



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ

**у справі за конституційною скаргою Лопушанського Володимира Михайловича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу сьомого підпункту 1, підпункту 5 пункту 3, пункту 5 частини другої статті 4 Закону України „Про судовий збір“
(справа про судовий збір у справах про адміністративні правопорушення)**

К и ї в
9 вересня 2026 року
№ 10-р(П)/2026

Справа № 3-148/2025(288/25)

Другий сенат Конституційного Суду України у такому складі:

Юровська Галина Валентинівна – головуючий,
Водянніков Олександр Юрійович – доповідач,
Городовенко Віктор Валентинович,
Лемак Василь Васильович,
Первомайський Олег Олексійович,
Різник Сергій Васильович,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Лопушанського Володимира Михайловича щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу сьомого підпункту 1, підпункту 5 пункту 3, пункту 5 частини другої статті 4 Закону України „Про судовий збір“ від 8 липня 2011 року № 3674–VI (Відомості Верховної Ради України, 2012 р., № 14, ст. 87) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Водяннікова О.Ю. та дослідивши матеріали справи, зокрема позиції, що їх висловили: Президент України Зеленський В.О., Голова Верховної Ради України Стефанчук Р.О., Прем'єр-міністр України Свириденко Ю.А., Міністр юстиції України Галущенко Г.В., Урядовий уповноважений з питань гендерної політики Левченко К.Б., Голова Верховного

Суду Кравченко С.І., Голова Національного агентства з питань запобігання корупції Павлушик В.В., а також виконувач обов'язків завідувача кафедри службового та медичного права Навчально-наукового інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка професор Литвин Н.А., доктор філософії з міжнародного права, гендерна експертка проекту „Сприяння наближенню України до Європейського Союзу у сфері верховенства права“ (GIZ Ukraine) Наталі Ебід, голова Асоціації жінок-юристок України „ЮрФем“ Христина Кіт,

Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційну скаргу – Лопушанський Володимир Михайлович (далі – Заявник) – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням (вх. № 18/288 від 4 серпня 2025 року) перевірити на відповідність Конституції України (конституційність) частину четверту статті 288 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – Кодекс), абзац сьомий підпункту 1, підпункт 5 пункту 3, пункт 5 частини другої статті 4 (за конституційною скаргою – частина п'ята статті 4), частину третю статті 9 Закону України „Про судовий збір“ від 8 липня 2011 року № 3674–VI зі змінами (далі – Закон).

1.1. Друга колегія суддів Другого сенату Конституційного Суду України Ухвалою від 3 вересня 2025 року № 115-2(II)/2025 відкрила конституційне провадження у справі за конституційною скаргою Заявника щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу сьомого підпункту 1, підпункту 5 пункту 3, пункту 5 частини другої статті 4 Закону, а в частині перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) частини четвертої статті 288 Кодексу, частини третьої статті 9 Закону відмовила у відкритті конституційного провадження на підставі пункту 4 статті 62 Закону

України „Про Конституційний Суд України“ – неприйнятність конституційної скарги.

1.2. Приписи частини другої статті 4 Закону, які Заявник просить визнати неконституційними, установлюють ставку судового збору:

- за подання до адміністративного суду фізичною особою адміністративного позову немайнового характеру – 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (абзац сьомий підпункту 1 пункту 3);

- за подання до адміністративного суду апеляційної і касаційної скарги на ухвалу суду – 1 розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб (підпункт 5 пункту 3);

- у разі ухвалення судом постанови про накладення адміністративного стягнення – 0,2 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (пункт 5).

1.3. У конституційній скарзі Заявник стверджує, що оспорювані приписи частини другої статті 4 Закону не відповідають частинам першій, другій статті 55, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України.

1.4. Зі змісту конституційної скарги та долучених до неї матеріалів убачається таке.

Стосовно Заявника поліцейський Управління патрульної поліції в Миколаївській області Департаменту патрульної поліції України (далі – Управління) 27 березня 2025 року виніс постанову у справі про адміністративне правопорушення, передбачене частиною першою статті 122 Кодексу, про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу в розмірі 340 грн.

Вважаючи притягнення до адміністративної відповідальності та накладення адміністративного стягнення безпідставним, Заявник звернувся до Южноукраїнського міського суду Миколаївської області з позовом до Управління про визнання дій протиправними та скасування винесеної щодо нього постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Южноукраїнський міський суд Миколаївської області ухвалою від 4 квітня 2025 року залишив цей позов без руху та визначив Заявникові десятиденний строк із дня вручення ухвали для усунення недоліків позовної заяви, зокрема вказав на потребу надати докази сплати судового збору. Заявник подав до Южноукраїнського міського суду Миколаївської області заяву, у якій зазначив, що на підставі частини четвертої статті 288 Кодексу в разі оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення він не повинен сплачувати судовий збір, тому вимогу суду про сплату судового збору в розмірі 605,60 грн вважає безпідставною.

Южноукраїнський міський суд Миколаївської області ухвалою від 14 квітня 2025 року повернув Заявникові позовну заяву через несплату судового збору.

Зазначену ухвалу Южноукраїнського міського суду Миколаївської області Заявник оскаржив до суду апеляційної інстанції.

