

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.6.31>

WYKONYWANIE ORZECZEŃ SĄDOWYCH W SPORACH PUBLICZNOPRAWNYCH Z ZAKRESU URBANISTYKI

Nataliia Semenchuk

zwycięzca Katedry Prawa Konstytucyjnego i Administracyjnego

Zaporoskiego Uniwersytetu Narodowego (Zaporoże, Ukraina)

ORCID ID: 0009-0000-3076-3648

semenchuk_nat@ukr.net

Adnotacja. Celem artykułu jest ustalenie cech procesowych wykonywania orzeczeń sądowych w sporach publicznoprawnych z zakresu urbanistyki. Ustalono, że na poziomie legislacyjnym następuje pewne prawne ograniczenie funkcji podmiotu władzy w sądzie administracyjnym podczas rozpatrywania publicznego sporu prawnego z zakresu urbanistyki, przyznając tym samym pierwszeństwo podmiotom pełniącym rolę przeciwnik podmiotu władzy. Biorąc pod uwagę materiały praktyki orzeczniczej Kasacyjnego Sądu Administracyjnego w ramach Sądu Najwyższego, ustalono, że do właściwości sądów administracyjnych przy rozpatrywaniu publicznego sporu prawnego z zakresu urbanistyki należą spory pomiędzy osobami fizycznymi lub osobami prawnymi z organem władzy państwowej, organem samorządu lokalnego, ich urzędnikiem lub urzędnikiem, którego przedmiotem jest sprawdzenie legalności decyzji, działań lub zaniechań tych organów (osób), podjętych lub popełnionych przez nie w trakcie sprawowanie potężnych funkcji zarządczych, z wyjątkiem sporów, dla których ustawa przewiduje inną procedurę rozstrzygania sądowego. Na podstawie analizy praktyki Administracyjnego Sądu Kasacyjnego w ramach Sądu Najwyższego ustalono, że ukształtował się pewien system norm zapewniający równość i konkurencję stron procesu poprzez ograniczenie szeregu proceduralnych możliwości podmiotu władzy w porównaniu z podmiotami fizycznymi i prawnymi. Stwierdzono, że sądy administracyjne rozpoznają znaczny zakres spraw, w których powód jest podmiotem władzy, sprawującym swoje funkcje kontrolne i przymusowe w obszarze organizacji administracji publicznej. Określono specyfikę kalkulacji warunków przedstawienia uchwały o nałożeniu kary pieniężnej i jej wykonania przy rozpatrywaniu sporów z zakresu urbanistyki.

Słowa kluczowe: sąd administracyjny, uprawnienia delegowane, urbanistyka, funkcje zarządzania władzą publiczną, przedmiot uprawnień władzy.

IMPLEMENTATION OF COURT DECISIONS IN PUBLIC LEGAL DISPUTES IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

Nataliia Semenchuk

External Postgraduate Student at the Department of Constitutional and Administrative Law,

Zaporizhzhia National University (Zaporizhzhia, Ukraine)

ORCID ID: 0009-0000-3076-3648

semenchuk_nat@ukr.net

The purpose of the article is to establish the procedural features of the execution of court decisions on public law disputes in the field of urban planning. It has been established that at the legislative level there is a certain legal restriction of the functions of the subject of power in the administrative court when considering a public law dispute in the field of urban planning, giving preference to subjects who act as opponents of the subject of power. Taking into account the materials of the judicial practice of the Cassation Administrative Court as part of the Supreme Court, it was determined that the competence of administrative courts when considering a public law dispute in the field of urban planning includes disputes between individuals or legal entities with a government body, a local government body, their official or official, the subject which is to verify the legality of decisions, actions or inactions of these bodies (persons), taken or committed by them in the exercise of power management functions, except for disputes in which the law establishes a different procedure for judicial decision. Based on an analysis of the practice of the Cassation Administrative Court as part of the Supreme Court, it was determined that a certain system of norms has been formed to ensure equality and competitiveness of the parties in the process by reducing a number of procedural capabilities of the subject of power in comparison with individuals and legal entities. It is concluded that administrative courts consider a significant range of cases where the plaintiff is a subject of authority, implementing their control and enforcement functions in the field of organizing public administration. The specifics of calculating the time limits for presenting a resolution to impose a fine and its execution in the consideration of disputes in the field of urban planning are determined.

Key words: administrative court, delegated powers, urban planning, public authority management functions, subject of authority.

ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРАХ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Наталія Семенчук

здобувач кафедри конституційного та адміністративного права

Запорізького національного університету (Запоріжжя, Україна)

ORCID ID: 0009-0000-3076-3648

semenchuk_nat@ukr.net

Метою статті визначено встановлення процесуальних особливостей виконання судових рішень у публічно-правових спорах у сфері містобудування. Встановлено, що на законодавчому рівні відбувається певне правообмеження функцій суб'єкта владних повноважень в адміністративному суді під час розгляду публічно-правового спору у сфері містобудування, надаючи цим перевагу суб'єктам, що виступають опонентом суб'єкта владних повноважень. З врахуванням матеріалів судової практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду визначено, що до компетенції адміністративних судів під час розгляду публічно-правового спору у сфері містобудування, належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовою або службовою особою, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), прийнятих або вчинених ними під час здійснення владних управлінських функцій, крім спорів, для яких законом установлений інший порядок судового вирішення. На підставі аналізу практики Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду визначено, що є сформованою певна система норм, які забезпечують рівність та змагальність сторін у процесі шляхом урізання низки процесуальних можливостей суб'єкта владних повноважень порівняно з фізичними та юридичними особами. Зроблено висновок, що адміністративні суди розглядають значне коло справ, де позивачем є суб'єкт владних повноважень, реалізуючи свою контрольну та примусову функції у сфері організації публічного управління. Визначено особливості обрахування строків пред'явлення постанови про накладення штрафу та її виконання у розгляді спорів у сфері містобудування.

Ключові слова: адміністративний суд, делеговані повноваження, містобудування, публічно-владні управлінські функції, суб'єкт владних повноважень.

Постановка проблеми. Забезпечення належності та ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів осіб безпосередньо залежить не лише від дотримання процесуальних вимог розгляду спору, але і подальшої належної реалізації ухваленого у справі рішення.

Наявна практика з питань врегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування в Україні підтверджує нагальність пошуку шляхів забезпечення ефективності виконання судових рішень, що безумовно вплине на ефективність реалізації майнових інтересів при здійсненні забудови населених пунктів.

Врегулювання публічно-правових спорів у сфері містобудування належить до юрисдикції адміністративних судів. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори у сфері містобудування, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності. Так, під час розгляду адміністративних справ суд має встановити, чи підпадає спір у сфері містобудування під юрисдикцію адміністративного суду та чи підсудний спір адміністративному суду.

Стан наукової розробки проблеми. Визначення розуміння стадії «виконання судового рішення» в цілому, і зокрема, у сфері містобудування пов'язується із опануванням загальнотеоретичних наукових розробок, здійснених у публікаціях таких вчених, як В. Б. Авер'янов (Авер'янов, 2004: 164), Ю. П. Битяк (Битяк, 2001: 19), О. В. Гончарук (Гончарук, 2006: 34-36), Ю. О. Легеза (Легеза, 2022: 77-81), М. Г. Марченко (Марченко, 2014) та ін.. При цьому необхідно підкреслити, що визначення специфіки виконання судових рішень у сфері містобудування вимагає узагальнення і здійснено доволі фрагментарно, що визначає актуальність даної публікації.

Метою статті є встановлення процесуальних особливостей виконання судових рішень у публічно-правових спорах у сфері містобудування.

Виклад основного матеріалу. Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах, урегульовані ст.ст. 370–383 КАС України. Виконання судових рішень в адміністративних справах, крім КАС України, регулюється нормами Закону України «Про виконавче провадження» (Про виконавче провадження, 2016). Так, цим Законом України безпосередньо передбачено процедури й особливості виконання судових рішень, зокрема, ухвалених в адміністративному процесі. Виконавче провадження як завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб) – сукупність дій, визначених у Законі України «Про виконавче провадження» органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією України, цим Законом, іншими законами та нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цього Закону, а також рішеннями, які відповідно до цього Закону мають примусово виконуватися (ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження»).

КАС України передбачає процесуальну процедуру добровільного виконання судових рішень в адміністративних справах. Натомість Законом України «Про виконавче провадження» урегульовано примусове виконання судових рішень в адміністративних справах.

Отже, строки виконання судових рішень в адміністративних справах передбачені КАС України і Законом України «Про виконавче провадження»:

1) процесуальні строки виконання судових рішень в адміністративних справах, передбачені Кодексом адміністративного судочинства України (ст. ст. 370–383 КАС України);

2) строки виконання судових рішень в адміністративних справах, передбачені Законом України «Про виконавче провадження» (ст. ст. 26, 63, 66, 67, 69, 71).

