

Конституційний Суд України  
вул. Жилинська, 14  
м. Київ  
01033

заявниця

Сидоренко Олена Сергіївна

адреса для листування

### Конституційне звернення

28 листопада 2012р. я, Сидоренко О.С., звернулася з адміністративним позовом до міськрайонного суду області до міської ради про скасування постанови про адміністративне правопорушення.

Ухвалою від . суд відмовив у клопотанні про поновлення строку для звернення до суду, а позовну заяву залишив без розгляду. Одночасно суд вказав на право оскарження зазначеної ухвали в апеляційному порядку.

Скориставшись своїм правом я звернулася до апеляційного адміністративного суду з апеляційною скаргою, де просила скасувати зазначену ухвалу суду першої інстанції.

Ухвалою суду апеляційної інстанції від 16 січня 2013р. моя апеляційна скарга була задоволена, ухвала суду першої інстанції скасована, а справу направлено до суду першої інстанції для продовження розгляду.

Ухвалою . міськрайонного суду області від

. вказана вище позовна заява знову була залишена без

розгляду. Одночасно суд першої інстанції зазначив, що вказана ухвала є остаточною і оскарженню не підлягає.

Не погоджуючись із позицією суду першої інстанції я звернулася до апеляційного адміністративного суду з апеляційною скаргою.

Ухвалою суду апеляційної інстанції від 05 березня 2013р., залишеної без змін ухвалою Вищого адміністративного суду України від 18 липня 2013р., у відкритті апеляційного провадження було відмовлено.

Залишаючи без змін ухвалу апеляційного суду Вищий адміністративний суд України підтримав правову позицію нижчестоящої судової інстанції, відповідно до якої Кодексом адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, №35 - 36, ст.446) (2747-15) (далі – КАС України) не надано право оскарження будь-яких судових рішень у справах щодо притягнення до адміністративної відповідальності (як постанови, так і ухвали) місцевого суду. При цьому, на думку суду, статтю 158 КАС України необхідно тлумачити таким чином, що під судовим рішенням в адміністративному судочинстві розуміється як постанова суду, якою спір вирішується по суті, так і ухвала, якою вирішуються процесуальні питання, дії або клопотання.

При цьому адміністративний суд посилався на те, що відповідно до частини 2 статті 171<sup>2</sup> КАС України (Кодекс доповнено статтею 171<sup>2</sup> згідно із Законом №2453-VI (2453-17) від 07.07.2010р.) рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає.

Згідно частини 2 статті 155 КАС України ухвала суду про залишення позовної заяви без розгляду може бути оскаржена.

В той же час в інших адміністративних справах з аналогічним предметом спору суд касаційної інстанції тлумачив частину 2 статті 155 КАС України КАС України по-іншому.

В ухвалі від 26 вересня 2012р. справа №1 (номер рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень ) суд касаційної інстанції дійшов наступних правових висновків.

Так, згідно частини 2 статті 171<sup>2</sup> рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає.

Застосовуючи вказану норму Кодексу адміністративного судочинства, суд апеляційної інстанції не врахував, що відповідно до вимог частини 2 статті 185 КАС України ухвали суду першої інстанції можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від постанови суду повністю або частково у випадках, встановлених цим Кодексом.

Залишаючи позовну заяву ОСОБА\_4 без розгляду, суд першої інстанції керувався лише нормами пункту 4 частини 1 статті 155 КАС України. Частиною 2 статті 155 КАС України встановлено право на оскарження ухвали про залишення позову без розгляду. Таким чином, питання про можливість апеляційного перегляду вказаної ухвали повинно вирішуватися з урахуванням загальних норм КАС України, які регулюють право на оскарження відповідних судових рішень. Враховуючи викладене, судова колегія вважає, що апеляційний суд помилково відмовив у відкритті апеляційного провадження, посилаючись на вимоги частини 2 статті 171<sup>2</sup> КАС України, оскільки вищевказана ухвала підлягає апеляційному оскарженню в загальному порядку.

Відповідно до ухвали Вищого адміністративного суду України від 14 серпня 2013р. справа (номер рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень (33039895), суд касаційної інстанції зазначив таке.

