

УДК 347.922.1 : 347.938

*М. І. Смокович**суддя Вищого адміністративного суду України,
секретар Пленуму Вищого адміністративного суду України*

СТРОК ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Однією з проблем, із якою зіткнулося адміністративне судочинство, є застосування процесуального законодавства щодо строку звернення до суду та процесуальних строків в адміністративному судочинстві. Це питання обговорюється серед правників науковців та практиків, його вагомість та нагальність вирішення є значимими для правильного розв'язання адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин. Тому проблема "Строк звернення до адміністративного суду. Процесуальні строки в адміністративному судочинстві" стала однією з перших тематик науково-практичної конференції на тему: "Адміністративне судочинство. Окремі проблеми та напрямки вирішення", яка відбулася 25 листопада 2011 року в Національному університеті "Острозька академія".

На наш погляд, уже з назви цієї тематики виникає питання, чи є строк звернення до суду процесуальним строком. Тобто, зазначена проблема закладена в назві тематики. Саме особистим міркуванням щодо розв'язання проблемних питань у цій тематиці, аналізу чинного та нового законодавства щодо правого врегулювання цих проблем, впливу судової практики на вирішення цього питання присвячено це дослідження.

В адміністративному судочинстві загальні положення визначення строків звернення до суду та процесуальних строків містяться в главі 8 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Що ж стосується безпосередньо строків звернення до суду, то визначали та визначають їх, в тому числі й наслідки їх пропуску, статті 99 та 100 КАС України [2].

Уже з моменту започаткування адміністративного судочинства виникла проблема застосування строків звернення до суду під час вирішення адміністративних справ. Але ця проблема полягала лише щодо визначення справ (спорів), у яких можна було б застосовувати строки звернення до суду, встановлені статтею 99 КАС України, а в яких ні, тобто інші строки ніж встановлені цією нормою. Крім того, ще проблема полягала в застосуванні статті 100 КАС України, за якою порушення строку звернення до суду було підставою для відмови в позові якщо на цьому наполягали сторони і не було поважних причин для поновлення цих строків.

Пленум Вищого адміністративного суду України частково розв'язав зазначені питання постановою від 06 березня 2008 року № 2 "Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ", зокрема пунктами 13, 14 цієї постанови були дані такі рекомендаційні роз'яснення: "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

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

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" [10].

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

Після внесення Законом України від 7 липня 2010 року №2453-VI змін до статті 100 КАС України, до статей 106, 107 КАС України означені проблеми загострилися [11]. Строк звернення до суду був зменшений, наслідки пропуску строку звернення до суду стали іншими (у разі пропуску строку без поважних причин замість відмови в позові суди повинні залишати позовну заяву без розгляду), підстави та порядок вирішення питання щодо поновлення строку звернення до суду також змінилися. І в судовій практиці адміністративних судів та в правовій науці виникло безліч непорозумінь, міркувань, доводів, обґрунтувань, які були різними щодо застосування законодавства щодо строку звернення до суду під час розв'язання адміністративних спорів.

Зрозуміло, що у разі недосконалості закону в правовому регулюванні відносин починають панувати висновки судової практики, а її правові приписи набирають юридичної сили.

"... Каждый акт суда, связанный с применением права к конкретному жизненному случаю, – значав С. С. Алексеев, – это крупицы опыта, из суммы которых складывается практика. Со временем в отношении однотипных, повторяющихся ситуаций, тех, или иных категорий дел этот опыт проверяется жизнью, обогащается, становится устойчивым, обобщается в актах вышестоящих судебных ... органов..." [4]. Тобто, судова практика – це є живий організм, який здатен змінюватись, розвиватись і так далі.

Зрозуміло, що таке становище не задовольняє суддів та суди, тому що вони хочуть стабільної, єдиної, усталеної, законної практики, але на жаль, праввідносини змінюються, закон є недосконалим, є судді, які по іншому тлумачать закон, по різному його застосовують, оскільки мають різні думки та право на це. Тому й виникають в адміністративному судочинстві

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

проблеми щодо однакової судової практики застосування строків звернення до суду. З метою подолання такого становища необхідно в більш широкому колі науковців на практиків юристів шукати єдине бачення, розуміння та розв'язання досліджуваного питання.

Із моменту започаткування адміністративного судочинства питання строків звернення до суду врегульовано статтею 99 КАС України, яка є загальною нормою з цього питання в адміністративному судочинстві. Крім того, ця стаття за своєю повнотою є бланкетною, оскільки дозволяє питання строку звернення до адміністративного суду врегульовувати іншими законами. Зокрема, відповідно до частини першої статті 99 КАС України адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами. Крім того, зі змісту частини другої статті 99 КАС України, в якій визначено, що для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, впливає, що положення в інших законах щодо строків звернення до суду мають пріоритет над приписами статті 99 КАС України. Тобто в разі, якщо за певною категорією справ законом передбачено інший строк звернення до суду, ніж у КАС України, то застосовуються приписи, які встановлені законом [2].

