

СТРОКИ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ: ОГЛЯД ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ НА ПРИКЛАДІ ПЕРШОЇ ТА АПЕЛЯЦІЙНОЇ ІНСТАНЦІЙ



І. В. Діордіца,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри
кримінального права, процесу
та криміналістики Академії
праці і соціальних відносин
Федерації профспілок України

До суб'єктивних передумов захисту прав, свобод чи інтересів у сфері публічно-правових відносин належить, серед іншого, дотримання процедури звернення до суду (ст. 106 КАС України) та строків пред'явлення адміністративного позову (ст. 99 КАС України).

На ефективність захисту порушених або оскаржуваних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у порядку адміністративного судочинства суттєвий вплив має фактор часу з точки зору швидкості розгляду спору та надання зацікавленим особам можливості максимально результативно брати участь у процесі вирішення справи, адже правове регулювання строків розгляду і вирішення справ в адміністративних судах, здійснення певних процесуальних дій мають визначальне значення для виконання рішень суду. Важливим чинником забезпечення захисту прав під час розгляду справи адміністративним судом є період часу, протягом якого здійснюється судовий розгляд, – процесуальний строк.

Процесуальний строк в адміністративному судочинстві (один з найбільш ефективних процесуальних засобів забезпечення своєчасного розв'язання справ) – це проміжок часу, встановлений чинним процесуальним законодавством (Кодексом адміністративного судочинства України) або суддею (судом), протягом якого повинна або може бути здійснена та чи інша процесуальна дія або закінчена певна частина провадження у справі.

Окреслена у темі наукової роботи проблематика досі ще не стала предметом спеціального наукового дослідження і, відповідно, залишається недостатньо розробленою. У працях А. В. Баб'як [1], М. О. Єремєєвої [2], М. О. Сороки [3; 4] розглядалися лише окремі теоретичні питання стосовно процесуальних строків в адміністративному судочинстві.

З метою забезпечення швидкого та ефективного розгляду адміністративних справ, дисциплінування поведінки учасників адміністративного процесу процесуальне законодавство передбачає різноманітні способи визначення проміжку часу, протягом якого вони можуть здійснити свої процесуальні повноваження.

КАС України є основним кодифікованим актом законодавства, що регулює відповідні правовідносини учасників адміністративного судочинства та визначає міру їх можливої поведінки. Застосування встановлених кодексом строків підготовки справ до розгляду та строків розгляду цих справ має безпосередній вплив не тільки на суддів, а й на реалізацію прав та обов'язків учасників процесу, тому вказані строки мають статус процесуальних строків.

Загальним правилом, закріпленим у ст. 99 КАС України, передбачено, що для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який,

Статтю присвячено дослідженню проблем практики застосування адміністративними судами норм процесуального права при вирішенні питання про строки звернення до суду.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративне судочинство, строк звернення до суду, ухвала суду

якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, встановлюється місячний строк (ч. 5 ст. 99 КАС України).

Актуальність цього дослідження полягає в тому, що у випадку, коли позивач з об'єктивних чи суб'єктивних причин своєчасно не звертається до суду із адміністративним позовом, потреба у судовому захисті порушених чи оскаржуваних прав чи інтересів особи не зникає, внаслідок чого виникає поняття «пропущення процесуальних строків» та потреба у їх поновленні. Пропущення строків звернення до адміністративного суду зумовлює настання певних правових наслідків, передбачених ст. 100 КАС України, якою встановлено, що адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд за заявою особи, яка його подала, не знайде підстав для поновлення строку, про що постановляється ухвала.

Так, суд першої інстанції повинен ще на стадії відкриття провадження у справі вирішити це питання. Водночас законодавцем передбачене і поновлення строків за ст. 102 КАС України, яка передбачає, що пропущений з поважних причин встановлений законом процесуальний строк може бути поновлений, а процесуальний строк, встановлений судом, – продовжений судом за клопотанням особи, яка бере участь у справі. Питання про поновлення чи продовження пропущеного строку суд вирішує з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Неприбуття у судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду клопотання.

