

Категорія справи № 810/4737/18: **Адміністративні справи (до 01.01.2019); Справи зі спорів з приводу забезпечення реалізації конституційних прав особи, а також реалізації статусу депутата представницького органу влади, організації діяльності цих органів, зокрема зі спорів щодо:.**

Надіслано судом: 15.05.2019. Зареєстровано: 15.05.2019. Оприлюднено: 16.05.2019.

Номер судового провадження: П/810/4737/18



КИЇВСЬКИЙ ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

Р І Ш Е Н Н Я

І М Е Н Е М У К Р А Ї Н И

26 квітня 2019 року № 810/4737/18

Київський окружний адміністративний суд у складі: головуючого судді Лиска І.Г., розглянувши у порядку письмового провадження за правилами загального позовного провадження адміністративну справу за позовом ОСОБА_1 до Броварської районної державної адміністрації Київської області про визнання протиправним та скасування розпорядження,

В С Т А Н О В И В:

До Київського окружного адміністративного суду звернулася ОСОБА_1 з позовом до Броварської районної державної адміністрації Київської області в якому просила суд: - визнати протиправним та скасувати розпорядження відповідача «Про дострокове припинення діяльності Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації» від 26 квітня 2018 р. № 418; - скасувати розпорядження голови Броварської районної державної адміністрації від 04.07.2018 № 595 «Про затвердження складу Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації»; - зобов'язати відповідача виконати дії щодо поновлення діяльності громадської ради, що була сформована 27.04.2017 для виконання повноважень задля яких вона була сформовано.

Позовні вимоги обґрунтовано тим, що позивач вважає, що розпорядження голови Броварської районної державної адміністрації від 26 квітня 2018 року № 418 «Про дострокове припинення діяльності Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації» прийняте з порушенням прав позивача на участь в управлінні державними справами, з порушенням вимог чинного законодавства та в спосіб, що суперечить чинному законодавству.

Ухвалою судді Київського окружного адміністративного суду від 07 листопада 2018 р. відкрито провадження у справі за правилами загального позовного провадження та призначено підготовче засідання на 05.12.2018.

Відповідач позов не визнав, подав до суду відзив, в якому у його задоволенні просив відмовити, посилаючись на те, що розпорядженням від 26.04.2018 року № 418 достроково припинило повноваження Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації відповідно до статей

6, 39, 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та вимог пункту 10-1 Типового положення. Відповідач стверджує, що протоколи про проведення засідань Громадської ради від позивача до адміністрації не надходили. Зазначає, що оновлення складу громадської ради при Броварській районній державній адміністрації ніяким чином не порушує права позивача, беручи до уваги, що ґрунтовних доказів на підтвердження зазначеної обставини позивачем не надано. Відповідач стверджує, що позивачем не доведено існування факту порушення з боку адміністрації її особистих прав та інтересів, а звернення до суду є способом захисту порушених суб'єктивних прав, а не способом відновлення законності та правопорядку у публічних правовідносинах.

Ухвалою Київського окружного адміністративного суду від 05.12.2018 за обґрунтованим клопотанням сторони зупинено підготовче засідання до 22.01.2019.

22.01.2019 за обґрунтованим клопотанням позивача відкладено питання про поновлення провадження у справі на 26.02.2019.

Позивачем подано до суду відповідь на відзив в якій зазначено, що відповідачем не надано доказів того факту, що засідання громадської ради не проводилися протягом двох кварталів. Стверджує, що у відповідача не було підстав для винесення оскаржуваного розпорядження, крім того, жодних з причин для дострокового припинення повноважень Громадської ради навіть за типовим положенням не було.

Ухвалою Київського окружного адміністративного суду від 26 лютого 2019 року поновлено провадження у справі.

Сторони в судове засідання не прибули. Позивач 26.02.2019 подала до суду клопотання про здійснення подальшого розгляду справи в порядку письмового провадження. Відповідач також 26.02.2019 подав до суду клопотання в якому просив здійснювати розгляд справи в порядку письмового провадження.

Ухвалою Київського окружного адміністративного суду від 26 лютого 2019 року закрито підготовче провадження.

У зв'язку з наявними клопотаннями обох сторін та на підставі вимог ст. 194, 205 КАС України, суд ухвалою від 26.02.2019 вирішив подальший розгляд справи здійснювати в порядку письмового провадження.

Розглянувши подані документи і матеріали, з'ясувавши усі фактичні обставини справи, на яких ґрунтується позов, оцінивши докази, які мають значення для розгляду справи і вирішення спору по суті, суд встановив таке.

Матеріалами справи встановлено, що розпорядженням Броварської районної державної адміністрації від 25.12.2014 № 1006 затверджено положення про Громадську раду при Броварській районній державній адміністрації.

