

# Поняття публічно-правового спору та юрисдикція адміністративного суду

Автор: Берназюк Ян

Організація: Верховний Суд

Видання: Конституціоналіст · 2024

Дата публікації: 2024-09-02

Постійна адреса:

<https://constitutionalist.com.ua/poniattia-publichno-pravovoho-sporu-ta-iurysdyktsiia-administrativnoho-sudu/>

## Відомості про автора

Берназюк Ян Олександрович

д.ю.н., професор,

заслужений юрист України

## Анотація

Важливим питанням під час здійснення правосуддя (реалізації конституційної та конвенційної гарантії доступу до суду) є правильне визначення юрисдикції, що безумовно має важливий вплив, зокрема, на дотримання стандарту «суд, встановлений законом», а також реалізації частини другої статті 55 (кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб) та частини п'ятої статті 125 (з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди) Конституції України, а також положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якими передбачено, що судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур (частина перша статті 5), суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення (частина перша статті 18).

Це також зумовлює увагу до питання поняття «публічно-правового спору» та його ознак, отримання особою переваг у захисті своїх прав, які додатково гарантує адміністративне судочинство, а також належного захисту суспільних (публічних) інтересів.

Правильне визначення юрисдикції безпосередньо впливає також на ефективність судового захисту, розмір судового збору, тривалість судового провадження (дотримання розумних строків розгляду справи), гарантування такої складової принципу процесуальної економії як «один спір – один процес», а також законність і мотивованість визначення справ, що не підлягають вирішенню в судах.

Поняття «публічно-правового спору» та справи, які віднесені до юрисдикції адміністративних судів

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом фізичної особи до Макарівської РДА про визнання протиправною бездіяльності.

У цій справі позивач просив визнати протиправною бездіяльність Макарівської РДА щодо невжиття заходів державного контролю за дотриманням законодавства у сфері благоустрою території населених пунктів за результатами розгляду заяви позивача про проведення перевірки дотримання законодавства у сфері благоустрою власником суміжної земельної ділянки у садівницькому товаристві сільської ради Макарівського району при спорудженні бетонної огорожі. Позивач, вважаючи, що Макарівська РДА є уповноваженим суб'єктом здійснення заходів державного контролю за дотриманням законодавства у сфері благоустрою території Макарівського району, зазначив, що відмова відповідача у проведенні перевірки за його зверненням суперечить вимогам законодавства.

Судами першої та апеляційної інстанцій у задоволенні позову відмовлено з тієї підстави, що, звертаючись до відповідача із відповідною заявою про проведення перевірки за дотриманням законодавства у сфері благоустрою його сусідом - власником земельної ділянки у садівницькому товаристві на території сільської ради Макарівського району при спорудженні бетонної огорожі, позивачем було обрано неналежний спосіб захисту порушеного права, натомість, відповідачем, як суб'єктом владних повноважень, який зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, правомірно надано відповідь позивачу про відсутність правових підстав у Макарівській РДА для здійснення вказаних позивачем у заяві заходів контролю.

Верховний Суд погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій, касаційну скаргу позивача залишив без задоволення, а судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій залишив без змін.

Суд виходив з того, що відповідно до положень статей 13, 17, 20 та 26 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» контроль за благоустроєм населених пунктів передбачає перевірку, зокрема, утримання у належному стані об'єктів благоустрою, до яких належать місця загального користування, перевірку дотримання правил благоустрою, а також прав та інтересів інших суб'єктів благоустрою. При цьому утримання території загального користування, прилеглої до присадибної ділянки, здійснюється власником такої присадибної ділянки у разі укладення ним відповідного договору з органом виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

За встановлених обставин, Суд погодився з висновком судів попередніх інстанцій про те, що земельна ділянка, на якій розміщена огорожа, є приватною власністю особи, а не комунальною чи державною власністю та у загальному користуванні не перебуває, тобто не є елементом благоустрою у розумінні Закону України «Про благоустрій населених пунктів», та відповідно, щодо неї не може бути здійснено державного контролю у сфері благоустрою населених пунктів.

Крім того, зі змісту положень статті 103 Земельного кодексу України Суд встановив, що питання стосовно порядку та умов використання спільних меж земельних ділянок вирішуються за домовленістю між власниками таких земельних ділянок. При цьому у разі недосягнення згоди між власниками суміжних земельних ділянок щодо використання спільних меж таких ділянок спір вирішується у порядку цивільного судочинства, зокрема, відповідно до частини першої статті 19 ЦПК України, яка визначає, що суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи, що виникають з цивільних, земельних, трудових, сімейних, житлових та інших правовідносин, крім справ, розгляд яких здійснюється в порядку іншого судочинства.

З огляду на це, Суд погодився з тим, що позивач обрав неналежний спосіб захисту свого права, та зазначив, що належним способом захисту у цьому випадку було б звернення позивача до суду для вирішення спору із сусідом щодо порядку використання спільної межі земельних ділянок у порядку цивільного судочинства, що обґрунтовано було роз'яснено позивачу Макарівською РДА, Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Департаментом Державної архітектурно-будівельної інспекції у Київській області.

Верховний Суд також сформулював висновок, відповідно до якого спір, який підлягає розгляду адміністративним судом, - це публічно-правовий спір, у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, та який виник у зв'язку з виконанням (рішення, дія), неналежним виконанням (рішення, дія) або невиконанням (бездіяльність) такою стороною зазначених функцій і вирішення якого безпосередньо не віднесено до юрисдикції інших судів, яка, за загальним правилом, встановлюється у суді першої інстанції за заявою однієї із сторін; такий спір є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин; метою вирішення такого спору є захист прав, свобод та інтересів особи або суспільних інтересів у сфері публічно-правових відносин шляхом впливу в межах закону на належного відповідача; такий спір повинен бути реальним (результат вирішення спору безпосередньо впливатиме на ефективний захист особи або суспільного інтересу у конкретних публічно-правових відносин) та існуючим на момент звернення з позовом; законом може бути визначено спеціальний порядок вирішення публічно-правового спору або встановлено обмеження стосовно суб'єкта звернення з відповідним позовом за умови наявності альтернативного суб'єкта з повною адміністративною процесуальною правоздатністю.

Постанова Верховного Суду від 23 грудня 2021 року у справі № 370/2759/18 (адміністративне провадження № К/9901/34648/19) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102170712>

Розмежування юрисдикції у межах спеціалізації судів та особливості статусу адміністративного суду

У цій справі фізична особа звернувся з адміністративним позовом до Уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на ліквідацію ПАТ, в якому просила: визнати протиправною бездіяльність відповідача через нежиття визначених Законом України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» заходів на виконання судових рішень, які набрали законної сили, щодо стягнення коштів з ПАТ на її користь; зобов'язати включити вимоги суду про стягнення відшкодування на користь позивача до переліку рахунків вкладників, за якими вкладник має право на відшкодування коштів за вкладами за рахунок коштів Фонду, а також зобов'язати відповідача на кожну встановлену судом суму відшкодування нарахувати суму інфляційних втрат та 3% річних за весь час прострочення їх виплати та передати виконавчій дирекції Фонду для затвердження реєстр відшкодувань для здійснення виплат позивачу.

Ухвалою Окружного адміністративного суду міста Києва від 17 серпня 2020 року, залишеною без змін постановою Шостого апеляційного адміністративного суду від 5 жовтня 2020 року, у відкритті провадження у справі було відмовлено.

