

24. Розглядаючи спори, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму, адміністративним судам слід вживати заходів для посилення попереджувального та виховного впливу судових процесів цієї категорії справ.

З цією метою слід усунути випадки формального підходу до процесуальних норм та спрощеності під час розгляду цієї категорії спорів, а також більш повно виявляти причини та умови, що сприяли виникненню спірних правовідносин. На виявленні під час розгляду справ факти порушень судам необхідно реагувати окремими ухвалами відповідно до положень статті 166, частини першої статті 177 КАС України.

Особливу увагу суди апеляційної інстанції повинні приділяти фактам порушення строків та порядку розгляду справ судами першої інстанції, а у випадку виявлення таких — реагувати на них шляхом постановлення окремих ухвал на адресу органів, які мають право ініціювати питання про притягнення винних суддів до дисциплінарної відповідальності.

Голова Вищого адміністративного суду України

О. М. Пасенюк

ПЛЕНУМ ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 6 березня 2008 р. № 2

Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ

Точне і неухильне додержання адміністративними судами норм Кодексу адміністративного судочинства України є неодмінною умовою виконання завдань щодо забезпечення правильного, справедливого і своєчасного вирішення спорів з метою захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб і прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Водночас вивчення судової практики розгляду адміністративних справ свідчить, що деякі суди допускають помилки в застосуванні положень Кодексу адміністративного судочинства України.

З метою забезпечення однакового та правильного застосування і роз'яснення окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України Пленум Вищого адміністративного суду України

П О С Т А Н О В И В:

1. Звернути увагу судів на те, що адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Відповідно до частини першої статті 2 КАС України основним завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень.

У зв'язку з цим судам необхідно враховувати, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень належить перевіряти, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, із якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

З огляду на зазначену норму під час розгляду спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень суди незалежно від підстав, наведених у позовній заяві, повинні перевіряти їх відповідність усім зазначеним вимогам.

2. Пунктом 8 частини першої статті 3 КАС України визначено, що позивачем в адміністративній справі може бути суб'єкт владних повноважень, на виконання повноважень якого подана позовна заява до адміністративного суду. Однак такий суб'єкт владних повноважень може бути позивачем у адміністративній справі лише у випадках, передбачених частиною четвертою статті 50 КАС України, до переліку яких віднесено також випадки, встановлені іншими законами (пункт п'ятий частини першої статті 50 КАС України).

Згідно з частинами першою та четвертою статті 21 Закону України «Про прокуратуру» протест на акт, що суперечить закону, приноситься прокуро-

ром, його заступником до органу, який його видав, або до вищестоящого органу. У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися із заявою до суду про визнання акта незаконним. У цьому випадку прокурор у адміністративній справі може бути позивачем і не повинен визначати орган чи особу, в інтересах якої він звертається до суду з позовною заявою.

3. Відповідно до пункту 1 частини першої статті 17 КАС України компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Під час розгляду таких спорів судам необхідно враховувати, що до правових актів індивідуальної дії належать також рішення (постанови) про притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності, які прийняті суб'єктами владних повноважень (крім суду), та рішення державних виконавців чи/або інших посадових осіб органів державної виконавчої служби під час здійснення ними виконавчого провадження.

З огляду на викладене суди повинні визначати територіальну підсудність вказаних справ відповідно до частини другої статті 19 КАС України, за правилами якої такі адміністративні справи вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача.

4. Відповідно до частини другої статті 19 КАС України адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які стосуються інтересів конкретної особи, вирішуються адміністративними судами за місцем проживання (перебування, знаходження) позивача.

Судам слід враховувати, що згідно зі статтею 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір проживання в Україні» місцем проживання фізичної особи вважається адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік, а місцем перебування — адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком менше шести місяців на рік. Щодо місця знаходження юридичної особи, то місцем її знаходження відповідно до статті 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» є адреса органу або особи, які відповідно до установчих документів юридичної особи чи закону виступають від її імені, а місцем проживання фізичної особи — підприємця є житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для проживання в ньому, у відповідному населеному пункті, в якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово, що знаходиться за певною адресою, за якою здійснюється зв'язок із фізичною особою — підприємцем.

Положеннями зазначених законів повинні керуватися суди під час встановлення місця проживання, перебування чи знаходження позивача для визначення територіальної підсудності адміністративної справи.

