5.2. Предметна, інстанційна та територіальна юрисдикція адміністративних судів

Поняття та значення юрисдикції адміністративних судів

Юрисдикція адміністративних судів є одним із ключових елементів організації адміністративного судочинства та визначає межі компетенції адміністративних судів щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів. Правильне визначення юрисдикції має принципове значення для реалізації права особи на ефективний судовий захист і забезпечення розгляду справи судом, встановленим законом.

Поняття юрисдикції адміністративних судів

Юрисдикція адміністративних судів – це встановлена законом компетенція адміністративних судів щодо розгляду та вирішення визначених категорій справ, що виникають у сфері публічно-правових відносин.

Нормативною основою визначення юрисдикції є положення Кодексу адміністративного судочинства України.

«Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

1. *спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності;*
2. *спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;*
3. *спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції у сфері управління;*
4. *спорах щодо адміністративних договорів;*
5. *спорах, що виникають у зв'язку з виборчим процесом або процесом референдуму;*
6. *інших спорах у випадках, визначених законом.» (ч. 1 ст. 19 КАС України)*

Ознаки справ адміністративної юрисдикції

З аналізу положень КАС України випливають основні ознаки справ, що належать до юрисдикції адміністративних судів:

1. **Публічно-правовий характер спору**

Спір виникає у сфері реалізації публічної влади, а не з приватноправових відносин.

2. **Участь суб'єкта владних повноважень**

Однією зі сторін є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова або службова особа чи інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції.

3. **Здійснення владних управлінських функцій**

Спір пов'язаний саме з реалізацією владних повноважень, а не з діяльністю суб'єкта як учасника цивільних або господарських відносин.

Значення юрисдикції адміністративних судів

Правильне визначення юрисдикції має важливе практичне значення:

1. **Гарантія права на суд, встановлений законом**

   Відповідно до принципу верховенства права та вимог процесуального законодавства, справа повинна розглядатися компетентним судом.

2. **Забезпечення ефективного судового захисту**

   Віднесення спору до адміністративної юрисдикції забезпечує застосування спеціальних процесуальних гарантій, зокрема:

- принципу офіційного з'ясування обставин;
- спеціального розподілу обов'язку доказування (ст. 77 КАС України);
- підвищених стандартів перевірки законності рішень суб'єктів владних повноважень.

3. **Процесуальна економія та уникнення затягування розгляду**

   Неправильне визначення юрисдикції призводить до передачі справи, повернення позову або закриття провадження.

Зв'язок із завданням адміністративного судочинства

Юрисдикція адміністративних судів безпосередньо пов'язана із загальним призначенням адміністративного процесу.

«Завданням адміністративного судочинства є … ефективний захист прав, свобод та інтересів … від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.» (ч. 1 ст. 2 КАС України)

Узагальнення

Отже, юрисдикція адміністративних судів визначає коло публічно-правових спорів, які підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, забезпечує розмежування компетенції судів різних юрисдикцій та виступає необхідною умовою реалізації права особи на ефективний судовий захист у відносинах із публічною владою.

Предметна юрисдикція адміністративних судів

Предметна юрисдикція адміністративних судів визначає коло справ, які підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства залежно від характеру правовідносин і змісту спору. Її основним критерієм є наявність публічно-правового спору, що виник у сфері здійснення владних управлінських функцій.

Нормативною основою предметної юрисдикції є стаття 19 Кодексу адміністративного судочинства України.

Поняття публічно-правового спору

Відповідно до КАС України, адміністративні суди розглядають справи у публічно-правових спорах.

«Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах…» (ч. 1 ст. 19 КАС України)

Публічно-правовий спір – це спір, який:

- виникає у сфері реалізації публічної влади;
- пов'язаний із здійсненням суб'єктом владних повноважень управлінських функцій;
- стосується оскарження рішень, дій чи бездіяльності такого суб'єкта.

Важливою умовою є те, що суб'єкт владних повноважень у спірних правовідносинах діє саме як носій владних управлінських повноважень, а не як рівний учасник приватноправових відносин.

Основні категорії справ адміністративної юрисдикції

Перелік основних категорій справ визначений частиною першою статті 19 КАС України.

«Юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема:

1. *спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності;*
2. *спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;*
3. *спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції у сфері управління;*
4. *спорах щодо адміністративних договорів;*
5. *спорах, що виникають у зв'язку з виборчим процесом або процесом референдуму;*
6. *інших спорах у випадках, визначених законом.»*

До найбільш поширених категорій належать:

1. **Спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень**

Це основна категорія адміністративних справ, яка охоплює перевірку законності:

- нормативно-правових актів;
- індивідуальних актів;
- управлінських дій або бездіяльності.

2. **Публічно-службові спори**

Включають спори щодо:

- прийняття на державну чи іншу публічну службу;
- проходження служби;
- притягнення до дисциплінарної відповідальності;
- звільнення.

3. **Компетенційні спори між суб'єктами владних повноважень**

Пов'язані з розмежуванням повноважень та реалізацією управлінських функцій.

4. **Спори щодо адміністративних договорів**

Виникають з приводу укладення, виконання, зміни або розірвання договорів у сфері публічного управління.

5. **Виборчі та референдумні спори**

Мають особливий процесуальний порядок і скорочені строки розгляду.

Справи, на які юрисдикція адміністративних судів не поширюється

Частина друга статті 19 КАС України визначає винятки з адміністративної юрисдикції.

*«Юрисдикція адміністративних судів **не поширюється на**:*

1. *справи, що належать до юрисдикції Конституційного Суду України;*
2. *справи, що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства;*
3. *справи про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом;*
4. *справи щодо відносин, які відповідно до закону вирішуються в порядку цивільного або господарського судочинства;*
5. *інші справи у випадках, визначених законом.» (ч. 2 ст. 19 КАС України)*

Це означає, що якщо спір має:

- приватноправовий характер (майновий, договірний тощо),
- або підпадає під іншу судову юрисдикцію, він не підлягає розгляду адміністративним судом.

Критерії відмежування адміністративної юрисдикції від інших

На практиці для визначення предметної юрисдикції застосовуються такі критерії:

1. **Суб'єктний критерій** – участь суб'єкта владних повноважень.
2. **Функціональний критерій** – здійснення владних управлінських функцій.
3. **Характер правовідносин** – публічно-правовий, а не приватноправовий характер спору.

Наявність лише суб'єкта владних повноважень не є достатньою підставою для адміністративної юрисдикції, якщо спір виник із цивільних або господарських відносин.

Узагальнення

Отже, предметна юрисдикція адміністративних судів охоплює справи у публічно-правових спорах, пов'язаних із здійсненням владних управлінських функцій, і визначається насамперед характером правовідносин та змістом спору. Її правильне встановлення забезпечує розмежування компетенції судів різних юрисдикцій і є необхідною умовою ефективного судового захисту.

Інстанційна юрисдикція адміністративних судів

Інстанційна юрисдикція адміністративних судів визначає компетенцію судів різних рівнів щодо розгляду адміністративних справ у першій, апеляційній та касаційній

інстанціях. Її призначення полягає у забезпеченні можливості перегляду судових рішень, виправлення судових помилок та формування єдності судової практики.

Нормативне регулювання інстанційної юрисдикції міститься у статтях 22–24 Кодексу адміністративного судочинства України.

Система адміністративних судів

Відповідно до процесуального законодавства, адміністративне судочинство здійснюється судами трьох інстанцій:

1. **Місцеві адміністративні суди (окружні адміністративні суди)** – суди першої інстанції.
2. **Апеляційні адміністративні суди** – суди апеляційної інстанції.
3. **Верховний Суд (Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду)** – суд касаційної інстанції.

Така система забезпечує багаторівневий судовий контроль за законністю та обґрунтованістю судових рішень.

Юрисдикція місцевих адміністративних судів як судів першої інстанції

Загальне правило визначено статтею 22 КАС України.

«Місцевим адміністративним судам як адміністративним судам першої інстанції підсудні всі адміністративні справи, крім випадків, визначених цим Кодексом.» (ч. 1 ст. 22 КАС України)

Це означає, що:

- окружні адміністративні суди розглядають **переважну більшість** адміністративних справ;
- інші суди першої інстанції визначаються **лише** у випадках, прямо передбачених законом.

Окремі категорії справ (наприклад, деякі виборчі спори або справи щодо актів центральних органів державної влади) можуть бути віднесені до юрисдикції інших судів першої інстанції відповідно до спеціальних норм КАС України.

Апеляційна інстанція

Право на апеляційний перегляд є однією з процесуальних гарантій судового захисту.

