

УХВАЛА ПРО ЗУПИНЕННЯ ПЕВНИХ ДІЙ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У СИСТЕМІ ПОПЕРЕДНЬОГО ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ «ПОЛОЖЕННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ СУДИ»¹

У статті розкривається сутність попереднього процесуального способу захисту суб'єктивних публічних прав – зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень. Описано види та зміст процедур такого захисту, наслідки постановлення ухвал про застосування таких захисних дій.

Ключові слова: адміністративне судочинство Німеччини, визначення, суб'єкт владних повноважень, адміністративна установа, попередній правовий захист, «Положення про адміністративні суди», відкладальна дія.

**Круль
Себастьян**

*аспірант Університету
імені Георга-Августа,
м. Гьотінген, Федера-
тивна Республіка
Німеччини*

У німецькому адміністративному судочинстві попередній правовий захист вже тривалий час використовується як основне судочинство [1; 2]. Позаяк навіть ухвалення так званих поспішних рішень вимагає забагато часу, а їх виконання може створити незворотні наслідки, все частіше постає питання, як можна уникнути ризику їх виконання суб'єктами владних повноважень під час розгляду справи на етапі попереднього правового захисту. В ситуаціях, коли суб'єкти владних повноважень особливо поспішають із виконанням своїх рішень і через це призначають їхнє негайне виконання, а громадянин, навпаки, шукає допомоги у вигляді попереднього правового захисту, постає питання, чи має право суб'єкт владних повноважень до винесення судового рішення вчиняти якісь дії та створювати необоротні факти, або ж він має дочекатися винесення судового рішення? Це загалом не дуже відрізняється від постанови про негайне виконання вимог нормативного документа суб'єкта владних повноважень. Ухвали про зупинення певних дій суб'єктом

¹ Переклад з німецької А. Коломойцевої.

владних повноважень також мають місце у випадках, коли громадянин подає заяву про забезпечення позову у відповідності до § 123 «Положення про адміністративні суди» (далі – «Положення») на час до винесення рішення про попередню судову заборону.

За останні три десятиліття суди знайшли вихід з цієї ситуації, яка не регулюється певною нормою закону, шляхом застосування даних зазначених ухвал. Але чи може попередній правовий захист відтермінувати виконання рішення суб'єкта владних повноважень, і чи має право суд виносити ухвалу про його відстрочення, на ці питання закон не дає однозначної відповіді. Ухвалу про зупинення певних дій органів державної влади завжди можна застосовувати у тих випадках, коли адміністративна установа не бажає в добровільному порядку зупинити свої дії до ухвалення судового рішення. Ця добровільна відмова установи від будь-яких дій до винесення рішення під час процедури попереднього правового захисту, так званий «мораторій», є своєрідним еквівалентом проміжної ухвали. З практичної точки зору ухвали про зупинення дій органів державної влади рідко бувають необхідні [3], однак все частіше зустрічаються такі ситуації, де існує загроза незворотних негативних наслідків. І хоча подібні інструменти отримують всебічну підтримку з боку судів, деінде все ж звучать голоси, що висловлюють сумнів у їхній необхідності.

Після роз'яснення випадків, обставин та фактичного матеріалу, наявності яких винесення таких ухвал є необхідним, постають подальші закономірні питання, наприклад, можливість оскарження цих ухвал та пов'язані з цим роздуми з позиції конституційного права.

Випадки необхідності винесення ухвал про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень.

Хоча ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень вже давно належать до практики адміністративного судочинства, в літературі висловлюється сумніви щодо їх необхідності й припустимості [4; 5]. Отже, перед тим як перейти до безпосереднього розгляду деталей та передумов застосування таких ухвал, мусимо з'ясувати, чи існують взагалі ситуації, де це є необхідним. Відповідь на це питання, знову ж таки, залежить від того, чи може така ухвала призупиняти дії органів державної влади на період розгляду справи у попередньому правовому захисті та чи зобов'язує це державні установи до зупинення виконання свого акту до завершення процедури попереднього правового захисту.