Однак слід повернутися до визначення поняття строку звернення до суду. Виходячи з положень частини другої статті 99 КАС України, строком звернення до суду є установлений законодавством період часу, протягом якого особа має право звернутися до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів.

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

З метою порівняння зазначеного правового інституту з поняттям позовної давності необхідно навести її визначення, яке закріплено на законодавчому рівні. Так, частиною першою статті 256 Цивільного кодексу України 2003 року, яка має назву "Поняття позовної давності", встановлено, що позовна давність – це строк, у межах якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу [5]. Тобто якщо взяти вказане визначення строку позовної давності в цивільному законодавстві та змістовне наповнення частин першої та другої статті 99 КАС України, з яких випливає, що адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи, то звідси можна зробити лише один висновок, що строк звернення до суду в адміністративному судочинстві за своїм змістом і внутрішньою сутністю є аналогом інституту позовної давності, який належить до галузей матеріального права.

Підтвердженням такого висновку є приписи частини першої статті 233 Кодексу законів про працю, яка має назву "Строки звернення до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду за вирішенням трудових спорів", з якої випливає, що працівник може звернутися із заявою про вирішення трудового спору безпосередньо до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду в тримісячний строк з дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, а у справах про звільнення – у місячний строк з дня вручення копії наказу про звільнення або з дня видачі трудової книжки [6]. Зрозуміло, що правила цієї статті може бути використано під час розв'язання трудового спору в порядку цивільного судочинства, і хоча в

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

зазначеній нормі зазначено про строк звернення до суду, однак є зрозумілим, що йдеться про позовну давність.

Інший приклад. Відповідно до пункту 56.18 статті 56 Податкового кодексу України 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. У цьому разі мається на увазі оскарження в адміністративному суді рішення, тобто розв'язання спору, який впливає з публічно-правових відносин, і така справа повинна розглядатися в адміністративному суді з урахуванням строків давності. Тобто законодавець називає строк звернення до суду строком давності, який більше асоціюється зі словосполученням "позовна давність". Хоча вже в абзаці другому зазначеного пункту законодавець вживає поняття "строк звернення до суду" [7].

Також законодавець назвав позовну давність строком давності в статті 76 Закону України від 8 лютого 1995 року №39/95-ВР "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку", якою встановлено, що право на подання позову про відшкодування ядерної шкоди, заподіяної життю і здоров'ю особи, не обмежується строком давності [8]. У цій нормі щодо відшкодування цивільної шкоди, спір про яку повинен вирішуватися в цивільному судочинстві, строк звернення до суду законодавець назвав строком давності, як і в Податковому кодексі України, хоча останній регламентує публічні відносини.

Аналіз та синтез вищенаведеного вказує на те, що поняття "позовна давність" та "строк звернення до суду" за своїми змістом та суттю є аналогічними правовими поняттями.

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

Отже, строк звернення до суду в адміністративному судочинстві – це період часу, у межах якого особа може звернутися до адміністративного суду з позовною вимогою про захист своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічних відносин. Тобто право на судовий захист розглядається через право на позов, що наклало відбиток на його розуміння та його правову природу.

Питання щодо строків звернення до суду безпосередньо пов'язане з правом на судовий захист, реалізацією суб'єктивних прав, свобод та охоронюваних законом інтересів, стосується проблеми співвідношення таких понять, як "право на судовий захист", "право на звернення до суду", "право на позов", "право на пред'явлення позову", "право на задоволення позову", які на сьогодні залишаються предметом наукових дискусій.

Строк на звернення до суду слід визнати матеріально-правовим, оскільки він безпосередньо пов'язаний із реалізацією прав і свобод уповноваженої особи. Такий висновок можна зробити виходячи насамперед з того, що він суттєво відрізняється від інших строків, які містяться у процесуальному законодавстві, за суттю, правовим характером, нормативним закріпленням, наслідками пропуску, порядком поновлення тощо. Строк звернення до суду не перестає бути матеріально-правовим строком, незважаючи на те, що він міститься у процесуальному законодавстві.