Статтею 171<sup>2</sup> Кодексу адміністративного судочинства України встановлені особливості провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до

адміністративної відповідальності. Частина 2 цієї статті передбачає, що рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах даної категорії є остаточним і оскарженню не підлягає. Разом з цим, вказане правило стосується лише рішень, прийнятих судом по суті спору. У даному ж випадку спір по суті не вирішувався, судом першої інстанції позов залишено без розгляду на підставі статті 100 КАС України з посиланням на пропуск позивачем строку звернення до адміністративного суду та відсутності підстав для визнання причин пропуску строку поважними. Відповідно до статті 158 КАС України судові рішення, яким суд вирішує спір по суті, викладається у формі постанови; судові рішення, яким суд зупиняє чи закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань, викладається у формі ухвали. Як встановлено частиною 2 статтею 185 КАС України, ухвали суду першої інстанції можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від постанови суду повністю або частково у випадках, встановлених цим Кодексом. Частиною 2 статті 155 КАС України встановлено, що ухвала суду про залишення позовної заяви без розгляду може бути оскаржена. Отже, питання щодо апеляційного перегляду ухвали про залишення позовної заяви без розгляду повинно вирішуватися з урахуванням загальних положень Кодексу адміністративного судочинства України.

В ухвалі від 07 червня 2011 року справа \_\_\_\_\_ (номер рішення в Єдиному державному реєстрі судових рішень 16786005) колегія суддів Вищого адміністративного суду України залишаючи ухвалу суду апеляційної інстанції про відмову у відкритті провадження за апеляційною скаргою на ухвалу суду першої інстанції про залишення позовної заяви без розгляду, навпаки дійшла іншого правового висновку. При цьому суд вказав, що відповідно до частини 2 ст.171<sup>2</sup> КАС України рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає. А

тому суд апеляційної інстанції правомірно відмовив у відкритті провадження у справі.

Тобто має місце неоднозначне застосування судами загальної юрисдикції положень частини 2 статті 155 КАС України в сенсі можливості оскарження ухвали суду першої інстанції про залишення позовної заяви без розгляду в адміністративних справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

При цьому неоднозначне тлумачення судами адміністративної юрисдикції вказаної правової норми та її неоднакове практичне застосування призвело до порушення мого конституційного права на доступ до правосуддя та можливості апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, передбаченого частинами першою та другою статті 55 та пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) (254к/96 – ВР).

Відповідно до статті 150 Конституції України і статті 13 Закону України „Про Конституційний Суд України“ (422/96 – ВР) (далі – Закон), Конституційний Суд України за конституційними зверненнями громадян України, іноземців, осіб без громадянства та юридичних осіб ухвалює рішення щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Відповідно до статті 43 Закону суб'єктами права на конституційне звернення з питань дачі висновків Конституційним Судом України у випадку, передбаченому пунктом 4 статті 13 цього Закону, є громадяни України, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи.

У зв'язку з тим, що судами касаційної інстанції адміністративної юрисдикції неоднаково застосовується частина 2 статті 155 КАС України в аспекті можливості оскарження ухвали місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної

відповідальності про залишення позовної заяви без розгляду, то вважаю, що є усі правові підстави для звернення до єдиного органу конституційної юрисдикції для офіційного тлумачення вказаної правової норми.

У Конституції України визначено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частини перша та друга статті 55).

Частина перша статті 55 Конституції України відповідає зобов'язанням, які виникли, зокрема у зв'язку з ратифікацією Україною Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (582-12), Конвенції про захист прав і основних свобод (Рим, 1950 рік) (995\_004), що згідно зі статтею 9 Конституції України є частиною національного законодавства України.

Окрім того, статтею 8 Загальної Декларації прав людини передбачено, що кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом.

Так, згідно частини 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 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 або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення.

Право на суд покриває надзвичайно широке поле різноманітних категорій - воно стосується як інституційних та організаційних аспектів, так і особливостей здійснення окремих судових процедур. Своєрідним механізмом, який дозволяє розуміти, тлумачити та застосовувати вказану статтю Конвенції є практика Європейського суду з прав людини (далі – Суд), яку він викладає у своїх рішеннях.

У справі "Сокурєнко і Стригун проти України" (974\_115) Європейський суд з прав людини зазначив, що "стаття 6 Конвенції (995\_004) не зобов'язує держав - учасників Конвенції (995\_004) створювати апеляційні чи касаційні суди. Однак там, де такі суди існують, необхідно дотримуватись гарантій, визначених у статті 6" (пункт 22 мотивувальної частини Рішення від 20 липня 2006 року) (974\_115).

У рішенні Європейського суду з прав людини у справі „Гарсія Манібардо проти Іспанії“ (Garcia Manibardo v. Spain) від 15 лютого 2000 року зазначалося, що стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод „не примушує Держав-учасниць створювати апеляційні або касаційні суди. Однак, якщо такі суди існують, то гарантії, які передбачені статтею 6, повинні бути забезпечені, зокрема, щодо права осіб на ефективний доступ до суду з рішень, що стосуються „спорів про права та обов'язки цивільного характеру“ (пункт 39).

