

До Конституційного Суду України
01033, м. Київ, вул. Жилянська, 14

Суб'єкт звернення: Ільницький Олексій Олександрович

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗВЕРНЕННЯ

щодо офіційного тлумачення положень ч.2 ст.2, ч.2 ст.4 та п.1 ч.2 ст.17 КАС України у системному зв'язку із положеннями ч.1 ст.60 ЗУ „Про захист економічної конкуренції“, ст.12 ГПК України, п.13 Прикінцевих та перехідних положень КАС України, ст.55 та 125 Конституції України

Підстава для конституційного звернення

Підставою для конституційного звернення щодо офіційного тлумачення законів України є наявність неоднозначного застосування судами України положень ч.2 ст.2, ч.2 ст.4, п.1 ч.2 ст.17, п.13 Прикінцевих та перехідних положень Кодексу адміністративного судочинства України, положень ч.1 ст.60 Закону України „Про захист економічної конкуренції“, і ст.12 Господарського процесуального кодексу України щодо підсудності (підвідомості) справ із оскарження рішень органів Антимонопольного комітету України заявником та відповідачем.

Наявність неоднозначного застосування даних положень може призвести до порушення конституційних прав суб'єкта звернення, а саме права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів Антимонопольного комітету України (ст.55 Конституції України) у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, в яких суб'єкт звернення може перебувати у статусі заявника (споживача) (ч.2 ст.39 Закону України „Про захист економічної конкуренції“).

Відповідно до абзацу 3 пункту 5 Окремої думки судді Стецюка П.Б. стосовно ухвали Конституційного Суду України №24-уп/2011 від 5.07.2011 р. у справі №1-16/2011 законодавець в цьому випадку дозволяє суб'єкту права на конституційне звернення вносити клопотання до Конституційного Суду України на основі власного бачення і розуміння того, чи може неоднозначне застосування Конституції України та законів України призвести до порушення його конституційних прав і свобод.

Зважаючи на той факт, що суб'єкт звернення на основі власного бачення і розуміння можливості порушення його конституційного права на оскарження в суді рішень, дій та бездіяльності органів Антимонопольного комітету України вносить зазначене клопотання до Суду про офіційне тлумачення положень законів України, то таке звернення має бути прийнято до розгляду Судом.

Так, відповідно до постанови колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного суду України від 16.09.2008 р. у справі № (ДОДАТОК 1) судом було зроблено висновок, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори фізичних чи юридичних осіб з органами АМКУ як суб'єктами владних повноважень щодо оскарження їхніх рішень, дій чи бездіяльності.

Такий висновок зроблено виходячи з того, що відповідно до статті 1 Закону "Про Антимонопольний комітет України" (у редакції, чинній на час виникнення спірних правовідносин) АМКУ є державним органом зі спеціальним статусом, мета діяльності якого полягає в забезпеченні державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності, що відповідає ознакам суб'єкта владних повноважень, наведеним у пункті 7 частини 1 статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАС).

Публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень, є справою адміністративної юрисдикції.

Закон N 2210-III містить спеціальні норми щодо захисту економічної конкуренції та загальні, що стосуються визначення порядку захисту в суді суб'єктом господарювання прав, порушених органами АМКУ. З останнього питання спеціальними є норми процесуального законодавства, зокрема КАС, який уведено в дію з 1 вересня 2005 року, та Господарського процесуального кодексу України (далі - ГПК).

Відповідно до пункту 3 частини 1 статті 12 ГПК господарським судам підвідомчі, зокрема, справи за заявами органів АМКУ з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції.

Статтею 60 Закону N 2210-III встановлено, що заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів АМКУ повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення. Проте цей Закон не є процесуальним і після набрання чинності КАС не може визначати підсудність справ із публічно-правових спорів за участю органів АМКУ.

Ті самі висновки були зроблені колегією суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного суду України у постанові від 20.11.2007 р. у справі № (ДОДАТОК 2), у постанові від 23.09.2008 р. у справі № (ДОДАТОК 3), у постанові від 07.10.2008 р. у справі № (ДОДАТОК 4).