Зазначена позиція підтверджується відповідним процесуальним законодавством. Так, глава 8 КАС України, яка має назву "Строки", складається з п'яти статей – з 99 по 103. З їх змісту видно, що статті 99 та 100 КАС України регламентують та встановлюють правила щодо строків звернення до суду та наслідків їх пропуску в адміністративному судочинстві. Щодо статей 101–103 КАС України, то ці норми

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

регламентують та встановлюють правила про застосування процесуальних строків. Саме частиною першою статті 101 КАС України визначено, що процесуальні строки – це встановлені законом або судом строки, у межах яких учиняються процесуальні дії. Стаття 102 КАС України "Поновлення та продовження процесуальних строків" визначає процедуру та порядок поновлення і продовження процесуальних строків, а стаття 103 цього Кодексу – порядок обчислення цього строку. Отже, за своєю конструкцією зазначену главу за номерною черговістю статей можна поділити на дві частини. Перша частина – це статті 99 та 100 КАС України, які визначають строк звернення до суду, та друга частина, яка складається зі статей 101, 102, 103 КАС України, які визначають поняття процесуальних строків та якими встановлено правила застосування процесуальних строків.

Аналіз та синтез зазначених статей вказує на те, що строк звернення до суду не є процесуальним строком, і за своїм змістом, правовою природою та внутрішньою суттю вказані строки – це різні правові інститути, оскільки процесуальний строк – це проміжок часу, протягом якого суд, сторони та інші учасники процесу повинні виконати певні процесуальні дії. Процесуальні строки встановлюються законом або судом.

Виходячи з викладеного, на наш погляд, помилковою є позиція окремих правників про те, що строк звернення до суду належить до процесуальних строків з тих мотивів, що положення про цей строк містяться в процесуальному законі, оскільки вважаємо цей строк є матеріально-правовим строком і він є аналогом позовної давності.

Крім того, звернення до суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів не є процесуальною дією, а конституційним правом особи. У той час, як уже зазначалося, процесуальний строк – це встановлений законом або судом строк для вчинення процесуальних дій. Подання позовної заяви

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

не є процесуальною дією, оскільки це одна з форм реалізації особою права на звернення до суду. Лише після надходження позовної заяви до адміністративного суду та отримання її суддею-доповідачем з'являється можливість до вчинення процесуальних дій судом та іншими особами, які беруть участь у справі, у визначені законом або судом процесуальні строки.

Вважаємо, законодавець розмістив положення про строк звернення до суду в Кодексі адміністративного судочинства України за відсутності Адміністративного кодексу як акта, який міститиме загальні норми матеріального публічного права, про прийняття якого вирішується питання. У ньому й буде визначено строки звернення до суду. Можливо, з метою однозначного та чіткого підходу до розкриття поняття про цей строк законодавець назве його позовною давністю. Тобто, на наш погляд, унесення положень про строк звернення до суду в процесуальному законодавстві є явищем тимчасовим, яке найближчим часом буде виправлено.

На наш погляд, підтвердженням зазначеної правової визначеності є Постанова Верховного Суду України (далі – ВСУ) від 16 травня 2011 року у справі фізичної до управління праці та соціального захисту населення про визнання протиправними дій та стягнення недоотриманої суми допомоги на оздоровлення. У цій справі ВСУ перегляд рішення Вищого адміністративного суду України щодо неоднакового застосування положень статті 99 КАС України та статті 268 ЦК України. Хочемо зауважити, що ВСУ переглядає рішення судів касаційної інстанції з підстав неоднакового застосування норм матеріального права. Отже, розглянувши таку справу, ВСУ юридично визначив, що строк звернення до суду, встановлений статтею 99 КАС України, є матеріально-правовим [2].

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

Крім того, ВСУ у зазначеній постанові вказав таке: "...позовна давність – це строк, у межах якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу, а адміністративний позов – звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах..." [12].

На наш погляд, ВСУ зазначеним правовим приписом підтвердив позицію науковців про те, що строк звернення до суду в адміністративному судочинстві не є процесуальним, а є аналогом позовної давності в цивільному судочинстві. Тобто, ці правові інститути по своїй правовій природі, внутрішній сутності та меті є однаковими.

Визначальним для можливості отримання судового захисту суб'єктивного права є з'ясування моменту початку перебігу строку звернення до суду. За загальним правилом, установленим частинами другою та третьою статті 99 КАС України, строк звернення до суду, якщо не встановлено інше законом, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Отже, виходячи з приписів указаної норми, початок перебігу строку звернення до адміністративного суду пов'язується, з одного боку, з об'єктивним моментом, тобто порушенням суб'єктивного права, а з другого боку, із суб'єктивним моментом, коли особа, яка звертається до суду, дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Якщо заявник доведе, що йому стало відомо про порушення свого права пізніше, перевага повинна надаватися суб'єктивному моменту. Таке вирішення питання видається справедливим, оскільки в разі, якщо уповноважена особа не знає про порушення свого права, то вона, відповідно, не може скористатися правом на судовий захист. А в другому

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

випадку вже владний орган чи особа можуть доводити, що про порушення права заявнику повинно було стати відомо раніше, ніж фактично. І якщо буде встановлено, що останньому не стало відомо про порушення його права через його ж халатність, строк звернення до суду починається з моменту, коли за обставинами справи йому повинно було стати відомо про цей факт [3].

