



ВЕРХОВНИЙ СУД УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

9 грудня 2014 року

м. Київ

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у складі:

**головуючого Кривенка В.В.,
суддів: Гриціва М.І., Гусака М.Б., Коротких О.А., Кривенди О.В.,
Маринченка В.Л., Панталієнка П.В., Прокопенка О.Б.,
Терлецького О.О.,**

при секретарі судового засідання Ключник А.Ю., —

розглянувши у відкритому судовому засіданні справу за позовом товариства з обмеженою відповідальністю (далі — ТОВ) «Полтаваекопродукт-2» до Зінківської районної державної адміністрації Полтавської області (далі — РДА), треті особи, які не заявляють самостійних вимог: ТОВ «Октан», Зінківська міська рада Полтавської області (далі — Міськрада), відділ Державного комітету України із земельних ресурсів у Зінківському районі Полтавської області, про визнання дій незаконними, зобов'язання вчинити дії та скасування розпорядження,

в с т а н о в и л а:

У березні 2012 року ТОВ «Полтаваекопродукт-2» звернулося до суду з позовом, у якому просило визнати дії щодо передачі в оренду без проведення конкурсу (аукціону) земельних ділянок площею 144,55 га ТОВ «Октан» незаконними, зобов'язати вчинити дії стосовно проведення конкурентної процедури земельних торгів щодо набуття права оренди вказаних ділянок та скасувати розпорядження РДА від 10 січня 2012 року про передачу в оренду зазначених земельних ділянок ТОВ «Октан».

На обґрунтування позовних вимог послалося на неправомірні дії відповідача щодо передачі в оренду земельних ділянок загальною площею 144,55 га ТОВ «Октан» у користування без проведення конкурсу (аукціону), оскільки зазначені земельні ділянки перебувають в оренді позивача на підставі договору оренди землі від 31 грудня 2009 року та розпорядження РДА від 25 листопада 2009 року № 488 про надання дозволу на

виготовлення технічної документації із землеустрою щодо складання документів, що посвідчують право користування земельними ділянками. Вважає, що оскільки відповідач порушив норми земельного законодавства, то розпорядження РДА від 10 січня 2012 року № 6 про передачу в оренду зазначених земельних ділянок ТОВ «Октан» підлягає скасуванню.

Полтавський окружний адміністративний суд постановою від 9 квітня 2012 року у задоволенні позову відмовив виходячи із того, що при передачі в оренду земельних ділянок площею 144,55 га ТОВ «Октан» РДА діяла в межах повноважень, визначених чинним законодавством, а тому права позивача щодо передачі в оренду земельних ділянок площею 144,55 га ТОВ «Октан» не порушені. Крім того, зазначив, що правових підстав для проведення конкурентної процедури земельних торгів щодо набуття права оренди вказаних земельних ділянок ТОВ «Октан» не має.

Харківський апеляційний адміністративний суд постановою від 24 вересня 2012 року, залишеною без змін ухвалою Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2014 року, рішення суду першої інстанції скасував та ухвалив нове, яким задовольнив позовні вимоги. Залишаючи без змін рішення апеляційного суду, касаційний суд виходив із того, що відповідно до статті 13 Закону України від 5 червня 2003 року № 899-IV «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)» (у редакції, чинній на час виникнення спірних відносин; далі – Закон № 899-IV) та пункту 12 Порядку організації робіт та методики розподілу земельних ділянок між власниками земельних часток (паїв), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 4 лютого 2004 року № 122 (у редакції, чинній на час виникнення спірних відносин), нерозподілені земельні ділянки до моменту отримання їх власниками державних актів на право власності передаються в оренду органами виконавчої влади та місцевого самоврядування як розпорядниками на загальних засадах, тобто з дотриманням вимог, встановлених статтею 124 Земельного кодексу України (у редакції, чинній на час виникнення спірних відносин; далі — ЗК), за результатами проведення земельних торгів.

Не погоджуючись із рішенням суду касаційної інстанції, ТОВ «Октан» звернулося із заявою про її перегляд Верховним Судом України з підстави, встановленої пунктом 1 частини першої статті 237 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС), у якій просить скасувати ухвалу Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2014 року, а справу направити на новий касаційний розгляд, посилаючись на неоднакове застосування Вищим адміністративним судом України одних і тих самих норм права у подібних правовідносинах, а саме: статей 122, 124 ЗК, статті 13 Закону № 899-IV. На обґрунтування заяви ТОВ «Октан» надало копії ухвал Вищого адміністративного суду України від 27 березня і 25 вересня 2013 року, 20 травня 2014 року (№№ К/9991/68691/12, (К/999179645/12, К/800/18375/13 відповідно) які, на його думку, підтверджують неоднакове застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм права у подібних правовідносинах.