Натомість Вищим господарським судом України у справі № постановою від 24.07.2007 (ДОДАТОК 5) прийшов до протилежного висновку, а саме: згідно з частиною другою статті 2 КАС України до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. А відповідно до частини другої статті 4 названого Кодексу юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Водночас згідно з приписами статті 60 Закону рішення органів АМКУ оскаржуються до господарського суду.

Зазначений висновок підтримано, зокрема, апеляційним господарським судом постановою від 11.06.2014 р. у справі № (ДОДАТОК 6), відповідно до якої як зазначено в пункті 1 рекомендації президії Вищого господарського суду України від 29.10.2008 N 04-5/247, відповідно до частини першої статті 60 Закону України "Про захист економічної конкуренції" заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України повністю або

частково до господарського суду. З огляду на зміст наведеної норми, статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якою юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення, а також приписи статті 32 Закону України "Про захист від недобросовісної конкуренції" справи зі спорів про оскарження рішень (розпоряджень) органів Антимонопольного комітету України підвідомчі господарським судам і підлягають розглядові за правилами ГПК України. Це стосується й розгляду справ за позовами органів Антимонопольного комітету України про стягнення з суб'єктів господарювання сум штрафів та пені у зв'язку з порушенням конкурентного законодавства, оскільки таке стягнення здійснюється згідно саме з рішеннями відповідних органів, прийнятими на підставі приписів названих Законів України. Водночас і пунктом 3 частини першої статті 12 ГПК України встановлено, що справи за заявами органів Антимонопольного комітету України з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції, підвідомчі господарським судам.

Отже, спір у цій справі відноситься до підвідомчості господарських судів та підлягає вирішенню за правилами ГПК України.

Також таку позицію підтримано Вищим господарським судом України постановою від 10.12.2013 р. у справі № _____ (ДОДАТОК 7) в якій, зокрема, зазначено, що згідно з пунктом 3 частини першої статті 12 ГПК України господарським судам підвідомчі справи за заявами органів Антимонопольного комітету України з питань, віднесених законодавчими актами до їх компетенції.

За приписами статті 60 Закону України від 11.01.2001 N 2210-III "Про захист економічної конкуренції" (далі - Закон N 2210) рішення органів Антимонопольного комітету України оскаржуються до господарського суду.

Відповідно до пункту 13 розділу VIII Прикінцеві та перехідні положення Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАС України) Закони України та інші нормативно-правові акти до приведення їх у відповідність із цим Кодексом діють у частині, що не суперечить цьому Кодексу.

Згідно з частиною другою статті 2 КАС України до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Частиною другою статті 4 КАС України передбачено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

Зазначені норми статті 12 ГПК України та статті 60 Закону N 2210 щодо підвідомчості спорів за участю органів Антимонопольного комітету України господарським судам якраз і є законодавчими приписами стосовно передбаченого статтями 2, 4 КАС України іншого порядку судового вирішення, а саме - вирішення спорів господарськими судами в порядку господарського судочинства.

Таку ж правову позицію викладено й у постанові Верховного Суду України від 13.10.2009 зі справи N _____ та в пункті 4 Інформаційного листа Верховного Суду України від 26.12.2005 N 3.2-2005, де також зазначено: "Закони України можуть

передбачати вирішення певних категорій публічно-правових спорів в порядку іншого судочинства (наприклад, стаття 60 Закону України "Про захист економічної конкуренції" встановлює, що заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення)".

Отже, спори з відповідних правовідносин підвідомчі господарським судам України.

Таким чином існує неоднозначне застосування судами України положень:

- частини 2 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України – *До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.*
- частини 2 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України – *Юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.*
- пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України – *Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема: спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.*

Так, адміністративні суди здійснюючи правосуддя вважають, що спори щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності органів Антимонопольного комітету фізичними та юридичними особами (заявником та відповідачем) підсудні адміністративним судам, так як це публічно-правовий спір.