03 березня 2015 року відбулися установчі збори з формування Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації на яких позивача було одноголосно обрано головою Громадської ради.

Розпорядженням Броварської РДА від 10.03.2015 № 109 затверджено склад Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації.

Засідання Громадської ради відбувалось 31.05.2017, 03.06.2017, 26.08.2017, 14.10.2017 та 27.02.2018, що підтверджується відповідними протоколами № 1, № 2, № 3, № 4, № 5 засідань Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації, які наявні в матеріалах справи.

23 квітня 2018 року позивач, як голова громадської ради, звернулась з листом до голови Броварської РДА Клименко М.Ф. про надання приміщення малої зали Броварської РДА 03.05.2018 у зв'язку з проведенням

засідання Громадської ради. З даним листом позивачем надано план проведення засідання Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації.

Головою Броварської районної державної адміністрації 26 квітня 2018 року винесено розпорядження №418 про дострокове припинення діяльності Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації. Причиною винесення даного розпорядження стало не проведення засідань Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації протягом двох кварталів.

26 квітня 2018 року на сайті Броварської районної державної адміністрації (www.brovary-rda.gov.ua) опублікована інформація що 26 квітня 2018 року керівник апарату Броварської РДА К.В. Прянішнікова провела робочу зустріч з членами Громадської ради, на якій довела до відома присутніх розпорядження голови Броварської РДА від 26.04.2018 №418 «Про дострокове припинення діяльності Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації».

В подальшому позивач 08.05.2018 звернулась з листом до голови Броварської районної ради Гришко С.М. про надання приміщення сесійної зали Броварської районної ради 11.05.2018 у зв'язку з проведенням засідання Громадської ради. В даному листі позивачка повідомила порядок денний засідання Громадської ради.

В подальшому позивачка не одноразово зверталась з запитом від 10.05.2018 та 04.06.2018 до голови Броварської районної державної адміністрації в яких просила надати наступну інформацію: копію протоколу установчих документів від 27.04.2017 та копію розпорядження Броварської РДА щодо складу Громадської ради.

Листом Броварської РДА від 08.06.2018 № 463/18 повідомлено позивача, про те, що останній не являється розпорядником запитуваної інформації. А саме: надання копій протоколу установчих зборів Громадської ради від 27.04.2017 та розпорядження РДА про затвердження складу Громадської ради, що діяла протягом 2017 року, оскільки оригінал або копія запитуваного протоколу до РДА не надходили, тому у зв'язку з відсутністю підстав, передбачених п.9 Типового положення про громадську раду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 - розпорядження про затвердження складу Громадської ради, що діяла протягом 2017 року РДА не приймалось.

Головою Броварської РДА винесено розпорядження № 595 від 04.07.2018 яким затверджено склад Громадської ради при Броварській РДА.

У зв'язку з тим, що позивач вважає розпорядження № 418 від 26.04.2018 та № 595 від 04.07.2018 протиправними, останнім подано даний позов до суду.

Надаючи правову оцінку спірним правовідносинам, судом враховано таке.

Згідно з вимогами ст. 118 Конституції України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації.

Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, можуть бути відповідно до закону скасовані Президентом України або головою місцевої державної адміністрації вищого рівня.

Відповідно до вимог ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV (далі - Закон № 586-XIV) голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством.

Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади.

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Як вбачається з ч.ч. 1, 3 ст. 43 названого Закону, акти місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та постановам Верховної Ради України, прийнятим відповідно до Конституції та законів України, актам Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду.

Розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

3 листопада 2010 р. Кабінетом Міністрів України прийнято постанову «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від №996 (далі - Постанова № 996), якою, зокрема, затверджено Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації (далі - Типове положення).

Згідно з вимогами п. 1 Типового положення Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації (далі - громадська рада) є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

Відповідно до вимог п. 2 названого положення у своїй діяльності громадська рада керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також Положенням про громадську раду, розробленим на основі цього Типового положення.

Як убачається з п. 10-1 Типового положення, дострокове припинення діяльності громадської ради здійснюється у разі: коли засідання громадської ради не проводилися протягом двох кварталів; невиконання громадською радою без об'єктивних причин більшості заходів, передбачених річним планом її роботи; прийняття відповідного рішення на її засіданні; реорганізації або ліквідації органу. Рішення про припинення діяльності громадської ради оформляється відповідним актом органу. У разі припинення діяльності громадської ради з підстав, передбачених абзацами другим - четвертим цього пункту, орган утворює протягом 15 календарних днів відповідно до вимог пункту 8 цього Типового положення ініціативну групу з підготовки установчих зборів з метою формування нового складу громадської ради.

