

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини
щодо відповідності Конституції України (конституційності)
положень частини другої статті 171²
Кодексу адміністративного судочинства України

м. Київ
8 квітня 2015 року
№ 3-рп/2015

Справа № 1-6/2015

Конституційний Суд України у складі суддів:

Бауліна Юрія Васильовича — головуючого,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Запорожця Михайла Петровича — доповідача,
Касмініна Олександра Володимировича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича,
Саса Сергія Володимировича,
Сергейчука Олега Анатолійовича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Тупицького Олександра Миколайовича,
Шаптали Наталі Костянтинівни,
Шевчука Станіслава Володимировича — доповідача,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 71 Закону України «Про Конституційний Суд України» є твердження суб'єкта права на конституційне подання про неконституційність положень частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України.

Заслухавши суддів-доповідачів Запорожця М. П., Шевчука С. В. та дослідивши матеріали справи, у тому числі позиції, висловлені Головою Верховної Ради

України, Міністерством юстиції України, Верховним Судом України, Вищим адміністративним судом України, науковцями Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Національного університету «Одеська юридична академія», Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Національної школи суддів України, Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, Конституційний Суд України

У С Т А Н О В И В:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають вимогам частини першої статті 8, частин першої, другої статті 55, статті 64, пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України (є неконституційними), положення частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якими 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.

Автор клопотання, посилаючись на правові позиції Конституційного Суду України, викладені в рішеннях від 11 грудня 2007 року № 11-рп/2007 та від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012, зазначає, що оспорювані положення Кодексу адміністративного судочинства України обмежують право на апеляційне та касаційне оскарження рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у вказаних справах, є невиправданими та суперечать принципам верховенства права.

2. Вирішуючи порушене у конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. Україна проголошена демократичною, правовою державою, в якій права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість її діяльності; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 1, частина друга статті 3 Конституції України).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 8 Основного Закону України).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Згідно з Основним Законом України 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, друга статті 55).

Загальною декларацією прав людини 1948 року передбачено, що кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадках порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом (стаття 8). Право на ефективний судовий захист закріплено також у Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року (стаття 2) та в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі — Конвенція) (стаття 13).

Відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство та статус суддів.

Однією з основних засад судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом (пункт 8 частини третьої статті 129 Основного Закону України).

Згідно з практикою Європейського суду з прав людини у статті 6 Конвенції, якою передбачено право на справедливий суд, не встановлено вимоги до держав засновувати апеляційні або касаційні суди. Там, де такі суди існують, гарантії, що містяться у вказаній статті, повинні відповідати також і забезпеченню ефективного доступу до цих судів (пункт 25 Рішення у справі «Делкур проти Бельгії» від 17 січня 1970 року та пункт 65 Рішення у справі «Гофман проти Німеччини» від 11 жовтня 2001 року).

Конституційний Суд України вважає, що право на судовий захист включає в себе, зокрема, можливість оскарження судових рішень в апеляційному та касаційному порядку, що є однією з конституційних гарантій реалізації інших прав і свобод, захисту їх від порушень і протиправних посягань, в тому числі від помилкових і неправосудних судових рішень.

2.2. Верховна Рада України, визначаючи законом судоустрій та судочинство, повинна встановлювати такий обсяг права учасників судового провадження на інстанційне оскарження рішення місцевого суду, який би забезпечував ефективний судовий захист. Обмеження доступу до апеляційної чи касаційної інстанції можливе лише у виняткових випадках з обов'язковим дотриманням конституційних норм і принципів. Встановлюючи обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень, законодавець повинен керуватися такою складовою принципу верховенства права, як пропорційність. За правовою позицією Конституційного Суду України обмеження прав і свобод людини і громадянина є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009).

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що держава має право встановлювати певні обмеження права осіб на доступ до суду; такі обмеження мають переслідувати легітимну мету, не порушувати саму сутність цього права, а між цією метою і запровадженими заходами має існувати пропорційне співвідношення (пункт 57 Рішення у справі «Ашингдейн проти Сполученого Королівства» від 28 травня 1985 року, пункт 96 Рішення у справі «Кромбах проти Франції» від 13 лютого 2001 року).

Таким чином, згідно з Конституцією України допускається можливість обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду (пункт 8 части-

ни третьої статті 129), однак воно не може бути свавільним та несправедливим. Таке обмеження має встановлюватися виключно Конституцією та законами України; переслідувати легітимну мету; бути обумовленим суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційним та обґрунтованим. У разі обмеження права на оскарження судових рішень законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права на судовий захист і не порушувати сутнісний зміст такого права.