Разом із цим судам потрібно мати на увазі, що виходячи із завдань та принципів адміністративного судочинства для визначення територіальної підсудності спору під місцем перебування позивача слід розуміти також його фактичне перебування в межах адміністративно-територіальної одиниці, де виникли спірні правовідносини у зв'язку з цим перебуванням. Тому такий позивач має право звернутися до суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на ту адміністративно-територіальну одиницю, у межах якої виникли спірні правовідносини та де перебуває позивач, що не виключає його права звернення до суду за місцем проживання (перебування).

5. В адміністративному судочинстві передача адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого можлива лише з підстав та в порядку, передбачених статтею 22 КАС України. Це питання вирішується в судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Неприбуття в судові засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання.

Судам слід враховувати, що питання про передачу адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого в разі, коли відповідачем в адміністративній справі є суд чи суддя відповідного суду, вирішується також в порядку, передбаченому статтею 22 КАС України, якщо всім суддям цього суду заявлено відвід або кожен суддя цього суду заявив самовідвід. Тобто питання про передачу справи в інший спосіб (зміна підсудності) не допускається.

Відповідно до частини другої статті 6 КАС України ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена цим Кодексом. Тому порушення встановленого статтею 22 цього Кодексу порядку передачі справи з одного суду до іншого є неприпустимим та таким, що порушує право особи на незалежний та неупереджений суд.

За правилами частини третьої статті 22 КАС України ухвала про передачу або про відмову в передачі адміністративної справи до іншого суду може бути оскаржена.

Виходячи з положень частини шостої статті 22 КАС України спори між адміністративними судами щодо підсудності не допускаються, а тому суд, якому передано справу, повинен її розглянути.

6. Судам необхідно розрізняти правові наслідки недотримання правил предметної і територіальної підсудності.

Так, у разі відкриття провадження в адміністративній справі без дотримання правил предметної підсудності суд повинен передати справу на розгляд адміністративного суду, якому вона підсудна, незалежно від того, на якій ста-

дії розгляду справи виявлено порушення правил цієї підсудності, оскільки суд, який відкрив провадження у справі з таким порушенням, не є компетентним у її розгляді (пункт 2 частини першої статті 22 КАС України). Порушення правил предметної підсудності є підставою для скасування рішень судів нижчих інстанцій з направленням справи на новий розгляд до належного суду.

У разі недотримання правил територіальної підсудності адміністративну справу також необхідно передати до належного суду, але за умови, якщо це було виявлено після відкриття провадження у справі і до початку судового розгляду справи (пункт 3 частини першої статті 22 КАС України). Проте якщо недотримання правил територіальної підсудності виявлено вже під час судового розгляду, то суд повинен завершити розгляд справи та ухвалити судові рішення по суті спору. При перегляді справи у суді вищої інстанції саме по собі недотримання правил територіальної підсудності не може мати наслідком скасування судового рішення.

7. Частиною другою статті 24 КАС України передбачено випадки, у яких підсудні окружному адміністративному суду адміністративні справи незалежно від предмету спору розглядаються колегією у складі трьох суддів, зокрема за клопотанням однієї зі сторін про колегіальний їх розгляд або з ініціативи судді в разі їх особливої складності.

При цьому суди мають враховувати, що закон не вимагає від сторони наводити обґрунтування свого клопотання, а ініціатива судді повинна ґрунтуватися на об'єктивних критеріях. Суддя з власної ініціативи може визначити розгляд адміністративної справи в колегіальному складі, але у разі особливої складності цієї справи. При застосуванні цього правила першочерговою є власна ініціатива судді, а потім складність справи. Тобто, у разі складності справи, але відсутності ініціативи судді, справа розглядається і вирішується суддею одноособово.

Судам слід мати на увазі, що відповідно до частини першої статті 50 КАС України сторонами в адміністративному процесі є позивач та відповідач, у зв'язку з чим право заявляти клопотання про колегіальний розгляд справи належить лише цим особам (їхнім представникам), а також третім особам, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору (їхнім представникам), оскільки вони мають права позивача після пред'явлення самостійного позову до сторін.

Недотримання правил щодо колегіального розгляду адміністративної справи має суттєве значення для визначення повноважного складу суду, а тому в разі його порушення, судові рішення підлягають обов'язковому скасуванню з направленням справи на новий судовий розгляд. Необґрунтоване створення колегії суддів у суді першої інстанції і розгляд нею справи не є підставою для скасування судового рішення.

8. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року № 6-зп «Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55

Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України» частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважають, що ці рішення, дія чи бездіяльність порушують їхні права і свободи або перешкоджають здійсненню цих прав і свобод, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність).

Отже, і під час застосування положень КАС України щодо вирішення питання про відкриття провадження у справі, порядку та строків звернення до суду, розгляду справи адміністративні суди також зобов'язані враховувати зазначені положення Рішення Конституційного Суду України, а саме те, що підлягають розгляду в судах позовні заяви на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, які раніше не підлягали оскарженню в судах або підлягали оскарженню не в судовому порядку, однак з урахуванням передбачених цим Кодексом строків звернення до суду.

9. Відповідно до статті 55 КАС України в разі вибуття або заміни сторони чи третьої особи у відносинах, щодо яких виник спір, суд допускає на будь-якій стадії адміністративного процесу заміну відповідної сторони чи третьої особи правонаступником.

При визначенні процесуального правонаступництва судам слід виходити з того, хто є правонаступником у спірних правовідносинах, та враховувати, що якщо під час розгляду адміністративної справи буде встановлено, що орган державної влади, орган місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються, припинили свою діяльність, то в такому випадку суду необхідно залучити до участі у справі їх правонаступників. У випадку ж відсутності правонаступників суду необхідно залучити до участі у справі орган, до компетенції якого належить вирішення питання про усунення порушень прав, свобод чи інтересів позивача.

У разі зменшення обсягу компетенції суб'єкта владних повноважень, не пов'язаного з припиненням його діяльності, до участі у справі як другий відповідач судом залучається інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого передані або належать функції чи повноваження щодо вирішення питання про відновлення порушених прав, свобод чи інтересів позивача.

Виходячи з положень статей 55, 56 Конституції України у будь-якому разі в названих вище випадках спірні правовідносини допускають правона-

ступництво, а тому суди повинні враховувати, що відмова у відкритті або закритті провадження у такій справі з підстав ліквідації (припинення діяльності, позбавлення частини повноважень, звільнення з посади, скорочення посади) суб'єкта владних повноважень є неприпустимими.

10. Відповідно до частини шостої статті 58 КАС України довіреності або інші документи, які підтверджують повноваження представника і були посвідчені в інших державах, повинні бути легалізовані в установленому законодавством порядку, якщо інше не встановлено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

При цьому адміністративним судам необхідно враховувати, що порядок консульської легалізації встановлюється Міністерством закордонних справ України (стаття 54 Консульського статуту України, затвердженого Указом Президента України від 2 квітня 1994 року № 127/94) та Інструкцією про порядок консульської легалізації офіційних документів в Україні і за кордоном, затвердженої наказом Міністерства закордонних справ України від 4 червня 2002 року № 113, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України від 26 червня 2002 року № 535/6823.

Разом із тим, відповідно до статті 3 Конвенції, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів 1961 року, єдиною формальною процедурою, яка може вимагатися для посвідчення автентичності підпису або якості, в якій виступала особа, що підписала документ, автентичності відбитка печатки або штампа, яким скріплено документ, є проставлення апостиля компетентними органами держави, в якій документ був складений.

Згідно з положеннями Конвенції документ, на якому проставлено апостиль, не потребує жодного додаткового оформлення чи засвідчення і може бути використаний у будь-якій іншій державі — учасниці Конвенції.

Водночас Україна є учасницею окремих міжнародних договорів, якими скасовуються будь-які додаткові засвідчення офіційних документів, що подаються до установ держав — учасниць такого Договору. Такими є договори про правову допомогу між Україною та Грузією, Молдовою, Узбекистаном, Литвою, Латвією, Естонією, Чехією, Угорщиною, Польщею, Монголією, Македонією, В'єтнамом, КНР та іншими. У відносинах між Україною та країнами СНД чинною є Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах від 22 січня 1993 року. Згідно зі статтею 13 цієї Конвенції та міжнародними договорами про правову допомогу документи, які на території однієї з Договірних Сторін розглядаються як офіційні та користуються на території інших Договірних Сторін, є доказовою силою офіційних документів.

11. Виходячи з положень частини третьої статті 56 та частини другої статті 60 КАС України прокурор здійснює в суді представництво інтересів громадян або держави в порядку, встановленому цим Кодексом та іншими

законами, і може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу.