Параграф 80, абз. 1 «Положення» називає тільки негативний позов та апеляцію такими законними інструментами, що можуть зупинити дії суб'єктів владних повноважень. А це в першу чергу означає, що подання заяви про попередній правовий захист не може зупиняти дії суб'єктів владних повноважень [6]. Це також суперечить системі

§ 80 «Положення», оскільки § 80 абз. 2 «Положення про адміністративні суди» чітко передбачає, що у разі, коли існує особливий громадський інтерес до виконання акту суб'єкта владних повноважень чи виконання є терміновим, його зупинення може бути поновлене тільки після перегляду судом. Таким чином, автоматичний відкладальний ефект з огляду на § 80 абз. 1 «Положення» порушує систему та не може бути прийнятий.

Хоча закон прямо не забороняє зупинення проведення того чи іншого заходу під час процедури попереднього правового захисту, постає питання, чи не можуть § 80 «Положення» та принцип верховенства права бути інтерпретовані дещо по-іншому. З § 80 абз. 5 стор. 1 «Положення» можна зробити висновок, що тільки доставлене адресатові судові рішення про відновлення чи впровадження відкладальної дії може стати на заваді проведенню того чи іншого заходу з боку органів державної влади. Однак з тексту § 80 абз. 5 «Положення» не випливає, що знаходження заяви у судовому провадженні, а також доведення цього факту до відома адміністративної установи виключають відкладальну дію [7]. Аргументом на користь цієї позиції є те, що громадянин впевнений, що після подання заяви про провадження процедури попереднього правового захисту орган державної влади не вчинятиме жодних дій до винесення судового рішення, так як ст. 19 абз. 4 Основного закону гаран-

тує дійсно ефективний правовий захист з боку суду та жодним чином не передбачає для органу державної влади можливості застосування якихось заходів до винесення судового рішення [8]. З огляду на те, що первинною специфічною функцією попереднього правового захисту є забезпечення відкритості основного судочинства, і ця засада часто підривається, коли орган державної влади наполягає на терміновому виконанні адміністративного акта, чим може створити незворотні наслідки, дослідники Ф. Екардт і К. Бекман вважають, що його виконання суперечить самій суті та меті попереднього судового захисту [8].

Однак, проти цього свідчить систематика § 80 «Положення», так як § 80 абз. 2 «Положення», як вже зазначалося, чітко передбачає, що у випадках, коли існує особливий громадський інтерес до виконання акта суб'єкта владних повноважень чи таке виконання є терміновим, його зупинення може бути поновлено чи запропоновано тільки після перегляду судом. Прискорення дій органів державної влади доходить до абсурду, коли установа примушена чекати ухвалення судового рішення і не має змоги діяти; таким чином, за словами Ф. Екардт і К. Бекман, § 80 абз. 2 «Положення» перестає виконувати своє призначення [8].

Таким чином, відкладальна дія заяви про надання попереднього правового захисту має бути обмежена тими випадками, коли вона передбачена законом, наприклад, § 58а «Закону про перебування, праце-

влаштування та інтеграцію іноземців у ФРН», де окремо вказано, що здійснення жодних заходів неможливе в період між поданням заяви та винесенням судового рішення.

Однак, статтею 19 абз. 4 Основного закону також можуть зобов'язати суб'єктів владних повноважень відкласти здійснення певних заходів. Ця норма набуває особливого значення саме під час попереднього правового захисту, адже вона наказує уникати необоротних наслідків, що можуть виникнути через негайне виконання певного заходу [9; 10]. Навіть у випадках, коли негайне здійснення заходу передбачене законом, суб'єкти владних повноважень мусять зупинити виконання своїх актів з огляду на ст. 19 абз. 4 Основного закону на термін процедури попереднього правового захисту, якщо подання заяви не є явно неприпустимим чи заявник явно не зловживає своїм правом [9].

Для забезпечення виконання органами державної влади цього зобов'язання суд має негайно повідомити їх про надходження від громадянина заяви про попередній правовий захист, вказати на вже існуючий договір про мораторій чи заручитися її гарантією про зупинення будь-яких дій по відношенню до цього випадку до ухвалення судом рішення [9]. У разі якщо орган державної влади не може дати такої гарантії, суд зобов'язаний згідно зі ст. 19 абз. 4. Основного закону або негайно ухвалити рішення у даній справі або, якщо це неможливо, винести ухвалу, якою він забороняє органам

державної влади виконувати акт до винесення судового рішення.

