

Суб'єкт звернення: **Товариство з обмеженою**

Товариство з обмеженою відповідальністю		
«Д-М Київтранс»		
№	167	
« 11 »	11	2014

відповідальністю

«Д-М Київтранс»

код ЄДРПОУ 35080121;

адреса: 03148, м. Київ,

вул. Якуба Колоса, буд.6-Д, кв.46;

тел.(050) 219-23-10;

E-mail: dmkievtrans@mail.ru

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗВЕРНЕННЯ

**щодо офіційного тлумачення ст.7, ч.1 ст.31, ч.1 ст.42, ч.1 ст.43, ч.1 ст.44
Закону України «Про автомобільний транспорт» в системному зв'язку із
п.14 ч.1 ст.3 та ч.1, п.4 ч.2 ст.17 КАС України**

ТОВ «Д-М Київтранс» звертається до Конституційного суду України з метою забезпечення реалізації права на судовий захист своїх інтересів, у зв'язку із чим виникає необхідність в офіційному тлумаченні ст.7, ч.1 ст.31, ч.1 ст.42, ч.1 ст.43, ч.1 ст.44 Закону України «Про автомобільний транспорт» в системному зв'язку із п.14 ч.1 ст.3 та ч.1, п.4 ч.2 ст.17 КАС України.

Відповідно до ст.94 Закону України «Про Конституційний суд України» підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України є наявність неоднозначного застосування положень Конституції України або законів України судами України, іншими органами державної влади, якщо суб'єкт права на конституційне звернення вважає, що це може призвести або призвело до порушення його конституційних прав і свобод.

Підставою для цього конституційного звернення стала існуюча практика неоднакового застосування зазначених положень Закону України «Про автомобільний транспорт» та КАС України під час здійснення судочинства судами адміністративної та господарської юрисдикції в Україні щодо вирішення справ про оскарження рішень конкурсних комітетів по визначенню автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування та спорів з приводу укладання, виконання, припинення договорів про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування. Так, слід зазначити, що суди адміністративної та господарської юрисдикції приймають різні за змістом судові рішення, вважаючи в одних випадках, що ці справи мають розглядатись у порядку господарського судочинства, а в інших – у порядку, передбаченому КАС України, а тому визначають різний характер спірних правовідносин за однакових юридично значимих обставин.

У справах про оскарження рішень конкурсних комітетів по визначенню автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування суди по-різному надають характеристику повноваженням органам виконавчої влади та місцевого самоврядування, які виступають організаторами таких конкурсів.

Так, є випадки коли суди господарської юрисдикції визначили, що виступаючи організатором конкурсу органи виконавчої влади та місцевого самоврядування діяли як суб'єкти господарювання, а саме рішення комітету є підставою для укладання

господарського договору, тому такі справи підвідомчі господарським судам. Зокрема це підтверджується такими рішеннями як:

- постанова ВГС України від 19.01.2011 р. у справі №2-8/1364-2010 (ЄДРСР №13650449), за позовом ПП «Кримавтор» до виконавчого органу Сімферопольської міської ради про визнання протиправним і скасування рішень конкурсного комітету про визначення перевізників на маршрутах загального користування м. Сімферополя;
- постанова ВГС України від 06.04.2011 р. по справі № 55/210 (ЄДРСР №14924736), за позовом фізичної особи-підприємця до Чернігівської обласної державної адміністрації про визнання частково недійсним рішення конкурсного комітету Чернігівської обласної державної адміністрації з визначення перевізників на перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування.

Разом з тим є рішення з протилежною позицією, відповідно до якої органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, виступаючи організатором конкурсу діють як суб'єкти владних повноважень і при цьому реалізують свої владні функції у сфері транспорту, а тому дані справи слід розглядати в порядку адміністративного судочинства. Зокрема це підтверджується такими рішеннями як:

- постанова ВГС України від 14.12.2010 р. по справі №6/211-12/323/09 (ЄДРСР №13021434), за позовом фізичної особи-підприємця до Миколаївської обласної державної адміністрації про визнання частково недійсним рішення конкурсного комітету про визначення перевізників на перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування;
- ухвала ВАС України від 29.05.2014 р. по справі К/9991/19668/12 (ЄДРСР № 39185512), за позовом фізичної особи-підприємця до виконавчого комітету Старокостянтинівської міської ради Хмельницької області та конкурсного комітету про визнання частково протиправним та нечинним рішення конкурсного комітету про визначення перевізників на перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування.