Відповідно до ч. 4 ст. 160 КАС України судові рішення, якими суд вирішує питання про продовження та поновлення процесуальних строків, викладаються окремим документом у формі ухвали. З огляду на приписи ч. 3 ст. 102 КАС України, ухвала суду про відмову в поновленні чи продовженні пропущеного процесуального строку може бути оскаржена особами, які беруть участь у справі. Такими особами, у розумінні норм ст. 47 КАС України, є сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб.

Метою цієї статті є дослідження практики застосування строків в адміністративному судочинстві задля сприяння у формуванні єдиного підходу та однакового застосування законодавства про строки звернення до адміністративного суду, виявлення проблемних питань, найбільш

характерних порушень чи неправильного застосування судами норм матеріального та процесуального права з досліджуваної проблематики, підготовка пропозицій щодо їх усунення.

Здійснивши аналіз судової практики з обраної теми (взято до уваги близько 80 адміністративних справ), констатуємо формування неоднозначного вирішення цих справ. Пропонуємо таку класифікацію прийнятих рішень за результатами перегляду справ про поновлення строків апеляційними інстанціями:

- 1) про поновлення строку в порядку ст.ст. 102, 186 КАС України;
- 2) про відмову в поновленні строку апеляційного оскарження;
- 3) про повернення апеляційної скарги в порядку ч. 3 ст. 189 КАС України.

Аналізуючи причини винесення апеляційними адміністративними судами зазначених рішень можна зробити деякі висновки.

При прийнятті ухвал про поновлення строку на апеляційне оскарження однією з основних причин пропуску строку на подання апеляційної скарги скаргниками зазначалось несвоєчасне отримання копії рішення суду першої інстанції особами, які були відсутні під час проголошення остаточного рішення у справі. Вбачаючи такі обставини справи, колегія суддів апеляційного суду поновлювала строк на апеляційне оскарження рішень суду першої інстанції.

За приклад можна взяти ухвалу Вінницького апеляційного адміністративного суду про поновлення строку на апеляційне оскарження ухвали Хмельницького окружного адміністративного суду від 21 жовтня 2010 р. по справі за адміністративним позовом БАТ «С» до Управління Пенсійного фонду України в Деражнянському районі Хмельницької області про визнання недійсними рішень [5]. В цьому випадку апеляційним судом встановлені процесуальні порушення при прийнятті окружним судом ухвали про залишення адміністративного позову без розгляду, а саме – відсутність представника позивача у судовому засіданні при оголошенні ухвали призвела до того, що позивач невчасно дізнався про прийняте остаточне рішення. Також матеріали справи не містили доказів отримання ухвали суду.

У ст. 185 КАС України зазначено, що сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку постанови суду першої інстанції повністю або частково. Таким чином, невстановлення судом обставин незалучення особи, на права, свободи, інтереси або обов'язки якої може вплинути

рішення у справі, і є підставою для скасування ухвали суду (п. 3 ч. 1 ст. 199 КАС України).

Приміром, Вінницьким апеляційним адміністративним судом розглядалося клопотання Регіонального відділення Фонду державного майна України по Вінницькій області та першого заступника прокурора Вінницької області про поновлення строку на апеляційне оскарження постанови Тульчинського районного суду Вінницької області від 24 листопада 2010 р. у справі за адміністративним позовом Колективного підприємства «А» до комунального підприємства «Тульчинське МБТІ» про визнання дій по відмові в реєстрації права власності неправомірними [6]. У ході вирішення заявленого клопотання з'ясувалось, що монтажне управління № 9 м. Ладижин входило до тресту «Електропівдензахідмонтаж», органом управління якого був центральний орган виконавчої влади – Міністерство палива та енергетики України. Під час проведення процедури санації акціонерного товариства ним, за договором купівлі продажу від 23 грудня 2002 р., були продані позивачу у складі цілісного майнового комплексу об'єкти нерухомого майна, вартість яких не увійшла до статутного фонду. Власником об'єктів нерухомості, які не увійшли до статутного фонду акціонерного товариства, залишилась держава Україна в особі регіонального відділення Фонду державного майна України по Вінницькій області. За цих обставин судом першої інстанції не досліджувалась правова природа виникнення права власності на вказані об'єкти в акціонерного товариства.