«...конституцієдавець незалежної Української держави в частині другій статті 55 Основного Закону України гарантував кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Уконституціювання Україною вказаної підвалини правової держави узгоджуються з положеннями, які для сфери захисту прав людини визначені в міжнародно-правових документах (пункт 8 Загальної декларації прав людини, підпункти „а“, „b“ пункту 3 статті 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права; пункт 1 статті 6, стаття 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод вказують на зобов'язання держав-учасниць забезпечити будь-якій особі ефективний засіб правового захисту від порушення її прав особами, які діяли офіційно) і стали правовою основою для твердження, що право на скаргу можна вважати основоположним правом людини яке не може бути відчужуваним чи порушеним.

З метою безпосередньої реалізації зазначеного конституційного положення в Україні було запроваджено систему адміністративних судів, процедурна діяльність яких щодо розгляду справ регулюється Кодексом адміністративного судочинства України. На відміну від процесуальних кодексів, які регламентують інші види судового провадження, законодавець в чіткій, навіть в імперативній формі визначив, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (частина перша статті 2 КАС України).

Вказане завдання обумовлене гарантуванням реалізації права заявника на оскарження (на скаргу), яке не обмежується лише зверненням до суду за захистом від діяльності суб'єктів владних повноважень і розглядом обставин справи по суті у першій інстанції, а й охоплює також можливість інстанційного оскарження вже судових рішень. Законодавець встановив порядок розгляду адміністративних справ адміністративними судами і порядок оскарження судових рішень, постановлених ними у першій інстанції» (п.1 окремої думки судді Конституційного Суду України Шишкіна В.І. стосовно Рішення Конституційного Суду України від 29 серпня 2012р. № 16-рп/2012 (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ)).

Питання апеляційного та касаційного оскарження судових рішень вже були предметом розгляду Конституційного Суду України. Зокрема, Суд визнав, що можливість (право) оскарження судових рішень у судах апеляційної та касаційної інстанцій є складовою права особи на судовий захист. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку



гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 грудня 2007 року № 11-рп/2007).

Конституційний Суд України зазначав, що частина перша статті 55 Конституції України містить загальну норму, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Зазначена норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист.

Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке відповідно до статті 64 Конституції України не може бути обмежене.

Таким чином, положення частини першої статті 55 Конституції України закріплює одну з найважливіших гарантій здійснення як конституційних, так й інших прав та свобод людини і громадянина (пункт 2 мотивувальної частини Рішення від 25 грудня 1997р. справа за зверненнями жителів міста Жовті Води).

За правовою позицією Конституційного Суду України правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах, а право на судовий захист є одним з конституційних прав (пункт 9 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003р. №3 – рп/2003 (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора)).

Згідно правової позиції Конституційного Суду України, яка викладена ним в абз.4 підпункту 3.1 та абз.2 підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 27.01.2010р. № 3-рп/2010 (справа про апеляційне оскарження ухвал суду) право на апеляційне оскарження судових рішень в контексті положень частин першої, другої статті 55, пункту 8

частини третьої статті 129 Конституції України є складовою права кожного на звернення до суду, а положення пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України необхідно розуміти так, що апеляційне оскарження судового рішення можливе у всіх випадках, крім тих, коли закон містить заборону на таке оскарження.

У підпункті 5.1 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 серпня 2012р. № 16-рп/2012 (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ), Суд підтвердив свою правову позицію з цього приводу і зазначив, що зі змісту положення пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України вбачається, що у судах загальної юрисдикції законом визначається такий порядок розгляду судових справ, за яким забезпечується апеляційне та касаційне оскарження рішення суду, крім випадків, що встановлюються законодавцем шляхом визначення окремих категорій справ, у яких таке оскарження рішення суду не передбачено.

Згідно до пунктів 12 та 13 статті 3 КАС України постанова - письмове рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, у якому вирішуються вимоги адміністративного позову; ухвала - письмове або усне рішення суду будь-якої інстанції в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання. Ухвалами судів апеляційної та касаційної інстанцій також вирішуються вимоги апеляційної чи касаційної скарги.

Згідно до частин першої та другої статті 158 КАС України судове рішення, яким суд вирішує спір по суті, викладається у формі постанови. Судове рішення, яким суд зупиняє чи закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань, викладається у формі ухвали.