Основоположним рішенням, після прийняття якого ухвала про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень була визнана необхідною [11], є рішення Люнебурзького вищого адміністративного суду землі [9] про тимчасове припинення роботи атомної електростанції у місті Брунсбюттель [12].

Передумови винесення проміжної ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень.

Щодо конкретних передумов для винесення цих ухвали також немає одностайності. Після досить довгого пояснення суди мають змогу винести проміжну ухвалу, якщо вони вважають це за потрібне [13; 14].

Винесення ж ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень, навіть для того, щоб «мати в своєму розпорядженні більше часу», є неприпустимим [13].

Загальноприйнята точка зору розглядає систему попереднього правового захисту згідно з §§ 80, 123 «Положення» як ефективну і дозволяє винесення ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень тільки тоді, коли вимоги ст. 19 абз. 4 Основного закону не задоволено [15]. Дані ухвали в такому випадку можливі, якщо заява про надання попереднього правового захисту відповідно до § 80 абз. 5 «Положення» явно не має ознак зловживання правом [16; 13; 9; 17; 18], не є вочевидь безперспективною чи навпаки, існують справедливі побоювання, що до

винесення судового рішення з приводу даної заяви можуть бути створені необоротні факти [19]. Частково заяви про попередній правовий захист відхиляються, якщо заявник зволікав з поданням так довго, що винесення рішення вже не є можливим до виконання акта суб'єкта владних повноважень [3]. Люнебурзький вищий адміністративний суд стверджує, що той, хто прагне швидкого винесення рішення, мусить зі свого боку зробити все можливе, щоб прискорити цей процес [3; 20; 21]. У випадку якщо орган державної влади у добровільному порядку зупиняє свої дії у даній справі, винесення ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень неприпустиме. Підготовленість до прийняття рішення у цій справі не може мати місце, адже в загальному випадку учасники процесу бажають винесення остаточного рішення [3; 22; 23].

У разі провадження процедури згідно з § 123 абз. 1, стор. 1 «Положення» винесення ухвал про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень дозволяється, якщо обставини справи чи суттєві правові питання недостатньо зрозумілі і не дозволяють одразу винести попередній припис, у той час як для забезпечення ефективного правового захисту конче необхідне швидке винесення рішення, і суд таким чином має винести обмежену у часі проміжну ухвалу, дія якої припиняється самим судом. Процедура згідно з § 123 абз. 1 стор. 2 «Положення» розглядає проміжні ухвали

як недоречні, адже випередження остаточного рішення, направленого на розширення правової позиції, не можна виправдати лише особливою терміновістю такого рішення, для цього необхідна додаткова оцінка предмета спору [24].

Правова природа та можливість оскарження ухвал про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень.

Подальше дискусійне питання звучить так: чи може ухвала про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень бути оскаржена органом державної влади чи третьою особою? Щодо цього питання існують чотири основні позиції, і всі вони пов'язані з правовою природою ухвали про зупинення дій суб'єктів владних повноважень. Перша позиція розглядає дану ухвалу як не самостійну процесуальну дію у відповідності до § 146 абз. 2 «Положення», а їхнє оскарження неприпустимим, бо ця ухвала сприяє ефективній роботі суду, надаючи йому більше часу для прийняття рішення [25; 18; 26; 27]. Представники другої позиції вважають, що ухвала про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень не є ухвалою процесуального характеру згідно з § 146 абз. 2 «Положення», а йдеться про відстрочення виконання певного припису, яке впливає на позапроцесуальні дії відповідача та призначається рішенням суду, що у свою чергу може бути оскаржене без особливого дозволу [28; 27]. Треті переконують, що оскарження можливе тільки за ви-

