінене) судом, що його прийняв, а тому в задоволенні заяви про встановлення способу та порядку виконання судового рішення відмовлено.

Не погодившись з таким рішенням суду першої інстанції Головне управління Держгеокадастру у Рівненській області оскаржило його в апеляційному порядку, вважаючи, що ухвала прийнята з порушенням норм матеріального права, а тому просив скасувати її і відмовити в задоволенні клопотання. Колегія суддів апеляційної інстанції скасувала рішення суду першої інстанції, вказуючи на вимоги ч.9 ст.118 та ст.122 Земельного кодексу України, зазначивши, що Головне управління Держгеокадастру у Рівненській області під час розгляду клопотань про затвердження проектів землеустрою та передачу земельних ділянок у власність вправі розпоряджатися виключно землям державної власності сільськогосподарського призначення, враховуючи, те що земельна ділянка перебуває у власності третьої особи, тому колегія суддів прийшла до висновку про відсутність правових підстав для накладення на керівника відповідача штрафу, бо в його діях вбачала відсутність вини щодо невиконання рішення суду. Суд апеляційної інстанції зазначив, що судом першої інстанції порушено норми матеріального та процесуального права.

В основу постанови суду апеляційної інстанції покладено ту обставину, що відповідач, повторно розглянувши на виконання судового рішення клопотання позивача про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, відмовив у його задоволенні з іншої підстави, правомірність якої не була предметом спору. Разом з тим, спір щодо правомірності дій відповідача щодо відмови у задоволенні клопотання позивача про надання дозволу на розроблення проекту

землеустрою та відведення земельної ділянки при повторному його розгляді повинен вирішуватися в загальному порядку шляхом пред'явлення самостійного позову.

З огляду на викладене, колегія суддів апеляційного суду дійшла висновку, що Головне управління Держгеокадастру в Рівненській області виконало судове рішення, а відтак і про відсутність правових підстав для накладення на керівника відповідача штрафу.

Також було скасовано ухвалу Рівненського окружного адміністративного суду від 30.03.2018 у справі №817/1347/17.

Постановою Рівненського окружного адміністративного суду від 10.10.2017 у справі №817/1347/17 адміністративний позов Особи\_1 задоволено повністю, зобов'язано Головне управління Держгеокадастру у Рівненській області вчинити дії по розгляду клопотання Особи\_1 вх.№К-3299/0/5-17 від 07.07.2017 щодо надання дозволу на розроблення проекту землеустрою про відведення земельної ділянки безоплатно у власність для ведення особистого селянського господарства за рахунок земель сільськогосподарського призначення державної власності, що знаходяться за межами населеного пункту на території Обарівської сільської ради Рівненського району Рівненської області, орієнтовною площею 1,0 га., у порядку та у спосіб, передбачені частиною сьомою статті 118 Земельного кодексу України, та з урахуванням висновків суду, викладених у рішенні. Даною постановою на відповідача також покладено обов'язок подати до суду звіт про виконання судового рішення протягом одного місяця з моменту набрання рішенням суду законної сили.

Рішення суду першої інстанції набрало законної сили 10.01.2018 відповідно до постанови Житомирського апеляційного адміністративного суду від 10.01.2018.

27.02.2018 від Головного управління Держгеокадастру у Рівненській області за №9-17-0.6-1027/2-18 від 23.02.2018 до суду надійшов звіт про виконання судового рішення у формі копії рішення про повторний розгляд поданого Особою\_1 клопотання щодо надання дозволу на розроблення проекту землеустрою за №31-17-0.6-1026/2-18 від 23.02.2018.

За змістом вказаного рішення, Головне управління Держгеокадастру у Рівненській області повідомило Особу\_1 про те, що згідно графічних матеріалів, долучених до поданого ним клопотання встановлено, що бажана земельна ділянка розташована в межах земельної ділянки на яку надано дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність іншому громадянину України, учаснику АТО.

Заслухавши думку учасників справи та дослідивши відповідні докази, суд встановив, що згідно із зобов'язуючою частиною рішення, суд поклав на відповідача обов'язок вчинити дії по розгляду клопотання Особи\_1 вх.№К-3299/0/5-17 від 07.07.2017 щодо надання дозволу на розроблення проекту землеустрою про відведення земельної ділянки безоплатно у власність для ведення особистого селянського господарства у порядку та у спосіб, передбачені частиною сьомою статті 118 Земельного кодексу України, та з урахуванням висновків суду, викладених у рішенні.

Оскільки жодної з цих підстав у рішенні про повторний розгляд поданого Особою\_1 клопотання щодо надання дозволу на розроблення проекту землеустрою №31-17-0.6-1026/2-18 від 23.02.2018 Головним управлінням Держгеокадастру у Рівненській області не зазначено і в суді під час розгляду звіту не наведено, звіт відповідача за №9-17-0.6-1027/2-18 від 23.02.2018 не може свідчити про належне і повне виконання рішення суду у справі №817/1347/17.