Відмовляючи у відкритті провадження у справі суди першої та апеляційної інстанцій виходили з того, що спір про включення кредиторських вимог до реєстру акцептованих вимог кредиторів не є публічно-правовим та не належить до юрисдикції адміністративних судів, а належить розглядати за правилами цивільного судочинства.

Верховний Суд погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій, касаційну скаргу позивача залишив без задоволення, а судові рішення залишив без змін.

Суд виходив з того, що правовідносини, щодо яких виник спір, обумовлені наявністю кредиторських вимог (майнових вимог фізичної особи до суб'єкта господарювання - банку, що ліквідується), які задовольняються у порядку черговості, визначеної статтею 52 Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» за рахунок коштів, одержаних в результаті ліквідації та продажу майна банку.

Враховуючи висновки Великої Палати Верховного Суду, викладені у постанові від 18 квітня 2018 року у справі № 826/7532/16 та виходячи із суті вимог, з якими позивач звернувся у позові у цій справі, Верховний Суд погодився з висновками судів першої та апеляційної інстанцій про те, що спір про включення кредиторських вимог до реєстру акцептованих вимог кредиторів не є публічно-правовим та не належить до юрисдикції адміністративних судів, а належить розглядати за правилами цивільного судочинства.

При цьому, Суд зазначив, що конституційне право особи на звернення до суду кореспондується з її обов'язком дотримуватися встановлених процесуальним законом механізмів (процедур).

Суд наголосив на тому, що на підставі положень Конституції України про судову спеціалізацію (частина перша статті 125) і про гарантування кожному права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга статті 55) в Україні утворено окрему систему судів адміністративної юрисдикції. Захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень визначено як безпосереднє завдання адміністративного судочинства (частина перша статті 2 КАС України).

Крім того, згідно з висновками Конституційного Суду України, що сформовані у рішенні від 9 вересня 2010 року № 19-рп/2010, забезпечення прав і свобод потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004). До таких механізмів належить структурована система судів і види судового провадження, встановлені державою. Судовий захист вважається найбільш дієвою гарантією відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина.

Суд також врахував положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яким передбачено, що судова влада реалізується шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур (частина

перша статті 5); суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення (частини перша статті 18). Головними критеріями судової спеціалізації визнається предмет спірних правовідносин і властива для його розгляду процедура. Процесуальними кодексами встановлено неоднакову процедуру судового провадження щодо різних правовідносин.

Важливо, що мета судового контролю з боку адміністративного суду полягає, зокрема, у виправленні можливої помилки суб'єкта владних повноважень та захистити право відповідної особи (позивач), а також вказати суб'єкту владних повноважень на неможливість вчинення таких помилок у майбутньому та забезпечити принцип правової визначеності для всіх осіб, які потраплятимуть у аналогічні відносини у майбутньому.

КАС України у статті 6 (на відміну від статті 11 ГПК та статі 10 ЦПК) унормовуючи те, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, окремо акцентує увагу на визначенні суті цього принципу «відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави»

Це також відповідає завданню адміністративного судочинства (стаття 2 КАС України), яким 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 з боку суб'єктів владних повноважень.

При цьому, одна з найголовніших відмінностей вирішення саме публічно правових спорів полягає у презумпції правомірності вимог суб'єкта приватного права, оскільки стаття 77 зазначеного Кодексу встановлює, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача.

На цій підставі Верховний Суд виснував, що розмежування юрисдикційних повноважень у межах спеціалізації судів підпорядковано гарантіям права кожної людини на ефективний судовий захист. При цьому адміністративне судочинство як спеціалізований вид судової діяльності стало тим конституційно і законодавчо закріпленим механізмом, що збільшив можливості людини для здійснення права на судовий захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Постанова Верховного Суду від 1 лютого 2022 року у справі № 640/18584/20 (адміністративне провадження № К/9901/33182/20) – <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/103035273>

Юрисдикція спорів, що виникають у правовідносинах стосовно оскарження акта суб'єкта владних повноважень, яким одночасно вирішуються питання у сфері публічно-правових та приватно-правових відносин

У провадженні Верховного Суду перебувала справа за позовом фізичної особи до Міністерства юстиції України (Мін'юст, відповідач), треті особи: фізична особа-скаржник, товариство з обмеженою відповідальністю «Кредитні ініціативи», Державне підприємство «Національні інформаційні системи» про визнання протиправним та скасування наказу.

У цій справі позивач оскаржував наказ Мін'юсту, яким повністю задоволено скаргу третьої особи на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора та вирішено скасувати рішення позивача, прийняте ним як державним реєстратором, та анулювати йому доступ до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Судами першої та апеляційної інстанцій позов задоволено. При цьому, суди виходили з того, що відповідач допустив суттєві процедурні порушення під час розгляду скарги, зокрема, не врахував встановлені у законодавстві строки звернення зі скаргами на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, недотримався норм Закону щодо строків розгляду таких скарг, допустив неповне встановлення обставин, які стали підставою для проведення реєстраційної дії, не зазначив у висновку Комісії Мін'юсту жодного обґрунтування щодо наявності зареєстрованої іпотеки і можливості застосування позивачем пункту 61

Порядку державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 року № 1127.

Верховний Суд частково погодився із зазначеними висновками судів першої та апеляційної інстанцій, касаційну скаргу Мін'юсту задовольнив частково, оскаржувані судові рішення скасував у частині визнання протиправними та скасування пунктів 1 та 2 наказу відповідача (в яких було вирішено скасувати рішення державного реєстратора про державну реєстрацію речових прав та їх обтяжень) та закрив у цій частині провадження у справі. В іншій частині рішення судів першої та апеляційної інстанцій залишив без змін.

Ухвалюючи таке рішення, Суд виходив з того, що державний реєстратор не є учасником правовідносин, що виникли на підставі реєстраційної дії, а тому й не може бути позивачем чи відповідачем у такій справі. Належними сторонами цих правовідносин є особи, права яких припиняються чи набуваються внаслідок реєстраційної дії; саме вони мають право на звернення до суду.

З огляду на вищенаведене Верховний Суд дійшов висновку, що державний реєстратор у цих правовідносинах не має права на звернення до суду з метою оскарження пунктів 1 та 2 наказу, оскільки у них відповідачем вирішено питання, яке не порушує права та законні інтереси позивача, а тому провадження у цій частині слід закрити на підставі частини першої статті 354 КАС України.

Водночас, Суд погодився з висновком судів першої та апеляційної інстанцій про те, що невиконання суб'єктом владних повноважень вимог законодавства у частині дотримання строків подачі та розгляду скарги, а також безпідставне поновлення строків звернення зі скагою, ставить під сумнів законність всієї процедури розгляду скарги та, як наслідок, прийнятого за її результатами рішення, зокрема, у частині анулювання доступу позивачу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

На цій підставі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого у випадку, якщо в одному акті суб'єкта владних повноважень вирішуються одночасно питання у сфері публічно-правових та приватно-правових відносин, адміністративні суди, вирішуючи спір виключно у частині правомірності акта, що стосується публічно-правової сфери, повинні, у першу чергу, надати оцінку дотриманню суб'єктом владних повноважень встановленої процедури прийняття рішення; недотримання такої процедури може бути достатньою підставою для скасування акта в частині, що стосується публічно-правової сфери. Водночас, з урахуванням завдання та основних засад адміністративного судочинства, адміністративні суди мають перевірити рішення суб'єкта владних повноважень по суті. Встановлені під час вирішення такого публічно-правового спору обставини можуть мати преюдиційне значення під час розгляду справи у частині, що стосується приватно-правових відносин, у судах цивільної чи господарської юрисдикції.