Перевіривши наведені у заяві доводи, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України дійшла висновку про наявність неоднакового застосування судами одних і тих самих норм матеріального права.

Усуваючи розбіжності у застосуванні судом касаційної інстанції норм матеріального права, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України виходить із такого.

Відповідно до статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року (далі – Конвенція) кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім

судом, встановленим законом.

Європейський суд з прав людини у справі «Zand v. Austria» від 12 жовтня 1978 року вказав, що словосполучення «встановлений законом» поширюється не лише на правову основу самого існування «суду», але й на дотримання таким судом певних норм, які регулюють його діяльність. Поняття «суд, встановлений законом» у частині першій статті 6 Конвенції передбачає «усю організаційну структуру судів, включно з (...) питаннями, що належать до юрисдикції певних категорій судів (...)». З огляду на це не вважається «судом, встановленим законом» орган, котрий, не маючи юрисдикції, судить осіб на підставі практики, яка не передбачена законом.

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

Розглядаючи справу, суди всіх інстанцій виходили з того, що спір у цій справі є публічно-правовим та належить до юрисдикції адміністративних судів. На думку колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, такий висновок не ґрунтується на правильному застосуванні норм матеріального права з огляду на нижченаведене.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 17 КАС (у редакції, чинній на час звернення ТОВ «Полтаваеккопродукт-2» до суду з позовом) компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів або правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Вжитий у цій процесуальній нормі термін «суб'єкт владних повноважень» позначає орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень (пункт 7 частини першої статті 3 КАС).

Отже, до компетенції адміністративних судів належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхньою посадовою або службовою особою, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), відповідно, прийнятих або вчинених ними при здійсненні владних управлінських функцій.

Статтею 80 ЗК встановлено, що суб'єктами права власності на землю є, зокрема, територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, – на землі комунальної власності.

За змістом статей 2 та 5 ЗК Міськрада при здійсненні повноважень власника землі є рівноправним суб'єктом земельних відносин.

Вирішуючи спір по суті, суди залишили поза увагою те, що у відносинах, які склалися між сторонами, відповідач як власник землі вільний у виборі суб'єкта щодо надання йому права оренди земельної ділянки в порядку, встановленому законом, при цьому він не здійснював владних управлінських функцій.

Ураховуючи наведене, суди дійшли помилкового висновку, що позов, предметом якого є перевірка правильності формування волі однієї зі сторін стосовно розпорядження землею та передачі відповідних прав щодо неї, може бути розглянуто за правилами КАС.

Таким чином, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України дійшла висновку, що у разі прийняття суб'єктом владних повноважень рішення про передачу земельних ділянок у власність чи оренду (тобто ненормативного акта, який вичерпує свою дію після його реалізації), подальше

оспорювання правомірності набуття фізичною чи юридичною особою спірної земельної ділянки має вирішуватися у порядку цивільної (господарської) юрисдикції, оскільки виникає спір про цивільне право.

Не обговорюючи питання правильності застосування судами норм ЗК, колегія суддів вважає, що в цьому випадку неоднаково застосовано статтю 6 Конвенції стосовно «суду, встановленого законом». Беручи до уваги те, що визначальним принципом здійснення правосуддя в адміністративних справах є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі і обов'язок суб'єкта владних повноважень доказувати правомірність своїх дій чи рішень, на відміну від визначального принципу цивільного судочинства, який полягає у змагальності сторін, суд, який розглянув справу, не віднесено до його юрисдикції, не може вважатися «судом, встановленим законом» у розумінні частини першої статті 6 Конвенції.

Аналогічна правова позиція вже була висловлена колегією суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у постанові від 11 листопада 2014 року (справа № 21-493а14).

Таким чином, висновок суду касаційної інстанції у справі, що розглядається, не ґрунтується на правильному застосуванні норм матеріального права, тому ухвала Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2014 року відповідно до частини другої статті 243 КАС підлягає скасуванню, а справа – направленню на новий касаційний розгляд.

Керуючись статтями 241–243 Кодексу адміністративного судочинства України, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України

п о с т а н о в и л а :

Заяву товариства з обмеженою відповідальністю «Октан» задовольнити частково.

Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 21 травня 2014 року скасувати, справу направити на новий касаційний розгляд.

Постанова є остаточною і оскарженню не підлягає, крім випадку, встановленого пунктом 2 частини першої статті 237 Кодексу адміністративного судочинства України.