

Суб'єкт звернення: **Товариство з обмеженою
відповідальністю
«Д-М Київтранс»**

Товариство з обмеженою відповідальністю
«Д-М Київтранс»
№ 5
«16» 08 2015 р.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗВЕРНЕННЯ

**щодо офіційного 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»**

ТОВ «Д-М Київтранс» повторно звертається до Конституційного суду України з метою отримання офіційного системного тлумачення положень Закону України «Про автомобільний транспорт» від 05.04.2001 р. №2344-III (опубліковано: Відомості Верховної Ради України, 2001, № 22, ст. 105; із змінами), надалі Закон №2344-III, а саме:

частини 1 статті 7 *“забезпечення організації пасажирських перевезень”*;

частини 1 статті 31 *“договором про організацію перевезень пасажирів на автобусному маршруті загального користування” та “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 та регулювання тарифів, механізм їх виплати”* у співвідношенні з п.14 ч.1 ст.3 Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. №2747-IV (опубліковано: Відомості Верховної Ради України, 2005, № 35-36, № 37, ст. 446; зі змінами);

частини 1 статті 42 *“Договір про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування міському, приміському та міжміському, які не виходять за межі території області (внутрішньообласні маршрути), укладається між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та автомобільним перевізником”*;

частини 1 статті 43 *“Визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування здійснюється виключно на конкурсних засадах”*;

частини 1 статті 44 *“Організація проведення конкурсу та визначення умов перевезень покладаються на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування”*;

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 вищезазначених положень Закону України «Про автомобільний транспорт» 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 справі № _____ за позовом прокурора м. _____ в інтересах держави в особі Міністерства інфраструктури України до Виконавчого комітету міської ради _____ обл., _____ пасажирського комунального підприємства « _____ », ВАТ « _____ », ТОВ « _____ » про визнання протиправним та скасування рішення конкурсного комітету з визначення автобусного перевізника на автобусному маршруті загального користування, про визнання недійсним угод на перевезення пасажирів автомобільним транспортом на автобусних маршрутах загального користування Господарський суд _____ обл. своїм рішенням від _____ р. (ЄДРСР №33934563), керуючись положеннями ч.1 ст.43, ч.1 ст.44 Закону №2344-III, визначив підвідомчість спору господарським судам. Зокрема у рішенні суду з цього приводу зазначено: «... проведення конкурсу є необхідною передумовою для укладання між сторонами договору на перевезення пасажирів, який є саме господарським договором, оскільки умови даного договору не будуть стосуватись реалізації компетенції виконавчого комітету Новокаховської міської ради як суб'єкта владних повноважень у сфері управління». Це рішення суду є примітним, оскільки відповідачі по справі наполягали на тому, що спір не підвідомчий господарським судам. Рішення Господарського суду від _____ р. по справі № _____ залишено в силі постановою ВГС України від _____ р. (ЄДРСР №37791394).

Примітним також є рішення Господарського суду _____ обл. від _____ р. по справі № _____ (ЄДРСР №36417797) за позовом виконавчого комітету міської ради до АТ « _____ » про укладання договорів на перевезення пасажирів автомобільним транспортом без протоколу розбіжностей, яке залишено в силі постановою ВГС України від _____ р. (ЄДРСР №39272634). Так, зокрема суд із аналізу положень ст.7, ч.1 ст.31, ч.1 ст.42, ч.1 ст.43, ч.1 ст.44 Закону №2344-III дійшов висновку, що укладений сторонами за результатами конкурсу з перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування договір за своєю правовою природою являється господарським договором про організацію перевезення пасажирів на міських автобусних маршрутах загального користування.

З огляду на наведену судову практику вбачається, що господарські суди, застосовуючи положення ст.7, ч.1 ст.31, ч.1 ст.42, ч.1 ст.43, ч.1 ст.44 Закону №2344-III, приходять до висновку, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування виступаючи організаторами конкурсу з визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування виступають як суб'єкти господарювання, а сам договір про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, який укладається із переможцем конкурсу, являється господарським

договором. Разом з тим з цього питання є і інша протилежна правова позиція судів адміністративної юрисдикції.

Так, окружний адміністративний суд розглянув по суті справу № [] за позовом ВАТ [] до Головного управління промисловості, транспорту та зв'язку [] облдержадміністрації про скасування рішення конкурсного комітету з визначення перевізника на приміському пасажирському автобусному маршруті загального користування та [] р. виніс постанову (ЄДРСР №12050860). Наявність постанови по справі свідчить про те, що підвідомчість спору з оскарження рішення про визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування була визнана за судами адміністративної юрисдикції. Під час розгляду цієї справи суд керувався положеннями ст.7, ч.1 ст.43, ст.44 Закону №2344-III. Рішення [] окружного адміністративного суду від [] р. залишено в силі ухвалою ВАС України від [] р. (ЄДРСР №38212283).

