



УДК 342.9

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ПОВЕРНЕННЯ ПОЗОВНОЇ ЗАЯВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Гнап Д.Д., здобувач
кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
суддя
Хмельницький окружний адміністративний суд

Досліджується окрема процесуальна дія – повернення позовної заяви, характеризуються дії суду під час повернення позовної заяви. Висвітлено практичний досвід та проблеми, пов'язані з поверненням судом позовної заяви, описано підстави повернення позовної заяви, що можуть бути усунуті особою, яка звернулася до суду.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, повернення позовної заяви, позовна заява.

Исследуется отдельное процессуальное действие – возвращение искового заявления, характеризуются действия суда при возвращении искового заявления. Освещены практический опыт и проблемы, связанные с возвращением судом искового заявления, описаны основания возвращения искового заявления, которые могут быть устранены лицом, обратившимся в суд.

Ключевые слова: административный процесс, административное судопроизводство, возвращение судом искового заявления, исковое заявление.

Gnap D.D. PROCEDURAL PECULIARITIES OF THE RETURN OF CLAIM IN THE ADMINISTRATIVE JURISDICTION

Investigated separate procedural action – returning the claim and characterizing the action of the court when returning the claim. Deals with the practical experience and problems related to the returning of the court claim, described reasons of returning the claim which can be removed by the person who went to court.

Key words: administrative process, administrative proceedings, returning the claim, statement of claim.

Постановка проблеми. Одним із нерозкритих питань адміністративного процесу є повернення позовної заяви, а саме вичерпність підстав для такої процесуальної дії та порядок застосування процедури повернення позовних заяв в контексті адміністративного судочинства. Дослідження даного питання буде корисним як для практикуючих суддів, так і для осіб, які мають намір звернутися до суду за захистом порушених прав, свобод, законних інтересів.

Стадія відкриття провадження в адміністративній справі передбачає вчинення судом комплексу процесуальних дій з подальшою їх трансформацією та закріплення у відповідні процесуальні юридичні факти, зокрема винесення ухвали: про залишення позовної заяви без руху; про повернення позовної заяви; про відмову у відкритті провадження у справі; про відкриття провадження у справі.

Серед вказаного переліку процесуальних дій в даній статті будуть проаналізовані процесуальні особливості повернення заяви, виходячи з положень ст. 108 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України).

Дослідження цього питання та його широке тлумачення сприятиме позбавленню осіб, які звертаються до суду, безпідставного повернення позовних заяв.

Мета цієї роботи полягає у детальному розкритті поняття повернення позовної заяви та розробці обґрунтованих рекомендацій по усуненню перешкод для звернення до суду.

Стан дослідження. У більшості існуючих наукових досліджень основна увага приділя-

ється лише окремим напрямом цієї проблеми. В цілому процес повернення позовної заяви висвітлений Кравчуком В., Куйбідою Р. та іншими науковцями. Ці дослідження проводились лише на рівні коментарів до КАС України та загальноосвітніх підручників з адміністративного права та процесу, що, на жаль, не в повній мірі аналізує ряд проблемних питань, які виникають на практиці. Ми намагатимось в даній статті здійснити детальний аналіз процесуальної дії – повернення позовної заяви, висвітлити її особливості та проблеми практичного застосування, надати пропозиції щодо правильного застосування та трактування процедури повернення позовної заяви, що сприятиме подальшому вдосконаленню законодавства в адміністративно-правовій сфері.

Виклад основного матеріалу. З адміністративним позовом до суду може звернутися будь-яка особа, яка вважає, що її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин порушено.

Позовна заява з усіма доданими до неї матеріалами та необхідними копіями (залежно від кількості відповідачів) може бути подана безпосередньо до канцелярії відповідного суду або ж направлена на адресу суду поштою. Незважаючи на обраний позивачем спосіб подання заяви до адміністративного суду, слід пам'ятати, що до заяви обов'язково має бути додана квитанція про сплату судового збору, відповідно до Закону України «Про судовий збір» від 08.07.2011 № 3674-VI.

У адміністративному процесі, що базується на засадах змагальності та диспозитивності,

особливого значення набуває зміст позовної заяви, на підставі якої суддя відкриває провадження у справі.

