

Наталія КЛОЧКОВА,
суддя Окружного адміністративного суду
м. Києва



ОКРЕМІ ПИТАННЯ СТРОКІВ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ТА ПОВАЖНІСТЬ ПРИЧИН ЇХ ПРОПУСКУ

Поняття строків в історії юриспруденції існує досить давно. Зокрема, за часів римського права інститут строків вже дістав регламентації. На сьогодні одним з найважливіших є такий строк, як позовна давність або строк звернення до суду, як його визначає адміністративне судочинство. Суть цього поняття полягає в припиненні права на позов через його неподання протягом встановленого законом строку. Іншими словами, мається на увазі припинення власне права на захист у суді.

У стародавньому римському праві на цивільні позови не поширювалась позовна давність (*actiones perpetuae*). Водночас щодо більшості преторських позовів була встановлена короткотермінова позовна давність (*actiones temporales*). З часом інститут позовної давності був поширений і на деякі цивільні позови. А імператор Феодосій II у 424 р. встановив для майже всіх позовів, для яких не існувало більш короткого строку, 30-річну позовну давність. Разом зі звичайним строком позовної давності, щодо цілого ряду позовів існували коротші або триваліші строки. У подальшому ці положення з певними модифікаціями увійшли в юстиніанівське право, а також знайшли своє втілення у нормах законодавства багатьох країн, у тому числі України¹.

Наявність інституту строків звернення до суду в адміністративному праві полегшує встановлення судами об'єктивної істини у справі, тим самим

¹ Див.: *Гримм Д.Д.* Лекції по догме римського права. – М.: Издательство «Зеркало», 2003.

сприяючи винесенню правильних рішень. З точки зору вчених, якби можливість захисту порушеного права не обмежувалася певним строком, це надзвичайно ускладнювало б розв'язання адміністративних справ у зв'язку з великою ймовірністю втрати доказів, можливістю неадекватного відображення обставин справи її учасниками тощо. У літературі зазначається, що позовна давність сприяє стабілізації, усуненню невизначеності у відносинах учасників справи. Крім того, позовна давність слугує зміцненню дисципліни сторін, стимулює активність учасників адміністративного процесу щодо здійснення своїх прав, а також посилює взаємний контроль за виконанням ними зобов'язань.

Якщо аналізувати причини, через які законодавцем були впроваджені строки на звернення до адміністративного суду, можна дійти висновку, що їх законодавче закріплення спрямоване на полегшення встановлення судами об'єктивної істини у справі (вчасне дослідження судом доказів, не втрачених зі впливом часу); забезпечення стабільності та усунення невизначеності у відносинах учасників публічно-правових відносин; сприяння посиленню контролю за владою з боку громадян, адже запровадження обмеженої строками можливості захисту прав у суді стимулює людей ретельніше стежити за тим, щоб влада не порушувала їхні права, а в разі порушення – вчасно звертатись щодо оскарження відповідних рішень, дій (бездіяльності) до адміністративних судів.

На сьогодні строк звернення до адміністративного суду визначається ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства (КАС) України, ч. 1 якої встановлює, що адміністративний позов може бути поданий у межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами.

При цьому строк може бути загальним та спеціальним. За загальним правилом згідно з ч. 2 ст. 99 КАС України для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється 6-місячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Слід звернути увагу на початок перебігу строку звернення до суду, який в адміністративному судочинстві розпочинається з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення. Відтак – законодавець передбачив, що в разі, якщо особа не знала про порушення, але з певної дати повинна була про нього дізнатись, перебіг строку обчислюється саме з моменту, коли особа повинна була дізнатись про відповідне порушення її прав.

Спеціальний строк звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби визначений ч. 3 ст. 99 КАС України і становить один місяць. Аналогічний строк визначений також стосовно спорів, щодо яких законом передбачена можливість досудового порядку їх вирішення, і позивач скористався такою можливістю. У такому випадку згідно з ч. 4 ст. 99 КАС України для звернення до адміні-

стративного 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.

Згідно з ч. 5 ст. 99 КАС України для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, встановлюється місячний строк.

Законодавець також встановлює інші – спеціальні строки звернення до суду, зокрема щодо звернень осіб (іноземців) з позовними вимогами до органів міграційної служби встановлюється 5-денний строк звернення до суду. Для звернення податкових органів із поданням в порядку ст. 183-3 КАС України строк звернення до суду становить 24 години з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду. Скороченим є також строк у справах за позовом до державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби, який згідно зі ст. 181 КАС України може бути 10-денним або 3-денним.