П'ятий апеляційний адміністративний суд ухвалою від 12 травня 2025 року залишив апеляційну скаргу Заявника без руху, визначивши строк для усунення недоліків з підстави несплати судового збору, а ухвалою від 6 червня 2025 року повернув апеляційну скаргу через несплату судового збору в розмірі 3 028 грн.

Не погодившись з ухвалами Южноукраїнського міського суду Миколаївської області від 14 квітня 2025 року та П'ятого апеляційного адміністративного суду від 6 червня 2025 року, Заявник оскаржив їх до суду касаційної інстанції.

Колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду ухвалою від 3 липня 2025 року відмовила у відкритті касаційного провадження, зазначивши, що „ухвала Южноукраїнського міського суду Миколаївської області від 14 квітня 2025 року не переглядалася по суті в апеляційному порядку, оскільки судом апеляційної інстанції повернуто апеляційну скаргу“, тому немає підстав „для відкриття касаційного провадження в цій частині“.

Водночас Верховний Суд указав, що предметом спору у справі Заявника є визнання дій протиправними та скасування постанови про накладення

адміністративного стягнення, тому Заявник як особа, яка оскаржує постанову у справі про адміністративне правопорушення, не звільнений від сплати судового збору за подання апеляційної скарги в цій справі; висновки суду апеляційної інстанції про потребу сплатити судовий збір за подання апеляційної скарги в цій справі, а також про наявність підстав для повернення апеляційної скарги у зв'язку з невиконанням вимог ухвали суду про залишення апеляційної скарги без руху є обґрунтованими.

1.5. Аргументуючи твердження про неконституційність оспорюваних приписів частини другої статті 4 Закону, Заявник посилається на приписи Конституції України, рішення Конституційного Суду України, міжнародні акти, практику Європейського суду з прав людини, норми Кодексу, Закону, інших законів України, практику Верховного Суду, а також на судові рішення у своїй справі.

1.6. Президент України висловив позицію стосовно питань, порушених у конституційній скарзі, указавши, що:

– „розміри ставок судового збору, встановлені оспорюваними приписами частини другої статті 4 Закону, спрямовані на забезпечення досягнення справедливого балансу між публічним інтересом в отриманні судового збору для фінансування здійснення правосуддя та приватним – у сплаті домірного розміру судового збору. Також не вбачається юридичної невизначеності щодо застосування приписів абзацу сьомого підпункту 1, підпункту 5 пункту 3, пункту 5 частини другої статті 4 Закону“;

– «вимоги конституційної скарги Лопушанського Володимира Михайловича не є обґрунтованими, а приписи абзацу сьомого підпункту 1, підпункту 5 пункту 3, пункту 5 частини другої статті 4 Закону України „Про судовий збір“ від 8 липня 2011 року № 3674–VI зі змінами відповідають Конституції України (є конституційними)».

1.7. Голова Верховної Ради України в письмовому поясненні наголосив на тому, що:

– „за змістом пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України повноваження з унормування судочинства має Верховна Рада України, тому саме в законі має бути встановлений порядок визначення ставки судового збору, розмір якої забезпечить досягнення в конкретній цивільній справі справедливого балансу між публічним інтересом в отриманні судового збору для фінансування здійснення правосуддя та приватним – у сплаті домірного розміру судового збору“;

– „у цьому контексті доцільно звернути увагу на судову практику застосування оспорюваних положень, яка певною мірою, на нашу думку, є неоднозначною“;

– «аналіз приписів Закону № 3674–VI дає підстави стверджувати, що його норми безпосередньо не визначають як ставок судового збору, так і пільг щодо його сплати у справах про оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення, а, власне, сама необхідність сплати судового збору в даному випадку впливає з правового висновку Великої Палати Верховного Суду, що міститься у постанові від 18 березня 2020 року у справі № 543/775/17, згідно з яким „оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється шляхом подання до суду позовної заяви“, що, як наслідок, і передбачає його сплату.

Водночас слід зважати, що на відміну від позивачів, які за власною ініціативою звертаються до загальних, господарських чи адміністративних судів з відповідними позовами, особи, які притягуються до адміністративної відповідальності, залучаються до участі у судочинстві не за своєї волі, а тому є дискусійним питання щодо покладення на таких осіб, окрім обов’язку щодо обмежень, які пов’язані з накладенням на них адміністративного стягнення, додаткового обов’язку щодо сплати судового збору».

1.8. Голова Верховного Суду вважає, що:

– „норми Закону щодо встановлення судового збору як обов’язкового платежу відповідають підходам ЄСПЛ та юридичним позиціям Конституційного Суду України в контексті доступу до правосуддя“;

– „законодавством передбачені механізми, які дають змогу суду відстрочити або розстрочити сплату судового збору на певний строк, зменшити розмір судового збору або й зовсім звільнити учасника справи від його сплати, що сприяє доступу до правосуддя. Питання звільнення від сплати судового збору як складової судових витрат, зменшення його розміру, відстрочення чи розстрочення його сплати регулюється відповідним процесуальним законодавством, зокрема частиною першою статті 133 Кодексу адміністративного судочинства України“;

– „мета судового збору полягає у частковому вирішенні питань недофінансування державою потреб органів судової влади. В окремих випадках судовий збір запобігає безпідставному зверненню до суду, необґрунтованому перевантаженню суду та забезпечує процесуальну економію“;

– „ставку судового збору за звернення до суду з позовною заявою про оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу у справах про адміністративне правопорушення, на нашу думку, не можна вважати надмірною чи непропорційною, а тому розглядуване правове регулювання відповідає принципу доступності правосуддя <...>. Враховуючи наведене, порушене питання не має ознак невідповідності статті 55 Конституції України“.