Як встановлено судом, 25 грудня 2014 року відповідачем винесено розпорядження № 1006, яким затверджено Положення про Громадську раду при Броварській районній державній адміністрації (далі - Положення).

Згідно з п. 1 названого положення Громадська рада при Броварській районній адміністрації є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Пунктом 14 Положення передбачено, що основною формою роботи Громадської ради є засідання, що проводяться в разі потреби, але не рідше, ніж один раз на квартал.

Відповідно до вимог п. 16 даного Положення, Громадська рада інформує Броварську району державну адміністрацію та громадськість Броварського району про свою роботу шляхом розміщення в обов'язковому порядку в спеціально створеній рубриці «Громадська рада» на офіційному веб-сайті Броварської районної державної адміністрації та оприлюднення в інший прийнятий спосіб матеріалів про установчі документи, план роботи, керівний склад, прийняті рішення, протоколи засідань, щорічні звіти про її роботу.

Згідно з п.17 Положення, забезпечення секретаріату Громадської ради приміщенням, засобами зв'язку, створення умов для роботи та проведення її засідань здійснює Броварська районна державна адміністрація.

Як вбачається з матеріалів справи, основною та єдиною причиною винесення відповідачем розпорядження № 418 від 26.04.2018 про дострокове припинення діяльності Громадської ради є не проведення засідань Громадської ради протягом двох кварталів (п.10-1 Типового положення про громадську раду, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 №996).

Позивач в позовній заяві стверджує, що громадська рада проводила свої засідання своєчасно, що підтверджується відповідними протоколами.

При дослідженні матеріалів справи, судом встановлено, що засідання Громадської ради при Броварській РДА відбувались 31.05.2017, 03.06.2017, 26.08.2017, 14.10.2017 та 27.02.2018, що підтверджується відповідними протоколами засідань №1-5.

Як стверджує позивач в додаткових поясненнях, що протоколи засідань Громадської ради передавались в організаційний відділ Броварської РДА та інформацію щодо діяльності Громадської ради також розміщує працівник Броварської РДА на сайті Броварської РДА.

Проте, відповідачем не надано до суду доказів, що останнім було розміщено протоколи Громадської ради на сайті Броварської РДА. Крім того, відповідачем не надано і доказів, що засідання Громадської ради від 31.05.2017, 03.06.2017, 26.08.2017, 14.10.2017 та 27.02.2018 не проводились. Також відповідачем не спростовано того факту, що ним не здійснюється розміщення інформації щодо діяльності Громадської ради на сайті Броварської РДА.

Таким чином, оскільки в матеріалах справи наявні протоколи засідань Громадської ради від 31.05.2017, 03.06.2017, 26.08.2017, 14.10.2017 та 27.02.2018, підстав у відповідача для винесення розпорядження від 26.04.2018 № 418 про дострокове припинення діяльності Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації на підставі п.10-1 Типового положення про громадську раду, не було.

Щодо позовної вимоги позивача про скасування розпорядження голови Броварської РДА від 04.07.2018 №595 «Про затвердження складу Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації», то суд зазначає, що вона є похідною від позовної вимоги про визнання протиправним та скасування розпорядження голови Броварської РДА від 26.04.2018 №418 «Про дострокове припинення діяльності Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації».

Оскільки суд дійшов висновку про обґрунтованість першочергової позовної вимоги, відповідно, і похідна позовна вимога підлягає задоволенню.

Щодо позовної вимоги про зобов'язання Броварської районної державної адміністрації виконати дії щодо поновлення діяльності Громадської ради, що була сформована 27.04.2017 для виконання повноважень задля яких вона була сформована, то суд зазначає наступне.

Статтею 6 КАС України встановлено, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини.

Звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Відповідно до статті 17 Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" суди застосовують як джерело права при розгляді справ положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї, а також практику Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини.

Разом із цим, суд враховує, що Європейський суд з прав людини неодноразово у своїх рішеннях, аналізуючи національні системи правового захисту на предмет дотримання права на ефективність внутрішніх механізмів в аспекті забезпечення гарантій, визначених ст. 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, вказував, що для того, щоб бути ефективним, засіб захисту має бути незалежним від будь-якої вжитої на розсуд державних органів дії, бути безпосередньо доступним для тих, кого він стосується (див. рішення від 06.09.2005 р. у справі «Гурепка проти України» (Gurepka v. Ukraine), заява № 61406/00, п. 59); спроможним запобігти виникненню або продовженню стверджваному порушенню чи надати належне відшкодування за будь-яке порушення, яке вже мало місце (див. рішення від 26.10.2000 р. у справі «Кудла проти Польщі» (Kudla v. Poland), заява № 30210/96, п. 158) (п. 29 рішення Європейського суду з прав людини від 16.08.2013 р. у справі «Гарнага проти України» (Garnaga v. Ukraine), заява № 20390/07).

