


Підсудність справ адміністративним судам



Підсудність - це поділ на групи за юридичними ознаками і властивостями адміністративних справ, вирішення яких віднесене законом до компетенції певного адміністративного суду.

Підсудність поділяється на три види:

а) предметну; б) територіальну; в) інстанційну.

Предметна підсудність передбачає право суду певної інстанції розглядати справу у першій інстанції.

Правила предметної підсудності визначено у такий спосіб, щоб одночасно забезпечити дві вимоги: щодо доступності судів і щодо незалежності суддів від стороннього впливу, особливо від органів виконавчої влади.

Правильне визначення предметної підсудності адміністративної справи є дуже важливим, оскільки порушення правил предметної підсудності має наслідком скасування судового рішення.

Місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні:

1) адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам;

2) усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності;

3) усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб з суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

4) адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пунктами 1-4 частини першої цієї статті;

5) адміністративні справи щодо:

примусового повернення іноземців чи осіб без громадянства в країну походження або третю країну;

примусового видворення іноземців чи осіб без громадянства з України;

затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців чи осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню з України;

затримання з метою ідентифікації та забезпечення передачі іноземців чи осіб без громадянства відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію.

Окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи:

1) однією зі сторін в яких є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених цим Кодексом, та крім справ щодо їх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам;

2) про застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності, якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням;

3) щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Правила предметної підсудності можуть бути порушені як особою, яка звертається до суду, так і судом. Відповідно до цього розрізняють і правові наслідки порушення правил предметної підсудності.

Якщо особа подала адміністративний позов з порушенням правил предметної підсудності, то суд, розглянувши питання щодо відкриття провадження, повинен повернути позивачеві позовну заяву у зв'язку з тим, що справа не підсудна цьому адміністративному суду (пункт 6 частини третьої статті 108 КАСУ). В ухвалі про повернення позовної заяви суд зазначає, якому суду підсудна адміністративна справа за позовною заявою.

Якщо суд відкрив провадження в адміністративній справі без дотримання правил предметної підсудності, то він повинен передати її на розгляд належного адміністративного суду незалежно від того, на якому етапі провадження у першій інстанції виявлено порушення правил предметної підсудності, оскільки суд, який відкрив провадження у справі, не є компетентним у розгляді відповідної справи.

Якщо порушення правил предметної підсудності виявлено в суді вищої інстанції, то рішення суду першої інстанції належить скасувати, а справу передати до компетентного суду (пункт 6 статті 198, пункт 6 статті 199, пункт 1 статті 204, пункт 6 статті 223, пункт 1 частини третьої статті 227 КАСУ).

Правила територіальної підсудності визначено у такий спосіб, щоб, по можливості, забезпечити розгляд справи адміністративним судом, який територіально найбільш наближений до місця проживання чи місця знаходження особи.

У такий спосіб забезпечується краща доступність правосуддя в адміністративних справах для невладних суб'єктів.

Територіальна підсудність адміністративних справ за місцезнаходженням відповідача.

Під місцезнаходженням відповідача слід розуміти адресу органу - суб'єкта владних повноважень або місця роботи посадової чи службової особи, які зазначені у позовній заяві відповідачами.

Обрання цього правила обумовлене передусім тим, що рішення суб'єкта владних повноважень, яке стосується прав багатьох осіб (нормативно-правовий акт), може бути оскаржено багатьма позивачами. Якби позов можна було подавати за місцем свого проживання, то виникали б ситуації, коли правомірність такого рішення було б піддано перевірці паралельно не одним адміністративним судом. Як наслідок можливі різні результати перевірки. Щоб не виникало подібних ситуацій і щоб рішення суб'єкта владних повноважень було предметом розгляду лише в одному адміністративному суді першої інстанції, запроваджено правило про розгляд справи за місцезнаходженням відповідача.

Таке правило встановлене і в інтересах відповідача для тих поодиноких випадків, коли відповідачем є фізична чи юридична особа за позовом суб'єкта владних повноважень. Тоді позов подається за місцем проживання чи перебування фізичної особи або місцезнаходженням юридичної особи.