Також неоднозначно суди адміністративної та господарської юрисдикції надають визначення договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, який укладається за наслідками конкурсу по визначенню автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування між його організатором та переможцем. Зокрема є рішення за якими договори про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування визначаються як господарські договори, а тому спори з питань укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання їх нечинними слід розглядати в порядку господарського судочинства. Це підтверджується:

- ухвалою ВАС України від 14.08.2014 р. по справі №К/800/46932/13 (ЄДРСР № 40174999), за позовом АТ «Антрацитівське автотранспортне підприємство №10918» до виконавчого комітету Антрацитівської міської ради Луганської області про внесення змін до договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування;
- ухвалою ВАС України від 03.04.2014 р. по справі №К/800/22191/13 (ЄДРСР № 38211929), за позовом фізичної особи-підприємця до виконавчого комітету Шепетівської міської ради Хмельницької області про визнання розірвання договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування в односторонньому порядку протиправним.

Разом з тим є рішення з протилежною позицією, відповідно до якої договір про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування є

адміністративним договором, а тому спори з питань укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання їх нечинними слід розглядати в порядку адміністративного судочинства. Це підтверджується:

- ухвала ВАС України від 16.07.2014 р. по справі №К/800/45683/13 (ЄДРСР № 39869999), за позовом фізичної особи-підприємця до виконавчого комітету Шепетівської міської ради Хмельницької області про визнання розірвання договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування в односторонньому порядку протиправним;
- ухвала ВАС України від 11.12.2012 р. по справі №К/9991/60354/12 (ЄДРСР №28077687), за позовом Головного управління промисловості та розвитку інфраструктури Донецької обласної державної адміністрації до фізичної особи-підприємця про розірвання договору на перевезення пасажирів.

Виходячи із наведеної судової практики неоднакового застосування ст.7, ч.1 ст.31, ч.1 ст.42, ч.1 ст.43, ч.1 ст.44 Закону України «Про автомобільний транспорт», п.14 ч.1 ст.3 та ч.1, п.4 ч.2 ст.17 КАС України (під час здійснення судочинства судами адміністративної та господарської юрисдикції в Україні щодо вирішення справ про оскарження рішень конкурсних комітетів по визначенню автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування та спорів з приводу укладання, виконання, припинення договорів про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування) зокрема призводить до порушення принципу спеціалізації судів загальної юрисдикції, який закріплений у ч.1 ст.125 Конституції України, що ставить під ризик права суб'єкта звернення на своєчасний, справедливий судовий розгляд справи належним судом. Так, практична необхідність в тлумаченні норм права викликана тим, що:

по-перше, суб'єкт звернення є учасником адміністративного процесу (3-ю особою яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору) з оскарження рішення конкурсного комітету з визначення перевізника на маршруті загального користування в м. [redacted] проведеного 21-30 серпня 2013 року, переможцем якого він є, а організатором якого виступив Департамент транспортної інфраструктури виконавчого органу [redacted] міської ради (КМДА). Це зокрема підтверджується ухвалою Окружного адміністративного суду м. [redacted] від 27.09.2013 р. по справі № [redacted] (ЄДРСР № [redacted]) та ухвалою ВАС України від 23.10.2014 р. по справі № [redacted] (ЄДРСР №41088385).

по-друге, у суб'єкта звернення виникла необхідність у судовому оскарженні рішень Департаменту транспортної інфраструктури виконавчого органу [redacted] міської ради (КМДА) про одностороннє розірвання договорів про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування. Так, зокрема суб'єкт звернення звернувся до Окружного адміністративного суду м. [redacted] з двома відповідними адміністративними позовами, але суд під час вирішення питання про відкриття провадження за тотожними позовами постановив різні ухвали:

- ухвалою суду від 23.10.2014 р. по справі № [redacted] (ЄДРСР №41047097) відмовлено у відкритті провадження про визнання розірвання договору № [redacted] про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування в м. [redacted] від 17.09.2013 р. протиправним, оскільки на думку суду даний договір є господарським, а тому справу слід розглядати в порядку господарського судочинства;
- ухвалою суду від 27.10.2014 р. по справі № [redacted] (ЄДРСР №41115006) відкрито провадження про визнання розірвання договору № [redacted] про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування в м. [redacted] від 17.09.2013 р. протиправним, а тому суд

визначив публічно-правовий спір з приводу виконання та припинення адміністративного договору.

