**УКРАЇНА**

**ВИЩА РАДА ПРАВОСУДДЯ**

**ДРУГА ДИСЦИПЛІНАРНА ПАЛАТА**

**УХВАЛА**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **17 лютого 2020 року** | Київ | **№ 487/2дп/15-20** |

**Про відкриття дисциплінарної справи стосовно судді Кам’янсько-Дніпровського районного суду Запорізької області Петрова В.В.**

Друга Дисциплінарна палата Вищої ради правосуддя у складі  
головуючого – Худика М.П., членів Артеменка І.А., Блажівської О.Є., розглянувши висновок доповідача – члена Другої Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя Грищука В.К. за результатами попередньої перевірки відомостей, викладених у дисциплінарній скарзі Державної екологічної інспекції у Запорізькій області стосовно судді Кам’янсько-Дніпровського районного суду Запорізької області Петрова Володимира Вячеславовича,

**встановила:**

30 липня 2019 року за вхідним № 849/0/13-19 до Вищої ради правосуддя надійшла скарга Державної екологічної інспекції у Запорізькій області в особі начальника Булановича П.Г. на дії судді Кам’янсько-Дніпровського районного суду Запорізької області Петрова В.В. під час здійснення правосуддя у справі  
№ 318/1254/19 про притягнення ОСОБА\_1 до адміністративної  
відповідальності у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого частиною першою статті 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – справа № 318/1254/19).

Державна екологічна інспекція у Запорізькій області Державної екологічної інспекції України (далі – Інспекція, скаржник) зазначає, що суддя Петров В.В. 25 червня 2019 року за результатами розгляду справи № 318/1254/19 прийняв постанову про повернення протоколу про адміністративне правопорушення на доопрацювання, копія якої у непідписаному вигляді надіслана до Інспекції лише 12 липня 2019 року.

Скаржник зазначає, що Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) не передбачено ні прийняття такого виду постанови, ні заборони її оскарження.

Інспекція, обґрунтовуючи відомості про наявність у діях судді  
Петрова В.В. ознак дисциплінарного проступку, повідомляє, що порядок та процедура оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в Державній екологічній інспекції України та її територіальних органах визначені Інструкцією з оформлення Державною екологічною інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженою наказом Міністерства охорони навколишнього середовища України від 5 липня 2004 року № 264 (далі – Інструкція), відповідно до  
пункту 2.7 якої не допускається закреслення чи виправлення відомостей, що заносяться до протоколу, а також внесення додаткових записів після того, як протокол підписаний особою, стосовно якої він складений.

На думку скаржника, такі дії судді Петрова В.В. у сукупності свідчать про недотримання як строків розгляду справи № 318/1254/19, так і строку можливого притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності.

З огляду на викладене Інспекція просить притягнути суддю  
Кам’янсько-Дніпровського районного суду Запорізької області Петрова В.В. до дисциплінарної відповідальності з підстав, передбачених підпунктом «а»  
пункту 1 та пунктом 2 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Відповідно до протоколу автоматизованого розподілу справи між членами Вищої ради правосуддя від 30 липня 2019 року вказану дисциплінарну скаргу передано для попередньої перевірки члену Вищої ради правосуддя Грищуку В.К.

Статтею 108 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що дисциплінарне провадження щодо судді здійснюють дисциплінарні палати Вищої ради правосуддя у порядку, визначеному Законом України «Про Вищу раду правосуддя», з урахуванням вимог цього Закону.

Дисциплінарне провадження щодо суддів здійснюється за правилами, визначеними главою 4 розділу ІІ Закону України «Про Вищу раду правосуддя».

На підставі статті 43 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» член Дисциплінарної палати, визначений автоматизованою системою розподілу справ доповідачем, здійснює попередню перевірку дисциплінарної скарги.

За результатами попередньої перевірки відомостей, викладених у дисциплінарній скарзі Інспекції стосовно судді Кам’янсько-Дніпровського районного суду Запорізької області Петрова В.В., член Другої Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя Грищук В.К. склав висновок із викладенням фактів та обставин, що підтверджують надану у ньому пропозицію.

Здійснивши попереднє вивчення та перевірку дисциплінарної скарги Інспекції стосовно зазначеного судді, Друга Дисциплінарна палата Вищої ради правосуддя встановила таке.