«Сторони та інші учасники справи мають право оскаржити рішення суду першої інстанції в апеляційному порядку.» (загальні положення КАС України щодо апеляційного провадження)

Апеляційні адміністративні суди:

- перевіряють законність і обґрунтованість рішень судів першої інстанції;
- можуть досліджувати нові докази;
- мають право змінити рішення або ухвалити нове.

Касаційна інстанція

Касаційний перегляд здійснює Верховний Суд.

Відповідно до статті 24 КАС України:

«Верховний Суд переглядає судові рішення в адміністративних справах у касаційному порядку.»

Касаційна інстанція:

- перевіряє правильність застосування норм матеріального і процесуального права;
- не встановлює нові фактичні обставини (за загальним правилом);
- забезпечує єдність судової практики.

Особливу роль у цьому відіграє Велика Палата Верховного Суду, яка вирішує питання відступу від правових висновків та забезпечує однакове застосування норм права.

Значення інстанційної юрисдикції

Інстанційна побудова адміністративних судів забезпечує:

1. **Гарантію права на перегляд судового рішення**

Особа має можливість оскаржити рішення, яке вважає незаконним або необґрунтованим.

2. **Виправлення судових помилок**

Вищі суди здійснюють перевірку правильності висновків суду нижчої інстанції.

3. **Формування єдиної судової практики**

Верховний Суд забезпечує однакове застосування норм адміністративного права.

4. **Підвищення якості правосуддя**

Багаторівневий контроль сприяє обґрунтованості та законності судових рішень.

Узагальнення

Отже, інстанційна юрисдикція адміністративних судів визначає компетенцію судів різних рівнів щодо розгляду адміністративних справ і їх перегляду. Вона забезпечує ефективний механізм судового контролю, реалізацію права на апеляційний і касаційний перегляд та сприяє формуванню єдності судової практики у сфері публічно-правових відносин.

Територіальна юрисдикція (підсудність) адміністративних судів

Територіальна юрисдикція (підсудність) визначає, який саме адміністративний суд першої інстанції повинен розглядати конкретну справу залежно від територіального зв’язку спору з певним адміністративним округом. Встановлення правильного суду за територією забезпечує реалізацію права особи на розгляд справи судом, визначеним законом, а також сприяє доступності правосуддя та процесуальній економії.

Нормативне регулювання територіальної підсудності міститься у статтях 25–28 Кодексу адміністративного судочинства України.

Загальне правило територіальної підсудності

Основне правило встановлено статтею 25 КАС України.

*«Адміністративні справи з приводу оскарження індивідуальних актів, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень вирішуються адміністративним судом **за вибором позивача**:*

1. *за зареєстрованим місцем проживання (перебування) позивача – фізичної особи;*
2. *за місцезнаходженням позивача – юридичної особи; або*
3. *за місцезнаходженням відповідача.» (ч. 1 ст. 25 КАС України)*

Таким чином, для більшості адміністративних справ встановлена **альтернативна підсудність**, яка надає позивачу право обрати найбільш зручний суд.

Якщо позивач не має місця проживання (перебування) чи місцезнаходження в Україні, справа розглядається судом за місцезнаходженням відповідача.

Територіальна підсудність справ щодо нормативно-правових актів

Особливе правило встановлено для оскарження нормативно-правових актів.

*«Справи щодо **оскарження нормативно-правових актів** вирішуються адміністративним судом **за місцезнаходженням відповідача**.»* (ч. 2 ст. 25 КАС України)

Це зумовлено тим, що такі акти мають загальний характер і пов'язані з діяльністю конкретного органу влади.

Особливості підсудності окремих категорій справ

КАС України передбачає спеціальні правила територіальної підсудності для окремих категорій спорів, зокрема:

- **справи щодо публічної служби** – можуть розглядатися за місцем проходження служби;
- **виборчі та референдумні спори** – мають спеціальні правила підсудності залежно від рівня виборчої комісії;
- **справи щодо затримання іноземців або осіб без громадянства** – розглядаються за місцем їх перебування;
- **справи щодо примусового відчуження майна** – за місцезнаходженням відповідного майна.

Такі правила спрямовані на забезпечення оперативності та ефективності розгляду справ.

Договірна підсудність і передача справи

Територіальна підсудність визначається законом і не може змінюватися за домовленістю сторін. Водночас у разі подання позову до неналежного суду застосовуються процесуальні механізми передачі справи.