За таких умов, при прийнятті постанови, суд першої інстанції вирішив питання про права, свободи, інтереси чи обов'язки Фонду держмайна, а тому у Фонду, заступника прокурора Вінницької області, який виступає в інтересах держави, є право на оскарження судового рішення. Незалучення до участі у справі регіонального відділення Фонду державного майна України по Вінницькій області стало причиною неповідомлення про прийняте рішення, яким суд вирішив питання про права, свободи, інтереси чи обов'язки Фонду, що, у свою чергу, стало причиною пропуску строку апеляційного оскарження. Колегія суддів апеляційного суду задовольнила клопотання заступника прокурора Вінницької області та начальника регіонального відділення Фонду державного майна України по Вінницькій області про поновлення строку на апеляційне оскарження постанови суду від 24 листопада 2010 р., оскільки він був пропущений за наявності обставин, що не залежали від волі скаргника.

Частиною 1 ст. 102 КАС України визначено підставою для відмови в поновленні строку на апе-

ляційне провадження відсутність поважної причини пропуску строку на оскарження рішення суду першої інстанції. Отже, поважність причини пропуску строку є спеціальним поняттям і тому підлягає встановленню. Положеннями ст. 167 КАС України визначені правила проголошення судового рішення особам, які беруть участь у справі, та особам, які не брали участі в справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки. Частиною 2 ст. 167 КАС України передбачено, що на вимогу особи, яка бере участь у справі, а так само особи, яка не брала участі у справі, але щодо якої суд вирішив питання про її права, свободи, інтереси, суд у цей самий день видає копію постанови (або її вступної та резолютивної частин) чи ухвали суду. У разі проголошення в судовому засіданні лише вступної та резолютивної частин постанови суд повідомляє час, коли особи, які беруть участь у справі, можуть одержати копію постанови в повному обсязі. Суд складає повний текст постанови у строк, передбачений ч. 3 ст. 160 КАС України.

Абзацом 1 ч. 3 ст. 167 КАС України визначено, що особам, які брали участь у справі, але не були присутні у судовому засіданні, копія судового рішення надсилається рекомендованим листом з повідомленням про вручення протягом трьох днів з дня його ухвалення чи складення у повному обсязі або, у разі звернення цих осіб, вручається їм під розписку безпосередньо в суді. Якщо копія рішення надіслана представникові, то вважається, що вона надіслана й особі, яку він представляє.

Частиною 2 ст. 49 КАС України встановлено, що особи, які беруть участь у справі, зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки. Таким чином, особа, яка була присутня під час оголошення прийнятого судом рішення, у разі її незгоди та бажання оскаржити в апеляційному порядку, має право звернутися до суду з заявою про його видачу, враховуючи перебіг строків апеляційного оскарження.

До прикладу, постановою Чернівецького окружного адміністративного суду від 7 жовтня 2010 р. відмовлено в задоволенні адміністративного позову Контрольно-ревізійному управлінню в Чернівецькій області (КРУ у Чернівецькій області). Не погоджуючись із вказаним судовим рішенням, КРУ у Чернівецькій області подало апеляційну скаргу, в якій просило скасувати вказану постанову та прийняти нове рішення, яким задовольнити позовні вимоги. Окрім того, разом з матеріалами апеляційної скарги скаргником було подано клопотання про поновлення строку на апеляційне оскарження вищевказаного судо-

вого рішення. Зазначене клопотання мотивовано тим, що копія оскаржуваної постанови отримана ним 21 квітня 2011 р.

Відповідно до ч. 2 ст. 186 КАС України апеляційна скарга на постанову суду першої інстанції подається протягом десяти днів з дня її проголошення. У разі застосування судом ч. 3 ст. 160 КАС України, а також прийняття постанови у письмовому провадженні апеляційна скарга подається протягом десяти днів з дня отримання копії постанови.

