



ГОЛОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

11/10-439

09.10.2015

Голові Вищого адміністративного
суду України

НЕЧИТАЙЛУ О.М.

Шановний Олександрє Миколайовичу!

Надсилаємо адресований Вам депутатський запит народного депутата України Денисенка В. І., оголошений на засіданні Верховної Ради України 9 жовтня 2015 року, для розгляду і надання відповіді автору запиту і Верховній Раді України у встановлений чинним законодавством 15-денний термін.

Додаток: депутатський запит на 7 арк. у 1 прим.

З повагою

В. ГРОЙСМАН



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

№ 81-15/109

«08» жовтня 2015 року

Голові
Вищого адміністративного суду
України
О.М. Нечитайлу

ДЕПУТАТСЬКИЙ ЗАПИТ

Щодо відновлення доступу до правосуддя та кваліфікації спорів про скасування податкових повідомлень-рішень як «майнові спори»

Шановний Олександрє Миколайовичу!

Під час здійснення мною повноважень народного депутата України до мене, як члена Комітету з питань правової політики та правосуддя, звернулися виборці із проханням відновити доступ до правосуддя під час захисту їх законних прав та інтересів в адміністративних судах стосовно позовів про скасування податкових повідомлень-рішень.

З набуттям чинності змін до Закону України «Про судовий збір» з 1 вересня 2015 року, змінилися підходи до сплати судового збору за звернення до адміністративних судів, значно загострилася проблема кваліфікації позовів про скасування податкових повідомлень-рішень як майнових позовів, що запроваджена Вищим адміністративним судом України шляхом підписання листа №165/11/13-12 від 18.01.2012 року. В свою чергу, це призвело до істотного збільшення розмірів судового збору, який позивач має сплатити для подання позову про захист своїх прав від порушень з боку держави. Більшість платників податків, не зможуть дозволити собі сплатити судовий збір за звернення до суду для захисту від свавілля державних фіскальних органів. А це в свою чергу обмежить доступ до правосуддя та можливості відновлення законних прав та інтересів в судовому порядку.

Як мені стало відомо, до Вищого адміністративного суду України з відкритим листом, що знаходиться за посиланням: http://jurblog.com.ua/wp-content/uploads/2015/08/VASU_sudovy_zbir.pdf, в якому було порушено питання застосування законодавства про сплату судового збору, вже звертався Гетманцев Данило Олександрович, доктор юридичних наук, професор Кафедри фінансового права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, який виклав свою науково-практичну точку зору.

Чинна редакція Кодексу адміністративного судочинства України не містить і ніколи не містила визначення поняття «ціна позову». Передусім це пов'язано з тим, що адміністративний суд в принципі не займається відновленням майнових прав, вартість яких можна було б оцінити та визначити саме як «ціна позову». Дане поняття притаманне цивільному судочинству, в межах якого і здійснюється захист майнових прав, а відповідні процесуальні закони містять чіткі норми, якими встановлюються зрозумілі правила обчислення ціни позову (стаття 80 Цивільного процесуального кодексу України, стаття 55 Господарського процесуального кодексу України). Натомість, Кодекс адміністративного судочинства таких правил не встановлює, навіть більше – даний процесуальний закон взагалі не оперує зазначеним поняттям.

Іншими словами, в Україні на даний час відсутня база обчислення судового збору за ставкою, передбаченою Законом №484-VIII. Безумовно, база обчислення є істотним елементом будь-якого обов'язкового платежу, а тому його відсутність фактично унеможлиблює визначення суми судового збору за майновими спорами взагалі.

Відповідно до частини другої статті 87 Кодексу адміністративного судочинства України розмір судового збору, порядок його сплати, повернення і звільнення від сплати встановлюються законом.

Європейський суд з прав людини неодноразово вказував, що норма може вважатися законом лише в тому випадку, якщо вона сформульована з достатньою точністю для того, щоб надати громадянину можливість регулювати свою поведінку: він повинен бути здатен, за потреби - за відповідної консультації - передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія (див., наприклад, §41 рішення у справі «Ліндон, Очаковські-Лоран і Жюлі проти Франції»)

Враховуючи те, що Закон про судовий збір в новій редакції визначає базою обрахування ставки судового збору за подання позову майнового характеру до адміністративного суду так звану «ціну позову», тоді як КАС України не містить чіткого і в достатній мірі точного визначення цього поняття, очевидно, що дане положення Закону не відповідає критеріям «закона», визначеним Європейським судом з прав людини.