Відповідно до статті 29 КАС України:

«Якщо суд встановить, що справа належить до територіальної юрисдикції іншого адміністративного суду, він передає справу на розгляд відповідного суду.»

Передача справи забезпечує розгляд спору без необхідності повторного звернення до суду.

Значення правил територіальної підсудності

Правильне визначення територіальної юрисдикції має важливе практичне значення:

1. **Забезпечення доступності правосуддя**

Альтернативна підсудність дозволяє позивачу звернутися до найбільш зручного суду.

2. **Реалізація права на суд, встановлений законом**

Справу повинен розглядати компетентний суд відповідно до процесуальних норм.

3. **Процесуальна економія**

Належне визначення підсудності запобігає передачі справи та затягуванню розгляду.

Узагальнення

Отже, територіальна юрисдикція адміністративних судів визначає, який саме суд першої інстанції повинен розглядати справу залежно від територіального зв'язку спору. Вона характеризується поєднанням загальних і спеціальних правил, альтернативною підсудністю для більшості спорів та процесуальними механізмами передачі справи у разі порушення правил підсудності.

Наслідки порушення правил юрисдикції та підсудності

Правильне визначення предметної, інстанційної та територіальної юрисдикції є обов'язковою умовою розгляду адміністративної справи. У разі порушення цих правил Кодекс адміністративного судочинства України передбачає спеціальні процесуальні наслідки, спрямовані на забезпечення розгляду справи належним судом та дотримання права особи на суд, встановлений законом.

Повернення позовної заяви

Якщо під час вирішення питання про відкриття провадження суд встановлює, що справа не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, позовна заява повертається позивачу.

«Суддя повертає позовну заяву, якщо:
… позовну заяву не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства.» (п. 1 ч. 4 ст. 169 КАС України)

Повернення позову означає, що:

- провадження у справі не відкривається;
- позивач має право звернутися до суду іншої юрисдикції;
- повторне звернення до адміністративного суду з тим самим позовом без усунення підстав для повернення є неможливим.

Відмова у відкритті провадження

Якщо встановлено, що спір не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, суд відмовляє у відкритті провадження.

«Суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо:

1. заяву не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства.» (п. 1 ч. 1 ст. 170 КАС України)

Такий процесуальний наслідок застосовується, **коли спір**:

- має приватноправовий характер;
- належить до цивільної, господарської або кримінальної юрисдикції;
- віднесений до компетенції іншого органу.

Передача справи за підсудністю

Якщо справа підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, але подана до суду з порушенням правил територіальної або інстанційної підсудності, суд передає її до належного суду.

«Якщо суд встановить, що справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого адміністративного суду, він передає справу на розгляд відповідного суду.» (ч. 1 ст. 29 КАС України)

Передача справи:

- здійснюється без повернення позову;
- забезпечує процесуальну економію;
- гарантує розгляд справи належним судом без необхідності повторного звернення позивача.

Закриття провадження у справі

Якщо під час розгляду справи суд встановлює відсутність адміністративної юрисдикції, провадження у справі підлягає закриттю.

«Суд закриває провадження у справі, якщо справу не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства.» (п. 1 ч. 1 ст. 238 КАС України)

Закриття провадження означає:

- припинення розгляду справи адміністративним судом;
- можливість звернення до суду іншої юрисдикції;
- неможливість повторного звернення до адміністративного суду з тим самим спором.

Значення процесуальних наслідків порушення юрисдикції

Передбачені КАС України механізми спрямовані на:

1. **Забезпечення розгляду справи судом, встановленим законом**

Це відповідає принципу верховенства права та вимогам справедливого судового розгляду.

2. **Розмежування компетенції судів різних юрисдикцій**

Запобігає паралельному розгляду спорів та процесуальним конфліктам.

3. **Процесуальну економію**

Передача справи за підсудністю дозволяє уникнути повторного подання позову.

4. **Гарантії ефективного судового захисту**

Позивач отримує можливість звернутися до компетентного суду без втрати права на судовий захист.

Узагальнення

Отже, у разі порушення правил юрисдикції або підсудності КАС України передбачає різні процесуальні наслідки залежно від характеру порушення: повернення позову, відмову у відкритті провадження, передачу справи до належного суду або закриття провадження. Застосування цих механізмів забезпечує дотримання принципу розгляду справи компетентним судом і гарантує належну організацію адміністративного судочинства.