Місцем проживання фізичної особи вважається адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік, а місцем перебування - адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік

Місцезнаходженням юридичної особи є адреса органу або особи, які відповідно до установчих документів юридичної особи чи закону виступають від її імені.

Якщо позивач оскаржує правовий акт індивідуальної дії, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що стосуються прав, свобод та інтересів безпосередньо позивача, тоді заяву належить подавати за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача. Фактично це і є універсальним правилом, оскільки таких справ найбільше.

Достатнім підтвердженням місця проживання чи перебування фізичної особи є її реєстрація за місцем проживання чи перебування, але це не виключає можливості використання інших доказів.

Під місцем перебування особи слід розуміти, зокрема, і її фактичне перебування у межах адміністративно-територіальної одиниці, у зв'язку з яким виникли спірні правовідносини. Водночас такий позивач не позбавлений можливості звернутися з позовною заявою до адміністративного суду за місцем свого проживання після повернення додому.

Територіальну підсудність окремих категорій адміністративних справ спеціально визначено за окружним адміністративним судом, територіальну юрисдикцію якого поширено на місто Київ. Згідно з указом Президента України, таким судом є Окружний адміністративний суд міста Києва.

До його виняткової підсудності віднесено адміністративні справи:

- 1) щодо оскарження нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України.
- 2) відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, їхня посадова чи службова особа;
- 3) про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії;
- 4) щодо рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, членів цієї комісії, за винятком тих, що стосуються встановлення нею результатів виборів чи всеукраїнського референдуму (частина третя статті 172 КАСУ);
- 5) щодо дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум (частина третя статті 175 КАСУ);
- 6) про дострокове припинення повноважень народного депутата України в разі невиконання ним вимог щодо несумісності (частина перша статті 180 КАСУ).

Спеціальні правила територіальної підсудності передбачені також главою 6 "Особливості провадження в окремих категоріях адміністративних справ" розділу III КАСУ:

1) справи щодо оскарження рішення, дії чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів зазначених комісій, що пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, а також справи щодо уточнення списку виборців підсудні адміністративному суду за місцезнаходженням відповідної комісії (частини четверта - п'ята статті 172, частина друга статті 173 КАСУ);

2) справи щодо оскарження дій чи бездіяльності засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, власників і творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, підсудні адміністративному суду за їхнім місцезнаходженням (частина третя статті 174 КАСУ);

3) справи щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу, що порушують законодавство про вибори чи референдум, підсудні адміністративному суду адміністративного суду за місцем вчинення дії чи місцем, де ця дія повинна бути вчинена, крім тих справ, що віднесені до виняткової підсудності окружного адміністративного суду, територіальну юрисдикцію якого поширено на місто Київ (частина третя статті 175 КАСУ);

4) справи про обмеження права на мирні зібрання підсудні адміністративному суду за місцезнаходженням позивача - органу виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування, що одержав повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань (частина перша статті 182 КАСУ);

5) справи про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування підсудні адміністративному суду за місцем проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань (частина перша статті 183 КАСУ).

Територіальна підсудність розмежовує між однорідними судами повноваження з розгляду справ залежно від території, на яку поширюється їх діяльність. Вона персоніфікує суди з розгляду справ, визначає, який конкретно суд може розглянути конкретну справу по першій інстанції.

Правила територіальної підсудності є менш жорсткими, ніж правила предметної підсудності. Адже вважається, що рівень суду належний, але внаслідок порушення правил територіальної підсудності можуть створюватися додаткові незручності, які, однак, зазвичай на зміст рішення об'єктивно не впливають.

Якщо правила територіальної підсудності не дають можливість визначити компетентний у справі адміністративний суд, тоді позивач має право обрати його за власним розсудом, але з дотриманням правил предметної підсудності.

Це правило може бути застосоване, наприклад, якщо позивач, який оскаржує правовий акт індивідуальної дії, виданий щодо нього, проживає за межами України, а тому не може подати адміністративний позов за місцем свого проживання. Тому він може обрати суд на власний розсуд, наприклад, за місцем проживання свого представника.