У зв'язку з тим, що норми статті 99 КАС України за своїм наповненням є бланкетними, окремими законами пов'язується початок перебігу строку на звернення до суду за іншими обставинами, ніж уже наведені. Наприклад, відповідно до пункту 56.18 статті 56 Податкового кодексу України перебіг строку для оскарження в адміністративному суді податкового повідомлення-рішення починається від дня отримання платником податків цього повідомлення-рішення. Тобто в цьому випадку для встановлення початку перебігу строку звернення до суду необхідно суду встановити обставини про день отримання платником податків повідомлення-рішення.

Отже, на наш погляд, з викладеного випливає висновок про те, що суд під час вирішення питання про дотримання строку звернення до суду в адміністративному судочинстві повинен:

1) установити дату (час), коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, або в залежності від категорії справи інші обставини, наприклад, день отримання платником податків повідомлення-рішення, яке він оскаржує;

2) установити дату (час), коли особа звернулася до суду (подала позов до суду);

3) провести відрахування від визначеної дати (часу) в порядку зазначеному в пункті 1: шість місяців наперед до дати (часу), коли особа звернулася до суду;

4) з'ясувати, чи в межах передбаченого законодавством строку особа звернулася до суду.

З цього приводу в судовій практиці виникають проблеми та в окремих випадках, на нашу думку, суди помилково визначають строк звернення до суду (шість місяців) шляхом відрахування від дати надходження позовної заяви до суду шість місяців назад. Такий підхід не відповідає положенням частини другої статті 99 КАС України, з якої випливає, що для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Варто виокремити особливості визначення початку звернення до суду, які виникають у судовій практиці під час розв'язання спорів щодо соціальних виплат.

У більшості справ щодо зобов'язання виплат за соціальними законами є щомісячними і не обмежені в часі щодо їх виплат. Указані виплати нараховуються не поденно, а за відповідний місяць.

Наприклад, виплати за статтями 37, 39 Закону України "Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" нараховуються і виплачуються громадянам за відпрацьований або прожитий місяць на території радіоактивного забруднення, тобто вказані виплати не нараховуються щодня, а нараховуються та виплачуються після закінчення відповідного місяця за фактом вчинення дії (відпрацьованого місяця згідно з табелем обліку робочого часу за місяць

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

або прожитого на забрудненій території місяця). Ураховуючи те, що в цьому випадку строк звернення до суду починається з того часу, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення свого права, суди повинні виходити з того, що зазначені виплати є щомісячними, а тому до закінчення відповідного місяця особа не могла знати про порушення її права. Однак, на наш погляд, варто зазначити, що поняття "місяць виплати" та "початок строку звернення до суду" не пов'язані між собою. Початок строку звернення до суду пов'язаний лише з часом, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення свого права, а тому він не може обчислюватися з відповідної дати місяця, за який оспорується розмір виплати, оскільки особа могла отримати виплату, яка нарахована за вересень 2010 року, наприклад 15 січня 2011 року, тому шестимісячний строк звернення до суду щодо спору про розмір у разі такої виплати буде розпочинатися з указаної дати і закінчився 15 липня 2011 року (через 10 місяців після вересня 2010 року).

Варто зазначити, що визначення початку строку звернення до суду є одним із ключових питань для розв'язання спору. Тому встановлення таких обставин можливе лише в судовому засіданні. Загалом за теорією, у тому числі й процесуальним законодавством, суддя без проведення судового засідання, дослідження та оцінки доказів не може встановлювати обставини справи, у тому числі й обставини щодо початку строку звернення до адміністративного суду, зокрема обставини, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Отже, на наше переконання, помилковою є позиція окремих судів, які відповідно до статті 100 КАС України, без проведення судового засідання залишають позовну заяву без розгляду у зв'язку з пропуском строку

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

звернення до суду та без встановлення в судовому засіданні обставин щодо початку строку звернення до адміністративного суду, зокрема обставин, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, або обставин, за яких починається цей строк в іншій категорії справ адміністративної юрисдикції.

Варто зазначити, що наслідки пропуску строку звернення до суду, встановлені статтею 100 КАС України, можуть бути застосовані судом лише після з'ясування в судовому порядку обставин щодо поважності причин пропуску строку звернення до суду.