1.9. Прем’єр-міністр України та Міністр юстиції України зазначили, зокрема, що:

– „відповідно до частини першої статті 139 Кодексу у разі задоволення позову сторони, яка не є суб’єктом владних повноважень, всі судові витрати, які підлягають відшкодуванню або оплаті відповідно до положень цього Кодексу, стягуються за рахунок бюджетних асигнувань суб’єкта владних повноважень,

що виступав відповідачем у справі, або якщо відповідачем у справі виступала його посадова чи службова особа.

Отже, враховуючи, що державою забезпечено реалізацію права особи на судовий захист, немає підстав вважати, що розмір судового збору у справах про оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення обмежує право особи на доступ до суду“.

2. Конституційний Суд України вважає за потрібне уточнити предмет конституційного контролю в цій справі.

Заявник у конституційній скарзі порушує питання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) абзацу сьомого підпункту 1, підпункту 5 пункту 3, пункту 5 частини другої статті 4 Закону.

Предметом спору у справі Заявника було визнання дій протиправними та скасування постанови про накладення адміністративного стягнення. Суд першої інстанції, застосовуючи абзац сьомий підпункту 1 пункту 3 частини другої статті 4 Закону, виходив із висновку Великої Палати Верховного Суду, викладеного в постанові від 18 березня 2020 року у справі № 543/775/17, за яким у справах щодо оскарження постанов про адміністративні правопорушення, що їх суд розглядає в порядку позовного провадження, слід застосовувати „статті 2–5 Закону“, які пільг за подання позовної заяви, відповідних скарг у цих правовідносинах не передбачають. Суд апеляційної інстанції, застосувавши підпункт 5 пункту 3 частини другої статті 4 Закону, залишив апеляційну скаргу Заявника без руху, а згодом повернув Заявникові. Колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду в ухвалі від 3 липня 2025 року, яка є остаточним судовим рішенням у справі Заявника, розглянула доводи Заявника про незгоду з підставами залишення його апеляційної скарги без руху в частині необхідності сплати судового збору.

Колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду кваліфікувала вимогу Заявника як адміністративний позов немайнового характеру, за подання якого судовий збір справляється відповідно до абзацу сьомого підпункту 1 пункту 3 частини другої статті 4 Закону. Водночас

закріплену в цій нормі Закону ставку судового збору – 0,4 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб – Верховний Суд не застосував.

Погоджуючись із наведеною правовою позицією Великої Палати Верховного Суду, колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, тлумачачи абзац сьомий підпункту 1 пункту 3 частини другої статті 4 Закону, виходила з того, що розмір ставки судового збору у справах щодо накладення адміністративного стягнення становить 0,2 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Велика Палата Верховного Суду, виклавши в постанові від 18 березня 2020 року правову позицію, поширила ставку судового збору, установлену пунктом 5 частини другої статті 4 Закону для одного об'єкта справляння збору – ухвалення судом постанови про накладення адміністративного стягнення, на інший об'єкт – подання до адміністративного суду фізичною особою адміністративного позову немайнового характеру, визначений в абзаці сьомому підпункту 1 пункту 3 частини другої статті 4 Закону.

У такий спосіб Верховний Суд поєднав об'єкт справляння судового збору, визначений абзацом сьомим підпункту 1 пункту 3 частини другої статті 4 Закону, з іншим об'єктом, ставка судового збору для якого установлена пунктом 5 частини другої статті 4 Закону, створивши *de facto* нормативну конструкцію, яку жодна із цих норм Закону окремо не передбачає.

Аналіз судових рішень у справі Заявника свідчить про те, що пункт 5 частини другої статті 4 Закону не був застосований судами системи судоустрою України; застосовано лише ставку судового збору, установлену цією нормою Закону, тоді як об'єкт справляння збору, на який Верховний Суд цю ставку поширив, визначається іншим приписом Закону – абзацом сьомим підпункту 1 пункту 3 частини другої статті 4.

Відповідно до частини четвертої статті 63 Закону України „Про Конституційний Суд України“ сенат Конституційного Суду України закриває конституційне провадження у справі, якщо під час пленарного засідання будуть виявлені підстави для відмови у відкритті конституційного провадження, передбачені статтею 62 цього закону.

Оскільки пункт 5 частини другої статті 4 Закону не був застосований в остаточному судовому рішенні у справі Заявника, Заявник, оспорюючи його, не дотримав вимог частини першої статті 55 Закону України „Про Конституційний Суд України“, що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі в цій частині згідно з пунктом 4 статті 62 цього закону – неприйнятність конституційної скарги.

З огляду на наведене Конституційний Суд України висновує, що предметом конституційного контролю в цій справі є абзац сьомий підпункту 1, підпункт 5 пункту 3 частини другої статті 4 Закону.

3. Розв’язуючи порушені в конституційній скарзі питання, Конституційний Суд України виходить із такого.