Постанова Верховного Суду від 7 липня 2022 року у справі № 280/2030/21 (адміністративне провадження № К/990/4455/22) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105138749>

Юрисдикція адміністративних судів щодо спорів, пов'язаних з порушенням законодавства у сфері благоустрою

У провадженні Верховного Суду перебувала справа за позовом фізичної особи до Київської міської державної адміністрації, Департаменту міського благоустрою Виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), Комунального підприємства «Київблагоустрій» Виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) про визнання протиправною бездіяльності, зобов'язання вчинити дії, стягнення моральної шкоди.

Спірні правовідносини у цій справі виникли у зв'язку з розміщенням невстановленою особою воріт на в'їзді на вулицю у м. Києві, внаслідок чого, за твердженням позивача, грубо порушено його право на свободу пересування, а також створено загрозу для порушення немайнових прав позивача та його сім'ї, зокрема, на безпечне для життя і здоров'я довкілля; такі ворота, як стверджував позивач, розміщені самочинно невідомою особою.

Водночас, судами першої та апеляційної інстанцій відмовлено у відкритті провадження в адміністративній справі з огляду на те, що, за висновком судів, звернення позивача до адміністративного суду з цим позовом обумовлено порушенням, на його думку, цивільних прав з боку відповідачів, зокрема щодо перешкоджання реалізації правам позивача та членам його сім'ї щодо вільного пересування, на що він прямо посилався у

позові. На цій підставі суди дійшли висновку, що цей спір є приватноправовим, а його вирішення знаходиться поза межами юрисдикції адміністративного суду.

Однак, Верховний Суд не погодився з такими висновками судів першої та апеляційної інстанцій, касаційну скаргу позивача задовольнив, скасував ухвалу суду першої інстанції та постанову суду апеляційної інстанції, якими відмовлено у відкритті провадження в адміністративній справі, та направив справу для продовження розгляду до суду першої інстанції.

На підставі аналізу положень статей 3, 55 та 125 Конституції України, статей 2, 4 та 19 КАС України Суд дійшов висновку, що розмежування юрисдикційних повноважень у межах спеціалізації судів підпорядковано гарантіям права кожної особи на ефективний судовий захист. При цьому адміністративне судочинство як спеціалізований вид судової діяльності стало тим конституційно і законодавчо закріпленим механізмом, що збільшив можливості людини для здійснення права на судовий захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Крім того, Суд зауважив, що обов'язковою ознакою публічно-правового спору, що підлягає розгляду судом в порядку адміністративного судочинства, є підпорядкованість одного учасника публічно-правових відносин іншому - суб'єкту владних повноважень та участь у публічно-правовому спорі з однієї сторони суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, який здійснює владні управлінські функції, при цьому ці функції та повноваження повинні здійснюватися цим суб'єктом саме у тих правовідносинах, у яких виник спір.

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

У цій справі Верховний суд дійшов висновку, що позивач як мешканець будинку, розташованого по сусідству із самочинно встановленими воротами, має законний інтерес, який полягає у тому, щоб ці ворота були демонтовані, оскільки їх знаходження на невідведеному для цієї мети місці безпосередньо впливає на умови використання будинку, можливості проходу та проїзду до нього, а також встановлення цих воріт без дотримання встановленого порядку створює небезпеку для здоров'я позивача та членів його сім'ї, позаяк позивач має право на захист свого законного інтересу та права.

У справі, що розглядається, позивач звернувся із позовом до відповідачів як суб'єктів владних повноважень із вимогою про здійснення демонтажу самовільно встановленої споруди, оскільки вважає, що саме внаслідок неправомірної бездіяльності відповідачів - суб'єктів владних повноважень, яка виразилась у неналежному виконанні ними своїх контрольних повноважень у сфері благоустрою, були порушені його права та законні інтереси.

Суд зауважив, що така вимога стосується здійснення контролю за станом благоустрою території міста Києва, усунення порушень у сфері благоустрою. Земельна ділянка при цьому не є предметом спору у справі; вимога про захист права власності на землю позивачем не заявлялась. Зазначений спір не є спором про право власності відповідача на тимчасову споруду, оскільки не позбавляє його права володіння, користування та розпорядження останньою, і позивачем не заявлено вимог про захист права власності способами, встановленими для захисту права власності.

З огляду на таке та виходячи з аналізу статей 3 та 19 Конституції України, статті 17 ЦК України, статей 2, 4, 19 КАС України, статей 10, 12, 13, 34, 39 та 40 Закону України «Про благоустрій населених пунктів», Верховний Суд звернув увагу, що необхідність захисту права особи на безпечне навколишнє середовище, яке повинне забезпечуватися, у тому числі, дотриманням законодавства у сфері благоустрою населених пунктів, може бути підставою для звернення такої особи до адміністративного суду із позовом про захист охоронюваного законом інтересу.

Відповідно до частини другої статті 17 КАС України особи, які порушили права і законні інтереси інших осіб, зобов'язані поновити їх, не чекаючи пред'явлення позову. Це положення КАС України передбачає презумпцію добросовісності дій та рішень суб'єкта владних повноважень під час виконання своїх функцій та, відповідно, гарантію для суб'єкта приватного права, що у випадку протилежного - вона може з метою захисту

своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин ініціювати вирішення такого спору в адміністративному суді.

Постанова Верховного Суду від 1 вересня 2022 року у справі № 640/3165/22 (адміністративне провадження № К/990/16880/22 ) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106017554>

Спір про повернення коштів, сплачених за претензією про шкоду завдану навколишньому середовищу, належить розглядати у порядку адміністративного судочинства

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Компанії до Державної екологічної інспекції Південно-Західного округу (Миколаївська та Одеська області), за участю третіх осіб: Товариства з обмеженою відповідальністю, Управління Державної казначейської служби України у м. Одесі Одеської області про визнання протиправними дій, скасування рішення та стягнення коштів.

Суть спірних правовідносин у цій справі полягала у тому, що Держекоінспекцією за наслідком відбору проб води та вимірювань показників складу та властивостей проб води позивачу було виставлено претензію з розрахунком завданих збитків внаслідок скиду з судна забрудненої води з перевищенням нормативів гранично допустимих концентрацій завислих речовин, заліза та нафтопродуктів. Разом із претензією відповідачем було встановлено заборону на вихід морського судна позивача з порту до сплати коштів за вказаною претензією. Для уникнення затримки судна позивачем через свого морського агента було сплачено суму коштів на виконання претензії. У подальшому, не погоджуючись з діями та рішеннями відповідача щодо нарахування збитків та пред'явлення претензії позивачу, а також для повернення необґрунтовано сплачених, на думку позивача, коштів за претензією, компанія судновласника звернулася з позовом до суду.

Судами першої та апеляційної інстанцій позов задоволено, а саме: визнано протиправними дії Держекоінспекції щодо розрахунку збитків та пред'явлення претензії; визнано протиправним та скасовано рішення Держекоінспекції про заборону на вихід судна з морського порту та стягнуто на користь позивача за рахунок Державного бюджету грошові кошти в розмірі збитків, визначених у претензії.