Значення правильного визначення юрисдикції адміністративних судів

Правильне визначення предметної, інстанційної та територіальної юрисдикції є необхідною умовою ефективного здійснення адміністративного судочинства та реалізації права особи на судовий захист. Віднесення справи до компетентного суду забезпечує законність судового розгляду, процесуальну визначеність та своєчасний захист прав, свобод і інтересів у сфері публічно-правових відносин.

Гарантія права на суд, встановлений законом

Однією з основних вимог справедливого судового розгляду є розгляд справи саме тим судом, компетенція якого визначена законом. Дотримання правил юрисдикції забезпечує реалізацію принципу правової визначеності та виключає можливість довільного визначення суду.

У контексті адміністративного судочинства це означає, що справа повинна розглядатися:

- судом відповідної юрисдикції (адміністративної, а не цивільної чи господарської);
- судом належної інстанції;
- судом, визначеним правилами територіальної підсудності.

Забезпечення ефективного судового захисту

Правильне визначення юрисдикції безпосередньо пов'язане із завданням адміністративного судочинства.

«Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів … з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів … від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.» (ч. 1 ст. 2 КАС України)

Належне визначення юрисдикції забезпечує:

- застосування спеціальних процесуальних механізмів адміністративного судочинства;
- перевірку законності рішень суб'єктів владних повноважень;
- використання принципу офіційного з'ясування обставин;
- спеціальний розподіл обов'язку доказування.

Процесуальна економія та своєчасність розгляду справи

Помилки у визначенні юрисдикції призводять до негативних процесуальних наслідків:

- повернення позовної заяви;
- відмови у відкритті провадження;
- передачі справи до іншого суду;
- закриття провадження.

Це спричиняє:

- збільшення строків розгляду справи;
- додаткові процесуальні витрати;
- ризик пропуску строків звернення до суду.

Тому правильне визначення юрисдикції на стадії подання позову має важливе практичне значення.

Розмежування компетенції судів різних юрисдикцій

Чітке визначення юрисдикції забезпечує:

- розмежування адміністративного, цивільного, господарського та кримінального судочинства;
- запобігання паралельному розгляду одного й того самого спору різними судами;
- уникнення юрисдикційних конфліктів.

Особливо важливим це є у випадках, коли у спорі бере участь суб'єкт владних повноважень, але правовідносини мають приватноправовий характер.

Забезпечення доступності правосуддя

Правильне визначення територіальної підсудності:

- дозволяє позивачу звернутися до найбільш зручного суду (у випадках альтернативної підсудності);
- сприяє реалізації права на доступ до правосуддя;
- забезпечує розгляд справи за місцем, пов'язаним із спірними правовідносинами.

Узагальнення

Отже, правильне визначення юрисдикції адміністративних судів є необхідною умовою законного та ефективного розгляду справи. Воно забезпечує розгляд спору компетентним судом, своєчасність судового захисту, процесуальну економію, розмежування компетенції судів різних юрисдикцій та реалізацію права особи на ефективний судовий захист у публічно-правових відносинах.

Короткий підсумок

Юрисдикція адміністративних судів визначає межі їх компетенції щодо розгляду публічно-правових спорів і виступає ключовим механізмом розмежування повноважень між судами різних юрисдикцій та інстанцій. Її елементами є предметна, інстанційна та територіальна юрисдикція, які у сукупності забезпечують визначення належного суду для розгляду конкретної адміністративної справи.

Предметна юрисдикція пов'язана з характером спірних правовідносин і поширюється на публічно-правові спори, що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктами владних повноважень управлінських функцій. Інстанційна юрисдикція визначає компетенцію судів різних рівнів щодо розгляду та перегляду судових рішень, забезпечуючи можливість їх апеляційного і касаційного оскарження. Територіальна юрисдикція встановлює правила визначення конкретного суду першої інстанції залежно від територіального зв'язку спору, у тому числі із застосуванням альтернативної підсудності.

Порушення правил юрисдикції тягне відповідні процесуальні наслідки, передбачені Кодексом адміністративного судочинства України, зокрема повернення позову, відмову у відкритті провадження, передачу справи до належного суду або закриття провадження.

Таким чином, правильне визначення юрисдикції є необхідною умовою реалізації права на суд, встановлений законом, забезпечує ефективність судового захисту, процесуальну визначеність та належну організацію адміністративного судочинства.