Пунктом першим частини 5 статті 189 КАС України встановлено, що суддя-доповідач зокрема відмовляє у відкритті апеляційного провадження у

справі також у випадках, якщо справа не підлягає апеляційному розгляду у порядку адміністративного судочинства.

В той же час частиною другою статті 155 КАС України передбачається, що про залишення позовної заяви без розгляду суд постановляє ухвалу. Ухвала суду про залишення позовної заяви без розгляду може бути оскаржена.

Також необхідно звернути увагу, що у пунктах 1 та 2 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20.05.2013р. №7 зазначено, що судові рішення – це акт правосуддя, ухвалений згідно з нормами матеріального та процесуального права і згідно з конституційними засадами та принципами адміністративного судочинства є обов'язковим до виконання на всій території України. Залежно від кола питань, вирішених через судовий акт, судові рішення поділяються на постанови та ухвали.

Постанова – письмове рішення суду в адміністративній справі, у якому вирішуються вимоги адміністративного позову (пункт 12 частина перша статті 3 КАС України), тобто є вирішення судом спору по суті.

Ухвала – письмове або усне рішення суду в адміністративній справі, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання (пункт 13 частина перша статті 3 КАС України).

У пункті 3 вказаної вище постанови вказується, що за змістом частини першої статті 14 КАС України судові рішення, якими закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюються іменем України. Закінчення розгляду справи у розумінні цієї норми права є вирішення спору по суті судом першої, апеляційної або касаційної інстанції, у тому числі прийняття постанови щодо частини позовних вимог відповідно до частини першої статті 164 КАС України, ухвалення додаткового судового рішення (стаття 168 КАС України) або в разі, якщо під час попереднього провадження відповідач визнав позов (частина четверта статті 121 КАС України), та

вирішення вимоги апеляційної та касаційної скарг. Ці рішення ухвалюються іменем України.

Така вимога не поширюється на інше закінчення розгляду справи (закриття провадження у справі, залишення заяви без розгляду), що оформлюється ухвалою.

Враховуючи усе наведене вище, можна дійти наступних правових висновків.

Залежно від кола питань, вирішених через прийнятий акт, судові рішення поділяються на постанови та ухвали.

За цим критерієм постанова є рішенням суду будь-якої інстанції, в якому вирішуються вимоги адміністративного позову, а ухвала – рішенням, яким вирішуються питання, пов'язані з процедурою розгляду адміністративної справи, та інші процесуальні питання.

Тобто постанови і ухвали є судовими рішеннями, що мають різні процесуальні призначення і наслідки. Головною їх відмінністю є те, що постановою закінчується розгляд справи по суті, тобто вирішується публічно-правовий спір. А ухвали, які можуть бути оскаржені в апеляційному порядку окремо від постанови суду, зокрема ті з них, що приймаються в нарадчій кімнаті (частина 4 статті 160 КАС України), мають на меті вирішення, головним чином, процедурних питань, приклади яких наведені у частині 2 статті 158 КАС України.

Частиною 2 статті 171<sup>2</sup> КАС України передбачено, що рішення місцевого суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає.

Однак під судовими рішеннями місцевого загального суду як адміністративного у зазначеній категорії справ необхідно розуміти тільки постанови суду, якими закінчено розгляд справи, тобто закінчено розгляд справи по суті.

Щодо інших рішень суду, зокрема ухвали про залишення позовної

**Додатки:**

«28» жовтня 2013р.

О.С.Сидоренко

заяви без розгляду, то така ухвала у цій категорії справ не є остаточною, а тому підлягає оскарженню в загальному порядку. Зазначене повністю кореспондується з пунктом 8 частини 3 статті 129 Конституції України та частиною 2 статті 155 КАС України.

Усе наведене вище свідчить про різне розуміння та застосування судами загальної юрисдикції вказаних вище правових норм, що обумовлює практичну необхідність в офіційному тлумаченні зазначених в конституційному зверненні правових норм.

На підставі усього наведеного вище та керуючись статті 150 Конституції України, статей 13, 43 Закону України „Про Конституційний Суд України“,

**прошу:**

1. Дати офіційне тлумачення частини другої статті 155 Кодексу адміністративного судочинства України (2747-15) у її взаємозв'язку із частиною першою та другою статті 55, пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України (254к/96 – ВР), статті 158, частини другої статті 171<sup>2</sup>, частини другої статті 185 Кодексу адміністративного судочинства України (2747-15) в аспекті таких питань:
  - чи є ухвала місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності про залишення позовної заяви без розгляду остаточним вирішенням справи по суті?
  - чи є така ухвала остаточною та чи підлягає вона оскарженню в установленому законом порядку?