Від змісту позовної заяви залежать дії судді при вирішенні питання про відкриття провадження у справі і проведення подальших підготовчих дій для розгляду справи у судовому засіданні та при її розгляді по суті, у тому числі і про її судову юрисдикцію та підсудність, про визначення обставин, що мають значення для її вирішення, про залучення в процес інших осіб, дослідження доказів тощо.

Перше, що зобов'язаний перевірити суд при вирішенні питання про можливість прийняття позову до провадження адміністративного суду, – це наявність належно оформленої та поданої позовної заяви, яка відповідає вимогам закону щодо форми та змісту, оплата судового збору та сплата витрат на інформаційно-технічне забезпечення розгляду справи.

Стаття 106 КАС України встановлює вимоги до позовної заяви, яким вона повинна чітко відповідати [3].

Законодавець в КАС України передбачив певні правові наслідки, які настають через недотримання вимог при поданні позовної заяви до суду, а саме залишення позовної заяви без руху з подальшим застосування інституту повернення позовної заяви.

Повернення позовної заяви – це процесуальна дія, яка припиняє розгляд конкретної позовної заяви на стадії відкриття провадження без вирішення спору по суті, у випадку неможливості її розгляду з підстав, які можуть бути усунуті особою, яка звернулася до суду.

КАС України, а саме частина 3 статті 108, містить у собі вичерпний перелік підстав повернення позовної заяви, які не підлягають тлумаченню в ширшому розумінні, ніж передбачено Кодексом. Ці підстави свідчать не про відсутність у позивача права на подання позову, а лише про те, що позовна заява не може бути прийнята до розгляду адміністративним судом доти, доки не будуть усунені підстави, які зумовили повернення заяви.

Позовна заява повертається позивачеві, якщо:

1) позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху;

2) позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання;

3) позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;

4) позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;

5) у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;

6) справа не підсудна цьому адміністративному суду;

7) якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до

закінчення строку, передбаченого частиною третьою статті 99 Кодексу [3, с. 4].

Розглянемо детально кожен з вище вказаних підстав.

1. Позивач не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху.

У випадку встановлення судом, що позовну заяву подано без додержання вимог статті 106 КАС України суддя виносить ухвалу про залишення позовної заяви без руху, де зазначає недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення та встановлює тривалість та межі строку достатнього для усунення недоліків, які були допущені у позовній заяві. Зважаючи на обставини справи, суд вправі продовжити процесуальний строк, вказаний в ухвалі про усунення недоліків. Якщо позивач не усунув хоча б одного з недоліків, вказаних в ухвалі про залишення позовної заяви без руху, він буде вважатися таким, що не усунув недоліки позовної заяви, оскільки це буде свідчити про неналежне виконання ухвали суду.

Для застосування цієї підстави необхідно, щоб ухвала про залишення позовної заяви без руху набрала законної сили.

На практиці зазначена підстава повернення позову є найбільш поширеною.

Наприклад, у справі № 822/504/16, яка перебувала в провадженні Хмельницького окружного адміністративного суду, позов управління Пенсійного фонду України в Білогірському районі Хмельницької області про стягнення заборгованості ухвалою суду від 21.04.2016 року був залишений без руху, і позивачу надавався строк для усунення недоліків позовної заяви: п'ять днів з моменту одержання копії даної ухвали.

У визначений строк позивач вказані недоліки позовної заяви не усунув. Згідно п. 1 ч. 3 ст. 108 КАС України суд вирішив позовну заяву, з усіма доданими до неї матеріалами, повернути управлінню Пенсійного фонду України в Білогірському районі Хмельницької області [4].

2. Позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання.

У самому визначенні даної підстави стає одразу зрозуміло, що законодавець встановив чіткі межі звернення позивача із заявою про відкликання, а саме до того, як провадження у справі було відкрито процесуальною ухвалою суду. Суд, незалежно від підстав, які зазначені позивачем у заяві про відкликання, мусить повернути йому позовну заяву.