Аналогічний висновок можна зробити і з національного законодавства, оскільки відповідно до статті 87 Кодексу адміністративного судочинства України розмір судового збору та порядок його сплати регулюються законом, тоді як закону, який би вичерпно регулював питання бази обчислення розміру судового збору з позовів майнового характеру до адміністративного суду немає.

Додатково зауважимо, що застосування аналогії закону, шляхом використання норм цивільного і господарського процесуального законодавства, в даному випадку також неможливо. ЦПК і ГПК закріплюють вичерпний перелік предметів спорів, в яких визначається «ціна позову», і для кожного з них визначають свої правила. Серед них лише відшкодування шкоди може бути предметом розгляду в адміністративному судовому процесі, і лише за умови дотримання вимог статті 21 КАС України.

Таким чином, до врегулювання питання визначення поняття «ціна позову» в адміністративному судочинстві, звернення до адміністративного суду з позовом майнового характеру не повинно оплачуватись судовим збором взагалі або оплачуватись в розмірі мінімальної заробітної плати. Ще раз наголошується, на рівні доктрини адміністративного судочинства ні про яке поняття «ціна позову» взагалі не може йти мови. Завданням адміністративного судочинства є відновлення прав у сфері публічно-правових відносин, а не відновлення майнових прав, що мають вартісну оцінку (стаття 2 КАС України).

Окрім того, звернемо увагу на усталену у правозастосовчій практиці помилкову кваліфікацію адміністративних позовів про скасування податкових повідомлень-рішень як «позовів майнового характеру». Ця кваліфікація ґрунтується на листі Вищого адміністративного суду України від 18 січня 2012 року №165/11/13-12, згідно з яким «звернені до суду вимоги про скасування рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень, безпосереднім наслідком яких є зміна складу майна позивача, є майновими».

Вище вже зазначалось, що функції суду при розгляді публічно-правових спорів мають свою специфіку. Адміністративний суд не вирішує спір про майнові або пов'язані з ними немайнові права, як це відбувається в межах цивільного судочинства.

Розгляд адміністративної справи полягає у здійсненні незалежного судового контролю за законністю дій публічної влади, правомірністю прийнятих нею рішень. Предметом спору в таких справах є питання відповідності рішень, дій або бездіяльності органу публічної влади вимогам закону, а не встановлення прав і обов'язків між позивачем і відповідачем стосовно певного майна. Проте, саме необхідність встановлення взаємних суб'єктивних прав і обов'язків кожного з учасників справи відносно певного об'єкту позову (майно, кошти, майнові права) і є найбільш очевидною ознакою майнового спору. Задоволення майнового спору призводить до відновлення порушених прав позивача на майно, внаслідок чого він отримує захист майнових прав.

Очевидно, що метою адміністративного судочинства не є відновлення порушених прав на майно. Завдання адміністративного суду вичерпно окреслені в статті 2 КАС України, і включають в себе виключно захист прав, свобод і інтересів приватних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень при здійсненні ними управлінських функцій. Публічно-правові відносини хоч і можуть опосередковано впливати на майновий стан, проте такий непрямий зв'язок не змінює кваліфікацію позову зі спору про правомірність дій органу публічної влади (які розглядаються в межах адміністративного судочинства) на спір про

захист прав на майно. Захист прав на майно знаходиться поза межами визначених процесуальним законом цілей адміністративного судочинства.

Згідно з рішенням Європейського суду з прав людини у справі «Феррадзіні проти Італії» податкові спори виходять за межі сфери цивільних прав та обов'язків, незважаючи на майнові наслідки, які вони створюють для платника податків (§29, №44759/98, ЄСПЛ 2001-VII).

Саме тому як в юридичній доктрині, так і в джерелах позитивного права України та інших країн світу адміністративні позови не розглядаються як «майнові спори». Хоча це і не виключає можливості за визначених законом умов розглядати вимоги майнового характеру. Наприклад, Кодекс адміністративного судочинства допускає можливість розгляду майнових вимог про відшкодування шкоди, завданої незаконними діями органів публічної влади, за умови, що вони заявлені «в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір» (стаття 21 КАС України). Схожий підхід міститься і в кримінальному процесі, норми якого так само не мають на меті відновлення майнових прав, проте, як і у випадку з КАС України, допускають за певних умов можливість задоволення майнових вимог про відшкодування шкоди, завданої вчиненням злочином.

