

«16» березня 2016 р.

Конституційний Суд України
01033, м. Київ, вул. Жилянська, б. 14

Товариство з обмеженою
відповідальністю «Альфа-Плюс»

директор Уванай О.О.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗВЕРНЕННЯ
про офіційне тлумачення положень
ч. 1 ст. 21 Цивільного кодексу України

(щодо визнання незаконним та скасування судом правового акту індивідуальної дії, виданого органом державної влади або органом місцевого самоврядування)

Користуючись правом на конституційне звернення, передбаченим ст.ст. 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України», за наявності підстав для конституційного звернення відповідно до ст. 94 Закону України «Про Конституційний Суд України», звертаємося до Конституційного Суду України з конституційним зверненням щодо офіційного тлумачення положень законодавства України.

I. Предмет необхідного тлумачення.

Частина 1 статті 21 Цивільний кодекс України (Офіційний вісник України, 2003, № 11 (28.03.2003), ст. 461):

«Суд визнає незаконним та скасовує правовий акт індивідуальної дії, виданий органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси.»

II. Обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні.

Офіційне тлумачення ч. 1 ст. 21 Цивільного кодексу України є необхідним у зв'язку з наявністю неоднозначного застосування судами положень вказаної норми чинного законодавства України, яке виникло, зокрема, з рішення Конституційного суду України у справі № 1-9/2009 від 16.04.2009 № 7-рп/2009 за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 2 ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, ч. 14 ст. 46, ч. 1, 10 ст. 59 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування), в якому суд Конституційний Суд України постановив, що ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання.

Так, при розгляді справ, предметом яких є правовий акт індивідуальної дії, який вичерпав свою дію за фактом його виконання, в одних випадках суди розглядають вказані справи по суті та, у разі наявності підстав, задовольняють такі позови, а в інших випадках відмовляють у задоволенні позову лише тому, що приходять до висновку, що позов, предметом якого є виконаний правовий акт індивідуальної дії, не може бути задоволений,

оскільки акт є виконаним та вичерпав свою дію відповідно до рішення Конституційного суду України від 16.04.2009 у справі № 1-9/2009.

Отже, є необхідним з'ясування і роз'яснення волі законодавця, матеріалізованої в нормі права (усвідомлення та роз'яснення смислу норми права з метою найбільш правильної її реалізації), чи є самостійним та достатнім такий спосіб захисту порушеного права як визнання незаконним та скасування судом правового акту індивідуальної дії, виданого органом державної влади або органом місцевого самоврядування, який вичерпав свою дію за фактом його виконання, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси, без застосування інших способів захисту порушеного права, враховуючи, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини та кожному гарантується право на судовий захист.

III. Підстави для конституційного звернення:

Частиною 1 ст. 21 Цивільного кодексу України однозначно встановлено, що правовий акт індивідуальної дії, виданий органом державної влади або органом місцевого самоврядування, який суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси, підлягає визнанню незаконним у судовому порядку та має бути скасований судом.

1. Приклади дотримання положення ч. 1 ст. 21 Цивільного кодексу України.

Суди дотримуються вимог положення ч. 1 ст. 21 Цивільного кодексу України та розглядають позовні вимоги про скасування нормативних актів індивідуальної дії, виданих органами державної влади або місцевого самоврядування по суті і задовольняють такі позови, зазначаючи, що за ч. 1 ст. 21 Цивільного кодексу України суд визнає незаконним та скасовує правовий акт індивідуальної дії, виданий органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси. Або відмовляють у задоволенні вказаних позовних вимог після дослідження обставин справи, якщо приходять до висновку, що правовий акт індивідуальної дії, виданий органом державної влади або органом місцевого самоврядування, не суперечить нормам законодавства і не порушує цивільні права або інтереси.

Тобто, суди здійснюють розгляд справи по суті, тим самим відбувається захист порушеного права або інтересу шляхом скасування правового акту індивідуальної дії, виданого органом державної влади або органом місцевого самоврядування, хоча цей акт і вичерпав свою дію за фактом його виконання і на підставі нього видані правовстановлюючі документи.

Рішення судів, що підтверджують дотримання положення ч. 1 ст. 21 Цивільного кодексу України є:

- Постанова Вищого господарського суду України від 08.07.2015 р. у справі №916/650/14.
- Постанова Вищого господарського суду України від 03.06.2014 р. у справі №920/1568/13.
- Рішення господарського суду Київської області від 18.11.2014 р. у справі №911/4592/14 (рішення не оскаржувалося і набрало законної сили 08.12.2014 р.; надаємо копію наказу від 19.12.2014 р. про примусове виконання рішення на підтвердження того, що дане рішення набрало законної сили).