10 червня 2019 року до Кам’янсько-Дніпровського районного суду Запорізької області надійшли такі адміністративні матеріали, складені стосовно ОСОБА\_1 за частиною першою статті 164 КУпАП за результатами планової перевірки дотримання комунальним підприємством «Водоканал» Кам’янсько-Дніпровської міської ради Кам’янсько-Дніпровського району Запорізької області (далі – КП «Водоканал») природоохоронного законодавства України:

протокол про адміністративне правопорушення від 8 травня 2019 року  
№ 009460;

копія акта, складеного за результатами проведення планового заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання КП «Водоканал» вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природнього середовищі, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів  
№ 112/171/03 від 8 травня 2019 року.

Зазначені матеріали скеровані до суду листом Інспекції від 4 червня  
2019 року № 2157/12 «Про надсилання до розгляду протоколу про адміністративне правопорушення», у якому, з-поміж іншого, зазначено, що положення КУпАП не дають суду підстав приймати постанову про направлення матеріалів справи на доопрацювання, та висловлено прохання надіслати на адресу Інспекції копію постанови, прийнятої відповідно до статей 283, 284 КУпАП.

Згідно із протоколом від 8 травня 2019 року № 009460 КП «Водоканал» порушує порядок провадження господарської діяльності, а саме: відсутній висновок оцінки впливу на довкілля, що є порушенням додатка 4 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». ОСОБА\_1  
від надання письмових показань, підпису та отримання другого  
екземпляра протоколу відмовився.

Того самого дня вказані адміністративні матеріали зареєстровані як судова справа № 318/1254/19 та розподілені до розгляду судді Петрову В.В.

25 червня 2019 року суддя Петров В.В. прийняв постанову, якою адміністративний матеріал про притягнення ОСОБА\_1 до адміністративної відповідальності за частиною першою статті 164 КУпАП повернув на доопрацювання до Інспекції.

Згідно із цією постановою від адвоката правопорушника ОСОБА\_2 надійшло клопотання про закриття провадження у справах №№ 318/1187/19 та 318/1254/19 про притягнення ОСОБА\_1 до адміністративної  
відповідальності за частиною першою статті 164 КУпАП у зв’язку з відсутністю події та складу адміністративного правопорушення.

Прийняття такого рішення суддя Петров В.В. обґрунтував таким чином: «В протоколі не розкрита об’єктивна сторона правопорушення, в якому обвинувачується ОСОБА\_1, а саме: не конкретизовано його вину як  
суб’єкта господарювання, оскільки з протоколу вбачається, що ОСОБА\_1 притягується до адміністративної відповідальності за порушення скоєне саме підприємством, а не ОСОБА\_1 як посадовою особою. Крім того, адміністративний матеріал має наступні недоліки:

* відсутні відомості про свідків (повне прізвище, ім’я, по-батькові та місце проживання);
* протокол складено за відсутності особи, що притягується до адміністративної відповідальності (відсутній акт про відмову від підпису та пояснень);
* адміністративний матеріал не прошитий та не пронумерований;
* відсутній опис документів;
* адміністративний матеріал не містить характеризуючих даних на ОСОБА\_1».

Під час розгляду справи № 318/1254/19 суддя Петров В.В. дійшов таких висновків: «Приймаючи до уваги, що справу неможливо розглянути у визначені законом строки через відсутність правопорушника, той факт, що обвинувачення, зазначене у протоколі, є неконкретним, позбавляє можливості ефективно захищатися від нього, а сам протокол не відповідає вимогам статті 256 КУпАП, тому справа підлягає поверненню на доопрацювання органу, від якого надійшов до суду протокол про адміністративне правопорушення, для належного його оформлення».

Електронну копію постанови надіслано лише 12 липня 2019 року. При цьому копія постанови не підписана суддею, не завірена працівником суду, натомість на кожній сторінці біля штрих-коду та назви суду міститься напис «ОСОБА\_3 10.07.2019 11:15:59».

Судді Петрову В.В. запропоновано надати пояснення стосовно зазначених у скарзі Інспекції обставин.

Суддя Петров В.В. таким правом скористався, у письмових поясненнях послався на ті самі обґрунтування, що викладені ним у постанові суду від 25 червня 2019 року у справі № 318/1254/19. Зазначив, що вважає свої дії законними, обґрунтованими, такими, що не порушують прав та інтересів скаржника та особи, яка притягується до відповідальності.