Через наведені обставини поняття «позов майнового характеру» в рамках адміністративного судочинства не може ототожнюватись із захистом майнових прав, 4 передбачених цивільним законодавством. Для захисту цивільних прав законодавець встановив особливий цивільно-процесуальний порядок, який не передбачає здійснення судового контролю за законністю дій органів владних повноважень при здійсненні ними своїх владних управлінських функцій.

Відповідно, вбачається помилковим розглядати звернення особи до суду за захистом прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства як позов про захист майнових прав.

Додатково звернемо увагу на концептуальну помилку, закладену в наведеному вище листі Вищого адміністративного суду України. Так, в якості обґрунтування свого висновку про майновий характер спору про скасування податкових повідомлень-рішень суд послався на те, що «окремі рішення, прийняті суб'єктом владних повноважень, можуть породжувати підстави для змін майнового стану фізичної чи юридичної особи. Зокрема, реалізація таких рішень може призводити до зменшення або збільшення майна особи. Відповідно оскарження такого рішення спрямоване на захист порушеного права у публічно-правових відносинах з метою збереження належного особі майна.»

Використання в листі словосполучень «можуть породжувати» або «може призводити» по суті означає, що в даному випадку мова йде не про фактично порушені, а про оспорювані права на майно, тобто права, належність яких позивачу поставлена під сумнів суб'єктом владних повноважень шляхом прийняття відповідного рішення.

Як відомо, КАС України не передбачає можливості подання превентивних позовів, тобто позовів про захист права, яке лише може бути порушене в майбутньому. Статті 2 і 6 Кодексу чітко окреслюють, що право особи на звернення до суду пов'язується безпосередньо з фактом порушення її

суб'єктивних прав внаслідок рішення, дії або бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Тому кваліфікація позовів щодо оскарження податкових повідомлень-рішень як позовів про захист майнового права, яке за певних умов лише може бути порушене у майбутньому, є помилковим, адже такі права в межах адміністративного судочинства захисту не підлягають.

Відповідно до пункту 14.1.157 статті 14 Податкового кодексу України податкове повідомлення-рішення - письмове повідомлення контролюючого органу (рішення) про обов'язок платника податків сплатити суму грошового зобов'язання, визначену контролюючим органом у випадках, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами, контроль за виконанням яких покладено на контролюючі органи, або внести відповідні зміни до податкової звітності.

Тобто, саме по собі податкове повідомлення-рішення не є актом, який здійснює безпосередній вплив на права та обов'язки платника податків. В силу пункту 57.3 статті 57 Податкового кодексу України обов'язок платника податків сплатити визначену податковим повідомленням-рішенням суму зобов'язання пов'язується з датою отримання податкового повідомлення рішення або, у разі його оскарження, з днем набрання законної сили рішенням суду у справі про його оскарження.

Іншими словами, у справі про оскарження податкового повідомлення-рішення суд перевіряє законність рішення суб'єкта владних повноважень, яке є єдиною достатньою підставою для виникнення податкового зобов'язання платника. Враховуючи те, що захист прав, які потенційно можуть стати порушеними процесуальним законом, не допускається, фактично спір про оскарження податкового повідомлення-рішення зводиться до перевірки правильності дій контролюючого органу, а не до захисту майна.

Додатково нагадаємо, що на відміну від ЦПК і ГПК, в адміністративному суді не захищаються оспорювані права. Тобто виключно права, які були порушені з боку держави в особі суб'єкта владних повноважень.

Наведені обставини є додатковими аргументами на підтвердження помилковості висновку, покладеного в основу листа Вищого адміністративного суду України від 18 січня 2012 року №165/11/13-12 про майновий характер спорів з оскарження податкових повідомлень-рішень.

Також є неоднозначним здійснене головою Вищого адміністративного суду України посилання на рішення Європейського суду з прав людини у справі «Щокін проти України» як на підставу для висновку, що спір про оскарження податкового повідомлення-рішення є майновим спором.