Звертаючись до Верховного Суду з касаційною скаргою, Держекоінспекція наголосила, що спір між сторонами не відноситься до юрисдикції адміністративних судів, оскільки підставою для виникнення спірних правовідносин стала виключно господарська діяльність позивача, провадження якої, на думку скаржника, завдає шкоди навколишньому природному середовищу. Скаржник також зазначив, що претензії про добровільну сплату шкоди складаються з метою досудового врегулювання спору та самі по собі не встановлюють обов'язків, тобто, претензія не є рішенням суб'єкта владних повноважень в розумінні статті 17 КАС України.

Проте Верховний Суд не погодився з такими доводами касаційної скарги, залишив її без задоволення, а судові рішення – без змін.

На підставі аналізу положень статті 20 ГПК України Суд дійшов висновку, що до юрисдикції господарських судів не належить розгляд справ про оскарження актів (рішень) суб'єктів владних повноважень, прийнятих на виконання їхніх владних управлінських функцій, у сфері організації та здійснення господарської діяльності. Такі спори відповідно до положень статті 19 КАС України належать до юрисдикції адміністративних судів.

Судом встановлено, що у справі, яка розглядається, предметом оскарження є рішення та дії Держекоінспекції у сфері здійснення контролю за охороною навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів; сторонами цього спору є компанія - суб'єкт господарювання та Держекоінспекція як суб'єкт владних повноважень, а тому за суб'єктним складом, предметом оскарження та суттю спірних правовідносин спір, що виник у цій справі, є публічно-правовим та належить до юрисдикції адміністративних судів.

Верховний Суд також звернув увагу на те, що у цій справі сплата компанією судновласника коштів за пред'явленою відповідачем претензією здійснена вимушено з огляду на обмеження його господарської діяльності внаслідок неправомірних, на думку позивача, дій Держекоінспекції, а тому суди правильно розглянули цю справу у порядку адміністративного судочинства, перевірили правомірність нарахованої суми коштів за претензією та правомірність рішення відповідача про заборону виходу судна з морського порту.

Оскільки судами попередніх інстанцій встановлено, що морським агентом позивача здійснено оплату коштів за претензією, що підтверджується відповідним платіжним дорученням, та з огляду на встановлення протиправності нарахування цієї суми, Суд погодився з висновками судів попередніх інстанцій, що ефективним способом захисту прав позивача у цьому публічно-правовому спорі є стягнення на користь компанії за рахунок Державного бюджету України грошових коштів у відповідному розмірі.

З цього приводу Суд звернув увагу, що у пункті 2.1 Звіту про верховенство права 2020 року «Верховенство права в Європейському Союзі» (COM/2020/580) зазначено, що ефективні системи правосуддя необхідні для підтримання верховенства права; незалежність, якість та ефективність – це визначені параметри ефективної системи правосуддя, незалежно від моделі національної правової системи та традиції, в якій вона закріплена; хоча організація правосуддя в державах-членах належить до компетенції держав-членів, коли вони здійснюють цю компетенцію, держави-члени повинні забезпечити, щоб їх національні системи правосуддя забезпечували ефективний судовий захист; ефективні системи правосуддя також є основою взаємної довіри, яка є підґрунтям спільного простору свободи, справедливості та безпеки, сприятливе для інвестицій середовище, стійкість довгострокового зростання.

На цій підставі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого спори про оскарження рішень та дій Держекоінспекції, прийнятих та вчинених на виконання цим органом своїх владних управлінських функцій щодо здійснення контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, включаючи дії та рішення, що стосуються нарахування суми збитків, завданих навколишньому природному середовищу, та пред'явлення претензії про сплату цих збитків є публічно-правовим спором.

У спорах про повернення за рахунок Державного бюджету сплачених за такою претензією коштів, якщо є підстави вважати, що така сплата здійснена вимушено внаслідок неправомірних дій та рішень суб'єкта владних повноважень, на виконання завдань адміністративного судочинства, визначених статтею 2 КАС України, для забезпечення ефективного захисту порушених прав суб'єкта приватного права, суди повинні перевірити правомірність нарахуваної суми коштів за претензією, надати правову оцінку діям та рішенням суб'єкта владних повноважень та вирішити спір по суті.

Постанова Верховного Суду від 29 листопада 2022 року у справі № 420/2429/20 (адміністративне провадження № К/9901/48131/21) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107631790>

Ефективність судового захисту порушеного права особи на розробку проекту технічної документації на встановлення меж земельної ділянки

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку справу за позовом Підприємства до Міськради про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання вчинити певні дії.

У цій справі підприємство, звертаючись із зазначеним позовом до суду, просило визнати протиправною бездіяльність відповідача щодо нерозгляду його заяви про погодження меж земельної ділянки та зобов'язати міськраду розглянути відповідну заяву позивача і прийняти на пленарному засіданні ради рішення про погодження меж земельної ділянки для обслуговування приміщення, яке належить підприємству на праві приватної власності.

Позивач вважав, що саме відмова міськради як власника земельної ділянки, на якій розміщено об'єкт нерухомого майна, у погодженні меж земельної ділянки у процесі розробки проекту технічної документації щодо розподілу території з метою визначення земельної частки для обслуговування відповідного об'єкта, належного позивачу, унеможливило подальший розгляд та затвердження цього проекту, з огляду на що позивач обрав саме такий спосіб судового захисту.

Суд першої інстанції, з яким погодився суд апеляційної інстанції, адміністративний позов задовольнив частково: визнав протиправною бездіяльність міськради щодо нерозгляду в передбаченому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядку заяви підприємства та зобов'язав відповідача розглянути відповідну заяву з дотриманням вимог цього Закону та з урахуванням висновків суду.

Суд виходив з наявності у міськради обов'язку у встановлений чинним законодавством строк винести заяву позивача про погодження меж земельної ділянки, на якій розташований об'єкт нерухомого майна підприємства, на розгляд сесії та ухвалити за наслідками її розгляду відповідне рішення.

Проте, Верховний Суд не погодився з такими висновками судів попередніх інстанцій, частково задовольнив касаційну скаргу міськради, скасував судові рішення та ухвалив нове рішення про відмову в задоволенні позову.

Суд, на підставі аналізу положень статей 91, 106, 123 та 186 ЗК України, статей 20 та 55 Закону України «Про землеустрій», а також Інструкції про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками, затвердженої наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 18 травня 2010 року № 376, дійшов висновку, що одним із видів технічної документації із землеустрою є проект землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості).

Процес встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) включає такі етапи розробки, погодження та затвердження проекту землеустрою: 1) отримання дозволу на розробку проекту землеустрою; 2) розробка проекту землеустрою; 3) погодження меж земельної ділянки із суміжними землекористувачами або землевласниками; 4) у разі необхідності погодження проекту землеустрою з органами у сфері управління земельними ресурсами та земельного кадастру; 5) затвердження проекту землеустрою на пленарному засіданні відповідної міської ради.

Зі змісту статті 12 ЗК України, статей 2, 10, 25 та 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Суд дійшов висновку, що сільська, селищна, міська рада у сфері регулювання земельних правовідносин та організації землеустрою може виступати як власник земельної ділянки, який здійснює у встановленому порядку розпорядження землями комунальної власності, у тому числі погоджує межі земельної ділянки суміжним землевласникам або землекористувачам шляхом підписання відповідного акта погодження. З іншої сторони, відповідний орган місцевого самоврядування - міська рада та її виконавчі органи у сфері землеустрою реалізують й публічно-управлінські повноваження, зокрема шляхом надання дозволу на розроблення проекту землеустрою, надання погодження цього проекту та його затвердження. У першому випадку спірні правовідносини носять, головним чином, приватно-правовий характер та мають вирішуватися не адміністративними судами, а в порядку цивільного або господарського судочинства.