Окремо суд зауважує, що звіт подано з пропуском, встановленого для його подання строку, а підстави, які вказані в якості причин відмови позивачу у наданні дозволу, взагалі виникли задовго після виникнення спірних правовідносин, і після їх вирішення в судовому порядку.

На підставі наведеного судом накладено штраф на начальника Головного управління Держгеокадастру у Рівненській області у розмірі 35240 (тридцять п'ять тисяч двісті сорок) грн. 00 коп.

Не погодившись із ухвалою суду першої інстанції, Головне управління Держгеокадастру у Рівненській області подало апеляційну скаргу, у якій просить її скасувати та відмовити в задоволенні клопотання Особи\_1 про накладення штрафу на начальника Головного управління Держгеокадастру у Рівненській області. Колегія суддів приходить до висновку, що апеляційну скаргу слід задовольнити мотивуючи своє рішення тим, що відповідач, повторно розглянувши на виконання судового рішення клопотання позивача про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, відмовив у його задоволенні з іншої підстави, правомірність якої не була предметом спору.

Колегія суддів зазначає, що подане позивачем клопотання про накладення на керівника Головного управління Держгеокадастру в Рівненській області штрафу фактично зводиться до незгоди з відмовою відповідача за результатами повторного розгляду його клопотання.

Разом з тим, спір щодо правомірності дій відповідача щодо відмови у задоволенні клопотання позивача про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою та відведення земельної ділянки при повторному його розгляді повинен вирішуватися в загальному порядку шляхом пред'явлення самостійного позову.

З огляду на викладене, враховуючи виконання Головним управлінням Держгеокадастру в Рівненській області судового рішення, колегія суддів приходить до висновку про відсутність правових підстав для накладення на керівника відповідача штрафу.

За наведених обставин, колегія суддів вважає, що судом першої інстанції допущено неправильне застосування норм процесуального та матеріального права, що призвело до неправильного вирішення питання, що відповідно до пункту 4 частини першої статті 317 Кодексу адміністративного судочинства України є підставою для скасування ухвали суду першої інстанції та відмови в задоволенні клопотання про накладення штрафу.

Варто зазначити, що у вище наведених справах суд вирішив питання про встановлення судового контролю за виконанням судового рішення вже після ухвалення судового рішення. Такий підхід є порівняно новим, оскільки до цього часу існувала позиція Вищого адміністративного суду України, викладена у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України №3 від 13.03.2017 з діаметрально протилежними висновками, яка зводилася до того, що питання про застосування судового контролю має бути вирішене до або під час ухвалення судового рішення. Такий підхід суду значно розширив можливості заявників щодо застосування інституту судового контролю на завершальних стадіях судового процесу. Верховний Суд в ухвалі від 05.07.2018 у справі №206/3911/17, Черкаський адміністративний суд в ухвалі від 19.04.2018 у справі №823/1635/18, Львівський апеляційний адміністративний суд в у постанові від 15.05.2018 у справі №876/1438/18 вирішив питання щодо встановлення судового контролю після ухвалення судового рішення.

Додатково варто зазначити, що Верховний суд у додатковій постанові від 13.07.2018 у справі №235/7638/16-а, відмовляючи в задоволенні клопотання про встановлення суб'єкту владних повноважень строку для подання звіту про виконання судового рішення, дійшов висновку, що суд наділений правом застосувати судовий контроль шляхом встановлення суб'єкту владних повноважень обов'язку подання звіту про виконання судового рішення. Однак зазначені процесуальні дії є диспозитивним правом суду, що може використовуватися залежно від наявності об'єктивних обставин, які підтверджені належними та допустимими доказами.

В цьому контексті варто відзначити постанову Великої Палати Верховного Суду від 06.05.2019 у справі №826/9960/15 в якій Велика Палата Верховного Суду відмовила у

задоволенні клопотання про встановлення судового контролю, оскільки заявник не довів, що загальний порядок виконання судового рішення не дав очікуваного результату, або що відповідач чинив перешкоди для виконання такого рішення.

Так, у справі 817/749/18 за позовом Особи\_1 до Володимирецького об'єднаного управління Пенсійного фонду України Рівненської області (далі – Володимирецьке ОУ ПФУ Рівненської області) про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинення дій, рішенням Рівненського окружного адміністративного суду від 23 червня 2018 року адміністративний позов задоволено частково: визнано протиправною бездіяльність Володимирецького об'єднаного управління Пенсійного фонду України Рівненської області щодо не проведення перерахунку та виплати пенсії Особі\_1, зарахувавши до її загального страхового стажу періодів роботи з 15.01.2006 по 31.01.2006 та з 01.03.2006 по 15.07.2010 в Закритому акціонерному товаристві "Управління будівництва Рівненської АЕС"; зобов'язано Володимирецьке об'єднане управління Пенсійного фонду України Рівненської області провести з 07.12.2017 перерахунок та виплату пенсії Особі\_1, зарахувавши до її загального страхового стажу періоди роботи з 15.01.2006 по 31.01.2006 та з 01.03.2006 по 15.07.2010 в Закритому акціонерному товаристві "Управління будівництва Рівненської АЕС".