У розумінні статті 56 Закону України «Про прокуратуру» прокурором в адміністративному судочинстві є: Генеральний прокурор України та його заступники, підпорядковані прокурори та їх заступники, старші помічники і помічники прокурора, начальники управлінь і відділів, їх заступники, старші прокурори і прокурори управлінь і відділів, які діють у межах своєї компетенції.

За правилами частини другої статті 58 КАС України повноваження законних представників підтверджуються документами, які стверджують займану посаду. Засвідчені підписом судді копії цих документів приєднуються до справи.

У зв'язку з цим судам необхідно враховувати, що повноваження перелічених прокурорів як представників у адміністративному судочинстві, які діють у межах своєї компетенції (про яку відомо суду), підтверджуються службовим посвідченням. Повноваження інших працівників прокуратури, які виконують функції прокурора щодо представництва інтересів держави чи громадянина в адміністративному судочинстві, повинні бути підтверджені довіреністю, виданою керівником прокуратури.

12. Судам слід мати на увазі, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів прокуратури як суб'єкта владних повноважень або посадових осіб прокуратури повноваження їх представників, крім керівника прокуратури, не можуть підтверджуватися службовим посвідченням, а підтверджуються іншими документами, визначеними статтею 58 КАС України.

13. Відповідно до частини другої статті 99 КАС України для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється річний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Частиною третьою цієї статті встановлено, що для захисту прав, свобод та інтересів особи цим Кодексом та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до суду.

Зокрема, при розгляді спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби застосовуються строки звернення до суду, встановлені спеціальними законами. У разі коли ці закони зазначені питання не врегульовують, то з врахуванням необхідності субсидіарного застосування законів про працю суди повинні виходити із строків звернення до суду, визначених частиною першою статті 233 Кодексу законів про працю України. Тому громадянин може звернутися із заявою про вирішення спору в тримісячний строк із дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, а у справах про звільнення з публічної служби — у місячний строк із дня вручення копії наказу про звільнення або з дня видачі трудової книжки.

14. За правилами частини третьої статті 100 КАС України позовні заяви повинні прийматися до розгляду адміністративним судом незалежно від закінчення строку звернення до адміністративного суду. Припис частини другої цієї статті щодо розгляду і вирішення справи у разі визнання судом причини пропуску строку звернення до суду поважною стосується саме прийняття судом постанови за результатами розгляду справи, тобто відповідно до встановлених обставин та норм матеріального права. У разі ж відсутності підстав для визнання поважною причини пропуску строку звернення до суду та встановлення факту порушення права суд відмовляє в його захисті саме з підстав пропуску строку. При цьому такий висновок суду повинен міститися в постанові, прийнятій за результатами розгляду справи.

15. Судам слід враховувати, що за змістом частини другої статті 105 КАС України на прохання позивача службовцем апарату місцевого адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви лише в частині роз'яснення вимог щодо відповідності позовної заяви положенням статей 105, 106 цього Кодексу, а не стосовно її змісту, обґрунтування чи виготовлення (друкування).

16. За правилами статті 116 КАС України питання про об'єднання та роз'єднання адміністративних справ вирішується після відкриття провадження в адміністративній справі, як правило під час підготовчого провадження, з прийняттям ухвали, яка оскарженню не підлягає.

Судам необхідно мати на увазі, що об'єднанню або роз'єднанню підлягають справи адміністративної юрисдикції. При цьому об'єднанню підлягають лише адміністративні справи, які підсудні одному адміністративному суду.

Якщо суддею відкрито провадження в адміністративній справі, але в позовній заяві є вимога, яку належить розглядати в порядку іншого судочинства, то в цій частині суд закриває провадження у справі та відповідно до частини другої статті 157 КАС України роз'яснює позивачеві, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд справи за такою вимогою.

17. Судам необхідно враховувати, що згідно з частинами третьою та четвертою статті 117 КАС України забезпечення позову в адміністративних справах допускається лише у двох формах: 1) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються; 2) заборони вчиняти певні дії. Наведений перелік підстав забезпечення позову є вичерпним.

В ухвалі про забезпечення позову суд повинен навести мотиви, з яких він дійшов висновку про існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також вказати ознаки, які свідчать про оче-

видність протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

В адміністративних справах щодо визнання незаконним рішення про звільнення з посад позовними вимогами є скасування правових актів індивідуальної дії та поновлення на посаді.