На думку судді, чинний КУпАП не містить заборони надсилати матеріали на доопрацювання, щодо деяких категорій справ Верховний Суд України вважав таку практику суддів правильною, а твердження скаржника є його особистою, нічим не підтвердженою думкою.

Суддя Петров В.В. стверджує, що замість того, щоб усунути вказані судом недоліки та своєчасно надіслати матеріал до суду для розгляду по суті, скаржник оскаржив його дії до Вищої ради правосуддя. Саму скаргу суддя вважає спробою його залякати. При цьому у встановленому порядку із повідомленням про втручання у його діяльність суддя Петров В.В. не звертався.

Дисциплінарна палата не уповноважена надавати оцінку таким твердженням судді в порядку дисциплінарного провадження.

Надані суддею Петровим В.В. пояснення не спростовують доводів скаржника та встановлених під час попередньої перевірки обставин з огляду на таке.

Статтею 7 КУпАП визначено, що провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності.

Керуючись саме цим принципом, законодавець визначив одним із завдань провадження у справі про адміністративні правопорушення вирішення її у точній відповідності із законом (стаття 245 КУпАП).

Ні Конституція України, ні закони України, у тому числі КУпАП, не уповноважують суд приймати рішення про направлення адміністративної справи на дооформлення за результатами розгляду протоколу про адміністративне правопорушення.

Стаття 284 КУпАП передбачає вичерпний перелік постанов, які можуть бути винесені органом (посадовою особою) у справі про адміністративне правопорушення:

1) про накладення адміністративного стягнення;

2) про застосування заходів впливу, передбачених статтею 24-1 КУпАП;

3) про закриття справи.

При цьому КУпАП не передбачено можливості винесення судом постанови про направлення матеріалів справи про адміністративне правопорушення, в тому числі протоколу, на доопрацювання чи для належного оформлення.

Крім того, законодавством не передбачена процедура такого дооформлення чи доопрацювання матеріалів.

Вирішення усіх питань, необхідних для розгляду справи, та усунення недоліків, які перешкоджають розгляду справи (наприклад, недостатність доказів, неправильно оформлений протокол), відбувається на етапі підготовки справи до розгляду (стаття 278 КУпАП). Тому прийняття будь-яких інших постанов не ґрунтується на нормах закону.

Статтею 254 КУпАП встановлено, що основним документом, який фіксує юридичний факт адміністративного правопорушення, є протокол, вимоги щодо змісту якого встановлені статтею 256 КУпАП.

Частинами першою – третьою цієї статті закріплено такі вимоги до змісту протоколу про адміністративне правопорушення: дата і місце його складання; посада, прізвище, ім’я, по батькові посадової особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення); місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі.

Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка притягається до адміністративної відповідальності; при наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також і цими особами.

У разі відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від підписання протоколу в ньому про це зазначається.

Пункти 2.2, 2.4 Інструкції деталізують визначені статтею 256 КУпАП вимоги до відомостей, що мають бути відображені у протоколі.

При виявленні порушень вимог природоохоронного законодавства, що вчинені посадовими особами підприємств, установ та організацій, їх структурних або відокремлених підрозділів, незалежно від форм власності та видів господарської діяльності, протокол про адміністративне правопорушення складається відносно особи, яка вчинила порушення природоохоронного законодавства, а якщо таку особу встановити неможливо, – то відносно посадової особи, яка відповідає за стан охорони навколишнього природного середовища на цьому підприємстві, а у разі, якщо така особа не призначена – стосовно керівника підприємства, установи чи організації.