2. Приклади відмови у задоволенні позову, предметом якого є правовий акт індивідуальної дії.

Суди всупереч положенню ч. 1 ст. 21 Цивільного кодексу України відмовляють у задоволенні позовних вимог про скасування правових актів індивідуальної дії, виданих органами державної влади або місцевого самоврядування з зазначенням, що позов, предметом якого є лише правовий акт індивідуальної дії, який вичерпав свою дію за фактом його виконання і на підставі нього видані правовстановлюючі документи, не

може бути задоволений, тому що не породжує правових наслідків для позивачів. При цьому має місце посилання на рішення Конституційного суду України від 16.04.2009 у справі № 1-9/2009, що виконаний акт індивідуальної дії не може бути скасований. При розширеному тлумаченні такого положення навіть суд позбавлений права скасовувати акти індивідуальної дії, незважаючи на передбачене законом право суду на їх скасування та поширення юрисдикції судів на всі правовідносини.

При винесенні таких рішень суди навіть не досліджують законність правових актів, виданих органом державної влади або органом місцевого самоврядування, які є предметом оскарження. Таким чином, у зв'язку з відмовою у задоволенні вимог про скасування актів індивідуальної дії, **акти, які суперечать законодавству України та порушують цивільні права або інтереси, залишаються підставою для оформлення права власності або права користування, або стають підставою для незаконного позбавлення особи права користування.**

Рішення судів, що прийняті всупереч положенню ч. 1 ст. 21 Цивільного кодексу України:

- Постанова Вищого господарського суду України від 08.07.2015 р. у справі №911/4611/13.

- Постанова Вищого господарського суду України від 01.12.2015 р. у справі №911/5314/14.

- Постанова Вищого господарського суду України від 29.12.2015 р. у справі №916/983/13.

Однаковими юридично значимими обставинами при розгляді справ, зазначених у п.1 і п. 2, є:

- наявність правового акту індивідуальної дії органу державної влади або органу місцевого самоврядування, який порушує цивільні інтереси особи і суперечить актам цивільного законодавства;

- звернення заінтересованої особи до суду з позовом про скасування такого акту;

- прийняття судами різних судових рішень із застосуванням одних і тих самих норм законодавства України: 1) в одному випадку суд приходить до висновку, що правові акти індивідуальної дії можуть бути скасовані судом і задовольняють позови, 2) у іншому випадку - що скасування правового акту індивідуальної дії не призводить до захисту порушених прав та є недостатнім способом судового захисту, при цьому така недостатність нормативно не обґрунтована, і на підставі цього відмовляють у задоволенні позову.

Складно погодитися з правовою позицією судів щодо недостатності такого способу захисту порушених прав, адже навіть при визнанні недійсними правовстановлюючих документів, існує потреба в скасуванні правового акту індивідуальної дії, який став підставою для їх оформлення, в судовому порядку, або наступної реєстрації прав чи скасуванні реєстрації прав в державних реєстрах.

IV.

Така судова практика, коли суди відмовляють у скасуванні правових актів індивідуальної дії, може призвести до порушення конституційних прав і свобод заявника як належного землекористувача, а саме:

- права, гарантованого ч. 2 ст. 55 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30 (23.07.96), ст. 141): «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб»,

- права, гарантованого ч. 5 ст. 55 Конституції України (Відомості Верховної Ради України, 1996, № 30 (23.07.96), ст. 141): «Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань»,

- права, гарантованого ч. 3 ст. 8 Конституції України: «Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується) у взаємозв'язку зі

ст. 144 Конституції України (Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду».

Крім того, відповідно до Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (Офіційний вісник України, 2006, № 32 (23.08.2006), ст. 2372):

- ст. 1 Захист власності «Кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.». Дане положення не ставить вимог до законодавства у частині захисту права власності, а передбачає лише обов'язкову наявність механізму такого захисту. Звуження способів захисту через їх недостатність призводить до нездійсненності такого захисту та порушення права доступу до правосуддя;

- ст. 6 Право на справедливий суд «Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру.»;

- ст. 13 Право на ефективний засіб юридичного захисту «Кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження.».

Таким чином, враховуючи судову практику що склалася, рішення Господарського суду Київської області від 18.11.2014 р. у справі №911/4592/14 може бути скасовано, і ТОВ «Альфа-Плюс» може бути позбавлене можливості захисту прав та інтересів шляхом скасування п. 2 розпорядження голови районної державної адміністрації від

яким було безпідставно та незаконно вилучено у нього з користування земельні ділянки.