Забезпечуючи такий позов шляхом зупинення дії правового акта індивідуальної дії про звільнення з посади, суд фактично продовжує службові відносини між позивачем та роботодавцем (суб'єктом владних повноважень) з відповідними наслідками — виконанням службових обов'язків, виплатою заробітної плати тощо. Таким чином, судом фактично ухвалюється рішення без розгляду справи по суті, що не відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову.

Отже, судам слід мати на увазі, що забезпеченням зазначеного адміністративного позову в такий спосіб суди виходять за межі підстав забезпечення позову, передбачених частиною першою статті 117 КАС України, що є неприпустимим.

18. За змістом статті 118 КАС України ухвала з питань забезпечення позову (про забезпечення адміністративного позову, про заміну одного способу забезпечення адміністративного позову іншим або про скасування заходів забезпечення адміністративного позову та про відмову в забезпеченні позову) може бути оскаржена.

Відповідно до частини другої статті 211 КАС України ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції можуть бути оскаржені в касаційному порядку, якщо вони перешкоджають подальшому провадженню у справі.

Оскільки ухвала про забезпечення позову або про його скасування не перешкоджає подальшому провадженню у справі, то ця ухвала в касаційному порядку оскаржена бути не може.

Разом із цим судам слід мати на увазі, що касаційному оскарженню підлягають ухвали апеляційного суду про повернення апеляційної скарги, залишення її без розгляду, про відмову у відкритті апеляційного провадження у справах щодо перегляду в апеляційному порядку ухвали суду першої інстанції з питань забезпечення позову, оскільки такі ухвали перешкоджають перегляду в апеляційному порядку ухвал про забезпечення позову.

19. Відповідно до частини другої статті 144 Конституції України рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Виходячи із зазначених положень Конституції України та приписів частини четвертої статті 21 Закону України «Про прокуратуру» судам слід мати на

увазі, що подання прокурором позовної заяви до суду зупиняє дію оскаржуваного правового акта органу місцевого самоврядування.

20. За положеннями частини третьої статті 143 КАС України, якщо особа, яка бере участь у справі, вважає, що доданий до справи або наданий суду для ознайомлення документ є фальшивим, вона, як під час дослідження цього доказу, так і під час судових дебатів, має право просити суд виключити цей доказ із числа доказів і вирішувати справу на підставі інших доказів. Висновок про фальшивість документа особа може зробити, якщо ознаки фальшування (підробки) видно неозброєним оком або така фальшивість переконливо підтверджена іншими доказами у справі.

Якщо ж документ лише викликає сумнів щодо його достовірності (справжності), особа, яка бере участь у справі, має право заявити під час дослідження цього доказу клопотання про проведення експертизи документа. Такий сумнів повинен бути обґрунтований.

Для вирішення зазначеного питання суд має право своєю ухвалою визначити, у разі необхідності, відповідні заходи для перевірки фальшивості документа або усунення сумніву в його достовірності, зокрема витребувати інформацію з цього питання у суб'єкта, який міг видати цей документ, тощо.

Якщо перевірити достовірність документа без спеціальних знань неможливо, то суд признає відповідну експертизу.

На стадії судового розгляду питання про достовірність чи фальшивість документа та/або виключення його з числа доказів суд не може вирішувати, а повинен це робити лише в нарадчій кімнаті під час прийняття судового рішення у справі, оскільки під час дослідження доказів суд не дає їм оцінку.

21. Судам слід мати на увазі, що за правилами частини другої статті 171 КАС України право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи — суб'єкти правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Тобто, особа (позивач) повинна довести факт застосування до неї оскаржуваного нормативно-правового акта або те, що вона є суб'єктом відповідних відносин, на які поширюється дія цього акта. Суд не може давати оцінку таким обставинам при відкритті провадження в адміністративній справі, а тому не має права відмовити у відкритті провадження у справі чи повернути позовну заяву з посиланням на частину другу цієї статті, якщо особа своє звернення обґрунтовує необхідністю захисту своїх прав, свобод чи інтересів. Приписи зазначеної частини можуть бути підставою для відмови в задоволенні позовних вимог, якщо суд встановить, що оскаржуваний акт до особи не застосовувався і вона не перебуває у відносинах, до яких цей акт може бути застосовано. У такому разі суд не проводить перевірку нормативно-правового акта на предмет його протиправності (законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили).