Наприклад, у справі № 822/265/16, за позовом особи 1 до Головного управління Держгеокадастру у Хмельницькій області про визнання рішення протиправними, зобов'язання вчинити дії та стягнення моральної шкоди до відкриття провадження у справі надійшла заява позивача про відкликання позовної заяви в частині стягнення моральної шкоди. А тому суд, згідно п. 2 ч. 3 ст. 108 КАС України прийшов до висновку, що заява підлягає задоволенню, а позовна заява в частині стягнення моральної шкоди – поверненню особі [5].

3. Позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності.



Обсяг дієздатності фізичної особи може бути визначено судом тільки після детального аналізу підстав позову та документів, які додавались позивачем до позовної заяви на стадії відкриття провадження в адміністративній справі, оскільки у позовній заяві вік особи не зазначається. В зв'язку з цим на практиці існує складність застосування даної підстави.

Адміністративно-процесуальна дієздатність – це здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, у тому числі доручати ведення справи представникові. Вона належить фізичним особам, які: 1) досягли повноліття; 2) не визнані судом недієздатними. Також вона може належати фізичним особам до досягнення повноліття у спорах з приводу публічно-правових відносин, у яких вони, відповідно до законодавства, можуть самостійно брати участь.

Щодо адміністративно-процесуальної дієздатності органів публічної влади, їх посадових та службових осіб, підприємств, установ та організацій (юридичних осіб), то вона безпосередньо залежить від її правового статусу в матеріальних правовідносинах. Суд зобов'язаний проаналізувавши дані, які містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, встановити, чи є організація, яка звертається до суду, юридичною особою. У випадку звернення до суду суб'єкта владних повноважень суд має перевірити наявність у нього передбаченого законом права звернення до суду.

Іноді неможливо перевірити процесуальну дієздатність позивача на стадії відкриття провадження. У такому випадку провадження необхідно відкрити і витребувати докази підтвердження процесуальної дієздатності у особи, щодо якої у судді виникли сумніви.

Відсутність у особи адміністративно-процесуальної дієздатності не позбавляє її права звернення до суду з позовною заявою у випадку порушення її прав та законних інтересів. Позивач у такому випадку завжди може скористатись послугами законних представників, при наявності у них документів, які підтверджують та закріплюють за ними право на ведення справи від імені особи.

Наприклад, ухвалою суду по справі № 2-а-7662/10/2270 за позовом кандидата в депутати в міську раду до міської виборчої комісії про скасування постанови було повернуто позовну заяву, тому що позивач не є суб'єктом виборчого процесу, не наділений адміністративними процесуальними правами на оскарження постанови міської виборчої комісії [6].

4. Позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи.

Часто зустрічаються випадки, коли представник особи, яка звернулася до суду, підписавши позовну заяву, не надає суду належним чином оформленого документу на ведення справи від імені відповідної особи (статуту, протоколу, довіреності).

5. У провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав.

Даний принцип базується на положенні про те, що розгляд і вирішення по суті ідентичних справ одночасно в одному і тому ж суді, або ж у різних судах, суперечить загальним принципам правосуддя. Тобто можна стверджувати про те, що наявний позов суд вправі розглядати лише один раз.

Ідентичними між собою можна вважати справи, предмет, сторони і підстави між якими повністю збігаються. Поверхневій відмінності у словесному зверненні не є ключовими для визначення справи як ідентичної. Іноді на практиці застосування цього принципу дещо ускладнюється тому, що суду важко встановити факт наявності тотожної справи в іншому суді. Одним із джерел інформації щодо тотожної справи є інформація від відповідача. Суддя під час дослідження цього питання може скористатись даними, які містяться в Єдиному державному реєстрі судових рішень (www.reyestr.court.gov.ua).

Також не варто забувати про строк набрання чинності ухвалою суду. Якщо ухвала про повернення позовної заяви не набрала чинності, це також буде означати, що в провадженні суду ще є аналогічна справа.

6. Справа не підсудна цьому адміністративному суду;

При поданні позовної заяви до адміністративного суду існують правила предметної, територіальної та інстанційної підсудності, які передбачені статтями 18–20 КАС України, та при порушенні хоча б одного з яких суддя вправі застосувати даний принцип повернення позовної заяви.