Законом України "Про судоустрій і статус суддів" внесено зміни до статей 99–100 КАС України, якими встановлено більш короткі строки для звернення до адміністративного суду з позовом та нові правові наслідки пропущення цих строків. Стаття 100 Кодексу в новій редакції передбачає, 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 поновлення строку суд постановляє ухвалу [11].

До внесення змін пропущення строку звернення до адміністративного суду було підставою для відмови у задоволенні адміністративного позову за наполяганням однієї зі сторін, крім випадку, коли суд визнає причину пропущення строку звернення до суду поважною. Слід відзначити, що зазначене також підтверджує позицію про те, що строк звернення до суду є аналогом строку позовної давності, оскільки наслідки їх пропуску мали однаковий наслідок під час розв'язання спору. Хоча нововведеннями законодавець встановив інший наслідок в адміністративному судочинстві в разі пропуску строку звернення до суду, але це не змінює раніше

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

визначеної позиції щодо аналогії понять "звернення до суду" та "позовна давність" за природою їх правового походження.

У судовій практиці виникло запитання: чи може суд після набрання чинності Законом України від 7 липня 2010 року 2453-VI "Про судоустрій і статус суддів" залишити позовну заяву без розгляду у разі пропущення строку звернення з адміністративним позовом за відсутності заяви про поновлення строку без проведення судового засідання та до відкриття провадження у справі?

Для відповіді на це запитання найбільш придатним є граматичний аналіз конструкції речення статті 100 КАС України. Підрядний умовний сполучник "якщо" вказує на те, що відсутність підстав для поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду за заявою про поновлення такого строку є необхідною умовою для того, щоб залишити позовну заяву без розгляду. Тобто для залишення адміністративного позову, поданого після закінчення встановленого строку, без розгляду необхідна двоєдина підстава: наявність заяви про поновлення строку звернення до адміністративного суду і відсутність підстав (поважних причин) для поновлення такого строку.

Якщо ж розглядати вимогу про залишення адміністративного позову, поданого з пропущенням установленого строку, як загальне правило, яке може бути застосоване у будь-якому випадку, крім випадку поновлення строку за заявою особи, тоді нормативна конструкція статті 100 КАС України повинна була б мати такий вигляд:

"Адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, крім випадків, коли суд за заявою особи, яка його подала, знайде підстави для поновлення строку, про що постановляється ухвала".

Однак формулювання чинної редакції статті 100 КАС України не дає підстав для ототожнення її за змістом із наведеною конструкцією.

Таким чином, граматичне тлумачення статті 100 КАС України дає можливість зробити висновок, що залишити позовну заяву без розгляду у разі пропусчення строку звернення з адміністративним позовом можна лише за результатами відмови у задоволенні заяви про поновлення строку.

Відповідно до частини другої статті 107 КАС України суддя відкриває провадження в адміністративній справі на підставі позовної заяви, якщо відсутні підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду чи відмови у відкритті провадження у справі. Отже, з урахуванням вимог статті 100 КАС України за відсутності заяви про поновлення пропущеного строку немає підстав для залишення адміністративного позову без розгляду.

Якщо, на думку суду, подаючи позовну заяву, особа пропустила строк звернення до адміністративного суду і не подала заяви про його поновлення, то положення КАС України дають можливість суду діяти в один із таких способів:

1) залишити позовну заяву без руху на підставі частини першої статті 108 і пункту 5 частини першої статті 106 КАСУ (відсутня заява про поновлення строку, яка є необхідною у такому випадку) і запропонувати особі подати заяву про поновлення строку;

2) якщо провадження у справі відкрито, включити під час розгляду справи питання про пропусчення строку до предмета доказування як таке, що має значення для правильного вирішення справи, і в разі встановлення того, що строк звернення до суду пропущено та заява позивача про поновлення строку не надійшла, – залишити позовну заяву без розгляду у

зв'язку з відсутністю у позивача процесуального права вимоги за пропуском строку звернення до суду.

Обидва ці способи відповідно до положень КАС України є допустимими та, на наш погляд, суди їх правильно використовують на практиці до часу більш чіткого врегулювання цього питання на законодавчому рівні.

Варто вказати, що, за пунктом 5 частини першої статті 106 КАС України, однією з вимог до оформлення позовної заяви передбачено в разі необхідності подання також заяви про поновлення строку звернення до адміністративного суду.

Слід вважати, що така необхідність є обов'язковою вимогою процесуального закону до форми позовної заяви, а не елементом реалізації права особи на звернення до суду із заявою або клопотанням, передбаченим статтею 49 КАС України (тому що до подання позову особа, котра його подає, не має статусу учасника адміністративного процесу). Зазначена вимога процесуального закону перебуває в прямій залежності від перебігу строку позовної давності і застосовується до форми позовної заяви виключно після його закінчення.