При цьому окрему увагу слід звернути на зміни у законодавстві про адміністративне судочинство, внаслідок унесення яких на сьогодні іншим чином вирішується питання доступу до правосуддя в разі пропуску позивачем строку звернення до суду. Так, якщо попередні редакції КАС України передбачали можливість поновлення судом пропущеного строку звернення до суду в порядку ст. 102 Кодексу, то чинна редакція ч. 4 ст. 102 КАС України визначила, що правила цієї статті не поширюються на строки звернення до адміністративного суду. Таким чином, законодавець вирішив проблему, чи є строк звернення до суду процесуальним строком, визначивши, що він таким не є, а тому норми щодо процесуальних строків на поняття строку звернення до суду не поширюються.

Особливу увагу слід приділити судовій практиці у вирішенні питання щодо строків звернення до суду. Так, неоднаковими були підходи судів щодо визначення строку звернення до суду з позовом про оскарження податкових повідомлень-рішень після внесення змін до КАС України та з набранням чинності Податковим кодексом (ПК) України.

У зв'язку з виникненням у судовій практиці питань, пов'язаних із застосуванням строків звернення до адміністративного суду у справах, що виникають із податкових відносин, ці питання були детально проаналізовані у листі Вищого адміністративного суду України від 5 липня 2011 р. № 945/11/13-11.

Пунктом 3.7 «Прикінцевих положень» Закону України від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» було внесено зміни до ст. 99 КАС України, які набули чинності з 30 липня 2010 р. Згідно із зазначеним Законом ст. 99 КАС України була доповнена ч. 5, якою передбачався спеціальний скорочений строк в один місяць для звернення особи до адміністративного суду з позовом щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів.

Зазначена норма підлягала застосуванню також і щодо податкових повідомлень-рішень, прийнятих контролюючими органами на підставі чинного до 1 січня 2011 р. Закону України від 21 грудня 2000 р. «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами».

Таким чином, із моменту набрання чинності змін до КАС України, внесених Законом «Про судоустрій і статус суддів», до 1 січня 2011 р. строки для звернення особи з позовом про визнання протиправними податкових повідомлень-рішень становили один місяць.

З 1 січня 2011 р. набрав чинності ПК України (пункт 1 розділу XIX «Прикінцеві положення» Кодексу). Статтею 102 ПК України врегульовано питання застосування строків давності визначення податкових зобов'язань, які становлять 1095 днів.

Пунктом 56.18 ст. 56 ПК України встановлено, що з урахуванням строків давності платник податків має право оскаржити в суді податкове повідомлення-рішення або інше рішення контролюючого органу про нарахування грошового зобов'язання у будь-який момент після отримання такого рішення.

Зі змісту зазначеної законодавчої норми, з урахуванням вимог ст. 102 ПК України, випливає, що платник податків може звертатися до суду з вимогою щодо протиправності податкового повідомлення-рішення протягом 1095 днів з моменту отримання такого рішення. Відповідна правова позиція відображена в інформаційному листі Вищого адміністративного суду України від 10 лютого 2011 р. № 203/11/13-11. Отже, із 1 січня 2011 р. строк звернення платників податків до адміністративного суду з позовом про оскарження податкових повідомлень-рішень становить 1095 днів¹.

Зазнала також змін норма ст. 100 КАС України, яка регламентує наслідки пропуску строків звернення до адміністративного суду. Так, новелою стало те, що адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, про що постановляється ухвала. Тобто на сьогодні суд не поновлює строк звернення із позовною заявою до суду, проте може постановити ухвалу про визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, натомість раніше в разі наявності поважних причин пропуску строку суд постановляв ухвалу про поновлення строку звернення до суду.

При цьому в разі відсутності поважних причин пропуску строку суд залишає адміністративний позов без розгляду.

Значних змін також зазнав порядок розгляду питання про дотримання або пропуск строку звернення до суду. Згідно з ч. 2 ст. 100 КАС України по-

¹ Див.: Лист Вищого адміністративного суду України від 5 липня 2011 р. № 945/11/13-11.

зовна заява може бути залишена без розгляду як на стадії вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі без проведення судового засідання, так і в ході підготовчого провадження чи судового розгляду справи.

Тобто суд може на будь-якій стадії, встановивши факт пропуску строку звернення до суду, залишити позов без розгляду. У зв'язку із запровадженням такої новели позивачам необхідно значно уважніше ставитись до питання дотримання цього строку та в разі його пропуску зазначати поважні причини цього, що підтверджені належними доказами, одразу при зверненні з позовом до суду. Адже повідомити в подальшому суд про наявність таких причин стане неможливо в разі, якщо суд на стадії вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі без проведення судового засідання постановить ухвалу про залишення позову без розгляду.