На цій підставі Суд зазначив, що позивач обрав неналежний спосіб захисту свого порушеного права на оформлення права користування частиною земельної ділянки, що перейшла до нього у зв'язку із набуттям права власності на частину адміністративної будівлі, оскільки обраний спосіб не передбачений положеннями законодавства та, відповідно, не призведе до ефективного поновлення порушеного права: у спірних правовідносинах міськрада не є суміжним землекористувачем, а тому не уповноважена погоджувати межі земельної ділянки.

З огляду на вищевикладене, Верховний Суд дійшов висновку, що з метою захисту порушеного права особи на розробку проекту технічної документації на встановлення меж земельної ділянки ефективним та належним може бути такий спосіб захисту як звернення до суду з позовом до суміжних землекористувачів про визначення (погодження) меж земельної ділянки, зокрема у порядку цивільного або господарського судочинства (за умови наявності спору щодо меж земельної ділянки) або з позовом до міськради про затвердження проекту землеустрою (за умови, якщо відмова від підписання акта погодження меж земельної ділянки суміжними землекористувачами є наслідком неприємних стосунків, які не мають правового значення, а не наявність спору щодо визначення меж земельної ділянки).

Постанова Верховного Суду від 28 березня 2023 року у справі № 440/6443/21 (адміністративне провадження № К/990/36529/22) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109943526>

Юрисдикція адміністративних судів щодо справ за позовами органів місцевого самоврядування, поданих з метою реалізації контрольних повноважень та в інтересах територіальної громади

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом УДАБК до фізичної особи, Департаменту архітектури та містобудування міської ради, державного реєстратора.

Позивач у цій справі просив суд припинити право на виконання будівельних робіт, набуте на підставі повідомлення про початок будівельних робіт, скасувати містобудівні умови та обмеження (МУО) та скасувати рішення Державного реєстратора про реєстрацію права власності.

Суд першої інстанції задовольнив позов частково: припинив право на виконання будівельних робіт, набуте на підставі повідомлення про початок виконання будівельних робіт; у задоволенні іншої частини позовних вимог відмовив.

Суд апеляційної інстанції подану УДАБК апеляційну скаргу задовольнив частково та ухвалив нове рішення про часткове задоволення позову: скасував МУО для проектування об'єкта будівництва, видані відповідачу 1, та закрити провадження у справі у частині позовних вимог про скасування рішень Державного реєстратора з роз'ясненням, що вирішення вказаної частини спору підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства.

Частково задовольняючи апеляційну скаргу, суд апеляційної інстанції виходив з того, що встановлені обставини справи свідчать про те, що реконструкція спірної нежитлової будівлі здійснюється зі зміною геометричних розмірів фундаментів у плані, а тому обґрунтованими є доводи позивача про захоплення відповідачем 1 земельної ділянки, яка належить територіальній громаді міста.

Верховний Суд погодився з висновками суду апеляційної інстанції, залишив без задоволення касаційну скаргу відповідача 1, а судові рішення – без змін.

Ухвалюючи таке рішення, Суд виходив з того, що за змістом статей 2, 4, 5, 20 та 46 КАС України до компетенції адміністративних судів належать спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, визначених Конституцією та законами України; визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору; публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин.

Вирішуючи питання про наявність у цій справі у суб'єкта владних повноважень – УДАБК права звертатися із цим позовом до суду, Верховний Суд звернув увагу на положення статей 7, 140 та 145 Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої відповідно до Закону України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР, а також положення статей 2, 4, 10, 11 та 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до яких органи місцевого самоврядування та їх посадові особи наділені правом захищати у суді інтереси територіальної громади.

Крім того, Суд врахував, що зі змісту частини восьмої статті 29 та частини сьомої статті 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» вбачається, що скасування оскаржуваних у цій справі рішень виконавчого органу міськради, а саме – про реєстрацію права на виконання будівельних робіт та про затвердження МУО, можливе у судовому порядку.

З огляду на те, що у цій справі було встановлено таку структурну організацію виконавчих органів місцевої ради, за якої повноваження у сфері регулювання містобудівної діяльності розподілені таким чином, що Департамент є органом, уповноваженим визначати наміри забудови та видавати МУО, а УДАБК є органом, що здійснює контроль за дотриманням встановленого порядку надання МУО, дозвільних документів у сфері містобудівної діяльності, їх дотриманням, та, крім того, оскільки ці органи не підпорядковані між собою та не є підзвітними один одному, Суд дійшов висновку, що УДАБК за даних обставин наділене повноваженнями на звернення до адміністративного суду із позовом до Департаменту, зокрема з метою реалізації своїх контрольних повноважень та захисту інтересів територіальної громади у спірних правовідносинах у сфері містобудівної діяльності.

У цій справі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого з огляду на покладення на відповідний виконавчий орган місцевої ради контрольних повноважень у сфері регулювання містобудівної діяльності, дотримання містобудівної документації на місцевому рівні, враховуючи особливості правового регулювання правовідносин у сфері містобудівної діяльності, а саме – можливість скасовувати деякі рішення суб'єктів владних повноважень, прийняті у цій сфері, виключно у судовому порядку, звернення виконавчого органу місцевої ради з позовом до суду про скасування реєстрації права на виконання будівельних робіт та скасування містобудівних умов та обмежень є спором, що підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства.

Постанова Верховного Суду від 1 травня 2023 року у справі № 420/1471/21 (адміністративне провадження № К/990/36399/22) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110568948>

Юрисдикція спору стосовно правомірності дій ПАТ «Укренерго» з включення учасника ринку електричної енергії до переліку суб'єктів, які набули статусу «Дефолтний»

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом Товариства до ПАТ «Укренерго» про визнання протиправними дій.

Спір у цій справі виник у зв'язку із прийняттям рішення ПАТ «Укренерго» про внесення позивача до переліку учасників ринку електричної енергії, які набули статусу «Дефолтний», та оприлюднення цього переліку на сайті ПАТ «Укренерго».

Товариство вказувало на те, що ним, у визначені законом строки, було виконано усі зобов'язання, на підставі яких було набуто статусу «Переддефолтний», однак, незважаючи на це, відповідач включив Товариство до переліку учасників ринку, які набули статусу «Дефолтний», що вплинуло на його права та позбавило можливості брати участь на ринку електричної енергії, здійснювати господарську діяльність на організованих сегментах ринку електричної енергії, а також позбавило можливості виконувати умови договорів з іншими учасниками ринку, в тому числі з операторами систем розподілу, контрагентами на ринку двосторонніх договорів, ринку на добу наперед, внутрішньодобовому ринку, ринку допоміжних послуг, споживачами тощо.

Суди першої та апеляційної інстанцій розглянули цей спір у порядку адміністративного судочинства та позов задовольнили.

Не погоджуючись з рішеннями судів першої та апеляційної інстанцій, ПАТ «Укренерго» звернулося до Верховного Суду та просило закрити провадження у справі, посиляючись на те, що з огляду на надані йому повноваження, він не вирішує питання про надання певному учаснику ринку електричної енергії статусу «Переддефолтний» або «Дефолтний», а тому не може вважатися суб'єктом владних повноважень.

Проте Верховний Суд не погодився з такими доводами касаційної скарги, касаційну скаргу відповідача залишив без задоволення, а рішення судів першої та апеляційної інстанцій – без змін.