2.3. У главі 17 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — Кодекс) врегульовано питання щодо підвідомчості справ про адміністративні правопорушення як судам (суддям) (статті 221, 221¹), так і іншим суб'єктам владних повноважень: адміністративним комісіям при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчим комітетам зазначених рад; органам внутрішніх справ, органам державних інспекцій та іншим органам (посадовим особам), уповноваженим на те Кодексом (стаття 213).

У Кодексі передбачено, що виключно районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді) повноважні накладати такі адміністративні стягнення, як адміністративний арешт, виправні роботи, громадські роботи, оплатне вилучення або конфіскація предмета, який став зняряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (частина перша статті 28, частина перша статті 29, частина друга статті 30¹, стаття 31, частина перша статті 32).

Аналіз законодавства України, яким визначено адміністративні правопорушення, за вчинення яких може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу, дає підстави для висновку, що справи про адміністративні правопорушення підвідомчі як судам (суддям), так і іншим суб'єктам владних повноважень. Так, Кодексом за окремі види адміністративних правопорушень передбачено накладення судом штрафу у розмірі до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (частина третя статті 162¹). Згідно з Митним кодексом України за порушення митних правил штраф, що накладається не судом, а іншим суб'єктом владних повноважень (органом доходів і зборів), встановлюється в розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (статті 469, 477) або 300 відсотків несплаченої суми митних платежів (стаття 485).

Зазначені види адміністративних стягнень за ступенем своєї суворості співмірні з встановленими Кримінальним кодексом України покараннями, зокрема штрафом, громадськими роботами, виправними роботами, конфіскацією майна, арештом (статті 51, 53, 56, 57, 59, 60). Такі адміністративні стягнення та покарання, передбачені Кримінальним кодексом України, обмежують конституційні права громадян, а саме: на свободу та особисту недоторканність; вільно володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю; на працю (статті 29, 41, 43 Конституції України).

У Кодексі встановлено, що постанова судді у справі про адміністративне правопорушення щодо притягнення до адміністративної відповідальності може бути оскаржена до апеляційного суду; постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає (частини друга, десята статті 294).

Водночас відповідно до частини першої статті 288 Кодексу постанову у справах про адміністративні правопорушення, ухвалену не судом, а іншим суб'єктом владних повноважень, може бути оскаржено до «вищестоящего органу (вищестоящої посадової особи)», а також до місцевого загального суду як адміністративного суду у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими Кодексом. Так, згідно з пунктом 2 частини першої статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Положеннями частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України, щодо конституційності яких звернувся автор клопотання, встановлено, що 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.

Конституційний Суд України вважає, що обмеження законодавцем права особи на оскарження рішення місцевого загального суду як адміністративного суду до апеляційної та касаційної інстанцій є виправданим лише щодо оскарження рішень у справах про незначні адміністративні правопорушення. В інших випадках у справах щодо притягнення до адміністративної відповідальності особи повинні мати право на інстанційне оскарження рішення місцевих загальних судів як адміністративних судів.

Законодавець, унеможлививши оскарження до суду апеляційної інстанції рішень місцевих загальних судів як адміністративних судів у справах з приводу постанов суб'єктів владних повноважень про накладення адміністративних стягнень, що за ступенем суворості співмірні з встановленими Кримінальним кодексом України покараннями, допустив непропорційність між поставленою метою та вжитими для її досягнення заходами.

Цей висновок Конституційного Суду України узгоджується з міжнародними актами та практикою Європейського суду з прав людини.

Згідно з положеннями статті 2 Протоколу № 7 до Конвенції кожен, кого суд визнав винним у вчиненні кримінального правопорушення, має право на перегляд судом вищої інстанції факту визнання його винним або винесеного йому вироку (пункт 1); винятки з цього права можуть поширюватися на правопорушення, визначені законом як незначні (пункт 2).

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях вказав, що термін «кримінальне правопорушення», що міститься у статті 2 Протоколу № 7 до Конвенції, має автономне значення і охоплює суворі за своїми наслідками види адміністративних стягнень, до яких належать адміністративний арешт та значні адміністративні штрафи (пункти 82, 83 Рішення у справі «Енгель та інші проти Нідерландів» від 8 червня 1976 року, пункт 55 Рішення у справі «Гурепка проти України» від 6 вересня 2005 року, пункт 38 Рішення у справі «Менаріні проти Італії» від 27 вересня 2011 року).

За пунктом (i) § 4 розділу В «Принципи» Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів

від 15 грудня 2004 року рішення суду повинні, принаймні у найважливіших справах, підлягати апеляційному оскарженню до вищого суду, за винятком тих випадків, коли справа, згідно з національним законодавством, безпосередньо вирішується вищим судом.