Відтак, подання позову з пропуском строку звернення до суду без заяви про його поновлення матиме наслідком залишення позовної заяви без руху на підставі частини першої статті 108 КАС України. Така ж позиція відображена в листі Вищого адміністративного суду України від 2 лютого 2011 року № 149/11/13-11 "Про особливості провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби", з якого випливає, що виходячи з того, що статтею 183³ Кодексу адміністративного судочинства України не визначено інше, правила статті 106 КАС України застосовуються і до випадків відсутності заяви про поновлення

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

пропущеного строку звернення з поданням податкового органу, що має розцінюватися як недолік подання, для усунення якого може бути надано строк у межах 24 годин, як визначено частиною третьою статті 183³ Кодексу [9].

Тому судова практика залишення суддею позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до суду без проведення судового засідання та з'ясування причин пропуску цього строку на підставі статті 100 КАС України є неприпустимою, суперечить процесуальному законодавству та не узгоджується з принципами адміністративного судочинства. Крім того, навіть якщо вважати, що з цих питань процесуальні норми є неоднозначними у трактуванні, колізійними, то за практикою Європейського суду з прав людини у таких випадках закон повинен трактуватися на користь заявника. Тому залишення без розгляду позовної заяви за правилами статті 100 КАС України без проведення судового засідання свідчить про порушення права на звернення до суду, права на допуск до судового захисту та про неналежний судовий захист.

На наш погляд, не заслуговують на увагу думки та позиції окремих правників про те, що у зв'язку із зміною законодавцем наслідків пропуску строку ці строки стали процесуальними строками. Наслідки пропуску строку вони є похідними, тобто пропуск строку звернення до суду та наслідки такого пропуску є окремим правовим інститутом, зміна якого не впливає та не руйнує природу та внутрішню сутність строку звернення до суду.

Ускладнює досліджувану проблему висновок, який впливає з Рішення Європейського суду з прав людини по справі "Іліан проти Туреччини" (далі – Рішення Суду), з якого слідує, що правило встановлення обмежень до суду у зв'язку з пропуском строку звернення до

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

суду, повинно застосовуватися з певною гнучкістю і без надзвичайного формалізму, воно не застосовується автоматично і не має абсолютного характеру; перевіряючи його виконання, слід звертати увагу на обставини справи.

На наш погляд, такий висновок Європейського суду з прав людини підтверджує правильність нашого розуміння досліджуваної проблеми.

По-перше, за Рішенням Суду строк звернення до суду є правилом встановлення обмежень до суду, на наш погляд, заборонаю доступності до суду. Тобто у разі залишення без розгляду позовної заяви без проведення судового засідання фактично суд позбавляє особу на судовий захист.

По-друге, правило про пропуск строку звернення до суду не має абсолютного характеру і не повинно застосовуватися автоматично, тобто навіть у разі пропуску строку звернення до суду без відповідних додаткових обґрунтувань суд не може його застосувати.

По-третє, застосування правила пропуску строку звернення до суду залежить від обставин справи. Під цим, на наш погляд, розуміється вагомість права, про захист якого особа звернулася до суду.

Отже, виходячи з аналізу наведеного висновку Рішення суду шляхом синтезу, на наш погляд впливає висновок, що вищенаведені обставини можна встановити лише в судовому засіданні.

Відтак, установлення законодавцем правил вирішення питання щодо пропуску звернення до суду, на наш погляд, погіршує становище позивача порівняно з іншими видами судочинства, оскільки в цивільному та господарському судочинстві пропуск строку позовної давності не є підставою для не допуску особи до суду (залишення без розгляду позовної заяви), а незалежно від цього провадження у справі відкривається і справа розглядається по суті. Щодо пропуску строку позовної давності, то він у

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

згаданих видах судочинства є лише підставою для відмови в задоволенні позову.

Такі ж положення містилися в статті 100 КАС України до її зміни Законом України від 7 липня 2010 року № 2453-VI "Про судоустрій і статус суддів", який набрав чинності 30 липня 2010 року. Зокрема, статтею 100 КАС України було передбачено, що пропущення строку звернення до адміністративного суду є підставою для відмови в задоволенні адміністративного позову за умови, якщо на цьому наполягає одна із сторін. Позовні заяви приймаються до розгляду адміністративним судом незалежно від закінчення строку звернення до адміністративного суду.

За судовою практикою та положеннями статті 100 КАС України до внесення змін Законом України від 7 липня 2010 року № 2453-VI "Про судоустрій і статус суддів" суд перед тим, як застосувати положення цієї статті про відмову в позові з підстав пропуску строку звернення до суду без поважних причин, був зобов'язаний установити, чи порушено право, про захист якого позивач звертається до суду.