Отже, "ефективний засіб правового захисту" у розумінні статті 13 Конвенції повинен забезпечити поновлення порушеного права і одержання особою бажаного результату.

Крім того, приписами статті 8 Конституції України передбачено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, якщо воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (абзац 10 п. 9 мотивувальної частини Рішення від 30.01.2003 року № 3-рп/2003 по справі № 1-12/2003).

Згідно з Рекомендацією № R (80) 2 Комітету Міністрів РЄ державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнятою Комітетом Ради Європи 11 травня 1980 року на 316-й нараді заступників міністрів, під дискреційним повноваженням слід розуміти повноваження, яке адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду - тобто, коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин.

Отже, дискреційним повноваженням є повноваження, яке надає певний ступінь свободи адміністративному органу при прийнятті рішення, тобто, коли у межах, які визначені законом,

адміністративний орган має можливість самостійно (на власний розсуд) обрати один з кількох варіантів рішення.

Суд, перевіряючи рішення, дію чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень на відповідність закріпленим ч.3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України критеріям, не втручається у дискрецію (вільний розсуд) суб'єкта владних повноважень поза межами перевірки за названими критеріями.

Водночас, згідно пункту 4 частини другої статті 245 Кодексу адміністративного судочинства України у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти рішення про зобов'язання відповідача вчинити певні дії.

Відповідно до ч.4 ст. 245 Кодексу адміністративного судочинства, у випадку, визначеному пунктом 4 частини другої цієї статті, суд може зобов'язати відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд.

Таким чином, з огляду на зазначене, суд дійшов висновку про задоволення позовної вимоги та зобов'язати Броварську районну державну адміністрацію виконати дії щодо поновлення діяльності Громадської ради, що була сформована 27.04.2017 для виконання повноважень задля яких вона була сформована.

Відповідно до вимог ч. 1 ст. 77 КАС України кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених статтею 78 цього Кодексу.

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.

У таких справах суб'єкт владних повноважень не може посилається на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин.

На виконання цих вимог відповідач, як суб'єкт владних повноважень, не надав суду належних і достатніх доказів, які спростовували б твердження позивача, а відтак не довів правомірності прийняття оскаржуваних розпоряджень.

Системно проаналізувавши приписи законодавства України, що були чинними на момент виникнення спірних правовідносин між сторонами, зважаючи на взаємний та достатній зв'язок доказів у їх сукупності, суд дійшов висновку, що адміністративний позов є обґрунтованим та підлягає задоволенню у повному обсязі.

Розподіл судових витрат здійснюється відповідно до ст.139 КАС України.

Керуючись статтями 9, 14, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 90, 143, 242- 246, 250, 255, 295 КАС, суд

в и р і ш и в:

Адміністративний позов задовольнити.

Визнати протиправним та скасувати розпорядження відповідача «Про дострокове припинення діяльності Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації» від 26 квітня 2018 р. № 418.

Скасувати розпорядження голови Броварської районної державної адміністрації від 04.07.2018 № 595 «Про затвердження складу Громадської ради при Броварській районній державній адміністрації».

Зобов'язати відповідача виконати дії щодо поновлення діяльності громадської ради, що була сформована 27.04.2017 для виконання повноважень задля яких вона була сформовано.

Стягнути з Державного бюджету України за рахунок бюджетних асигнувань Броварської районної державної адміністрації (код ЄДРПОУ - 04054820) на користь ОСОБА_1 (РНОКППІ - НОМЕР_1) судовий збір у розмірі 2114 (дві тисячі сто чотирнадцять) грн. 14 коп.

Рішення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги всіма учасниками справи, якщо скаргу не було подано. У разі подання апеляційної скарги рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після повернення апеляційної скарги, відмови у відкритті апеляційного провадження чи закриття апеляційного провадження або прийняття постанови судом апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду.

Апеляційна скарга на рішення суду подається до Шостого апеляційного адміністративного суду протягом тридцяти днів з дня його проголошення.

У разі оголошення судом лише вступної та резолютивної частини рішення, або розгляду справи в порядку письмового провадження, апеляційна скарга подається протягом тридцяти днів з дня складення повного тексту рішення.

Відповідно до підпункту 15.5 пункту 1 Розділу VII "Перехідні положення" Кодексу адміністративного судочинства України до початку функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи апеляційні скарги подаються учасниками справи до або через Київський окружний адміністративний суд.

Суддя

Лиска І.Г.