Суддя, встановивши, що справа не підсудна цьому суду, вирішує питання про повернення заяви та всіх доданих до неї матеріалів позивачеві та постановляє про це ухвалу. В ухвалі про повернення позовної заяви зазначається, які саме правила підсудності були порушені та вказується суд, до якого позивачеві необхідно звернутися за захистом своїх прав та законних інтересів, тобто зазначається норма закону, яка визначає підсудність справи.

У випадку, якщо даному адміністративному суду не підсудна лише частина зазначених позовних вимог, то суддя виносить ухвалу про відкриття провадження у справі щодо підсудної йому частини вимог, а щодо решти – постановляє ухвалу про повернення позовної заяви. В такому разі позовна заява із доданими до неї матеріалами позивачеві фактично не повертається.

Наприклад, у справі № 822/387/16, за позовом особи 1 до Хмельницької міської ради про оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, позивач просила поновити її на посаді головного спеціаліста відділу грошових виплат та компенсацій управління праці та соціального захисту населення Хмельницької міської ради.

Дослідивши поданий адміністративний позов, суддя прийшов до висновку про необхідність його повернення з огляду на те, що дана справа не підсудна Хмельницькому окружному адміністративному суду [9].

7. Якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на під-

ставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення строку, передбаченого частиною третьою статті 99 цього Кодексу.

Відповідно до частини 5 статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України, встановлюється місячний строк для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів.

Мається на увазі, що законодавець надає особі право оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, яке може бути правовою підставою для стягнення з неї грошових коштів протягом одного місяця. Якщо ж суб'єкт владних повноважень звернувся до суду з позовом про стягнення з особи грошових коштів до спливу цього строку, то такий позов не підлягає розгляду та повертається позивачеві.

Наприклад, у справі № 822/468/16, за поданням Хмельницької об'єднаної Державної податкової інспекції Головного управління ДФС у Хмельницькій області до приватного підприємства 1 про стягнення коштів за податковим боргом, при дослідженні позову було встановлено передчасне звернення контролюючого органу з поданням про стягнення коштів за податковим боргом.

Згідно п. 7 ч. 3 ст. 108 КАС України суд вирішив позовну заяву, з усіма доданими до неї матеріалами, повернути Хмельницькій об'єднаній Державній податковій інспекції Головного управління ДФС у Хмельницькій області [10].

Суддя повертає позовну заяву не пізніше трьох днів із дня її надходження, про що виносить ухвалу. Відповідно до пункту 2 частини 4 статті 160 Кодексу адміністративного судочинства України винесена ухвала про повернення позовної заяви оформлюється окремим документом, який має відповідати загальним вимогам до ухвали суду, які встановлені статтею 165 Кодексу, де конкретно зазначається підстава для її винесення [11]. Копія зазначеної ухвали та позовної заяви з усіма доданими матеріалами невідкладно надсилається особі, яка звернулася до суду (зокрема, особі, права, свободи або інтереси якої порушено; представнику особи; прокурору та ін.).

Незважаючи на такий невеликий та цілком обґрунтований перелік підстав для повернення позовної заяви в адміністративній справі, у позивача все ж таки можуть виникнути заперечення з цього приводу, і тому, не погодившись із прийняттям такого рішення, він може оскаржити відповідну ухвалу суду у визначеному порядку.

Повернення позовної заяви залишає за особою право повторно звернутися до адміністративного суду в порядку, передбаченому законодавством.

Висновки. Таким чином, порушення встановленого законодавством порядку пред'явлення адміністративного позову, залежно від того, які ж саме вимоги КАС України не були дотримані, тягне за собою застосування одного з інститутів права, а саме – повернення позовної заяви.

Відповідно до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод держави-учасниці зазначеної Конвенції мають право на власний розсуд встановлювати правила судової процедури, мова йде про заборони і обмеження, які застосовуються в ході судового процесу. З вищевказаного можна зробити висновок, що залишення позовної заяви без руху або повернення позовної заяви з підстав, визначених законом, не є порушенням права особи на справедливий суд.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (редакція станом на 02.03.2016) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35–36, № 37, ст. 446 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56906500>.
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56357530>.
4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13439752>.
5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56720808>.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56426779>.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56487390>.
8. Пасенюк О.М. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О.М. Пасенюк, О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uristinfo.net>.