3.1. До загальних засад конституційного ладу в Україні належать: утвердження і забезпечення прав і свобод людини як головний обов’язок держави (третє речення частини другої статті 3 Конституції України); принцип правовладдя, що його виражено через формулу: „В Україні визнається і діє принцип верховенства права“ (частина перша статті 8 Конституції України); гарантоване звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України як прояв прямої дії норм Конституції України (частина третя статті 8 Конституції України).

На розвиток основних засад щодо захисту прав і свобод людини Конституція України, зокрема, покладає на суд обов’язок захищати їх (частина перша статті 55); гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частина друга статті 55); передбачає створення адміністративних судів для вирішення публічно-правових спорів (частина п’ята статті 125); визначає основні засади судочинства (частина друга статті 129); покладає на суд повноваження контролювати виконання судових рішень (частина третя статті 129¹); закріплює виключну компетенцію Верховної Ради України визначати законами України судоустрій, судочинство, порядок

виконання судових рішень (пункт 14 частини першої статті 92) [абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 1 березня 2023 року № 2-р(II)/2023].

3.2. Конституційний Суд України у своїх рішеннях сформулював низку юридичних позицій, що є застосовними й у цій справі.

Зокрема, Конституційний Суд України вказав, що «„складовим елементом конституційного принципу верховенства права в розумінні статті 8, частини другої статті 55 Конституції України є доступ особи до суду з метою здійснення судового контролю щодо законності та правомірності усіх рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, оскільки в результаті такої діяльності публічної влади можливе свавільне втручання у права, свободи будь-якої фізичної чи юридичної особи“ [абзац перший підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 24 червня 2020 року № 6-р(II)/2020]» [перше речення абзацу першого підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 1 березня 2023 року № 2-р(II)/2023].

Стосовно питань судового збору Конституційний Суд України виснував, що «„гарантією реалізації права на судовий захист в аспекті доступу до правосуддя є встановлення законом помірною судового збору для осіб, які звертаються до суду <...> сплата судового збору за подання заяв, скарг до суду, а також за видачу судами документів є складовою доступу до правосуддя, який є елементом права особи на судовий захист, гарантованого статтею 55 Конституції України“ (перше речення абзацу третього, абзац четвертий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 28 листопада 2013 року № 12-рп/2013)» [абзац перший підпункту 4.9 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 20 січня 2025 року № 2-р(II)/2025].

Конституційний Суд України також наголосив, що „законодавець, діючи на власний розсуд щодо встановлення в законі випадків справляння судового збору <...> має прагнути чіткості та зрозумілості у викладенні норм права, тобто якості

приписів права“ [перше речення абзацу четвертого підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 13 травня 2024 року № 6-р(II)/2024].

Отже, право на судовий захист є фундаментальною конституційною гарантією, що забезпечує утвердження та реалізацію інших конституційних прав і свобод. Це право охоплює не лише можливість формального звернення до суду, а й забезпечення реального, ефективного, рівного та недискримінаційного доступу до правосуддя. Особливо це стосується сфер, у яких оскаржуються рішення, дії чи бездіяльність органів публічної влади, зокрема в контексті притягнення особи до юридичної відповідальності. У демократичній, правовій державі саме доступ до суду є універсальним інструментом запобігання свавільному втручанню держави у права і свободи людини.

Конституційний Суд України в Рішенні від 10 березня 2026 року № 2-р/2026 наголосив, що „адміністративне судочинство є особливою формою захисту прав, свобод та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин. Вертикальна модель взаємовідносин між державою і особою, що є визначальною для адміністративного судочинства, зумовлює підвищений стандарт захисту прав особи та покладає на суд обов’язок компенсувати цю структурну нерівність процесуальними засобами“ (абзац шостий підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини).

Отже, право на судовий захист вимагає реального та дієвого доступу до правосуддя, особливо у спорах між особою і державою, а судовий збір є допустимим лише за умови його домірності та відсутності перешкод для реалізації права на ефективний судовий захист.

4. Конституційний Суд України враховує також практику Європейського суду з прав людини, який у своїх рішеннях зазначав: „Беручи до уваги <...> принципи, встановлені у своїй практиці, Суд <...> підкреслює, що він ніколи не виключав можливості того, що інтереси належного здійснення правосуддя можуть обґрунтовувати встановлення фінансових обмежень для доступу особи до суду“ [рішення у справах *Kreuz v. Poland* від 19 червня 2001 року (заява № 28249/95), § 59; *Tolstoy-Miloslavsky v. the United Kingdom* від 13 липня

1995 року (заява № 18139/91), § 61 *et seq.*; *Podbielski and PPU Polpure v. Poland* від 26 липня 2005 року (заява № 39199/98), § 63; *Weissman and Others v. Romania* від 24 травня 2006 року (заява № 63945/00), § 35; *Stankov v. Bulgaria* від 12 липня 2007 року (заява № 68490/01), § 52].

У рішенні у справі *Weissman and Others v. Romania* від 24 травня 2006 року (заява № 63945/00) Європейський суд з прав людини зазначив: „Незважаючи на дискреційні повноваження, якими держава користується в цій сфері, Суд підкреслює, що обмеження доступу до суду є сумісним із пунктом 1 статті 6 лише за умови, що воно відповідає правомірній меті та існує обґрунтоване співвідношення (належний баланс) між використаними засобами та поставленою метою <...>. Зокрема, з огляду на принцип, згідно з яким Конвенція покликана гарантувати не теоретичні або ілюзорні, а практичні й ефективні права, Суд повторює, що розмір судового збору, оцінений з урахуванням конкретних обставин справи, зокрема фінансових можливостей заявника та стадії провадження, на якій уведено це обмеження, є важливим чинником для визначення того, чи мала особа право на доступ до суду або ж чи не порушено самої суті цього права у зв'язку з надмірним розміром судового збору“ (§ 36, § 37).