Під час звернення до суду адміністративної юрисдикції з позовом про оскарження рішення про одностороннє розірвання договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування суб'єкт звернення виходив з того, що повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування по забезпеченню організації пасажирських перевезень на міських автобусних маршрутах загального користування є виключно адміністративними і не можуть носити господарсько-правовий характер з наступних нижчевикладених підстав.

1. Відповідно до положень ст. 7 Закону України «Про автомобільний транспорт» (надалі - Закон № 2344-III) забезпечення організації пасажирських перевезень на міських автобусних маршрутах загального користування покладається на виконавчий орган сільської, селищної, міської ради відповідного населеного пункту, а на міжміських та приміських автобусних маршрутах загального користування, які не виходять за межі території області (внутрішньообласні маршрути), - на Раду міністрів Автономної Республіки Крим чи обласні держадміністрації.

Зазначені повноваження виконавчого органу сільської, селищної, міської ради кореспондуються із повноваженням, зазначеними у п.п.10 та 12 п. "а" ч.1 ст.30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а повноваження держадміністрацій – із п.2 ст.20 Закону України «Про місцеві державні адміністрації».

Згідно з п.п.10 та 12 п. "а" ч.1 ст.30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до власних повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

- затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством;

- залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку.

Відповідно до п.2 ст.20 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцева державна адміністрація забезпечує організацію обслуговування населення підприємствами, установами та організаціями житлово-комунального господарства, зв'язку, телебачення, радіомовлення, торгівлі та громадського харчування, побутового і транспортного обслуговування незалежно від форм власності.

Таким чином, вбачається, що відповідно до положень ст.7 Закону № 2344-III, п.п.10 та 12 п. "а" ч.1 ст.30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», п.2 ст.20 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування покладені повноваження по забезпеченню обслуговування населення засобами транспорту, в тому числі із залученням для цих цілей на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності.

В контексті рішення (абзац третій п.п.3.2) Конституційного суду України від 01.04.2010 р. №10-рп/2010 зазначено, що *“органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу.”*

Таким чином, як суб'єкти владних повноважень органи виконавчої влади та місцевого самоврядування забезпечують у підвідомчих їм територіях організацію пасажирських перевезень на автобусних маршрутах загального користування та

залучають на договірних засадах підприємства, установи та організації до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту.

2. Суб'єкт конституційного звернення вважає що зміст договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування встановлює саме адміністративні зобов'язання, а не господарські.

Відповідно до положення ч.1 ст.31 Закону № 2344-III умовами договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування встановлюються:

- перелік маршрутів загального користування, які буде обслуговувати автомобільний перевізник;
- умови організації перевезень;
- показники якості транспортного обслуговування населення;
- термін роботи автомобільного перевізника;
- зобов'язання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо облаштування маршруту, підтримки проїзної частини автомобільної дороги та під'їзних шляхів у належному стані (тільки для міських автобусних маршрутів);
- розмір компенсації витрат автомобільного перевізника внаслідок перевезення пільгових пасажирів;
- регулювання тарифів, механізм їх виплати.

Із змісту обов'язкових умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування можна зробити висновок, що договором встановлюється право автомобільного перевізника обслуговувати маршрут та правила, за якими він повинен це здійснювати. Такий договір не створює для органу виконавчої влади та місцевого самоврядування ніякого господарського інтересу, а для автомобільного перевізника він лише опосередкує господарський інтерес, який вже безпосередньо реалізується під час укладання договору перевезення пасажирів (ч.2 ст.42 Закону № 2344-III), відповідно до якого перевізник отримує прибуток. Іншими словами можна сказати, що договір про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування носить дозвільний характер та визначає для перевізника порядок здійснення пасажирських перевезень на відповідному маршруті.

При господарському зобов'язанні, визначеному у ч.1 ст.173 ГК України і яке виникає з підстав передбачених цим кодексом, один суб'єкт (зобов'язана сторона, у тому числі боржник) зобов'язаний вчинити певну дію господарського чи управлінсько-господарського характеру на користь іншого суб'єкта (виконати роботу, передати майно, сплатити гроші, надати інформацію тощо), або утриматися від певних дій, а інший суб'єкт (управнена сторона, у тому числі кредитор) має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання її обов'язку. Натомість умови договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування не передбачають обов'язку автомобільного перевізника здійснювати перевезення пасажирів за маршрутом в інтересах органу виконавчої влади та місцевого самоврядування, також договір не створює для невизначеного кола третіх осіб прав на отримання послуг з перевезення пасажирів (ст.511 ЦК України), оскільки пасажирів самі оплачують послуги з перевезення автобусами (ч.2 ст.42 Закону № 2344-III).