За матеріалами справи встановлено, що представник позивача була присутня в судовому засіданні 7 жовтня 2010 р. при оголошенні постанови, а отже, знала про прийняте судом рішення. Тоді ж представнику КРУ у Чернівецькій області судом першої інстанції було роз'яснено порядок і строки оскарження вказаного рішення й повідомлено про те, що копія постанови у повному обсязі може бути одержана 12 жовтня 2011 р. [7]. За таких обставин колегія суддів дійшла висновку, що на суд не покладений обов'язок з власної ініціативи направляти рішення, прийняте за наслідками розгляду справи, особі, яка була присутня в судовому засіданні. З іншого боку, проголошуючи вступну та резолютивну частини постанови, суд зобов'язаний зазначити дату, коли особа може отримати повний текст цієї постанови.

Аналізуючи судову практику адміністративних судів у справах за участю податкових органів, нами встановлено, що суди першої інстанції у певних справах неправильно визначають початок перебігу строку звернення до адміністративного суду. Зокрема, ч. 1 ст. 99 КАС України вказано, що адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами; водночас ч. 4 ст. 99 регламентує, що якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлюється місячний строк, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Для прикладу візьмемо адміністративну справу за позовом Шепетівської об'єднаної державної податкової інспекції Хмельницької області до фізичної особи – підприємця П. про стягнення заборгованості по штрафних (фінансових) санкціях. Суд першої інстанції виніс ухвалу про залишення позовної заяви без розгляду з підстав пропуску позивачем шестимісячного строку звернення до суду, встановленого ч. 2 ст. 99 КАС України,

однак судом не було враховане те, що штрафні санкції застосовані до відповідача за порушення п. 11, 12, 13 ст. 3 Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» (далі – Закон № 265). Розмір штрафних санкцій за порушення вищевказаних норм визначений ст.ст. 17–24 Закону № 265. Окрім цього, ст. 25 Закону № 265 встановлено, що суми фінансових санкцій, які визначені ст.ст. 17–24 Закону, підлягають перерахуванню суб'єктами господарювання до Державного бюджету України в десятиденний термін з дня прийняття органами державної податкової служби України рішення про застосування таких фінансових санкцій.

Як видно з наведеного, Законом № 265 встановлено десятиденний строк для добровільного виконання рішення суб'єкта владних повноважень про стягнення фінансових санкцій. Після закінчення цього строку органи державної податкової служби, відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про державну податкову службу в Україні», наділені правом на звернення до суду з позовом про стягнення заборгованості [8].

При цьому позовні вимоги органів державної податкової служби про стягнення заборгованості повинні пред'являтися протягом шести місяців з дня виникнення права на стягнення цього боргу. У даному випадку строк звернення до суду з вимогою про стягнення заборгованості у позивача виник після закінчення десятиденного строку з дня прийняття рішення.

Не меншої уваги заслуговують й ускладнення, що виникають у апеляційного суду при прийнятті апеляційної скарги, зокрема коли відсутні докази отримання судового рішення скаргником. Статтею 186 КАС України чітко визначено, що відлік строку апеляційного оскарження розпочинається з дня проголошення рішення або з дня отримання копії рішення у передбачених КАС України випадках. Тоді скаргник в апеляційній скарзі зазначає дату отримання рішення суду першої інстанції, однак доказів на підтвердження цього не надає, що, у свою чергу, не дає змоги суду встановити, чи подана апеляційна скарга у встановлений ст. 186 КАС України строк. На підставі зазначеного та згідно з ч. 5 ст. 189 КАС України до апеляційної скарги, яка не оформлена відповідно до вимог, встановлених ст. 187 Кодексу, застосовуються правила ст. 108 КАС України, й апеляційна скарга ухвалою суду залишається без руху.

За таких обставин було залишено без руху апеляційну скаргу Державної податкової інспекції у м. Вінниці на постанову Вінницького окружного адміністративного суду від 6 грудня 2010 р. у справі за адміністративним позовом Товариства з

обмеженою відповідальністю «М» до Державної податкової інспекції у м. Вінниці про визнання дій протиправними. При цьому судом було зазначено, що вказані обставини створюють перешкоди для відкриття апеляційного провадження, а тому апеляційну скаргу слід залишити без руху для надання апелянту строку для усунення виявлених недоліків [9].