Отже, обмеження доступу до суду або трибуналу „не буде сумісним із пунктом 1 статті 6, якщо воно не має правомірної мети та не забезпечено належного балансу між застосованими засобами та правомірною метою, якої мають досягти“ [рішення Європейського суду з прав людини у справі *Kreuz v. Poland* від 19 червня 2001 року (заява № 28249/95), § 55].

5. Конституційний Суд України звертає увагу на те, що конституційні суди європейських країн сформулювали юридичні позиції щодо можливості та мети встановлення судового збору.

Федеральний Конституційний Суд Німеччини неодноразово наголошував, що Основний Закон Федеративної Республіки Німеччина (*Grundgesetz*) не містить визначення поняття „збір“/„плата“, із якого можна було б вивести критерії допустимого розміру ставок такого збору. Водночас Федеральний

Конституційний Суд Німеччини визначив, що збори (*Gebühren*) є публічними правовими грошовими платежами, які стягуються на підставі акта публічного права за індивідуально визначені публічні послуги для повного або часткового покриття витрат на такі послуги; саме цільове призначення – покриття витрат, пов'язаних із наданням конкретної публічної послуги, – відрізняє збори від податків; із цільового призначення випливає, що розмір збору не може бути встановлений окремо від фактичних витрат на відповідну послугу; між розміром збору і вартістю публічної послуги має існувати зв'язок, що є „доречним“, хоча принцип еквівалентності витрат не є конституційним принципом у вузькому сенсі; розмір збору не може бути непропорційним меті правового регулювання; мета збору не обов'язково має полягати лише у відшкодуванні вартості, вона може також охоплювати врахування цінності послуги для отримувача або мати стримувальний ефект щодо надмірного використання публічних ресурсів (рішення у справі 1 BvR 548/22 від 14 січня 2025 року, пункти 60, 61, 70, 104).

Конституційний Суд Латвійської Республіки зазначив, що судовий збір „є обов'язковим платежем до державного бюджету. Загалом судові витрати, включно із судовим збором, були запроваджені для: часткового відшкодування державі витрат, потрібних для фінансування функціонування судів; компенсації судових витрат стороні, на користь якої ухвалено судові рішення; стимулювання боржників до добровільного виконання своїх зобов'язань; стримування осіб від подання безпідставних позовів або позовів на незначні суми до суду“ (пункт 13 мотивувальної частини рішення у справі № 2022-05-01 від 17 лютого 2023 року); „метою судового збору є не лише забезпечення ефективності судової системи у спосіб зменшення можливостей щодо подання безпідставних позовних заяв, а й часткове покриття витрат на утримання судів“ (пункт 14.2 мотивувальної частини рішення у справі № 2022-05-01 від 17 лютого 2023 року; пункт 8.2 мотивувальної частини рішення у справі № 2004-16-01 від 4 січня 2005 року).

Конституційний Суд Чеської Республіки, посиляючись на практику Федерального Конституційного Суду Німеччини, виснував, що „збір є публічно-правовим грошовим платежем, який в односторонньому порядку покладається на платника збору задля здійснення публічної дії (публічної

послуги) щодо конкретної особи на підставі норми публічного права або іншого владного акта та призначений для повного або часткового покриття витрат, пов'язаних зі здійсненням такої дії“ (рішення Pl. ÚS 69/06 у справі *про судові збори за оскарження рішень адміністративних органів* від 29 січня 2008 року; рішення Pl. ÚS 7/19 у справі *про збір за подання скарги до Управління з питань захисту конкуренції* від 30 жовтня 2019 року). Конституційний Суд Чеської Республіки у рішенні I. ÚS 664/03 у справі *про конституційно конформне тлумачення обов'язку сплати судового збору* від 16 березня 2006 року сформулював юридичну позицію, за якою надмірне тлумачення загальним судом питання розміру збору згідно із законом про судові збори може досягти такого ступеня, що воно „становитиме втручання у засадниче право, визначене частиною першою або другою статті 36 Хартії“.

З урахуванням європейської конституційної традиції Конституційний Суд України дійшов висновку, що збори є публічно-правовими грошовими платежами, які справляються на підставі закону за індивідуально визначену дію органу публічної влади на користь конкретної особи; збір не повинен спричиняти стримувальний вплив настільки, що фактично перешкоджатиме особі реалізувати конституційне право на доступ до правосуддя; судовий або адміністративний збір, що істотно ускладнює звернення до суду або органу публічної влади, підлягає оцінюванню з огляду на відповідність принципу дієвого доступу до юридичного захисту; метою встановлення таких платежів є повне або часткове покриття витрат, пов'язаних із наданням публічної послуги, відповідно розмір ставки збору має перебувати в доречному зв'язку з фактичними витратами держави на здійснення цієї дії; збір не може бути застосований як фіскальний інструмент або мати каральний характер.