На окрему увагу заслуговує визначення поняття «поважні причини» пропуску строку звернення до суду. На законодавчому рівні не регламентується, які причини є поважними, а які – ні, відповідно це зумовлює різні підходи та оцінку судами щодо цього питання. Наслідком цього є неоднакова судова практика щодо вирішення питання про залишення позову без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до суду.

На сьогодні можна виокремити 2 основні групи найпоширеніших причин пропуску строку звернення до суду: тривале листування позивачів з органом, який вчинив порушення, замість звернення до суду (щодо правовідносин, у яких не передбачений досудовий порядок вирішення спорів) та помилкове звернення до іншого суду з порушенням правил підсудності.

Щодо тривалого листування перед зверненням до суду слід зазначити таке. Позивачі, дізнавшись про порушене право, досить часто починають звертатись із листами, скаргами саме до органу, який вчинив порушення. Таке листування іноді триває роками та не призводить до відновлення порушених прав, у той час як строк звернення до суду вже минув, і позивач звертається до суду вже з його пропуском. Слід зазначити, що судова практика в такому випадку не є однаковою. Так, у справі № 2а-15976/11/2670 за позовом підприємства «А» до Управління державної виконавчої служби Головного управління юстиції у м. Києві ухвалою Окружного адміністративного суду м. Києва позовну заяву залишено без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до суду. Київський апеляційний адміністративний суд своєю ухвалою ухвалу суду першої інстанції залишив без змін. При цьому суди як першої, так і апеляційної інстанцій факт звернення позивача із листами до відповідача (позивач звертався із заявами та чекав на відповідь) не визнали поважними причинами пропуску строку звернення до суду та зазначили, що, звертаючись із листами, позивач не був позбавлений можливості звернутися до суду у встановлений строк за захистом своїх прав. Суд апеляційної інстанції також зазначив, що встановлення строків звернення до суду законом та судом передбачено з метою дисциплінування учасників адміністративного судочинства та своєчасного виконання ними

передбачених КАС України та іншими законами процесуальних дій. Інститут строків в адміністративному процесі сприяє досягненню юридичної визначеності у публічно-правових відносинах, а також стимулює учасників адміністративного процесу добросовісно ставитися до виконання своїх обов'язків. Ці строки обмежують час, протягом якого такі правовідносини можуть вважатися спірними.

Аналогічного висновку дійшов Київський апеляційний адміністративний суд у справі № 2а-2058/11/2670, вказавши, що заявник, не отримавши відповідь на скаргу, помилково вважає непропущеним строк звернення до суду, оскільки його перебіг розпочався саме з моменту, коли позивач дізнався про порушене право, а не з моменту, коли отримав останню відповідь на лист.

Разом з тим іншого висновку Київський апеляційний адміністративний суд дійшов в аналогічній справі № 2а-5124/11/2670, за матеріалами якої перебіг строку суд апеляційної інстанції обліковує саме з дати закінчення місячного строку розгляду останнього листа позивача. Суд зазначає, що позивачка, дізнавшись про порушене право, починаючи з березня 2009 р. зверталась із листами до відповідача з вимогою відновити її порушене право, останній лист позивачкою було надіслано 18 січня 2011 р. Проте суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що звернувшись до суду 6 квітня 2011 р., позивачка не пропустила строк звернення, оскільки його перебіг обчислювався з моменту спливу місяця після надходження останнього звернення.

Іншого висновку дійшов Вищий адміністративний суд України в ухвалі від 16 травня 2013 р. у справі № К/9991/89327/11, де було зазначено, що позивач дізнався про порушене право 29 січня 2010 р. – з моменту вчинення виплати. Натомість позивач до суду одразу не звернувся, а розпочав листування з відповідачем. Разом з тим посилання позивача на останню відповідь відповідача від 18 серпня 2011 р. як на підставу того, що строк звернення до суду не було пропущено, є безпідставними, оскільки про порушене право позивач дізнався значно раніше, а не з вищезазначеного листа. Відтак – позовна заява була залишена без розгляду судом правомірно. Аналогічного висновку дійшов суд апеляційної інстанції в ухвалі від 14 травня 2013 р. у справі № 2а-17966/12/2670.

Таким чином, можна дійти висновку, що зараз на практиці існують різні підходи при визнанні чи невизнанні поважними причин пропуску строку звернення до суду в разі листування позивача з приводу порушеного права, що мало місце перед зверненням до суду, оскільки в одних випадках такі причини визнаються поважними, в інших – ні.