Тож для відповідної оцінки й дібрання строків виконання судових рішень в адміністративних справах слід аналізувати й застосовувати і норми КАС України (ст. ст. 370–383 КАС України), і норми Закону України «Про виконавче провадження» (ст. ст. 26, 63, 66, 67, 69, 71 Закону).

Щодо строків у процедурі публічно-правових спорів у сфері містобудування, протягом якого постановою про порушення законодавства у сфері містобудування набирає законної сили та підлягає примусовому виконанню, варто вказати, що специфіка регулювання таких правовідносин урегульовано Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» (далі – Закон № 208/94-ВР) (Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, 1994), Порядком накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 квітня 1995 року № 244 (Порядок № 244) (Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, 1995).

Наочним прикладом можна навести справу № 1.380.2019.003692 (Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, 2021), в якій Товариство з обмеженою відповідальністю «Холдинг емоцій «ФЕСТ» звернулося до Львівського окружного адміністративного суду з позовом, у якому просило визнати протиправною і скасувати постанову про відкриття виконавчого провадження від 18 липня 2019 року № 59587062 прийняту державним виконавцем Галицького відділу державної виконавчої служби міста Львів Головного територіального управління юстиції у Львівській області.

Рішенням Львівського окружного адміністративного суду від 10 жовтня 2019 року, залишеним без змін постановою Восьмого апеляційного адміністративного суду від 05 грудня 2019 року, позов задоволено частково. Скасовано постанову відділу ДВС від 18 липня 2019 року № 59587062 про відкриття виконавчого провадження. У решті позовних вимог відмовлено.

Задовольняючи частково позовні вимоги, суд першої інстанції, з висновками якого погодився і суд апеляційної інстанції, виходив з того, що набрання законної сили постановою про накладення штрафу має місце після закінчення 15 днів з дня її винесення та не залежить від оскарження її в судовому порядку, оскільки таке оскарження впливає лише на зупинення строку її виконання, що передбачено нормами Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» та Порядком накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 квітня 1995 року № 244 (Порядок № 244). Ураховуючи те, що постанова про накладення штрафу на позивача прийнята 24 жовтня 2018 року, то суди попередніх інстанцій визначили, що вона набрала законної сили 09 листопада 2018 року (15 днів з дня її винесення), а не 25 червня 2019 року, як вважає пред'явник виконавчого документа – Департамент ДАБІ у Львівській області. Поряд з цим суди зазначили, що строк пред'явлення постанови про накладення штрафу становить три місяці з дня набрання нею законної сили, отже строк пред'явлення постанови як виконавчого документа до примусового виконання розпочався 09 листопада 2018 року та сплив 09 лютого 2019 року, отже ДАБІ, звернувшись 25 червня 2019 року до відділу ДВС, пропустило встановлений строк пред'явлення виконавчого документа до виконання.

Таким чином суди дійшли висновків, що відповідач не мав законних підстав приймати спірну постанову до виконання. При цьому, з огляду на відсутність у спірної постанови відділу ДВС такої властивості, як протиправність (адже виконавчий документ відповідав вимогам статті 4 Закону України «Про виконавче провадження»), суди вважали належним і достатнім способом захисту порушеного інтересу позивача саме скасування цієї постанови. Тому позовні вимоги задоволено частково.

У касаційній скарзі ДАБІ посилаючись на неправильне застосування норм матеріального й порушення норм процесуального права, просить скасувати судові рішення попередніх інстанцій та ухвалити нове рішення, яким відмовити у задоволенні позовних вимог Товариства.

Колегія суддів КАС ВС не погодилася з висновками судів. Суд вказав, що трактування судами відповідних законодавчих норм фактично унеможливило звернення до виконання постанов державних органів про накладення штрафу у сфері містобудівної діяльності у разі їх судового оскарження і тривалості процедури такого оскарження більше трьох місяців, що повністю нівелювало право органу, який виніс таку постанову, на звернення її до виконання.

Колегія суддів звернула увагу, що відповідальність юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців (суб'єктів містобудування) за правопорушення у сфері містобудівної діяльності встановлює Закон № 208/94-ВР. За приписами статті 4 цього Закону постанова, яку не було звернуто до виконання протягом двох років з дня винесення, виконанню вже не підлягає.

Порядок № 244 є підзаконним нормативно-правовим актом і не може змінювати (по-іншому трактувати) приписи Закону № 208/94-ВР чи мати перевагу у застосуванні.

У даній справі предметом оскарження є постанова державного виконавця про відкриття виконавчого провадження з виконання постанови Департаменту ДАБІ України у Львівській області від 24 жовтня 2018 року саме з підстав, що закінчився строк пред'явлення такої постанови до виконання.