6. Конституційний Суд України зазначає, що відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України, зокрема, судоустрій, судочинство визначаються виключно законами України. З огляду на це встановлення правових засад справляння судового збору – його об'єктів, розмірів ставок, умов і порядку справляння, підстав і порядку звільнення від справляння та повернення

судового збору – належить до предмета виключного законодавчого регулювання відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України. У Рішенні від 20 січня 2025 року № 2-р(П)/2025 Конституційний Суд України виснував, що „саме в законі має бути встановлений порядок визначення ставки судового збору, розмір якої забезпечить досягнення в конкретній цивільній справі справедливого балансу між публічним інтересом – отримання судового збору для фінансування здійснення правосуддя – та приватним – сплата домірного розміру судового збору“ (абзац перший підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини).

Відповідно до статті 1 Закону судовий збір справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених Законом. Отже, судовий збір є цільовим платежем, що пов'язаний із наданням індивідуалізованої публічної послуги з розгляду справи судом і визначає фінансові умови доступу до правосуддя як передумову судового розгляду.

Установлення збору є загальноприйнятим інструментом регулювання у публічному праві [рішення Європейського суду з прав людини у справі *Kreuz v. Poland* від 19 червня 2001 року (заява № 28249/95), § 59; пункт 14.2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду Латвійської Республіки у справі № 2022-05-01 від 17 лютого 2023 року]. Повноваження щодо встановлення судового збору належить до компетенції держави у сфері регулювання організації та порядку здійснення судочинства.

Отже, встановлення судового збору, зокрема його об'єктів, розмірів ставок, умов і порядку справляння, підстав і порядку звільнення від справляння та повернення судового збору, належить до виключної компетенції Верховної Ради України. Оскільки законодавче унормування судового збору, який є предметом конституційного контролю у цьому конституційному провадженні, безпосередньо стосується реалізації гарантованого частиною другою статті 55 Конституції України права кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, він має бути домірним, тобто його розмір та умови

справляння не повинні становити для особи надмірного тягаря або створювати фактично нездоланні перешкоди для звернення до суду.

7. Правосуддя є однією з базових функцій держави, невід'ємною складовою принципу верховенства права та основою забезпечення прав і свобод людини. Це випливає зі змісту статей 1, 3, 6, 8, 55, 124 Конституції України і з європейської конституційної традиції, згідно з якою здійснення правосуддя належить до ключових завдань демократичної держави, керованої верховенством права (правовладдям).

7.1. У справах про адміністративні правопорушення саме держава, реалізуючи свої владні повноваження щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, є ініціатором правової ситуації, коли особу залучають до судового провадження як адресата публічно-владного примусу.

Конституційний Суд України зазначає, що вказаний підхід не поширюється на адміністративні справи, у яких особа звертається до суду, оскільки вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушено її права, свободи або інтереси, однак держава не застосовує щодо неї заходів адміністративної відповідальності. У таких справах звернення до суду є виявом приватної автономії особи, а держава може встановлювати судовий збір на загальних засадах.

7.2. Оскарження до суду постанови про адміністративне правопорушення можливе лише як реакція на публічно-владне втручання держави, яка ініціювала притягнення особи до відповідальності за адміністративне правопорушення. У такій ситуації судовий розгляд є не індивідуалізованою публічною послугою, за яку стягують судовий збір, а складовою реалізації обов'язку держави гарантувати право на судовий захист згідно з частиною другою статті 55 Конституції України.

Конституційний Суд України в Рішенні від 1 березня 2023 року № 2-р(II)/2023 вказав, що „призначення національної системи адміністративного

судочинства полягає в тому, щоб забезпечити судовий контроль щодо рішень, дій або бездіяльності органів публічної влади, їх посадових і службових осіб відповідно до процедури, узгодженої з вимогами справедливого судового розгляду“ (абзац п’ятий пункту 5 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України наголошує на тому, що оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є реалізацією гарантованого частиною другою статті 55 Конституції України права на оскарження в суді актів органів публічної влади. У справах про притягнення особи до адміністративної відповідальності суд виконує безумовний конституційний обов’язок здійснення судового контролю щодо органів публічної влади.

7.3. У Рішенні від 21 липня 2021 року № 3-р(П)/2021 Конституційний Суд України вказав, що „суспільна користь адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення полягає не в поповненні державного бюджету, а в забезпеченні конституційного правопорядку, безпеки суспільства та прав і свобод кожної особи <...>. Однак для прав і свобод особи шкода від <...> адміністративного стягнення <...> не повинна бути надмірною, що є необхідною умовою збереження справедливого балансу між вимогами публічних інтересів та захистом права власності особи“ (абзац перший підпункту 2.5 пункту 2 мотивувальної частини).

Розвиваючи цю юридичну позицію, Конституційний Суд України констатує, що у сфері адміністративної відповідальності публічний інтерес полягає в забезпеченні конституційного правопорядку, безпеки суспільства та прав і свобод кожної особи, а публічний інтерес, який полягає у знеохоченні особи безпідставно подавати позови, які перевантажують судову систему, не є релевантним. Коли особа оскаржує постанову про притягнення до адміністративної відповідальності, вона реалізує своє конституційне право на захист від публічно-владного примусу. Отже, Конституційний Суд України наголошує, що вимогу сплатити судовий збір як умову доступу до суду в таких справах має унормувати законодавець із дотриманням приписів Конституції України та з урахуванням природи адміністративного судочинства.