У справі № [] за позовом Головного управління промисловості та розвитку інфраструктури [] облдержадміністрації до фізичної особи-підприємця про розірвання договору на перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування [] окружний адміністративний суд керуючись положеннями ст.7, ч.1 ст.31, ч.1 ст.42, ч.1 ст.43 Закону №2344-III та п.14 ч.1 ст.3 КАС України у своїй постанові від [] р. (ЄДРСР №25627637) зазначив: «... *договір на перевезення пасажирів є адміністративним, оскільки вступаючи в договірні правовідносини, позивач діяв як суб'єкт владних повноважень, який через договір реалізував владні управлінські функції щодо виконання державного регулювання та контролю у сфері автомобільного транспорту, спрямованого на створення умов безпечного, якісного й ефективного перевезення пасажирів. Метою укладання договору була організація пасажирських перевезень на міжміських та внутрішньообласних автобусних маршрутах.*». Постанова [] окружного адміністративного суду від [] р. залишена в силі ухвалою ВАС України від [] р. (ЄДРСР №28077687).

З огляду на наведені адміністративні судові справи вбачається, що адміністративні суди, застосовуючи положення ст.7, ч.1 ст.31, ч.1 ст.42, ч.1 ст.43, ч.1 ст.44 Закону №2344-III, приходять до висновку, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування виступаючи організаторами конкурсу з визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування та укладаючи договір про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування виступають як суб'єкти владних повноважень та реалізують публічні управлінські функції, а сам договір, який укладається із переможцем конкурсу, являється адміністративним договором у розумінні п.14 ч.1 ст.3 КАС України.

Таким чином, виходячи із наведеної судової практики вбачається, що суди загальної юрисдикції України по-різному трактують положення ст.7, ч.1 ст.31, ч.1 ст.42, ч.1 ст.43, ч.1 ст.44 Закону №2344-III, у зв'язку із чим маємо дві протилежні правові позиції судів господарської та адміністративної юрисдикції стосовно повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування по забезпеченню організації пасажирських перевезень, а також щодо визначення договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування. Одна правова позиція полягає у тому, що відносини перевізника, який здійснює перевезення пасажирів автобусами на маршрутах загального користування, із органами виконавчої влади та місцевого самоврядування регулюються господарським договором, а сама організація проведення конкурсу з визначення автомобільного перевізника не пов'язана із здійсненням зазначеними органами владних управлінських функцій. Інша правова позиція полягає у тому, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування виступаючи організаторами конкурсу з визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування реалізують свою управлінську функцію у сфері транспорту, а сам договір,

який укладається із переможцем конкурсу, є адміністративним, оскільки його умови містять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень.

Існуюча практика неоднозначного застосування положень ст.7, ч.1 ст.31, ч.1 ст.42, ч.1 ст.43, ч.1 ст.44 Закону №2344-III судами України 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 зазначених норм права викликана тим, що суб'єкт звернення здійснює господарську діяльність в сфері внутрішніх перевезень пасажирів автобусами, на що має відповідну ліцензію, а також є учасником судових процесів з оскарження рішення конкурсного комітету з визначення перевізника на автобусному маршруті загального користування та оскарження рішення Департаменту транспортної інфраструктури КМДА про одностороннє розірвання договору про організацію перевезень пасажирів на автобусному маршруті загального користування.

Ураховуючи вищевикладене та практичну необхідність для суб'єкта звернення у офіційній системній інтерпретації окремих положень Закону України «Про автомобільний транспорт» у співвідношенні із положеннями КАС України, керуючись ст.147 Конституції України, ст.42, 43, 94 Закону України «Про Конституційний суд України»,

ПРОСИМО:

1. Дати системне тлумачення положенням ст.7, ч.1 ст.42, ч.1 ст.43, ч.1 ст.44 Закону України «Про автомобільний транспорт» в аспекті питання: чи вбачається, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, виступаючи організаторами конкурсу з визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування та укладаючи договори про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, діють як суб'єкти владних повноважень та реалізують свої управлінські функції по забезпеченню організації пасажирських перевезень?

2. Роз'яснити чи встановлюють умови договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, які передбачені ч.1 ст.31 Закону України «Про автомобільний транспорт», а саме: *“... 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 та регулювання тарифів, механізм їх виплати”*, зміст адміністративного зобов'язання.

3. Дати тлумачення положенню ч.1 ст.31 Закону України «Про автомобільний транспорт», а саме *“... договором про організацію перевезень пасажирів на автобусному маршруті загального користування ...”* у співвідношенні із п.14 ч.1 ст.3 КАС України в аспекті питання: чи є договір про організацію перевезень пасажирів на автобусному маршруті загального користування адміністративним договором у розумінні п.14 ч.1 ст.3 КАС України?

Правова позиція суб'єкта звернення в аспекті поставлених питань

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.

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.

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 випливають 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 вищенаведених обставинах слід розглядати і спори з оскарження рішень конкурсних комітетів по визначенню автомобільних перевізників на автобусному маршруті загального користування.

Директор

Зубовський О.В.