Колегія суддів КАС ВС врахувала, що станом на час вирішення питання про відкриття виконавчого провадження державний виконавець володів інформацією щодо оскарження виконавчого документа у судовому

порядку, адже Департаментом ДАБІ у Львівській області було надано копію постанови Восьмого апеляційного адміністративного суду від 25 червня 2019 року щодо оскарження постанови Департаменту ДАБІ у Львівській області від 24 жовтня 2018 року.

Судом було зроблено висновок, що Департаментом ДАБІ у Львівській області у строки визначені законодавством було ініційоване примусове виконання постанови про накладення штрафу, яка набрала чинності, що мало наслідком законне відкриття виконавчого провадження. За таких обставин відсутні підстави для висновку про протиправність постанови відділу ДВС від 18 липня 2019 року про відкриття виконавчого провадження № 59587062.

Висновок. Ураховуючи вищевикладене, колегія суддів Верховного Суду вказала, що суди першої та апеляційної інстанцій дійшли помилкового висновку про наявність підстав для часткового задоволення позовних вимог та скасування спірної постанови. Відповідно касаційну скаргу Державної архітектурно-будівельної інспекції України було задоволено, а рішення судів попередніх інстанцій скасовано.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: у 2 т. / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
2. Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гарашук В. М. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
3. Гончарук О. В. Дихотомія права: право публічне та право приватне: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2006. 205 с.
4. Легеца Ю.О. Розсуд судді адміністративного суду: поняття та класифікація. *Правові новели. Науковий юридичний журнал*. 2022. №18. С. 77-81.
5. Марченко М.Г. Особливості виконання судових рішень в Україні та за кордоном. *Інформація і право*. 2014. №2. С. 57-61
6. Про виконавче провадження: Закон України від 2 червня 2016 року № 1404-VIII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text>
7. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14 жовтня 1994 року № 208/94-ВР. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-вр#Text>
8. Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 06 квітня 1995 року № 244. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-95-п#Text>
9. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 25 березня 2021 року. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95780743>

References:

1. Averianov V. B., Andriiko O. F., Bytiak Yu.P. (2004). *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative Law of Ukraine]. Akademichnyi kurs: pidruch. dlia stud. yuryd. spets. vyshchikh navch. zakl.: u 2 t. / za red. V. B. Averianova. Kyiv: Yurydychna dumka, 2004. T. 1: Zahalna chastyna. 584 s. [in Ukrainian].
2. Bytiak Yu. P., Bohutskiy V. V., Harashchuk V. M. (2001) *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative Law of Ukraine]: pidruchnyk / za red. Yu. P. Bytiaka. Kharkiv: Pravo. 528 s. [in Ukrainian].
3. Honcharuk O. V. (2006) *Dykhotomiia prava: pravo publichne ta pravo pryvatne* [Dichotomy of law: public law and private law]: dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.01. Kyiv. 205 s. [in Ukrainian]
4. Leheza Yu.O. (2022) *Rozsud suddi administratyvnoho sudu: poniattia ta klasyfikatsiia* [Discretion of an administrative court judge: concept and classification]. *Pravovi novely. Naukovyi yurydychnyi zhurnal*. №18. S. 77-81 [in Ukrainian].
5. Marchenko M.H. (2014) *Osoblyvosti vykonannia sudovykh rishen v Ukraini ta za kordonom* [Peculiarities of execution of court decisions in Ukraine and abroad]. *Informatsiia i pravo*. №2. S. 57-61 [in Ukrainian].
6. *Pro vykonavche provadzhennia* [On executive proceedings]: Zakon Ukrainy vid 2 chervnia 2016 roku № 1404-VIII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text> [in Ukrainian].
7. *Pro vidpovidalnist za pravoporushennia u sferi mistobudivnoi diialnosti* [On liability for offenses in the field of urban development]: Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnia 1994 roku № 208/94-VR. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208/94-вр#Text> [in Ukrainian].
8. *Pro zatverdzhennia Poriadku nakladennia shtrafiv za pravoporushennia u sferi mistobudivnoi diialnosti* [On the approval of the Procedure for imposing fines for offenses in the field of urban planning]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 06 kvitnia 1995 roku № 244. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244-95-п#Text> [in Ukrainian].
9. *Postanova Kasatsiinoho administratyvnoho sudu u skladi Verkhovnoho Sudu vid 25 bereznia 2021 roku* [Resolution of the Administrative Court of Cassation as part of the Supreme Court dated March 25, 2021]. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95780743> [in Ukrainian].