



ВЕРХОВНИЙ СУД УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

11 листопада 2014 року

м. Київ

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

головуючого Кривенка В.В.,

суддів: Барбари В.П., Берднік І.С., Гриціва М.І., Гуля В.С., Гусака М.Б., Ємця А.А., Жайворонок Т.Є., Колесника П.І., Коротких О.А., Кривенди О.В., Маринченка В.Л., Панталієнка П.В., Потильчака О.І., Прокопенка О.Б., Самсіна І.Л., Терлецького О.О., Шицького І.Б., –

розглянувши в порядку письмового провадження справу за позовом першого заступника прокурора Вінницької області (далі – Прокурор) до Вінницької міської ради (далі – Рада), треті особи: відкрите акціонерне товариство «Концерн Галнафтогаз» (далі – Товариство), суб'єкт підприємницької діяльності (далі – СПД) Гурбажевська Л.І., про скасування рішення,

в с т а н о в и л а:

У липні 2010 року Прокурор звернувся до суду з позовом, у якому з урахуванням заяви про зміну предмета позову просив скасувати рішення Ради від 25 травня 2006 року № 85 «Про укладання додаткової угоди про розірвання договору оренди від 23 грудня 2005 року № 04500100298 з СПД Гурбажевською Л.І. та передачу земельної ділянки в оренду ВАТ «Концерн Галнафтогаз» та внесення змін в пункт 26 рішення міської ради від 21 вересня 2004 року № 811».

Зазначеним рішенням земельну ділянку площею 0,2095 га передано в довгострокову оренду Товариству терміном до 19 жовтня 2014 року, з них 0,1571 га – для комерційного використання (будівництва та експлуатації пункту сервісного обслуговування автомобілів та автозаправної станції), а 0,0524 га – для громадського призначення (здійснення благоустрою); зазначену земельну ділянку віднесено до категорії земель житлової та громадської забудови.

Обгрунтовуючи позов, Прокурор зазначив, що при наданні земельної ділянки в оренду Рада порушила вимоги статей 118, 123, 124 Земельного кодексу України (у редакції, чинній на час виникнення спірних відносин; далі – ЗК), що дало можливість Товариству неправомірно використовувати земельну ділянку без виготовлення проекту

відведення та зміни в установленому порядку її цільового призначення. На думку прокурора, будівництво та експлуатація пункту сервісного обслуговування автомобілів та автозаправочної станції відповідно до статті 71 ЗК можливе лише на землях автомобільного транспорту.

Вінницький окружний адміністративний суд постановою від 28 вересня 2011 року, залишеною без змін ухвалою Вінницького апеляційного адміністративного суду від 28 лютого 2012 року, позов задовольнив.

Вищий адміністративний суд України ухвалою від 20 серпня 2014 року рішення суду апеляційної інстанції залишив без змін.

Ухвалюючи таке рішення, суд касаційної інстанції виходив із того, що розміщення на земельній ділянці пункту сервісного обслуговування автомобілів та автозаправної станції спрямоване на забезпечення діяльності з експлуатації, ремонту і розвитку об'єктів транспорту, що за змістом статті 71 ЗК є визначальним для характеристики цільового призначення земельної ділянки, на якій розміщені зазначені об'єкти, як землі автомобільного транспорту. Таким чином, Рада, приймаючи рішення про надання Товариству в оренду земельної ділянки для будівництва та експлуатації пункту сервісного обслуговування автомобілів та автозаправної станції з віднесенням цієї ділянки до категорії земель житлової та громадської забудови, не дотримала порядку встановлення цільового призначення земельної ділянки. Наведене призвело також до порушення статті 124 ЗК, а саме передачі в оренду земельної ділянки без виготовлення необхідного для цього у разі зміни її цільового призначення проекту відведення.

У заяві про перегляд судових рішень Верховним Судом України публічне акціонерне товариство «Концерн Галнафтогаз», посилаючись на неоднакове застосування судами касаційної інстанції статей 39, 71, 124 ЗК, просить скасувати ухвалу Вищого адміністративного суду України від 20 серпня 2014 року та ухвалити нове рішення – про відмову в задоволенні позову.

На обґрунтування заяви Товариство послалося на: ухвалу Вищого адміністративного суду України від 22 липня 2014 року (№ К/800/26508/14), у якій касаційний суд дійшов висновку, що стаття 71 ЗК, яка визначає перелік земель, що належать до земель автомобільного транспорту, не встановлює обмежень щодо будівництва автозаправних станцій на землях інших категорій, зокрема землях житлової та громадської забудови; постанову Вищого господарського суду України від 3 червня 2013 року (№ 5019/1608/12), у якій касаційний суд вказав на відсутність підстав для визнання недійсним договору оренди земельної ділянки та скасування рішення органу місцевого самоврядування про надання в оренду земельної ділянки з числа земель житлової та громадської забудови для будівництва та обслуговування автозаправної станції; постанову Вищого господарського суду України від 18 травня 2011 року (№ 9/106н).

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

Усуваючи розбіжності у застосуванні судами касаційних інстанцій норм матеріального права, колегія суддів 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 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – 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 і Судової палати у господарських 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 Товариства 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 Рада 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 і Судової палати у господарських 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 право цивільне.

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 віднесена до його юрисдикції, не може вважатися «судом, встановленим законом» у розумінні частини першої статті 6 Конвенції.

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 20 серпня 2014 року відповідно до частини другої статті 243 КАС підлягає скасуванню, справа – направленню на новий касаційний розгляд.

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

п о с т а н о в и л а :

Заяву публічного акціонерного товариства «Концерн Галнафтогаз» задовольнити частково.

Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 20 серпня 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.