

## УЗАГАЛЬНЕННЯ

### практики застосування ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства України

Наявність інституту строків звернення до суду в адміністративному праві полегшує встановлення судами об'єктивної істини у справі, тим самим 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. 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, невтрачених 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 в 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 адміністративного суду встановлюється місячний строк, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень. 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. 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, 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. 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 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. 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 судом 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 чи судочинства. 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 № 456/2778/13-а провадження № 2-а/456/16/2014 за адміністративним позовом Маков'яка І.П. до управління Пенсійного фонду України в м. Стрию та Стрийському районі Львівської області про визнання протиправною бездіяльності суб'єкта владних повноважень за зобов'язання вчинити дії ухвалою Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 31.03.2014 року позовну заяву залишено без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до суду, оскільки позивач подав останню заяву до відповідача про здійснення перерахунку його пенсії за віком відповідно до розрахунку, здійсненого програмою "Пенсійний калькулятор", згідно документів, які є в матеріалах пенсійної справи № 135118 станом на 16.06.2008 року, 23.11.2012 року, відповіді на заяву не отримав. При цьому суд першої інстанції факт звернення позивача із

листами до відповідача (позивач звертався із заявою та чекав на відповідь) не визнав поважними причинами пропуску строку звернення до суду та зазначив, що адміністративний позов до суду подано 28.05.2013 року, тобто з пропуском шестимісячного строку, а тому його слід залишити без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до суду. Ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 29.09.2014 року ухвалу Стрийського міськрайонного суду Львівської області скасовано та направлено справу для продовження розгляду. Суд апеляційної інстанції зазначив, що позивач звернувся до відповідача із заявою про перерахунок пенсії 23.11.2012 року, відповіді на вказане звернення в межах законодавчо встановлених строків не отримав (в матеріалах справи відсутні документи, які б підтверджували надсилання позивачу відповіді на заяву від 23.11.2012 року), відтак, звернувся до суду з адміністративним позовом 28.05.2013 року, тобто в межах шестимісячного строку звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів. З огляду на викладене, суд апеляційної інстанції прийшов до висновку про те, що судом першої інстанції належним чином не досліджено питання пропуску позивачем строку звернення до адміністративного суду з даним позовом, у зв'язку з чим такий прийшов до передчасного висновку про залишення адміністративного позову позивача без розгляду, чим фактично позбавив його можливості захистити свої права та інтереси, відповідно порушив його права на захист прав, свобод та інтересів і розгляд справи в адміністративному суді, гарантовані ст. 6 КАС України.

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. 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 за правилами цивільного судочинства або 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, Львівський апеляційний адміністративний суд в ухвалі від 18 березня 2014 року в справі № 876/11934/13 дійшов висновку, що суд першої інстанції не дослідив належним чином поважність пропуску звернення позивача до суду із позовом, дійшовши висновку, що звернення позивача у 2009 році в порядку цивільного судочинства до суду про оскарження рішення № 174 від 20 листопада 1990 року та перебування спору на розгляді в суді до 29 грудня 2012 року може бути визнано судом поважною причиною для поновлення строку звернення до суду. Суд першої інстанції не дослідив також питання, чи могла позивач раніше дізнатися про порушення своїх прав. Суд апеляційної інстанції прийшов до переконання, що позивач мала достатньо можливостей дізнатися про порушення свої прав значно раніше, ніж у 2009 році. 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 звернулася із адміністративним позовом, пов'язані з дійсно істотними обставинами, перешкодами чи труднощами, що унеможливили своєчасне звернення до суду та підтверджені відповідними та належними доказами. Обставини, на які покликається позивач, не є поважними причинами пропуску строку звернення до суду, оскільки не перешкождали зверненню до суду у встановлений строк. Строк звернення до суду пропущено з причин, які виникли з волі позивача, а, отже, не є поважними. Жодних належних та допустимих доказів поважності причин пропуску строку звернення до адміністративного суду, які б унеможлилювали і не залежали б від волі позивача своєчасно звернутися за судовим захистом, позивачем не надано та судом не знайдено. Відтак, постанову Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 03 вересня 2013 року скасовано, а позов Сидорак Г.М. до виконавчого комітету Моршинської міської ради залишено без розгляду.