Суд виходив з того, що пунктом 1.1 розділу I Статуту ПАТ «НЕК «Укренерго», затвердженого наказом Міністерства енергетики України від 21 вересня 2021 року №218, визначено, що ПАТ «НЕК «Укренерго» є юридичною особою, що утворено як акціонерне товариство, 100 відсотків акцій якого закріплюються в державній власності.

Згідно з пунктом «г» розділу II Статуту ПАТ «НЕК «Укренерго» відповідач виконує функції, зокрема адміністратора розрахунків.

Відповідно до пункту 2 частини першої статті 1 Закону України «Про ринок електричної енергії» (тут і далі – у редакції, чинній на момент виникнення спірних правовідносин) адміністратор розрахунків – юридична особа, яка забезпечує організацію проведення розрахунків на балансуючому ринку та ринку допоміжних послуг.

На підставі аналізу положень пункту 1.7.4 Правил ринку, затверджених постановою НКРЕКП №307 від 14 березня 2018 року, постанови НКРЕКП «Про забезпечення стабільного функціонування ринку електричної енергії, у тому числі фінансового стану учасників ринку електричної енергії, під час особливого періоду» від 25 лютого 2022 року №332, Положення про особливості постачання електричної енергії споживачам та розрахунків між учасниками роздрібного ринку електричної енергії у період дії в Україні воєнного стану, затвердженого наказом Міністерства енергетики України №148 від 13 квітня 2022 року, Верховний Суд зазначив, що дії відповідача у спірних правовідносинах, за яких має місце визначення позивачу статусу «Дефолтний», є такими, що підпадають під діяльність та ознаки суб'єкта владних повноважень, а спір, що виник між сторонами, слід віднести до публічно-правового спору.

У цій справі Верховний Суд виклав правовий висновок, відповідно до якого ПАТ «НЕК «Укренерго» є суб'єктом, який наділений повноваженнями адміністратора розрахунків на ринку електричної енергії; зміст та характер повноважень адміністратора розрахунків щодо включення учасника ринку до переліку тих, які набули статусу «Дефолтний», та оприлюднення на офіційному вебсайті адміністратора розрахунків повідомлення про набуття учасником ринку такого статусу із зазначенням дати його набуття, свідчить про те,

що їх реалізація впливає на становище учасників ринку електричної енергії (ці відносини не характеризуються рівністю, а мають ознаки підпорядкованості), можливість здійснювати ними подальшої діяльності на такому ринку, а також на виникнення у таких учасників додаткових зобов'язань, зумовлених відповідним статусом.

Статус «Дефолтний» набувається та анулюється для учасника ринку у силу виникнення визначених Правилами ринку обставин, проте адміністратор розрахунків наділений виключними повноваженнями перевіряти настання відповідних обставин та їх усунення, а також приймати на цій підставі рішення щодо включення суб'єкта господарювання до переліку учасників ринку, що набули статусу «Дефолтний», або виключення з такого переліку. При цьому несприятливі правові наслідки настають саме у результаті дій адміністратора розрахунків щодо включення учасника ринку до переліку тих, що набули статусу «Дефолтний».

Постанова Верховного Суду від 18 жовтня 2023 року у справі №380/17717/22 (адміністративне провадження №К/990/18754/23) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114302954>

Юрисдикція суду з питань правонаступництва спадкоємця у пенсійних правовідносинах за наявності невиконаного судового рішення

До Верховного Суду звернулася фізична особа (заявник) з касаційною скаргою на рішення судів першої та апеляційної інстанцій, які відмовили у задоволенні заяви про заміну стягувача у виконавчому листі.

У цій справі суд першої інстанції рішенням, яке набрало законної сили, задовольнив позов особи (позивачка) та зобов'язав ПФУ здійснити позивачці нарахування та виплату пенсії за відповідний період.

Разом з тим, на етапі виконання цього судового рішення позивачка померла, з огляду на що заявник звернувся до суду першої інстанції у порядку статті 379 КАС України із заявою про заміну стягувача у виконавчому листі. Заявник зазначив, що є спадкоємцем позивачки, а тому вважав, що на підставі частини четвертої статті 379 КАС України він має бути зазначений у виконавчому листі як стягувач.

Суди першої та апеляційної інстанцій, відмовляючи у задоволенні заяви про заміну стягувача у виконавчому листі, керувалися тим, що відповідно до свідоцтва про право на спадщину за законом до складу спадщини не включені недоотримані суми пенсії.

Верховний Суд лише частково погодився з висновками судів попередніх інстанцій, залишив без змін резолютивну частину рішень, але змінив їх мотиви.

Суд, виходячи з положень статті 1227 ЦК України, а також законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», зробив висновок, що виплата суми пенсії, яка не була одержана за життя пенсіонера, за загальним правилом, здійснюється у позасудовому порядку (добровільно) органами Пенсійного фонду України членам сім'ї, особам, які проживали разом з пенсіонером на день його смерті, особам, що знаходилися на його утриманні, які звернулися із відповідною заявою протягом 6 місяців з дня смерті пенсіонера.

У разі відсутності членів сім'ї або в разі незвернення ними за виплатою вказаної суми в межах цього строку суми пенсій, призначених, зокрема, за Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», можуть входити до складу спадщини.

Сума пенсії, яка не була одержана за життя пенсіонера охоплює собою всю суму заборгованості Пенсійного фонду України, у тому числі, кошти, які нараховані на виконання рішення суду, але невикладені.

Водночас, на підставі аналізу статей 52 та 379 КАС України, а також Закону України «Про виконавче провадження» Суд зазначив, що процесуальне правонаступництво завжди пов'язане з участю особи як сторони у справі у судовому процесі, в тому числі, у процесі виконання рішення суду. Заміна сторони у виконавчому провадженні новою особою пов'язана з можливістю участі такої особи саме в уже відкритому/триваючому виконавчому провадженні.

До того ж, Суд врахував судову практику, відповідно до якої судові рішення, на підставі яких в органу пенсійного фонду виникає обов'язок провести доплату до пенсії, заявника не стосуються. Тому звернення із

заявами про заміну стягувача правонаступником у цих виконавчих провадженнях після їх закінчення не призведе до захисту порушеного права позивача.

Тільки у змагальному судовому процесі, суд відповідної юрисдикції має можливість, зокрема, встановити необхідні для вирішення спору щодо виплати недоотриманої за життя суми пенсії, фактичні обставини, зокрема:

- поточну суму заборгованості органу пенсійного фонду, яка виникла, зокрема, у зв'язку з невиконанням рішення суду за життя пенсіонера, шляхом витребування в органу пенсійного фонду відповідної довідки із зазначенням конкретної суми, яка залишилася невиконаною;
- статус позивача у справі щодо стягнення недоотриманої пенсії у зв'язку зі смертю пенсіонера (член сім'ї/особа, що перебувала на утриманні померлого пенсіонера/спадкоємець);
- наявність інших осіб з аналогічним статусом, які також претендують/мають право на отримання недоодержаної пенсії у зв'язку зі смертю пенсіонера;
- дату звернення позивача із заявою до пенсійного фонду про виплату недоотриманої пенсії у зв'язку зі смертю пенсіонера;
- подання позивачем всіх необхідних документів, передбачених Порядками № 22-1, № 3-1 (в залежності від положень, за якими призначалася пенсія особі, яка померла);
- процедури, за якої в особи виникло відповідне право (суд має встановити, в якому порядку особа звернулася за недоотриманою пенсією у зв'язку зі смертю пенсіонера – як член сім'ї, який проживав разом із пенсіонером на день його смерті/особа, яка перебувала на його утриманні або як спадкоємець).