Другою поширеною причиною пропуску строку звернення до суду є помилкове звернення позивачів до іншого суду. Так, позивачі досить часто, неправильно визначаючи підсудність, звертаються до іншого суду, який закриває провадження у справі або відмовляє у його відкритті. За цей час строк звернення до адміністративного суду спливає. Щодо поважності таких причин пропуску строку звернення в судовій практиці також існують неоднакові підходи.

Так, Вищий адміністративний суд України в ухвалі від 13 жовтня 2011 р. у справі № К/9991/6004/11 дійшов висновку, що звернення позивача до іншого суду в порядку цивільного судочинства не перешкоджало позивачу звернутись у встановленому порядку до адміністративного суду в передбачений законодавством строк, а тому такі причини пропуску строку не можуть бути визнані поважними. Законодавство щодо юрисдикції адміністративних судів з 2009 р. не змінювалось та є сталим в цій частині, а відтак – відсутня будь-яка невизначеність, яка могла б позбавити позивача можливості правильно визначити підсудність справи. Отже, допущення позивачем помилки щодо підсудності не може бути поважною причиною для поновлення строку звернення до суду.

Аналогічного висновку дійшов Київський апеляційний адміністративний суд в ухвалі від 26 березня 2013 р. у справі № 826/1680/13-а, зазначивши, що у позивача були відсутні перешкоди звернутись до адміністративного суду, а тому його звернення спочатку до районного суду в порядку цивільного судочинства не є поважною причиною пропуску строку. Крім того, суд зазначив, що під поважними причинами слід розуміти лише ті обставини, які були чи об'єктивно є непереборними, тобто не залежать від волевиявлення особи, що звернулась із адміністративним позовом, пов'язані з дійсно істотними обставинами, перешкодами чи труднощами, що унеможливили своєчасне звернення до суду. Такі обставини мають бути підтверджені відповідними та належними доказами.

Натомість іншого висновку дійшов Вищий адміністративний суд України в ухвалі від 5 квітня 2012 р. у справі № К/9991/38816/11, зазначивши, що недостатня кваліфікація, в результаті якої позивач спочатку з порушенням правил предметної підсудності помилково звернувся до районного суду, не може бути перешкодою для реалізації права позивача на звернення до суду для захисту своїх прав, а тому ухвала про залишення позову без розгляду підлягає скасуванню.

Проаналізувавши викладене, можна дійти висновку про те, що існування питань, чітко не регламентованих законодавчо, зокрема щодо «поважності причин пропуску строку звернення до суду», призводить до різної оцінки судами ідентичних обставин справ та породжує неоднакове застосування норм адміністративного законодавства. Разом з тим неухважність сторін до строків звернення до суду стає перешкодою на шляху захисту їх порушених прав з боку суб'єктів владних повноважень.

КЛОЧКОВА Н. Окремі питання строків звернення до адміністративного суду та поважність причин їх пропуску.

У статті аналізуються окремі аспекти поняття строку звернення до суду та поважності причин його пропуску. На підставі аналізу судової практики визначено можливі шляхи застосування цього поняття та підходи при визначенні поважності причин пропуску строку звернення до суду. Зроблено висновки про те, що для забезпечення однаковості судової практики необхідна більш чітка законодавча регламентація окремих понять.

Ключові слова: строк звернення до суду, адміністративне судочинство, поважні причини пропуску строку, загальний та спеціальний строк, судова практика.

КЛОЧКОВА Н. Отдельные вопросы сроков обращения в административный суд и уважительность причин их пропуска.

В статье анализируются отдельные аспекты понятия срока обращения в суд и уважительность причин его пропуска. На основании анализа судебной практики определены возможные пути применения этого понятия и подходы при определении уважительности причин пропуска обращения в суд. Сделан вывод о том, что для обеспечения одинаковой судебной практики необходимо более четкое законодательное регулирование отдельных понятий.

Ключевые слова: срок обращения в суд, административное судопроизводство, уважительные причины пропуска срока, общий и специальные сроки обращения в суд.

KLOCHKOVA N. Some issues of limitation terms in the administrative court and valid reasons their passes.

This article analyzes some aspects of the concept of limitation going to court and valid reasons it passes. Based on the analysis of judicial practice, the possible ways of applying the concept and approach in determining valid reasons skip to court. The conclusion is that for the dissemination of the same judicial practice a clearer legal regulation of specific concepts.

Key words: limitation of going to court, administrative proceedings, valid reasons for missing the term, the general and special term in administrative jurisdiction.