Аналогічного висновку дійшов Львівський апеляційний адміністративний суд у справі № 876/8821/14 за позовом Іванціва В.М. до Сколівської міської ради Львівської області про скасування рішень, зазначивши, що прийняті рішення міської ради пройшли процедуру обговорення шляхом опублікування в ЗМІ, і жодним із мешканців міста Сколе не були оскаржені. Крім того, на адресу міської ради не надійшло жодної заяви, претензії чи інших заперечень стосовно прийнятих рішень, що свідчить про безумовну, добровільну згоду мешканців м. Сколе із умовами прийнятих рішень. А позивач звернувся до суду лише по спливу півтора року з моменту прийняття оскаржуваних рішень міської ради. Враховуючи, що позивач звернувся до суду 13.09.2012 року та не навів доказів поважності причин пропуску строку звернення до суду, суд апеляційної інстанції прийшов до висновку про те, що позовні вимоги про визнання незаконними та скасування рішень Сколівської міської ради необхідно залишити без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до суду. Відтак, постанову Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 11.08.2014 року в справі № 1320/56/2012 провадження № 2а/456/18/2014 скасовано, а позовну заяву Іванціва В.М. до Сколівської міської ради Львівської області залишено без розгляду.

Натомість іншого висновку дійшов Вищий адміністративний суд України в ухвалі від 05 квітня 2012 року в 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.

Так, відповідно до постанови Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 01.08.2014 року в справі № 456/1483/14-а провадження № 2-а/456/95/2014 за адміністративним позовом Чергавої Н.Б. до інспекції ДАБК у Львівській області про

визнання дій протиправними та скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення судом встановлено, що оскаржувана постанова № 7/8-ф/пз від 30.01.2014 року була вручена позивачу Чергавій Н.Б. в її магазині «Аркада» по вул. Майдан Ринок, 34 в м. Стрию лише 25.03.2014 року, що також підтвердив в судовому засіданні представник відповідача, а тому суд визнав, що позивач пропустила строк звернення до суду з адміністративним позовом з поважних причин, а тому такий підлягає поновленню. В апеляційному порядку дана постанова не оскаржувалася.

У справі № 9104/127360/12 Львівський апеляційний адміністративний суд 06 лютого 2013 року дійшов висновку, що суд першої інстанції при вирішенні справи за позовом Копець М.А. до управління Пенсійного фонду України в м. Стрию про зобов'язання нарахувати та виплатити підвищення до пенсії дитині війни правильно залишив без розгляду позовні вимоги за період з 01.01.2007 року по 20.04.2011 року, оскільки позивач звернувся до суду 20.10.2011 року та не навів жодних поважних причин пропуску строку звернення до суду. Відтак, постанову Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 08.02.2012 року в цій частині залишено без змін.

Аналогічного висновку дійшов Львівський апеляційний адміністративний суд у справі № 80770/12/9104 за позовом Буцерко А.М. до управління Пенсійного фонду України в м. Стрию та Стрийському районі Львівської області про зобов'язання нарахувати та виплатити підвищення до пенсії дитині війни, зазначивши, що суд першої інстанції правильно залишив без розгляду позовні вимоги позивача з 01.07.2011 року по 12.07.2011 року у зв'язку з пропуском строку звернення до суду, оскільки позивач звернулась до суду 12.01.2012 року та не навела жодних поважних причин пропуску нею строку звернення до суду. Відтак, постанову Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 16.02.2012 року залишено без змін.

Отже, за змістом процесуального закону поважними причинами визнаються лише такі обставини, які є об'єктивно непереборними, не залежать від волевиявлення особи, що оскаржує судові рішення та пов'язані з дійсними істотними перешкодами чи труднощами для своєчасного вчинення процесуальних дій, що підтверджені належними доказами.

Відтак, слід законодавчо регламентувати питання щодо «поважності причин пропуску строку звернення до суду», що усуне неоднакове застосування норм адміністративного законодавства та сприятиме формуванню єдиної судової практики.

**Суддя**

**Л.В.Гула**