За пунктом 1 статті 52 Хартії основоположних прав Європейського Союзу 2000 року будь-яке обмеження прав і свобод, що визначаються цією хартією, повинне здійснюватися на підставі закону з повагою до сутності цих прав і свобод. Застосовані за принципом пропорційності обмеження можуть бути встановлені тільки тоді, коли вони є необхідними та відповідають цілям і загальним інтересам, які визнані Європейським Союзом, або потребі захистити права і свободи інших осіб.

З огляду на наведене Конституційний Суд України дійшов висновку, що положеннями частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України запроваджено у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності непропорційні обмеження права на оскарження судового рішення, що порушує сутнісний зміст права особи на судовий захист.

Отже, Конституційний Суд України вважає, що положення частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України суперечать вимогам частини першої статті 8, частини першої статті 55, пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України.

3. Відповідно до частини другої статті 70 Закону України «Про Конституційний Суд України» у разі необхідності Конституційний Суд України може визначити у своєму рішенні, висновку порядок і строки їх виконання, а також покласти на відповідні державні органи обов'язки щодо забезпечення виконання рішення, додержання висновку.

Конституційний Суд України вбачає за необхідне рекомендувати Верховній Раді України невідкладно врегулювати питання щодо оскарження судового рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень про притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 152, 153 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 67, 69, 70, 71, 73 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

в и р і ш и в :

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України.

2. Положення частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рекомендувати Верховній Раді України невідкладно врегулювати питання щодо оскарження судового рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень про притягнення особи до адміністративної відповідальності.

4. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

• *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 3-рп/2015 dated April 8, 2015 in the case upon the constitutional petition of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights concerning the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the provisions of Article 171-2.2 of the Code of Administrative Proceedings*

The subject of the right to constitutional petition — the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights — appealed to the Constitutional Court of Ukraine to recognise the provisions of Article 171–2.2 of the Code of Administrative Proceedings, according to which decision of local general court as administrative court in cases concerning decisions, actions or omission of subjects of authority on bringing to administrative liability shall be final and may not be appealed, as such that do not meet the requirements of Articles 8.1, 55.1, 55.2, 64, 129.3.8 of the Constitution (unconstitutional).

Ukraine is a democratic, law-based state where human rights and freedoms and their guarantees determine the essence and orientation of its activity; the State is answerable to the individual for its activity; to affirm and ensure human rights and freedoms is the main duty of the State (Articles 1, 3.2 of the Constitution).

In Ukraine, the principle of the rule of law is recognised and effective; the Constitution of Ukraine has the highest legal force; laws and other normative legal acts are adopted on the basis of the Constitution of Ukraine and shall conform to it (Articles 8.1 and 8.2 of the Fundamental Law of Ukraine).

Bodies of state power and bodies of local self-government and their officials are obliged to act only on the grounds, within the limits of authority, and in the manner envisaged by the Constitution and the laws of Ukraine (Article 19.2 of the Constitution).

According to the Fundamental Law, human and citizen's rights and freedoms are protected by the court; everyone is guaranteed the right to challenge in court the decisions, actions or omission of bodies of state power, bodies of local self-government, officials and officers (Articles 55.1, 55.2).

According to Article 92.1.14 of the Constitution, the judicial system, judicial proceedings and the status of judges are determined exclusively by the laws of Ukraine.

One of the main principles of judicial proceedings is ensuring complaint of a court decision by appeal and cassation, except in cases established by law (Article 129.3.8 of the Fundamental Law).

The Constitutional Court considers that the right to judicial protection includes, in particular, a possibility to challenge court decisions in appeal and cassation, which is one of the constitutional guarantees of implementation of other rights and freedoms, their protection from violations and illegal encroachments, including false and unjust judgments.

The Verkhovna Rada of Ukraine, by determining the judicial system and proceedings by the law, has to establish such scope of the right of the participants of the proceedings to instance appeal of decisions of local court which would ensure effective judicial protection. Restriction of the access to appeal or cassation is possible only in exceptional cases with mandatory compliance with the constitutional norms and principles. In establishing the restriction of the right to appeal and cassation of court decisions, the legislator shall be guided by such rule of law component as proportionality.

Thus, according to the Constitution it is allowed to restrict the right to challenge in court the decisions by appeal and cassation (Article 129.3.8), yet it may not be arbitrary and unfair. This restriction should be established by the Constitution and laws of Ukraine only; shall pursue the legitimate aim; shall be provided by the public need to achieve this aim, proportionate and reasonable. In case of restriction of the right to challenge court decisions, the lawmaker is obliged to introduce a legal regulation that will allow to achieve a legitimate aim optimally with a minimum interference with the implementation of the right to judicial protection and not to violate the substantive content of such right.