8. Абзац сьомий підпункту 1, підпункт 5 пункту 3 частини другої статті 4 Закону не виключають можливості конституційно узгодженого (конформного) їх тлумачення.

У Рішенні від 10 вересня 2025 року № 4-р(П)/2025 Конституційний Суд України виснував, що „можливість неоднозначного тлумачення норми закону, що є предметом конституційного контролю, не є достатньою підставою для визнання її неконституційною, якщо ця норма допускає конституційно узгоджене (конформне) тлумачення, що забезпечує її розуміння та застосування у спосіб, сумісний із приписами Основного Закону України“ (абзац перший підпункту 5.5 пункту 5 мотивувальної частини). Тобто в таких випадках Конституційний Суд України не скасовує норми закону, а здійснює конституційно узгоджене (конформне) її тлумачення, забезпечуючи її застосування у спосіб, сумісний із приписами Основного Закону України.

8.1. Аналіз абзацу сьомого підпункту 1, підпункту 5 пункту 3 частини другої статті 4 Закону дає підстави для висновку, що ці приписи Закону не встановлюють спеціального регулювання щодо справ про оскарження постанов про накладення адміністративного стягнення, а саме не передбачають ані окремих ставок судового збору, ані пільг щодо його сплати.

Конституційний Суд України зазначає, що відповідно до статті 1 Закону судовий збір є збором, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених Законом. Цей припис Закону має дефініційний і рамковий характер та не встановлює обов'язку сплати судового збору в кожному випадку звернення до суду; він підлягає тлумаченню і застосуванню в системному зв'язку зі статтями 3, 4 Закону, які конкретизують об'єкти справляння та розміри ставок судового збору. Стаття 2 Закону визначає коло платників судового збору, до яких належать, зокрема, особи, які звертаються до суду чи стосовно яких ухвалено судові рішення, передбачене Законом. Частина перша статті 3 Закону відносить до об'єктів справляння судового збору, зокрема, подання до суду позовної заяви та іншої заяви,

передбаченої процесуальним законодавством, а частина друга цієї статті Закону встановлює перелік заяв, за які судовий збір не справляється.

Розміри ставок судового збору, найменування документів і дій, за які справляється судовий збір, визначені у статті 4 Закону. Аналіз частини другої цієї статті Закону свідчить про те, що законодавець визначив п'ять категорій випадків, коли справляється судовий збір у встановлених розмірах, а саме:

- за подання до суду позовної заяви та інших заяв процесуального характеру (пункт 1);
- за подання до господарського суду (пункт 2);
- за подання до господарського суду у справах про банкрутство (неплатоспроможність) (пункт 2¹);
- за подання до адміністративного суду (пункт 3);
- за видачу судами документів (пункт 4);
- у разі ухвалення судом постанови про накладення адміністративного стягнення (пункт 5).

Отже, у сфері адміністративної відповідальності Закон прямо встановлює лише один спеціальний випадок справляння судового збору – у разі ухвалення судом постанови про накладення адміністративного стягнення. Пункт 5 частини другої статті 4 Закону не містить припису, який визначав би ставку судового збору за подання заяви про оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Структурне відокремлення пункту 5 частини другої статті 4 Закону від приписів, що регулюють сплату судового збору за подання до адміністративного суду позовної заяви, відповідних скарг (пункт 3 частини другої статті 4 Закону), свідчить про те, що законодавець виокремив категорію справ, пов'язаних із притягненням до адміністративної відповідальності, як самостійну і відмінну від загальних категорій справ адміністративного судочинства. Таке нормативне розмежування означає, що справи про накладення адміністративного стягнення не охоплені загальними приписами Закону щодо ставок судового збору, установлених за подання до адміністративного суду, їх слід оцінювати окремо в межах спеціального регулювання; застосування загальних ставок судового

збору, визначених пунктом 3 частини другої статті 4 Закону, до заяви про оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення Законом не передбачено.

Конституційний Суд України звертає увагу на те, що відокремлення пункту 5 частини другої статті 4 від інших приписів цієї статті Закону, які визначають випадки справляння судового збору, зумовлене змістом цього пункту. На відміну від пунктів 1–4 частини другої статті 4 Закону, які пов'язують виникнення обов'язку сплатити судовий збір зі зверненням особи до суду, пункт 5 частини другої статті 4 Закону пов'язує цей обов'язок з ухваленням судом постанови про накладення адміністративного стягнення; у разі закриття провадження у справі та відмови в притягненні особи до відповідальності обов'язок зі сплати судового збору не виникає. Отже, справляння судового збору прямо обумовлене визнанням особи винною у вчиненні адміністративного правопорушення.

Із наведеного випливає, що, на відміну від інших визначених статтею 4 Закону випадків справляння судового збору, судовий збір, передбачений пунктом 5 частини другої статті 4 Закону, справляється з особи, вину якої встановлено судовим рішенням, і за своєю функціональною спрямованістю є додатковим майновим обтяженням, зумовленим фактом притягнення особи до відповідальності. Однак перевірка пункту 5 частини другої статті 4 Закону на конституційність не є предметом конституційного контролю в цій справі.

8.2. Конституційний Суд України звертає увагу на те, що законодавець передбачив *expressis verbis* лише один випадок справляння судового збору у справах про адміністративні стягнення – згідно з пунктом 5 частини другої статті 4 Закону такий збір справляється „у разі ухвалення судом постанови про накладення адміністративного стягнення“.