Так, в листі Вищого адміністративного суду України №165/11/13-12 вказано, що за практикою Європейського суду з прав людини вимога про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень, яке впливає на склад майна позивача, у тому числі шляхом безпідставного стягнення податків, зборів, штрафних санкцій тощо, є майною.

Проте, це не відповідає дійсності, оскільки Європейський суд з прав людини ніколи не приймав рішень, в яких містились би висновки про майновий або немайновий характер вимог щодо визнання протиправним подібних рішень суб'єкта владних повноважень.

Більше того, як зазначалось вище, у справі «Феррадзіні проти Італії» Європейський суд прямо наголосив, що наявність в податковому спорі майнових наслідків не є підставою для віднесення його до сфери захисту цивільних прав і обов'язків. Тобто спір про законність дій податкових органів при винесенні податкових повідомлень-рішень так і залишається спором про захист порушених саме публічних [а не майнових] прав.

Конвенція з захисту прав людини і основоположних свобод виходить з широкого розуміння поняття «майно». За висновками Європейського суду з прав людини використане в Конвенції поняття «майно» має автономний характер і не обов'язково має відповідати цьому поняттю в національному законодавстві (§100 рішення у справі «Бейелер проти Італії», №33202/96). Тобто термінологія Конвенції не може автоматично застосовуватись при тлумаченні національного законодавства, а потребує відповідної адаптації.

Європейський суд з прав людини не розглядає і ніколи не розглядав вимоги про скасування податкових рішень як майнові вимоги. Насправді Суд лише зобов'язує державу при прийнятті будь-яких рішень також враховувати їх можливі майнові наслідки для платників податків. У випадку, якщо такі дії у подальшому можуть призвести до конфіскації майна приватних осіб, відповідні державні рішення мають розглядатись в контексті статті 1 Першого протоколу Конвенції, і саме на цьому наголошує Європейський суд з прав людини. Підміна цього найвищого обов'язку держави на банальну кваліфікацію типу позову, як то було зроблено в листі голови Вищого адміністративного суду України від 18 січня 2012 року, є простим наслідком нерозуміння державою своїх обов'язків перед суспільством. За Конституцією України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Ігнорування державою цих та багатьох інших конституційних гарантій в результаті і призвели до визнання Європейським судом з прав людини у справі «Щокін проти України» нашої країни порушницею своїх зобов'язань з Конвенції.

Повертаючись до питання кваліфікації позову як майнового або немайнового звернемо увагу, що вирішальним в цьому є суть обраного позивачем способу захисту порушеного права чи охоронюваного законом інтересу. Ключова відмінність позовів майнового характеру закладена в їх конфіскаційному характері – відновлення порушеного права полягає в фактичній сплаті позивачу коштів, передачі йому майна, відчуженні інших активів. У справах про захист оспорюваних прав захист здійснюється шляхом їх визнання за позивачем. В межах майнового спору предметом судової перевірки є питання наявності у позивача прав на майно, яке за певних причин перебуває у володінні, користуванні або в розпорядженні відповідача. У випадку задоволення позову, таке майно присуджується, передається або стягується на користь позивача. Вартість такого майна і складає так звану ціну майнового позову, яка є базою для обчислення судового збору. Натомість у випадку, якщо заявлені позовні вимоги стосуються виключно перевірки законності дії суб'єкта владних повноважень, і позивачем одночасно не ставиться питання про стягнення шкоди, як то передбачено статтями 21, 105

КАС України, такий позов не може вважатись майновим, а в разі його задоволення подальше виконання здійснюється в порядку, передбаченому для виконання рішень в немайнових спорах відповідно до Глави 7 Закону України «Про виконавче провадження».

З огляду на зазначене, відповідно до статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України» суб'єкти, яким адресовано депутатський запит, зобов'язані протягом 15 днів з моменту його одержання розглянути і дати письмову відповідь. Вмотивована відповідь на депутатський запит повинна бути надіслана народному депутату не пізніше як на другий день після розгляду звернення.

У зв'язку з вищевикладеним та керуючись наведеною нормою статті 15 Закону України «Про статус народного депутата України»,

ПРОШУ:

1. Відкликати лист Вищого адміністративного суду України від 18 січня 2012 року №165/11/13-12 як такий, що суперечить національному законодавству та міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

2. Про результати розгляду депутатського запиту повідомити мене у встановлений законодавством строк.

З повагою,

народний депутат України



В.І. Денисенко
(посв. № 109)