Господарські суди здійснюючи правосуддя вважають, що спори щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності органів Антимонопольного комітету фізичними та юридичними особами (заявником та відповідачем) підсудні (підвідомчі) господарським судам, так як положеннями ч.1 ст.60 Закону України „Про захист економічної конкуренції“ встановлено підвідомчість таких справ саме господарським судам.

Таким чином є практична необхідність у офіційному тлумаченні частини 2 статті 2, частини 2 статті 4, пункту 1 частини 1 статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України у системному зв'язку із положеннями частини 1 статті 60 Закону України „Про захист економічної конкуренції“, статті 12 Господарського процесуального кодексу України, пункту 13 Прикінцевих та перехідних положень Кодексу адміністративного судочинства України, статті 55 та 125 Конституції України в аспекті такого питання:

- до компетенції судів якої юрисдикції, адміністративної чи господарської, належить розгляд спорів про оскарження рішень, дій та бездіяльності органів Антимонопольного комітету України фізичними та юридичними особами?

Долучення до даного конституційного звернення незасвідчених належним чином копій судових рішень, отриманих із Єдиного державного реєстру судових рішень, не є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження, адже, по-перше, таким чином реалізується право на доступ до судових рішень (ч.1 ст.2 Закону України „Про

доступ до судових рішень“), по-друге, чинним законодавством не передбачено отримання належним чином засвідчених копій судових рішень, які безпосередньо не стосуються прав, свобод, інтересів чи обов'язків заявника.

Зважаючи на той факт, що судові рішення, на які посилається суб'єкт звернення безпосередньо не стосуються його прав, свобод, інтересів чи обов'язків, але з них випливає неоднозначне застосування положень законів України, що може призвести до порушення конституційного права суб'єкта звернення, а саме права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів Антимонопольного комітету України (ст.55 Конституції України) у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, в яких суб'єкт звернення перебуває у статусі заявника (споживача) (ч.2 ст.39 Закону України „Про захист економічної конкуренції“), то відповідно такі копії судових рішень мають бути прийняті Судом, і у разі необхідності отримання належним чином засвідчених копій Суд наділений повноваженнями із витребування судових рішень у відповідних судів.

Обґрунтування

Кодекс адміністративного судочинства України визначає юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства (ст.1 КАС України).

Справа адміністративної юрисдикції (далі - адміністративна справа) - переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (п.1 ч.1 ст.3 КАС України).

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження (ч.2 ст.2 КАС України).

Суб'єкт владних повноважень - орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (п.7 ч.1 ст.3 КАС України).

Антимонопольний комітет України є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель (ч.1 ст.1 Закону України „Про Антимонопольний комітет України“).

Отже, зважаючи на той факт, що Антимонопольний комітет України є державним органом, а значить суб'єктом владних повноважень, то відповідно спори за участю АМКУ є публічно-правовими і такими, що мають розглядатися адміністративними судами за винятком тих рішень, дій та бездіяльності, щодо яких законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (у тому числі іноземні), громадяни, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи і в установленому порядку набули статусу суб'єкта підприємницької діяльності (далі - підприємства та організації), мають право звертатися до господарського суду згідно з встановленою підвідомчістю господарських справ за захистом своїх порушених або оспорюваних прав і охоронюваних законом інтересів, а також для вжиття передбачених цим Кодексом заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням (абз.1 ст.1 Господарського процесуального кодексу України).

Господарським судам підвідомчі: справи за заявами органів Антимонопольного комітету України, ... віднесених законодавчими актами до їх компетенції (п.3 ст.12 Господарського процесуального кодексу України).

У випадках, передбачених законодавчими актами України, до господарського суду мають право також звертатися державні та інші органи, фізичні особи, що не є суб'єктами підприємницької діяльності (абз.2 ст.1 Господарського процесуального кодексу України).

Заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення (ч.1 ст.60 Закону України „Про захист економічної конкуренції“).

Таким чином, як впливає із зазначених положень, господарським судам підвідомчі справи щодо оскарження рішень органів Антимонопольного комітету України, адже, начебто, положеннями ч.1 ст.60 Закону України „Про захист економічної конкуренції“, встановлена відповідна підвідомчість.