Ще однією характерною рисою договору про організацію перевезень пасажирів на автобусному маршруті загального користування є те, що відповідно до п.56 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, затвердженого постановою КМ України від 03.12.2008 р. №1081, контроль за виконанням умов такого договору здійснює організатор, який є суб'єктом владних повноважень, а також органи виконавчої влади. Діючим законодавством України не

передбачена можливість здійснення державного контролю за додержанням сторонами умов господарського договору, який укладається між суб'єктами господарювання на підставі їх вільного волевиявлення. Таким чином, умови Договору містять адміністративні зобов'язання, контроль за виконанням яких покладається виключно на суб'єктів владних повноважень.

Таким чином, зміст договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування направлений на задоволення публічного інтересу в роботі громадського транспорту, а між самим перевізником та органом виконавчої влади/місцевого самоврядування виникають договірні адміністративні відносини, які ґрунтуються на підпорядкуванні, перш за все, умовам договору.

3. У п.14 ч.1 ст.3 КАС України надано визначення "адміністративного договору", відповідно до якого це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

Так, договір про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування містить ознаки адміністративного договору, оскільки вступаючи в договірні правовідносини, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень, та через такі договори реалізують владні управлінські функції щодо виконання державного регулювання та контролю у сфері автомобільного транспорту, спрямованого на створення умов безпечного, якісного й ефективного перевезення пасажирів.

Відповідно до п.4 ч.2 ст.17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

Таким чином, спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними договорів про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування слід розглядати в порядку адміністративного судочинства, за цих же вищевказаних обставин слід розглядати і спори з оскарження рішень конкурсних комітетів по визначенню автомобільних перевізників на автобусному маршруті загального користування.

Ураховуючи вищевикладене та неоднозначну практику ВГС України та ВАС України щодо розгляду справ про оскарження рішень конкурсних комітетів по визначенню автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування та спорів з приводу укладання, виконання, припинення договорів про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, практичну необхідність для суб'єкта звернення у офіційній системній інтерпретації окремих положень Закону України «Про автомобільний транспорт» КАС України, керуючись ст.147 Конституції України, ст.42, 43, 94 Закону України «Про Конституційний суд України»,

ПРОСИМО:

Дати офіційне тлумачення положень ст.7, ч.1 ст.31, ч.1 ст.42, ч.1 ст.43, ч.1 ст.44 Закону України «Про автомобільний транспорт» від 05.04.2001 р. №2344-III (опубліковано: Відомості Верховної Ради України, 2001, № 22, ст. 105; із змінами) в системному зв'язку із п.14 ч.1 ст.3 та ч.1, п.4 ч.2 ст.17 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. №2747-IV (опубліковано: Відомості Верховної Ради України, 2005, № 35-36, № 37, ст. 446; зі змінами) з метою отримання відповідей на питання:

- чи впливає з положень ст.7, ч.1 ст.43, ч.1 ст.44 Закону України «Про автомобільний транспорт», що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування виступаючи організаторами конкурсу з визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування діють як суб'єкти владних повноважень та реалізують свої управлінські функції по забезпеченню організації пасажирських перевезень;
- чи впливає з положень ст.7 та ч.1 ст.42 Закону України «Про автомобільний транспорт», що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування укладаючи договір про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування виступають стороною у договорі як суб'єкти владних повноважень та реалізують свої управлінські функції по забезпеченню організації пасажирських перевезень;
- чи встановлюють умови договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, які зазначені у ч.1 ст.31 Закону України «Про автомобільний транспорт», зміст адміністративного зобов'язання;
- чи впливає з положень ч.1 ст.31, ч.1 ст.42 Закону України «Про автомобільний транспорт», що договір про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування є адміністративним договором у розумінні п.14 ч.1 ст.3 КАС України;
- чи належить до компетенції адміністративних судів з огляду на ч.1, п.4 ч.2 ст.17 КАС України розгляд спорів про оскарження рішень конкурсних комітетів по визначенню автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування та спорів з приводу укладання, виконання, припинення договорів про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування.

Для участі в конституційному провадженні за цим зверненням уповноважуються:

Філатов Павло Олександрович – юристконсульт ТОВ «Д-М Київтранс»;

Директор

вик. Філатов П.О.
тел. (050) 219-23-10

Зубовський О.В.