Цим правилом також доцільно керуватися, наприклад, у разі, якщо декілька позивачів заявили спільну позовну вимогу щодо правового акта індивідуальної дії і проживають вони у різних місцях. Вони мають право вибрати суд за місцем проживання одного чи декількох з них.

Правила інстанційної підсудності визначено у такий спосіб, щоб забезпечити рівні можливості щодо оскарження судових рішень - для кожної адміністративної справи зазвичай передбачена однакова кількість судових інстанцій з тим, щоб право особи на оскарження і перегляд судового рішення необґрунтовано не обмежувалося.

Правила інстанційної підсудності дають відповідь на питання, які суди розглядають адміністративні справи у першій інстанції, а які - в апеляційній та касаційній інстанціях.

У КАСУ загалом витримано принцип "**судова ланка = судова інстанція**", за якого кожна ланка адміністративних судів виконує функції лише однієї інстанції - першої, апеляційної чи касаційної.

Такий підхід сприяє інстанційній спеціалізації суддів судів різних ланок, що позитивно позначається на якості розгляду і вирішення адміністративних справ. Лише в окремих категоріях спорів, що виникають у ході виборчого процесу чи процесу референдуму, законодавець відійшов від цього принципу, виходячи з швидкоплинності цих процесів та необхідності якнайшвидше досягнути стану юридичної визначеності у відповідних відносинах.

Суд першої інстанції здійснює розгляд адміністративної справи за суттю й у повному обсязі. Це перший суд, який здійснює розгляд, і переважно він є й останнім, оскільки у більшості випадків судові рішення суду першої інстанції на практиці не оскаржуються.

Як суд першої інстанції адміністративні справи розглядають і вирішують місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди).

Як виняток, у справах щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів чи всеукраїнського референдуму (стаття 172 КАСУ), а також щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України (стаття 176 КАСУ) судом першої та останньої інстанції є Вищий адміністративний суд України. Рішення Вищого адміністративного суду України, ухвалені в таких справах у першій інстанції, набувають законної сили негайно після проголошення, є остаточними і не можуть бути оскаржені.

Суд апеляційної інстанції здійснює за апеляційною скаргою перегляд адміністративної справи і рішення суду першої інстанції у ній, що не набрало законної сили, з огляду на правильність встановлення обставин у справі і (або) правильність застосування норм права.

Як суд апеляційної інстанції судові рішення місцевих адміністративних судів переглядають в апеляційному порядку відповідні апеляційні адміністративні суди.

Як виняток, для справ щодо рішень, дій або бездіяльності Центральної виборчої комісії, членів цієї комісії, розглянутих окружним адміністративним судом, територіальну юрисдикцію якого поширено на місто Київ, судом апеляційної і останньої інстанції є Вищий адміністративний суд України.

Правила інстанційної підсудності поряд із правилами предметної та територіальної підсудності складають алгоритм визначення компетентного суду для розгляду і вирішення конкретної справи. Правила інстанційної підсудності дають відповідь на питання, які суди розглядають справи у першій інстанції, а які - в апеляційній та касаційній інстанціях.

Порушення судом правил інстанційної підсудності в усякому випадку тягне за собою неправосудність судового рішення і як наслідок - його скасування.

Однак труднощів у застосуванні правил інстанційної підсудності у судах не виникає і таких порушень не трапляється.

Позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою.

Якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один з цих судів за вибором позивача.

Ця норма спрямована на досягнення процесуальної економії - забезпечення розгляду в одному провадженні пов'язаних вимог, щоб кожному вимогу не розглядати як окрему адміністративну справу. Одночасно правила статті сприяють тому, щоб справу розглядав найбільш компетентний суд.

Пов'язаними можна вважати позовні вимоги:

- 1) що випливають з одних правовідносин;
- 2) які хоч і не випливають з одних правовідносин, але спрямовані до одного відповідача.

Вимоги можуть бути поєднані в одній позовній заяві, якщо вони:

- 1) пов'язані між собою;
- 2) належать до адміністративної юрисдикції відповідно до статті 17 КАСУ;
- 3) підсудні одному адміністративному суду відповідно до правил, визначених статтями 18 - 20 КАСУ.

Наявність трьох цих умов є обов'язковою.