Chapter 17 of the Code of Administrative Offences (hereinafter referred to as «the Code») regulates the jurisdiction of cases on administrative offences both to courts (judges) (Articles 221, 221-1) and other subjects of authority: administrative commissions at executive committees of village, settlement and city councils; executive committees of the above councils; bodies of internal affairs, bodies of state inspections and other bodies (officials), authorized by the Code (Article 213).

The Code provides for that exclusively district, district in city, city or city-district courts (judges) are duly authorised to impose such administrative penalties as administrative arrest, correctional labour, community service, seizure with compensation or confiscation of the object, which became an instrument of committing or a direct object of the administrative offence (Articles 28.1, 29.1, 30-1.2, 31, 32.1).

Analysis of the legislation establishing administrative offences which entail such administrative penalty as a fine, allows to conclude that cases on administrative offences are under jurisdiction of both courts (judges) and other subjects of authority. For instance, the Code provides for a fine, imposed by the court in the amount of up to five thousand non-taxable minimum incomes for certain types of administrative offences (Article 162-1.3). According to the Customs Code, a fine for violation of customs regulations not imposed by the court, but by another subject of authority (body of income and charges) is set in the amount of one thousand non-taxable minimum incomes (Articles 469, 477) or 300 percent of the unpaid sum of customs duties (Article 485).

These types of administrative penalties in terms of the degree of their severity are proportionate to the penalties prescribed by the Criminal Code, including fines, community service, correctional labour, confiscation of property, arrest (Articles 51, 53, 56, 57, 59, 60). Such administrative sanctions and penalties, envisaged by the Criminal Code, restrict the constitutional rights of citizens, namely to freedom and personal inviolability; to freely own, use and dispose of his/her property; to labour (Articles 29, 41, 43 of the Constitution).

The Code establishes that the ruling of the judge in the case on administrative offence concerning bringing to liability may be appealed to a court of appeal; a ruling of a court of appeal shall come into force immediately after its delivery, shall be final and may not be appealed (Articles 294.2, 294.10).

At the same time pursuant to Article 288.1 of the Code a ruling in cases on administrative offences, delivered not by the court, but by the other subject of authority, may be appealed to a «higher authority (superior official)» as well as to a local general court as an administrative court in the order determined by the Code of Administrative Proceedings, with particularities established by the Code. For instance, according to Article 18.1.2 of the Code of Administrative Proceedings, all administrative cases concerning decisions, actions or omission of subjects of authority in cases on bringing to administrative liability fall under the jurisdiction of local general courts as administrative courts. The provisions of Article 171-2.2 of the Code of Administrative Procedure, the constitutionality of which are challenged, stipulate that the decisions of a local general court as an administrative court in cases concerning decisions, actions or omission of subjects of authority concerning bringing to liability shall be final and may not be appealed.

The Constitutional Court of Ukraine considers that the legislator's restriction of the right of an individual to challenge decision of local general courts as administrative courts in appeal and cassation is justified only regarding the decisions in cases on minor administrative offences. In other events, in cases on bringing to administrative liability individuals must have the right to instance appeal of the decision of local general courts as administrative courts.

Having made it impossible to challenge in court of appeal the decisions of local general courts as administrative courts in cases concerning rulings of the subjects of authority on imposing administrative penalties that are proportionate to the penalties established by Criminal Code in terms of their severity, the legislator allowed disproportion between the purpose and measures, taken for its achievement.

According to Article 70.2 of the Law «On Constitutional Court of Ukraine», the Constitutional Court of Ukraine may, where necessary, determine in its decision or opinion the procedure and terms of their execution and oblige appropriate state bodies to ensure execution of the decision and adherence to the opinion.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held:

To recognise the provisions of Article 171-2.2 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine as non-conforming to the Constitution of Ukraine (unconstitutional).

The provisions of Article 171-2.2 of the Code of Administrative Proceedings, declared unconstitutional, shall lose validity from the day of the adoption of the Decision by the Constitutional Court of Ukraine.

To recommend to the Verkhovna Rada of Ukraine to immediately resolve the issue concerning the challenge in court of decisions of local general courts as administrative courts in cases on decisions, actions or omission of the subjects of authority on bringing an individual to administrative liability.

References:

Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 26-rp/2009 dated October 19, 2009.

European Court of Human Rights

Judgment in the case «Delcourt v. Belgium» dated January 17, 1970.

Judgment in the case «Hoffmann v. Germany» dated October 11, 2001.

Judgment in the case «Ashingdane v. the United Kingdom» dated May 28, 1985.

Judgment in the case «Krombach v. France» dated February 13, 2001.

Judgment in the case «Engel and Others v. the Netherlands» dated June 8, 1976.

Judgment in the case «Gurepka v. Ukraine» dated September 6, 2005.

Judgment in the case «Menarini Diagnostics v. Italy» dated September 27, 2011.