Судова практика – це досить об'ємний правовий масив, що вміщує різноманітні як за походженням, так і за юридичною силою акти правосуддя: рішення, постанови, ухвали, листи, роз'яснення, накази. Рішення суду на сьогодні виконують не лише функцію «актів правосуддя» (процесуальний документ на основі норм матеріального і процесуального права), але і є певним регулятором під час виникнення нормативних прогалин та юридичних колізій у законодавстві.

Отже, задля формування єдиного підходу та однакового застосування законодавства про строки звернення до адміністративного суду в результаті досліджених проблемних питань і найбільш характерних порушень чи неправильного застосування судами норм матеріального та процесуального права, можемо зробити такі **висновки**.

1. Адміністративним судам потрібно враховувати, що однією з основних причин пропуску строку на подання апеляційної скарги скаргни-

ками зазначалося несвоєчасне отримання копії рішення суду першої інстанції особами, які були відсутні під час проголошення остаточного рішення у справі.

2. Апеляційним адміністративним судам необхідно звернути увагу на наявність фактичних даних у справі, якими обґрунтовуються обставини отримання скаргником рішення у певну дату. У разі їх відсутності, згідно з ч. 5 ст. 189 КАС України, до апеляційної скарги, яка не оформлена відповідно до вимог, встановлених ст. 187 КАС України, застосовуються правила ст. 108 Кодексу й апеляційна скарга ухвалою суду залишається без руху.

3. Відповідно до ст. 185 КАС України сторони та інші особи, які беруть участь у справі, а також особи, які не брали участі в справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси чи обов'язки, мають право оскаржити в апеляційному порядку постанову суду першої інстанції повністю або частково. Апеляційні адміністративні суди повинні брати до уваги, що невстановлення судами обставин про незалучення особи, на права, свободи, інтереси або обов'язки якої може вплинути рішення у справі, і є підставою для скасування ухвали суду (п. 3 ч. 1 ст. 199 КАС України).

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Баб'як А. В. Адміністративно-процесуальні строки : дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Баб'як. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2005. – 209 с.
2. Єремєєва М. О. Особливості визначення та обчислення процесуальних строків у виборчих спорах, які вирішуються за нормами Кодексу адміністративного судочинства України / М. О. Єремєєва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11emoacu.pdf>
3. Сорока О. М. Сутність терміну «розумний строк» в судовому адміністративному процесі / О. М. Сорока [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11cmocap.pdf>
4. Сорока О. М. Поняття «процесуальний строк» в адміністративному судочинстві / О. М. Сорока [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2010_1/doc/2/10.pdf
5. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 11 березня 2011 р., справа № 2-а-5991/10/2270 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/14408263>
6. Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду від 15 березня 2011 р., справа № 2-а-660/10/0226 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/14404439>
7. Ухвала Вінницького апеляційного адміністративного суду від 13 липня 2011 р., справа № 2-а-2811/10/2470 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/16946653>
8. Постанова Хмельницького окружного адміністративного суду від 17 листопада 2009 р., справа № 2-а-9039/09/2270/3 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/7257961>
9. Ухвала від 16 грудня 2010 р., справа № 2-а-4710/10/0270 // Архів Вінницького апеляційного адміністративного суду за 2010 рік.

Диордица И. В. Сроки обращения в административный суд: обзор практики применения процессуальных норм на примере первой и апелляционной инстанций

Статья посвящена исследованию проблем практики применения административными судами норм процессуального права при решении вопроса о сроках обращения в суд.

Ключевые слова: административный суд, административное судопроизводство, срок обращения в суд, определение суда

Diorditsa Igor. Terms of appeal in an administrative court: review of practice of application of judicial norms on the example of the first and appellate instance

The article is devoted to research of practice application of the law on terms to the reference in administrative court.

Key words: administrative court, administrative proceedings, reference to the court term, court ruling