При складанні протоколу вказується частина статті та стаття КУпАП, згідно з якою наступає адміністративна відповідальність за вчинені протиправні дії. У протоколі обов’язково зазначаються:

дата і місце його складання (число, місяць і рік складання протоколу, найменування населеного пункту, де його складено);

посада, прізвище, ім’я, по батькові посадової особи, яка склала протокол;

відомості про особу порушника, а саме: прізвище, ім’я, по батькові; число, місяць, рік та місце народження; сімейний стан, у тому числі кількість утриманців (у разі наявності інформації); фактичне місце проживання (поштова адреса); місце роботи (повна назва підприємства без застосування абревіатур та його поштова адреса) або навчання особи, а якщо особа не працює, то про це робиться відмітка; відомості щодо заробітної плати (у разі наявності інформації); посада особи, що вчинила порушення (для посадових осіб); паспорт (серія, номер, ким і коли виданий) або інший документ, що посвідчує особу;

місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення. Суть правопорушення повинна бути описана таким чином, щоб вона найточніше відповідала термінології, що вживається у законах України, які передбачають відповідальність;

нормативно-правові акти, які передбачають відповідальність за вчинене правопорушення (з обов'язковим зазначенням статей (їх частин), пунктів, абзаців тощо);

прізвища, ім’я та по батькові, адреси свідків, якщо вони є. У протоколі може зазначатися як домашня адреса, так і адреса службової особи або контактний телефон, за яким їх можна викликати;

пояснення порушника;

інші відомості, необхідні для вирішення справи (відомості про наявність актів обстеження підприємств, установ, організацій і об’єктів, відмітки про наявність документів та речей, які слугують доказами в справі, тощо);

заподіяна матеріальна шкода (у разі наявності);

відмітка про отримання особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, другого екземпляра протоколу.

Протокол про адміністративне правопорушення є документом, який має свої реквізити: номер, дату складення, і внесення будь-яких виправлень, змін до одного з примірників протоколу (адже другий примірник вручається особі, яка притягається до відповідальності) після його складення і підписання уповноваженою особою та особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, є неприпустимим. Таке саме положення міститься в пункті 2.7 вищезазначеної Інструкції.

Разом з тим, дійсно у абзаці другому пункту 12 постанови пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від  
17 жовтня 2014 року «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративне правопорушення» йшлося про можливість повернення протоколу про адміністративне правопорушення, складеного не уповноваженою на те посадовою особою або без додержання вимог статті 256 цього Кодексу, вмотивованою постановою суду для належного оформлення.

Однак ті зауваження, які чітко зазначені суддею Петровим В.В. у постанові від 25 червня 2019 року у справі № 318/1254/19, є необґрунтованими (що також свідчить про затягування строків розгляду справи), адже фактично вони не базуються на вимогах закону, а більшість із них стосуються питань доведеності факту вчинення відповідного правопорушення та наявності підстав для притягнення особи до адміністративної відповідальності, що і мають вирішуватися судом під час розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Уповноважена особа, яка складає протокол про адміністративне правопорушення, керується при цьому власним переконанням щодо достатності доказів для встановлення наявності відповідного правопорушення і не може наперед передбачати позицію суду з цього питання. Недостатність, на думку суду, доказової бази не може бути ознакою правильності/неправильності оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення і необхідності їх повернення для дооформлення.

Якщо суд дійде переконання, що в протоколі про адміністративне правопорушення, який відповідно до змісту статті 251 КУпАП є лише одним із доказів у справі, відсутні відомості, на підставі яких можна встановити наявність адміністративного правопорушення та винність особи в його вчиненні, за відсутності інших доказів суд має прийняти постанову про закриття справи у зв’язку з відсутністю події та складу адміністративного правопорушення.

Статтею 252 КУпАП передбачено, що орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об’єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю.

Статтею 280 КУпАП визначено обов’язок органу (посадової особи) при розгляді справи про адміністративне правопорушення з’ясувати, чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом’якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, а також з’ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

З огляду на пункт 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод суд має забезпечувати належне вивчення та оцінку доказів і аргументів, представлених сторонами.

Крім того, відповідно до статті 277 КУпАП справа про адміністративне правопорушення розглядається у п’ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи.

Враховуючи положення статей 277 та 284 КУпАП, суддя у п’ятнадцятиденний строк з дня одержання судом протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів має розглянути справу про адміністративне правопорушення та винести постанову про накладення адміністративного стягнення або про застосування заходів впливу, передбачених статтею 24-1 КУпАП, або про закриття справи.

Натомість після надходження до суду протоколу стосовно притягнення ОСОБА\_1 до адміністративної відповідальності суддя Петров В.В. не дотримався вимог КУпАП стосовно всебічного, повного і об’єктивного дослідження всіх обставин справи в їх сукупності, та безпідставно прийняв постанову про повернення матеріалів до Інспекції для належного оформлення з не передбачених законом підстав, що вказує на наявність у його діях ознак умисної або внаслідок недбалості незаконної відмови в розгляді по суті адміністративного матеріалу про виявлене уповноваженим органом державної правопорушення.