22. За правилами частини другої статті 185 КАС України ухвали суду першої інстанції можуть бути оскаржені в апеляційному порядку у випадках, встановлених цим Кодексом. Відповідно до частини другої статті 211 КАС України ухвали суду першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку, а також ухвали суду апеляційної інстанції можуть бути оскаржені в касаційному порядку, якщо вони перешкоджають подальшому провадженню у справі. А тому якщо подано апеляційну скаргу на ухвалу суду, оскарження якої не передбачено КАС України, або касаційну скаргу на ухвалу суду апеляційної інстанції, яка не перешкоджає подальшому провадженню у справі, суддя-доповідач суду апеляційної чи касаційної інстанції відмовляє у відкритті провадження, керуючись відповідно статтями 185, 189 та статтями 211, 214 КАС України.

У разі надходження апеляційної скарги на ухвалу суду першої інстанції, яка не підлягає оскарженню або не є перешкодою для продовження розгляду справи, суд першої інстанції, не зупиняючи провадження у справі, направляє таку апеляційну скаргу до суду апеляційної інстанції разом із копіями відповідної ухвали та документів, оскільки питання щодо прийняття апеляційної скарги вирішує суд апеляційної інстанції.

23. Виходячи зі змісту частини шостої статті 186 КАС України апеляційні суди повинні мати на увазі, що суддя (одноособово) повертає апеляційну скаргу, подану після закінчення строку на її подання, якщо відсутня заява про поновлення такого строку. У разі подання зазначеної заяви вона вирішується колегією у складі трьох суддів суду апеляційної інстанції, і за результатами цього розгляду ухвалюється рішення про задоволення заяви про поновлення строку на подання апеляційної скарги або про відмову в задоволенні такої заяви та про залишення апеляційної скарги без розгляду.

24. За загальними правилами статті 188 КАС України після надходження до суду першої інстанції апеляційних скарг на ухвали, що оскаржуються, справа разом з цими скаргами надсилається до суду апеляційної інстанції.

Водночас судам слід враховувати, що за положеннями частини п'ятої статті 75, частини шостої статті 118 КАС України, які є спеціальними, у разі оскарження ухвал про забезпечення доказів або ухвал з питань забезпечення позову місцевий адміністративний суд направляє суду апеляційної інстанції окремі матеріали адміністративної справи, необхідні для перевірки законності таких ухвал (копії позовної заяви, клопотання заяви про забезпечення доказів чи клопотання про забезпечення позову, оригінал ухвали, що оскаржується, копії документів, якими суд обґрунтовував свої висновки в оскаржуваній ухвалі, тощо) та продовжує розгляд справи по суті.

Після розгляду апеляційної скарги судом апеляційної інстанції зазначені матеріали приєднуються до матеріалів справи.

25. Повноваження суду апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду скарги на ухвалу суду визначені статтею 199 КАС України. Тому суд апеляційної інстанції, скасовуючи ухвали про залишення позовної заяви без руху та про повернення позовної заяви, не має повноважень постановляти ухвалу про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, оскільки така процесуальна дія належить до виключної компетенції суду першої інстанції.

26. Відповідно до пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України та статті 7 КАС України однією з основних засад здійснення правосуддя є забезпечення касаційного оскарження рішення суду. За загальними положеннями адміністративного судочинства вказівки суду касаційної інстанції є обов'язковими для виконання адміністративними судами нижчих інстанцій у відповідній справі. У разі відкриття касаційного провадження і витребування із судів першої чи апеляційної інстанцій справи, у якій рішенням суду апеляційної інстанції скасовано постанову або ухвалу суду першої інстанції та направлено справу на новий розгляд або для розгляду по суті, і суд першої інстанції вже почав розгляд цієї справи або суд апеляційної інстанції вже почав переглядати рішення суду першої інстанції, то ці суди повинні відкласти розгляд справи та негайно надіслати її до суду касаційної інстанції для перегляду в касаційному порядку раніше ухвалених судових рішень.

27. Суди всіх інстанцій повинні неухильно виконувати вимоги статті 167, пункту 4 статті 205, пункту 4 статті 230 КАС України щодо повідомлення осіб, які беруть участь у справі, про час виготовлення постанови чи ухвали суду в повному обсязі.

На виконання приписів частини другої статті 167 КАС України суди зобов'язані видавати копію свого судового рішення особам, які беруть участь у справі, якщо про це є відповідна заява. У разі направлення судами апеляційної чи касаційної інстанцій справи до суду першої інстанції копії всіх судових рішень видає суд першої інстанції.

Голова Вищого адміністративного суду України

О. М. Пасенюк