Натомість слід звернути увагу на преамбулу Закону України „Про захист економічної конкуренції“: *цей Закон визначає правові засади підтримки та захисту економічної конкуренції, обмеження монополізму в господарській діяльності і спрямований на забезпечення ефективного функціонування економіки України на основі розвитку конкурентних відносин.*

Цим Законом регулюються відносини органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю із суб'єктами господарювання; суб'єктів господарювання з іншими суб'єктами господарювання, із споживачами, іншими юридичними та фізичними особами у зв'язку з економічною конкуренцією (ч.1 ст.2 Закону України „Про захист економічної конкуренції“).

Таким чином, положення Закону України „Про захист економічної конкуренції“ не встановлюють підсудність (підвідомчість) розгляду справ щодо оскарження рішення, дій чи бездіяльності органів Антимонопольного комітету України, а містить спеціальні норми щодо захисту економічної конкуренції та загальні, що стосуються визначення порядку захисту в суді суб'єктом господарювання прав, порушених органами АМКУ.

Натомість спеціальними є норми процесуального законодавства, зокрема КАС, який уведено в дію з 1 вересня 2005 року, та Господарського процесуального кодексу України (далі - ГПК).

Закони України та інші нормативно-правові акти до приведення їх у відповідність із цим Кодексом діють у частині, що не суперечить цьому Кодексу (п.13 Прикінцевих та перехідних положень КАС України).

Положення Закону України „Про захист економічної конкуренції“ набрали чинності 02.03.2001 р., положення Кодексу адміністративного судочинства України – 01.09.2005 р.

У разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності. Така неузгодженість може виникнути внаслідок того, що прийняття нової норми не завжди супроводжується скасуванням "застарілих" норм з одного й того ж питання (п.1 Листа Міністерства юстиції України від 26.12.2008 р. №

Таким чином, у відповідності до положення п.13 Прикінцевих та перехідних положень КАС України, що набрало чинності пізніше за положення Закону України „Про захист економічної конкуренції“, положення ч.1 ст.60 Закону України „Про захист економічної конкуренції“ щодо права заявника, відповідача, третьої особи оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України повністю або частково до господарського суду у двомісячний термін з дня одержання рішення діє лише у частині строку оскарження, а не суду, до якою може бути подано відповідний позов.

Отже, на думку суб'єкта звернення, положення частини 2 статті 2, частини 2 статті 4 та пункту 1 частини 1 статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України у системному зв'язку із положеннями частини 1 статті 60 Закону України „Про захист економічної конкуренції“, статті 12 Господарського процесуального кодексу України, пункту 13 Прикінцевих та перехідних положень Кодексу адміністративного судочинства України, статті 55 та 125 Конституції України в аспекті питання до компетенції судів якої юрисдикції, адміністративної чи господарської, належить розгляд спорів про оскарження рішень, дій та бездіяльності органів Антимонопольного комітету України фізичними та юридичними особами Суд має вирішити наступне:

- положення частини 2 статті 2, частини 2 статті 4 та пункту 1 частини 1 статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно поширення компетенції адміністративних судів на „спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення“ слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і спори за позовами фізичних чи юридичних осіб до органів Антимонопольного комітету України, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності.

Спираючись на написане мною вище та керуючись ст.38, 42, 43, 61, 94, 95 Закону України „Про Конституційний Суд України“,

П Р О Ш У :

1. Надати офіційне тлумачення положень частини 2 статті 2, частини 2 статті 4 та пункту 1 частини 1 статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України у системному зв'язку із положеннями пункту 13 Прикінцевих та перехідних положень Кодексу адміністративного судочинства України, частини 1 статті 60 Закону України „Про захист економічної конкуренції“, і статті 12 Господарського процесуального кодексу України щодо підсудності (підвідомчості) справ за позовами фізичних чи юридичних осіб до органів Антимонопольного комітету України щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності.

Д О Д А Т К И :

27 червня 2014 р.

Суб'єкт звернення

О.О. Ільницький