Крім того, статтею 129 Конституції України встановлено, що однією із засад судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом. Аналогічний принцип закріплений і у статті 14 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Право на ефективний національний правовий захист закріплено також і у статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Європейський суд з прав людини у справі «Гурепка проти України» (рішення від 6 вересня 2005 року № 61406/00, п. 59) зазначив, що будь-які обмеження, що містяться у національному законодавстві, стосовно права на перегляд рішення мають за аналогією з правом доступу до суду, передбаченим у пункті 1 статті 6 Конвенції, переслідувати законну мету та не порушувати цього права; для того, щоб бути ефективним, засіб захисту має бути незалежним від будь-якої дискреційної дії державних органів та має бути доступним для тих, кого він стосується.

Суддя Петров В.В. вчинив дискреційну дію (тобто дію на власний розсуд), винісши постанову про направлення матеріалів про адміністративне правопорушення для дооформлення – вид кінцевого рішення у справі, не передбачений статтею 284 КУпАП.

В результаті винесення судом такої постанови особа переходить у невизначений статус у розумінні вказаної статті щодо подальшого захисту своїх прав у справі про адміністративне правопорушення, оскільки національне законодавство України не передбачає право особи оскаржити таку постанову.

Серед осіб, які мають право подати апеляційну скаргу на постанову суду у справі про адміністративне правопорушення, не зазначена особа, стосовно якої винесено постанову про направлення матеріалів для оформлення чи дооформлення, і її немає серед переліку цих осіб тільки тому, що закон не передбачає самого існування такої постанови. Однак такий статус не повинен призвести до обмеження у захисті особою своїх прав у суді апеляційної інстанції, у зв’язку з тим, що такі обмеження не переслідують законну мету.

Дії судді Петрова В.В. з прийняття кінцевого рішення у справі, не передбаченого КУпАП, із зазначенням, що таке рішення оскарженню не підлягає, є істотним порушенням норм процесуального права під час здійснення правосуддя у справі № 318/1254/19, яке унеможливили реалізацію учасником судового процесу права на апеляційне оскарження судового рішення.

На затягування строків розгляду справи № 318/1254/19 вказує той факт, що суд, дійшовши висновку про те, що матеріали про притягнення ОСОБА\_1  
до адміністративної відповідальності складені без дотримання усіх необхідних вимог чинного законодавства, при цьому надіславши таке рішення із матеріалами лише через 17 днів після його ухвалення, а не у визначений частиною першою статті 285 КУпАП 3-денний строк.

Підпунктом «а» пункту 1 та пунктом 2 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» встановлено, що суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження за умисну або внаслідок недбалості незаконну відмову в доступі до правосуддя (у тому числі незаконну відмову в розгляді по суті позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги тощо) або інше істотне порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя, що унеможливило реалізацію учасниками судового процесу наданих їм процесуальних прав та виконання процесуальних обов’язків; безпідставне затягування або невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом.

Під час перевірки відомостей, викладених у дисциплінарній скарзі Інспекції, Другою Дисциплінарною палатою Вищої ради правосуддя встановлено обставини, які підлягають з’ясуванню у порядку дисциплінарного провадження, оскільки можуть свідчити про наявність у діях судді Кам’янсько-Дніпровського районного суду Запорізької області Петрова В.В. ознак дисциплінарних проступків, передбачених підпунктом «а» пункту 1 та пунктом 2 частини першої статті 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Керуючись статтею 46 Закону України «Про Вищу раду правосуддя», пунктом 12.12 Регламенту Вищої ради правосуддя, Друга Дисциплінарна палата Вищої ради правосуддя

**ухвалила:**

відкрити дисциплінарну справу стосовно судді Кам’янсько-Дніпровського районного суду Запорізької області Петрова Володимира Вячеславовича.

Ухвала оскарженню не підлягає.

**Головуючий на засіданні**

**Другої Дисциплінарної палати**

**Вищої ради правосуддя М.П. Худик**

**Члени Другої Дисциплінарної**

**палати Вищої ради правосуддя І.А. Артеменко**

**О.Є. Блажівська**