Аналогічні приписи містяться в статті 267 Цивільного кодексу України від 16 січня 2003 року № 435-IV [5].

Аналіз наведеного та судової практики свідчить про те, що досліджуване питання у всіх видах судочинства (адміністративному, господарському та цивільному) було уніфікованим і діяло за такою формулою:

- подається позовна заява;
- відкривається провадження;
- розв'язується спір по суті з в'ясненням питання про порушення права, про захист якого порушується питання у позовній заяві;

- у разі клопотання відповідача про відмову в позові за пропуском строку звернення після встановлення, що право порушено, вирішується питання про відмову в позові з цієї підстави.

У зв'язку із застосуванням такої формули під час з'ясування обставин у справі та розв'язання спору судове рішення в адміністративній справі було лакмусом щодо діяльності суб'єктів владних повноважень, оскільки незалежно від пропуску строку звернення до суду та відмови з цієї підстави у задоволенні позову судове рішення містило висновки про те, чи порушено право позивача, про захист якого він зазначав у позовній заяві, та чи відповідно до Конституції та законів України діяв суб'єкт владних повноважень.

Однак законодавець внесенням змін до статей 100 та 107 КАС України змінив зазначену формулу, яка на сьогодні є такою:

- подається позовна заява;
- у разі наявності заяви про поновлення строку на звернення до суду вирішується питання про її розгляд;
- у разі відмови в задоволенні заяви про поновлення строку на звернення до суду позовна заява залишається без розгляду;
- лише в разі поновлення строку на звернення до суду відкривається провадження у справі;
- розв'язується спір по суті з в'ясненням питання про порушення права, про захист якого ставиться питання у позовній заяві.

На наш погляд, такими змінами законодавець скасував один із пріоритетів адміністративного судочинства, так як в інших видах судочинства спір розв'язується по суті, і лише за наявності порушеного права позивача суд може застосувати порушення строків позовної давності для відмови в позові. Хоча, можливо, законодавець у такий спосіб хоче

приховати діяльність суб'єктів владних повноважень, які є відповідачами в адміністративній справі, за порушеними строками звернення до суду, оскільки за таким підходом по суті справа не вирішується і людина або громадянин не буде знати, чи порушено її право суб'єктом владних повноважень, якщо суд за їх заявою не поновить строк на звернення до суду та залишить позовну заяву без розгляду ще до відкриття провадження у справі. Крім того, якщо суд залишить позовну заяву без розгляду, то, звісно, провадження у справі не відкриє, чим відмовить особі в допуску до судового захисту.

Тобто після сплину строку звернення до суду виникає ситуація, коли особа, права і свободи якої гарантовані Конституцією України та міжнародними договорами, не може отримати судового захисту. Тому для визначення строків звернення до суду (строків судового захисту права) у публічній справі не можна, на наш погляд, застосовувати римську конструкцію "Iura scripta vigilautibus sunt" (закони писані для тих, хто не спить). З цього приводу слід навести слова М. Г. Масевича, який при розгляді проблем позовної давності наголосив на тому, що боржник, який знає про свій обов'язок, але відмовляється від його виконання, посилаючись на пропуск позовної давності, піддає себе справедливому докору у недопропорядній поведінці. Особи, які турбуються про свою репутацію, авторитет у підприємницькій діяльності і бажають зберегти свої зв'язки з контрагентами, не будуть вимагати застосування давності проти законних вимог кредитора і клієнта. Видається, що таким "боржником" у цьому випадку повинна бути держава, її органи та посадові особи, які призначені в силу статті 3 Конституції України визначати та спрямовувати свою діяльність, виходячи із прав і свобод людини та їх гарантій [3].

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

Із викладеного випливає висновок про те, що встановлення законодавцем такого правового інституту, як строк звернення до суду та залишення позовної заяви без розгляду ще до відкриття провадження у справі у зв'язку з пропуском строку звернення до суду, тягне такі наслідки:

- порушується право на судовий захист;
- порушується принцип доступності до суду;
- установлений порядок вирішення питання про поновлення строку

звернення до суду за заявою позивача до відкриття провадження у справі без з'ясування обставин справи по суті має наслідком відсутність можливості перевірки діяльності суб'єктів владних повноважень на відповідність Конституції та законам України;

- адміністративне судочинство спрямовано на захист прав, свобод та інтересів фізичних 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 владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ та повинно мати відповідні пріоритети перед іншими видами судочинства, але таким підходом розв'язання спорів ускладнюється, і право на допуск до судового захисту в інших видах судочинства є більш пріоритетним, хоча повинно бути навпаки.