конання умов згідно з § 146, абз. 4 «Положення», адже передбачати широкі можливості для оскарження проміжного рішення є більш належним неприпустимим, аніж те саме у відношенні до остаточного рішення [29; 30; 31; 32; 22]. Більш-менш компромісна точка зору розглядає ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень як аналогічні до ухвал процесуального характеру згідно з § 146 абз. 2 «Положення» і отже, такими, що не підлягають оскарженню [33]. Втім, оскарження можливе лише тоді, коли ухвала адміністративного суду першої інстанції визнає за заявником домагання необмеженої у часі відстрочки і, таким чином, містить рішення по суті справи. Звідси походить повноваження Вищих адміністративних судів земель виносити рішення не тільки з приводу ухвал про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень, а й з приводу самої справи, коли суд готовий його винести [18; 34].

Можливість оскаржити ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень з точки зору конституційного права.

У випадку, коли рішення у справі виноситься Вищим адміністративним судом земель, у цьому вбачають небезпеку втручання у компетенцію адміністративних судів першої інстанції і тим самим – порушення основного права на розгляд справи компетентним суддею ст. 102 абз. 1 стор. 2 Основного закону [26; 35]. Таким чином, висуваються також аргументи проти принципової

можливості оскарження такого роду ухвал з точки зору конституційного права. М. Мак Лін вважає, що ухвала про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень, винесена на підставі зобов'язання органів державної влади відкласти виконання певних заходів до винесення рішення судом першої інстанції згідно з ст. 19 абз. 4 Основного закону, носить декларативний характер [35]. Водночас можлива відміна такого рішення порушує, на його думку, право заявника на рішення суду першої інстанції, яке також закріплене в ст. 19 абз. 4 Основного закону, адже вона може створити необоротні наслідки й унеможливити подальший розгляд справи адміністративним судом першої інстанції [35]. Таким чином може бути поставлена під загрозу також незалежність суддів, гарантована ст. 97 абз. 1 Основного закону, бо всі заходи, які за § 146 абз. 2 «Положення» не підлягають оскарженню, ґрунтуються на даній суддям компетенції [36], у яку не має права вторгтися вища інстанція [35]. З практичної точки зору висловлюється думка про те, що немає сенсу переривати розгляд справи у першій інстанції додатковою процедурою, хоча під час неї могло б бути вжито необхідних заходів до розгляду справи [37]. Адміністративні суди федеральних земель іще не визначилися з цього приводу. Причиною може бути те, що кількість справ, де могло б йти про оскарження ухвал про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень, дуже обмежена.

Судячи з наведених у даній статті проблем та різних точок зору, явище ухвали про зупинення певних дій суб'єктів владних повноважень в контексті адміністративного судочинства варте подальшого розгляду. Правознавча наука досі приділяла мало уваги цій темі, серед суддів також не існує одностайної думки з певних окремих питань, тому я вирішив присвятити цій темі своє дисертаційне дослідження. В рамках дослідження планується ґрунтовно розглянути проблеми, які були коротко описані в даній статті, а також систематизувати та оцінити досвід судочинства у цій сфері, який стає дедалі різноманітнішим. Дослідження з даної теми є актуальними ще й тому, що Вищі адміністративні суди федеральних земель за 30 років практики не визначилися з єдиним підходом до цих ухвал. Детальний розгляд можливих варіантів послідовного та одноманітного розв'язання цього питання, чи воно взагалі можливе, і чи необхідно для цього внести зміни до існуючого чинного законодавства є предметом майбутнього дослідження.

Список використаних джерел:

1. Rabe M. «Wo drückt der Schuh» – Handlungsbedarf im Verwaltungsprozessrecht / M. Rabe // Zeitschrift für Rechtspolitik (kurz: ZRP). – 2004. – S. 108–110.
2. Redeker K. Die Neugestaltung des vorläufigen Rechtsschutzes in der Verwaltungsgerichtsordnung / K. Redeker // Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (kurz: NVwZ). – 1991. – S. 526–528.
3. Finkelnburg K., Dombert M., Külpmann Ch. Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren / von Klaus Finkelnburg; Matthias Dombert; Christoph Külpmann. – 6 Aufl. / des von Klaus Finkelnburg begr. und von der 2 bis zur 4 Aufl. mit Klaus Peter Jank weitergef. Werkes. – München : Beck, 2011. – XXXVI. – 531 s.
4. Ekardt F., Beckmann K. Sind verwaltungsgerichtliche Hängebeschlüsse zulässig? / F. Ekardt, K. Beckmann // Verwaltungsgericht. – 2006. – S. 337–340.
5. Beckmann K. Vorläufiger Rechtsschutz und aufschiebende Wirkung / K. Beckmann. – Münster, 2008. – 307 s.
6. Vgl. Funke-Kaiser in: Bader, Verwaltungsgerichtsordnung (kurz: VwGO), § 80. – Rn. 120.
7. Mac Lean // LkV. – 2001. – S. 107 (108).
8. Bundesverfassungsgericht // Neue Juristische Wochenschrift (kurz: NJW). – 1987. – S. 2219.
9. Oberverwaltungsgericht (kurz: OVG) Lüneburg // Zeitschrift für Elektrizitätsrecht. – 1980. – 226 ff.
10. Brühl R. Vorläufiger Rechtsschutz im verwaltungsstreitverfahren / R. Brühl // Juristische Schulung. – 1995. – S. 916 (920).
11. Guckelberger A. Zulässigkeit und Anfechtbarkeit verwaltungsgerichtlicher Hängebeschlüsse // NVwZ. – 2001. – S. 275 (277).
12. OVG Saarlouis // NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht (kurz: NVwZ-RR). – 1993. – S. 391 (393).
13. OVG Münster // Die Öffentliche Verwaltung. – 2009. – S. 176.
14. Kopp F., Schenke W. Der führende Kommentar zur VwGO // VwGO. – § 80. – Rn. 170.
15. OVG Hamburg // NVwZ. – 1989. – S. 479.
16. OVG Berlin // NVwZ-RR. – 1999. – S. 212.
17. VG (kurz: Verwaltungsgericht) Wiesbaden // NVwZ-RR. – 2004. – S. 651.
18. OVG Bautzen // NVwZ. – 2004. – S. 1134.

19. krit. Kommentierung von Scheffer // NvWZ. – 2004. – 1081 ff.
20. OVG Weimar // Thüringer Verwaltungsblätter. – 2003. – S. 13 (14).
21. OVG Lüneburg // Baurecht. – 2009. – S. 476.
22. Verwaltungsgerichtshof (kurz: VGH) Kassel // NVwZ-RR. – 1995. – S. 302.
23. OVG Berlin // NVwZ-RR. – 1999. – S. 212 (aufgehoben durch Berl. VerfGH, NVwZ 1999, 1332).
24. VGH Kassel // NJW. – 1996. – 474 f.
25. OVG Hamburg // NvWZ. – 2004. – S. 1135.
26. VGH München // Das Deutsche Verwaltungsblatt. – 2000. – S. 925.
27. OVG Münster // NVwZ. – 1999. – S. 785.
28. OVG Berlin, Beschluss vom 20.06.1997 – 8 SN 245/97 und vom 20.08.1997 – 8 SN 319/97.

Круль С. Определение о приостановлении определенных действий субъектов властных полномочий в системе предварительной правовой защиты «Положения об административных судах».

В статье раскрывается сущность предварительного процессуального способа защиты субъективных публичных прав – остановка определенных действий субъектов властных полномочий. Описано виды и содержание процедур такой защиты, последствия постановления определений о применении таких защитных действий.

Ключевые слова: административное судопроизводство Германии, определение, субъект властных полномочий, административное учреждение, предварительная правовая защита, «Положение об административных судах», отлагательное действие.

Krull S. Restraining Order to the State authorities in the System of Preliminary Injunctions According to the Act on Regulation of the Administrative Courts.

The article reveals the essence of the preliminary procedural method of protection of subjective public rights which is to stop certain actions of the subjects of power. Described were the types and content of such protection, the impact of decisions on the application of the definitions of these protective actions.

Keywords: administrative proceedings in Germany, the definition, the subject of authority, administrative agency, preliminary legal protection, «Regulation of Administrative Courts», delaying effect.

Стаття надійшла до редакції 15.12.2012