І.

Необхідно також звернути увагу на той факт, що наявність рішення суду щодо відмови у задоволенні позову на тій підставі, що предметом позову є лише правовий акт індивідуальної дії, позбавляє особу права на захист взагалі, тому що відповідно до п. 2. ч. 1. ст. 80 Господарського процесуального кодексу України господарський суд припиняє провадження у справі, якщо є рішення господарського суду або іншого органу, який в межах своєї компетенції вирішив господарський спір між тими ж сторонами, про той же предмет і з тих же підстав. Частиною другою цієї ж статті визначено, що у випадках припинення провадження у справі повторне звернення до господарського суду зі спору між тими ж сторонами, про той же предмет і з тих же підстав не допускається.

Тобто, відмова у задоволенні позову про скасування правового акту індивідуальної дії фактично позбавляє особу на захист порушених прав та інтересів у суді. Наприклад, у ситуації коли правостановлюючі документи, видані на підставі цих оскаржуваних актів, вже скасовано, або такі правостановлюючі документи ще не було оформлено, або акти скасовані частково разом з правостановлюючими документами, особа не може захистити свої права шляхом скасування правового акту індивідуальної дії або деяких положень такого акту.

Крім того, законодавством України не передбачена така підстава для відмови у задоволенні позовних вимог як те, що це не забезпечує реального захисту.

Отже, саме з метою забезпечення захисту шляхом скасування правового акту індивідуальної дії, виданого органом державної влади або органом місцевого самоврядування, який суперечить актам цивільного законодавства і яким порушено цивільні права або інтереси, враховуючи актуальність цього звернення у зв'язку з різним застосуванням судами норм законодавства, керуючись п. 2 ст. 150 Конституції України, п. 4 ст. 13, 42, 43, 94 Закону України «Про Конституційний Суд України»,

Просимо Конституційний Суд України:

Надати офіційне тлумачення ч. 1 ст. 21 Цивільного кодексу України в аспекті такого питання:

Чи є самостійним та достатнім такий спосіб захисту порушеного права як визнання незаконним та скасування судом правового акту індивідуальної дії, виданого органом державної влади або органом місцевого самоврядування, який вичерпав свою дію за фактом його виконання, якщо він суперечить актам цивільного законодавства і порушує цивільні права або інтереси, без застосування інших способів захисту порушеного права, враховуючи, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини та кожному гарантується право на судовий захист.

Додатки:

1. Копія постанови Вишого господарського суду України від 08.07.2015 р. у справі №916/650/14 (роздрукована з інтернет-ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень, № рішення 46406173).

2. Копія постанови Вишого господарського суду України від 03.06.2014 р. у справі №920/1568/13 (роздрукована з інтернет-ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень, № рішення 39106952).

3. Копія рішення Господарського суду Київської області від 18.11.2014 р. у справі №911/4592/14 (роздрукована з інтернет-ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень, № рішення 41605949) та копія наказу від 19.12.2014 р. про примусове виконання рішення на підтвердження того, що дане рішення набрало законної сили.

4. Копія постанови Вишого господарського суду України від 08.07.2015 р. у справі №911/4611/13 (роздрукована з інтернет-ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень, № рішення 46604524).

5. Копія постанови Вишого господарського суду України від 01.12.2015 р. у справі №911/5314/14 (роздрукована з інтернет-ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень, № рішення 54055632).

6. Копія постанови Вишого господарського суду України від 29.12.2015 р. у справі №916/983/13 (роздрукована з інтернет-ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень, № рішення 54752465).

7. Копія рішення Конституційного суду України у справі № 1-9/2009 від 16.04.2009 № 7-рп/2009 (роздрукована з сайту <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>).

8. Копія розпорядження голови районної державної адміністрації

9. Копія протоколу №31 від 18.04.2013 р. про призначення директора ТОВ «Альфа-Плюс».

10. Копія наказу про призначення директора ТОВ «Альфа-Плюс» №2-к від 19.04.2013р.

11. Копія витягу зі Статуту ТОВ «Альфа-Плюс» щодо повноважень директора.

12. Копія виписки з ЄДР щодо ТОВ «Альфа-Плюс».

13. Оригінал довіреності представника від 14.01.2016 р.

Конституційне звернення з додатками подається у трьох примірниках.

Директор ТОВ «Альфа-Плюс»

Уванай О.О.