Крім того, в ході судового розгляду позивачем заявлено клопотання про здійснення судового контролю за виконанням судового рішення, згідно з яким просив суд в порядку здійснення судового контролю зобов'язати відповідача подати звіт про виконання рішення у даній справі. Розглянувши заявлене клопотання, суд зазначив, що позивачем не наведено жодних підстав для застосування судового контролю до відповідача, та не надано жодних доказів того, що відповідач буде ухилятися від виконання судового рішення, прийнятого за наслідками розгляду даної справи, а тому у задоволенні клопотання Особи\_1 про здійснення судового контролю за виконанням судового рішення було відмовлено.

Аналогічні рішення були прийняті Рівненським окружним адміністративним судом при розгляді клопотань по справах: №817/1418/16, №1740/2443/18, №817/2273/17.

Невиконання суб'єктом владних повноважень судового рішення, яке набрало законної сили, являє собою тривале порушення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Особа-позивач, на користь якої ухвалено рішення, має право подати до суду заяву про визнання протиправним рішень, дій чи бездіяльності, що вчинені суб'єктом владних повноважень – відповідачем на виконання рішення суду або на порушення прав позивача, підтверджених таким рішенням суду.

Мають місце випадки, коли рішення суду виконуються не в повному обсязі з незалежних від органу (відповідача) причин.

Так, у справі №817/2287/17 за позовом Особи\_1 до Головного управління Пенсійного фонду України в Рівненській області про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинення певних дій. Рішення Рівненського окружного адміністративного суду від 01.02.2018 позов задоволено повністю. Ухвалою суду від 25.04.2018 клопотання позивача про розгляд звіту про виконання судового рішення в адміністративній справі задоволено частково: встановлено Головному управлінню Пенсійного фонду України в Рівненській області новий строк для подання до суду звіту про виконання судового рішення. 23 червня 2018 року Головне управління Пенсійного фонду України в Рівненській області подало до суду звіт про виконання судового рішення, в якому зазначено, що рішення суду виконано. Розглянувши звіт у відкритому судовому засіданні судом було з'ясовано, що відповідач не в повній мірі виконав рішення суду, на що відповідачем надано документальне підтвердження вжиття заходів по виконанню рішення суду у даній справі. Таким чином, з боку відповідача були вчинені всі належні та можливі дії для виконання судового рішення в повному обсязі. Невиконання судового рішення в частині виплати грошових коштів за відсутності необхідного фінансового

забезпечення, на думку суду, є невиконанням судового рішення з незалежних від суб'єкта владних повноважень причин. Дана ситуація зумовлена дефіцитом бюджетних призначень на фінансування таких виплат у загальнодержавному масштабі. Судом не встановлено наявності вини та умислу у навмисному невиконанні рішення суду у даній справі з боку керівника Головного управління Пенсійного фонду України в Рівненській області. Невиконання рішення суду у повному обсязі відбувається з причин, що не залежать від боржника, такі причини є поважними, а відтак останній не повинен нести відповідальності у вигляді накладення штрафу на керівника.

Таку ж позицію було дотримано судом при вирішенні справ: №817/2271/17, №817/2047/17.

У вище наведеній справі чітко можна побачити проблемне питання, з приводу того, коли орган не на користь якого винесено рішення не може виконати рішення суду в повній мірі, що не залежать від відповідача. А тому при вирішенні питання про накладення штрафу на керівника органу, суддям потрібно додатково встановити факт вини, дії або бездіяльності такої особи яка не виконала відповідне рішення суду.

Варто відзначити, що закріплені в КАС України норми судового контролю за виконанням прийнятих рішень забезпечують ефективний механізм виконання судових рішень та сприяють відновленню порушених прав та інтересів позивача.

Водночас, зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання рішення суду, є правом суду, а не обов'язком.

Не можна не погодитися з думкою апеляційної інстанції, що встановлення судового контролю за виконанням судових рішень є заходом превентивного впливу на відповідача у справі з метою своєчасного виконання своїх зобов'язань у межах відповідної справи. Тобто, встановлення судового контролю при ухваленні судового рішення по суті позовних вимог попереджує неналежне виконання відповідачем обов'язків, що виникли внаслідок задоволення позовних вимог позивача.

Підсумовуючи, необхідно звернути увагу на те, що активне використання даної норми може перекласти на суд повноваження органів виконання. Однак не належне виконання рішення суду повинно мати жорсткі наслідки для осіб які його не виконують.

**Голова суду**

**Л.А. Жуковська**