Хочеться висловити впевненість у тому, що законодавець поспішно вніс такі зміни в адміністративне судочинство – без врахування викладеного та не з метою приховати діяльність суб'єктів владних повноважень від судового контролю. Для розв'язання цієї проблеми законодавцю необхідно повернутися до старої редакції статті 100 КАС

▪ Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М. І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.

України з внесенням відповідних змін про те, що в задоволенні позову за пропуском строку звернення до суду можна відмовити лише після встановлення судом порушеного права позивача. У цьому разі такий судовий розгляд справи та судові рішення адміністративного суду буде доказом діяльності суб'єктів владних повноважень на її відповідність Конституції та законам України. Крім того, такий підхід буде уніфікованим для всіх видів судочинства та поставить в однакові умови сторін в адміністративному судочинстві зі сторонами в інших видах судочинства, і це зміцнить гарантії захисту суб'єктивних прав, оскільки пропонується вирішення питання про їх захист не до, а внаслідок судового розгляду справи.

На сьогодні Верховною Радою України прийнято Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень адміністративного судочинства" (на час дослідження Закон не діє і не чинний), яким статтю 100 КАС України викладено в такій редакції: "Стаття 100. Наслідки пропущення строків звернення до адміністративного суду

1. 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.

2. Позовна 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".

Аналіз зазначених приписів свідчить про те, що особу (позивача) може бути не допущено до судового захисту якщо в матеріалах справи суд не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними і це суду дозволено зробити без проведення судового засідання. На наш погляд, законодавець таким підходом ще більше затягує розв'язання досліджуваної проблеми на відповідність європейським стандартам судового захисту. Надії покладаємо на інші законопроекти, зареєстровані у Верховній Раді України, за якими пропонується уніфікувати питання визначення, порядку розгляду, наслідків пропущення строку звернення до суду з господарським процесуальним та цивільним процесуальним кодексами.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36. – Ст. 446.
3. Білоусов Ю. В. Строк звернення до суду як передумова права на судовий захист у справах адміністративної юрисдикції / Ю. В. Білоусов// Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 1-2 (9-10). – С. 145-149.
4. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М. : Изд-во "БЕК", 1995. – 311 с.
5. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст.461.

6. Кодекс законів про працю України від 19 грудня 1971 року № 149 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток № 50. – Ст. 375.
7. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Ст. 3248.
8. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 8 лютого 1995 року №39/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 12. – Ст. 81.
9. Про особливості провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби : Лист Вищого адміністративного суду України від 2 лютого 2011 року № 149/11/13-11 // http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1705&fp=21.
10. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 року № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 2.
11. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.
12. Постанова Верховного Суду України від 16 травня 2011 року // Архів Орджонікідзевського районного суду м. Маріуполя Донецької області.

Смокович М. І.

Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві

Стаття присвячена розв'язанню проблем щодо застосування судами строків звернення до суду під час вирішення спорів, які впливають з публічно-правових відносин. Обґрунтовується висновок, що строк звернення до суду в адміністративному судочинстві за своїм змістом і внутрішньою сутністю є аналогом матеріально-правового інституту позовної давності. Пропонується уніфікувати питання визначення, порядку розгляду, наслідків пропущення строку звернення до адміністративного суду з господарським процесуальним та цивільним процесуальним кодексами

Ключові слова: адміністративне судочинство, строк звернення до суду, позовна давність, процесуальний строк, залишення позову без розгляду, право на судовий захист

Смокович М. И.

Сроки обращения в суд в административном судопроизводстве

Статья посвящена разрешению проблем применения судами сроков обращения в суд. Обосновывается вывод, что срок обращения в суд в административном судопроизводстве по своему содержанию и внутренней сущности является аналогом материально-правового института исковой давности. Предлагается унифицировать вопрос определения, порядка рассмотрения и последствий пропуска срока обращения в административный суд с хозяйственным процессуальным и гражданским процессуальным кодексами

Ключевые слова: административное судопроизводство, срок обращения в суд, исковая давность, процессуальный срок, оставления иска без рассмотрения, право на судебную защиту

Smokovych M. I.

Term of limitation in administrative legal proceedings

The article is devoted to the problem of judicial implementation of terms of limitation in administrative legal proceedings while handling public-law cases. The conclusion is made that the term of court in administrative proceedings in its content and the inner nature is analogous to the material legal institution of the limitation. It is proposed to unify a matter of definition, review order and the consequences of missing the term treatment in the Administrative Court to the economic procedural and civil procedural codes

Key words: administrative legal proceedings, term of recourse to the administrative court, limitation of actions, setting a claim aside, access to justice