З огляду на наведені висновки, враховуючи відповідне законодавче регулювання та судову практику, що склалася при вирішенні спірних правовідносин аналогічного характеру, а також беручи до уваги необхідність дотримання критерію ефективності у правовідносинах щодо захисту осіб, що наділені правом отримання нарахованих, але неодержаних за життя пенсіонера сум пенсії, Верховний Суд наголосив, що вказане процесуальне питання, у випадку відмови органу пенсійного фонду у позасудовому порядку (добровільно) здійснити виплату суми недоплаченої пенсії, не може бути вирішене за правилами статей 52, 379 КАС України, тобто з використанням інституту процесуального правонаступництва або заміни сторони виконавчого провадження.

У цій справі Верховний Суд сформулював правовий висновок, відповідно до якого особливості пенсійних (публічно-правових) відносин у сфері соціального захисту між конкретною особою та Пенсійним фондом України полягає в тому, що вони нерозривно пов'язані з особою пенсіонера, а відтак після смерті цієї особи зобов'язання Пенсійного фонду України, за загальним правилом, не можуть бути об'єктом спадкування та виплат на майбутнє його спадкоємцям. Водночас, недоотримана, у зв'язку зі смертю пенсіонера, сума пенсії, на яку він мав право, виплачується, зокрема, в порядку Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а також у порядку Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» (для категорії пенсіонерів-військовослужбовців).

Постанова Верховного Суду від 15 грудня 2023 року у справі № 805/2628/18-а (адміністративне провадження № К/990/17692/23) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115722443>

Юрисдикцію спору про оскарження містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки та дозволу на будівництво

Верховний Суд переглянув у касаційному порядку адміністративну справу за позовом ОСББ до Управління містобудування та Державної архітектурно-будівельної інспекції України про визнання протиправними і скасування Містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки (МУО), а також дозволу на будівництво.

На обґрунтування позовних вимог ОСББ зазначило, що будинок, який перебуває в управлінні позивача, розташований у безпосередній близькості від проєктованого спірного об'єкта будівництва та має вертикальну тріщину між четвертим і п'ятим під'їздом на всю висоту будинку з розкриттям вгору, будинок осідає; будівництво багатоповерхового об'єкта поруч може призвести до погіршення стану несучих

конструкцій житлового будинку (розвитку тріщини та появи нових), а, відтак, несе безпосередню загрозу для мешканців будинку, який знаходиться в управлінні ОСББ.

Суди першої та апеляційної інстанцій закрили провадження у справі, оскільки дійшли висновку, що цю справу не належить розглядати у порядку адміністративного судочинства з огляду на те, що вимоги про скасування МУО забудови земельної ділянки, дозволу на виконання будівельних робіт є похідними і можуть бути розглянуті при вирішенні цивільним судом питання щодо законності проведення третьою особою будівельних робіт.

Разом з тим, Верховний Суд не погодився із такими висновками судів попередніх інстанцій та задовольнив частково касаційну скаргу ОСББ, скасував процесуальні судові рішення про закриття провадження у справі та направив справу на новий розгляд до суду першої інстанції для продовження розгляду.

Суд взяв до уваги те, що предметом спору в справі, яка переглядається, є наказ Управління про затвердження МУО на проектування об'єкта будівництва та рішення ДАБІ про надання дозволу на виконання будівельних робіт на цьому об'єкті будівництва, тобто предметом спору є правомірність рішень органу місцевого самоврядування та державного органу, прийнятих ними як суб'єктами владних повноважень при здійсненні передбачених законом функцій щодо видачі МУО та дозволу на виконання будівельних робіт.

Крім того, зі змісту позовної заяви Суд встановив, що звернення до суду ОСББ обґрунтувало порушенням права на безпечні умови проживання мешканців будинку, який знаходиться в його управлінні, оскільки об'єкт будівництва, на який видані спірні МУО та дозвіл, знаходиться у безпосередній близькості від цього будинку, а тому будівництво спірного об'єкта з порушенням встановлених будівельних норм та на земельній ділянці з цільовим призначенням, яке не відповідає намірам будівництва, може призвести до погіршення стану несучих конструкцій житлового будинку (розвитку тріщини та появи нових) та, відповідно, може нести загрозу для життя та здоров'я співвласників.

При цьому Суд врахував, що між позивачем як юридичною особою та забудовником відсутній будь-який спір про право власності чи інше речове право на земельну ділянку чи інші об'єкти нерухомого майна, а також у ОСББ відсутній будь-який господарський чи інших приватний інтерес у відносинах з відповідачем або третіми особами, зокрема щодо запроектованого об'єкта будівництва або земельної ділянки, на якій такий об'єкт будується.

На цій підставі Верховний Суд дійшов висновку, що у справі, яка переглядається, предметом спору є перевірка законності рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на виконання їх владних управлінських функцій. При цьому, як убачається зі змісту позову, судовий спір ОСББ ініціювало з метою захисту прав мешканців будинку, що знаходиться в його управлінні, у сфері публічно-правових відносин, а не у зв'язку з потребою відстоювання своїх господарських, майнових чи інших приватних прав у відносинах з третіми особами чи відповідачами.

У цій справі, надаючи правову оцінку характеру спірних правовідносин у справі, що розглядається, Суд керувався їх відповідністю таким критеріям публічно-правового спору: стороною (відповідачем) у цих спірних правовідносинах є суб'єкти владних повноважень - Управління містобудування та ДАБІ; спірні відносини мають адміністративно-правову природу, оскільки у цій справі існують відносини з приводу видачі МУО та дозволу на проведення будівельних робіт, які, своєю чергою, є саме адміністративно-правовими відносинами; суб'єкти владних повноважень у спірних публічно-правових відносинах здійснюють адміністративні управлінські повноваження - відповідачами ухвалено адміністративні акти (акти індивідуальної дії), а саме - наказ Управління про затвердження МУО та рішення ДАБІ про видачу дозволу на будівництво; спірні публічно-правові відносини регулюються нормами законодавства, яке є визначальним для публічно-правових (адміністративних) правовідносин, зокрема, - законами України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність»; ДБН 6.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій»; спірні публічно-правові відносини виникли у сфері публічного адміністрування - Управління та ДАБІ здійснюють адміністративні повноваження з приводу видачі дозвільних документів на будівництво об'єкта; підставою для звернення із цим позовом до суду стала необхідність захисту права співмешканців будинку, щодо якого позивач здійснює управління, на безпечне для життя і здоров'я довілля (питання захисту суспільних інтересів або інтересів необмеженого кола осіб), яке, на думку позивача, порушено саме внаслідок прийняття суб'єктами владних повноважень рішень, які у разі їх реалізації призведуть до

недотримання суб'єктом містобудівної діяльності будівельних норм і стандартів та вимог містобудівної документації на місцевому рівні.

З урахуванням викладеного Суд вказав, що головною метою (спрямованістю) цього судового спору у цій справі є захист позивачем законного інтересу співвласників будинку, управління яким він здійснює, а саме - права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, яке, на думку позивача, порушено внаслідок прийняття суб'єктами владних повноважень рішень, які у разі їх реалізації призведуть до недотримання суб'єктом містобудівної діяльності будівельних норм і стандартів та вимог містобудівної документації на місцевому рівні.