Зазначення лише одного випадку справляння судового збору у справах про адміністративні стягнення свідчить про нормативну визначеність і те, що законодавець свідомо окреслив межі застосування відповідної норми Закону. За загальновизнаними принципами тлумачення, зокрема *expressio unius est exclusio*

alterius (згадування про одне виключає інше), таке спеціальне регулювання одного випадку означає виключення інших, прямо не передбачених законом. Отже, відсутність припису щодо справляння судового збору за подання заяви про оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення слід розуміти як свідоме обмеження сфери дії відповідної норми Закону.

Це підтверджується й аналізом законодавчої історії відповідного регулювання. У Пояснювальній записці до проекту Закону України про судовий збір (реєстр. № 7530) вказано, що об'єкти справляння судового збору визначаються відповідно до норм Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України, і не згадано про Кодекс. Законом України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору“ від 19 вересня 2013 року № 590–VII частину другу статті 4 Закону доповнено пунктом 5. У Пояснювальній записці до проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо сплати судового збору) (реєстр. № 0973) прямо вказано: „Прийняття цього Закону покликане удосконалити положення чинного законодавства України шляхом запровадження судового збору у справах про адміністративні правопорушення“. Отже, ні первинна редакція Закону, ні зміни до Закону не були спрямовані на запровадження судового збору стосовно всіх справ, пов'язаних із накладенням адміністративного стягнення; запровадження судового збору у справах про адміністративні правопорушення стосувалося одного чітко визначеного законодавцем випадку – ухвалення судом постанови про накладення адміністративного стягнення.

8.3. Конституційний Суд України не вбачає підстав вважати, що законодавець мав намір поширити вимогу щодо сплати судового збору на інші випадки притягнення особи до адміністративної відповідальності, окрім випадку, передбаченого в пункті 5 частини другої статті 4 Закону.

Із конституційно узгодженого (конформного) тлумачення абзацу сьомого підпункту 1, підпункту 5 пункту 3 частини другої статті 4 Закону в системному

зв'язку із приписами частини другої статті 55 Конституції України, а також із юридичними позиціями Конституційного Суду України, викладеними вище, впливає, що сплата судового збору у справах про оскарження постанов про накладення адміністративного стягнення цими приписами Закону не передбачена.

З огляду на наведене Конституційний Суд України висновок, що оскільки абзац сьомий підпункту 1, підпункт 5 пункту 3 частини другої статті 4 Закону не передбачають справляння судового збору у справах про оскарження постанов про накладення адміністративного стягнення, то ці приписи Закону не суперечать Конституції України.

9. Конституційний Суд України звертає увагу на те, що обов'язок сплати судового збору у справах про оскарження постанов про адміністративні правопорушення встановлено згідно з правовою позицією Великої Палати Верховного Суду, що її сформульовано у постанові від 18 березня 2020 року у справі № 543/775/17. Зазначену правову позицію колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду застосувала в остаточному судовому рішенні у справі Заявника.

Конституційний Суд України наголошував, що «забезпечення сталості та єдності судової практики є основоположною функцією Верховного Суду (частина перша статті 36 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“), яку не може здійснювати інший орган державної влади, зокрема Конституційний Суд України» [абзац четвертий пункту 8 мотивувальної частини Рішення від 22 червня 2022 року № 6-р(II)/2022]. Висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду, є обов'язковими для врахування іншими судами і самим Верховним Судом. Водночас у статті 346 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено можливість передати справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, якщо колегія суддів вважає за потрібне відступити від висновку щодо застосування норми права у подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Великої Палати Верховного Суду.

Принцип верховенства Конституції України (частина друга статті 8 Основного Закону України) зобов'язує кожен суд застосовувати норми права у спосіб, що відповідає Конституції України.

У справі Заявника розумний сумнів у відповідності застосованої правової позиції Великої Палати Верховного Суду Конституції України був наявний *prima facie* з огляду на таке. Велика Палата Верховного Суду, визначивши обов'язок сплати і розмір ставки судового збору у справах про оскарження постанов про адміністративні правопорушення, вийшла за межі своїх повноважень, оскільки на момент розгляду колегією суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду справи Заявника Конституційний Суд України вже вказав, що „саме в законі має бути встановлений порядок визначення ставки судового збору“ [абзац перший підпункту 5.3 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 20 січня 2025 року № 2-р(II)/2025]. Ця юридична позиція Конституційного Суду України підлягала застосуванню.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 62, 63, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“

Конституційний Суд України

у х в а л и в:

1. Визнати такими, що відповідають Конституції України (є конституційними), абзац сьомий підпункту 1, підпункт 5 пункту 3 частини другої статті 4 Закону України „Про судовий збір“ від 8 липня 2011 року № 3674–VI зі змінами.

2. Закрити конституційне провадження у справі за конституційною скаргою Лопушанського Володимира Михайловича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 5 частини другої статті 4 Закону України

„Про судовий збір“ від 8 липня 2011 року № 3674–VI зі змінами на підставі пункту 4 статті 62 Закону України „Про Конституційний Суд України“ – неприйнятність конституційної скарги.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов’язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.



**ДРУГИЙ СЕНАТ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**