Постанова Верховного Суду від 21 лютого 2024 року у справі № 460/9602/20 (адміністративне провадження № К/990/33412/23) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117153788>

Юрисдикція спору стосовно оскарження наказу Мін'юсту, яким відмовлено у задоволенні скарги на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора

Верховний Суд задовольнив касаційну скаргу Мін'юсту (відповідач) та частково задовольнив касаційну скаргу Компанії (третя особа), скасував рішення судів першої та апеляційної інстанцій, направивши справу на новий розгляд до суду першої інстанції.

У цій справі позивач – Товариство звернувся до суду з позовом, в якому просив визнати протиправним та скасувати наказ Мін'юсту, яким йому відмовлено в задоволенні скарги на дії державного реєстратора щодо внесення змін до відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (ЄДР), про керівника і місцезнаходження Товариства та виключення відомостей про особу, яка може вчиняти дії від імені юридичної особи, та зобов'язати відповідача повторно розглянути цю скаргу.

Суди попередніх інстанцій позов задовольнили. Не погоджуючись із судовими рішеннями, відповідач та третя особа звернулися з касаційними скаргами до Верховного Суду; одним з доводів касаційних скарг Мін'юсту та Компанії було порушення адміністративними судами правил предметної юрисдикції, оскільки спір у цій справі має корпоративний характер та, відповідно, має вирішуватися в порядку господарського судочинства. На підтвердження своїх доводів скаргники посилалися на правові висновки Великої Палати Верховного Суду та Верховного Суду.

Розглядаючи касаційні скарги у цій частині, Верховний Суд врахував, що питання предметної юрисдикції спору на стадії касаційного розгляду вирішується шляхом передачі справи на розгляд Великої Палати Верховного Суду, крім випадків, визначених у пунктах 1- 3 частини шостої статті 346 КАС України.

Суд також звернув увагу, що у випадку, коли у судах першої чи апеляційної інстанцій було заявлено про порушення правил предметної юрисдикції, учасник справи має обґрунтувати наявність судових рішень Верховного Суду у складі колегії суддів (палати, об'єднаної палати) іншого касаційного суду у справі з подібною підставою та предметом позову у подібних правовідносинах.

За наявності постанови Великої Палати Верховного Суду, в якій викладено висновок щодо питання предметної юрисдикції спору у подібних правовідносинах, справа не передається на розгляд Великої Палати Верховного Суду, проте скаргник має обґрунтувати необхідність застосування судами попередніх інстанцій такої правової позиції.

Суд врахував, що Мін'юст та Компанія, як й інші учасники справи, не заявляли у судах попередніх інстанцій про порушення правил предметної юрисдикції.

Порівнюючи подібність спірних правовідносин у справах, в яких Велика Палата Верховного Суду вказала, що за наявності спору між учасниками громадської організації з приводу керівника, оскарження дій державного реєстратора не пов'язане із захистом прав у сфері публічно-правових відносин, та у справі, яка розглядається, Верховний Суд дійшов висновку про їх нерелевантність.

Водночас, з усталеної судової практики Суд встановив, що спірні правовідносини щодо визнання протиправним та скасування наказу Мін'юсту, прийнятого за результатом розгляду скарги на рішення, дії або

бездіяльність державного реєстратора, та зобов'язання відповідача повторно розглянути відповідну скаргу, є публічно-правовими, а такий спір підлягає розгляду у порядку адміністративного судочинства.

З огляду на це, Верховний Суд дійшов висновку, що зазначені у касаційних скаргах правові висновки Великої Палати Верховного Суду та Верховного Суду сформульовані у справах, в яких предметом оскарження були реєстраційні дії, або позовні вимоги, що стосувалися зобов'язання відповідача здійснити певні реєстраційні дії, що зумовлено, головним чином, незгодою позивачів з відповідними змінами, ухваленими щодо юридичних осіб, і саме це стало підставою для проведення або скасування реєстраційних дій. За висновками Великої Палати Верховного Суду та Верховного Суду, такі спори мають вирішуватися у порядку господарського судочинства з огляду на первинність у цих правовідносинах корпоративного елементу та похідний характер спору про правомірність наказів Мін'юсту, прийнятих відповідно до Порядку розгляду скарг на рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора, суб'єктів державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2015 року № 1128.

Водночас висновок про публічно-правову природу спору, зроблений у справах, в яких предметом оскарження були виключно накази Мін'юсту за результатом розгляду скарг на рішення (дії або бездіяльність) державного реєстратора (суб'єкта державної реєстрації) з підстав порушення Мін'юстом встановленої процедури розгляду відповідних скарг або невідповідності змісту наказу Мін'юсту встановленим вимогам законодавства, але без необхідності безпосереднього втручання суду у самі реєстраційні дії та підстави їх вчинення.

Враховуючи те, що скажники в судах першої та апеляційної інстанцій не заявляли про порушення правил предметної юрисдикції, не підтвердили наявності судових рішень Верховного Суду у складі колегії суддів (палати, об'єднаної палати) іншого касаційного суду у подібних правовідносинах, розглянутих у порядку цивільного або господарського судочинства, Верховний Суд вказав на відсутність підстав передавати цю справу до Великої Палати Верховного Суду для вирішення питання предметної юрисдикції спору.

Постанова Верховного Суду від 12 червня 2024 року у справі № 420/8202/23 (адміністративні провадження № К/990/36258/23, К/990/36151/23) – <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119693698>

#### ДОДАТКОВО ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА:

Берназюк Ян. Ефективний захист прав особи в адміністративному судочинстві як основа довіри до правосуддя: критерії, межі та особливості досягнення (12.04.2023) [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/2023\\_prezent/presentation\\_bernaziuk\\_effectivenii\\_zahist.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_effectivenii_zahist.pdf)

Берназюк Ян. Нова редакція статті 124 Конституції України та справи, що не підлягають судовому розгляду / Критичне мислення у вільному суспільстві: теоретико-методологічний, конституційно- та міжнародно-правовий потенціал: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 17 квітня 2019 р. - Київ: Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського, 2019. - 156 с. - С. 104-108

Берназюк Ян. Окремі питання розмежування предметної юрисдикції судів у справах за участю органів місцевого самоврядування // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2018. – Серія Право. – Випуск 49. – Т. 2. – С. 170-173. [http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.49/part\\_2/42.pdf](http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.49/part_2/42.pdf)

Берназюк Ян. Переваги адміністративного судочинства як механізму ефективного захисту прав, свобод та інтересів особи (24.08.2023) [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/2023\\_prezent/administrative\\_court\\_bernaziuk.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/administrative_court_bernaziuk.pdf)

Берназюк Ян. Про позови, які не підлягають судовому розгляду <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/698849>

Берназюк Ян. Розуміння принципів адміністративного судочинства в світлі його завдання та практики ЄСПЛ (23.11.23) [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/2023\\_prezent/principles\\_of\\_administrative\\_proceedings.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/principles_of_administrative_proceedings.pdf)

Берназюк Ян. Справи, що не підлягають вирішенню в судах в аспекті сформованих Європейським судом з прав людини умов обмеження права особи на доступ до суду / Конституційно-правове будівництво на зламі епох: пошуки оптимальних моделей: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Ужгород, 3-4

травня 2019 р. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2019. 310 с. - С. 152-157.  
[https://ccu.gov.ua/sites/default/files/konstytuciyno-pravove\\_budivnytvo\\_na\\_zlami\\_epoh\\_2019.pdf](https://ccu.gov.ua/sites/default/files/konstytuciyno-pravove_budivnytvo_na_zlami_epoh_2019.pdf)

## **Файли матеріалу**

Оригінальний файл автора