



Верховний
Суд

Проблемні питання при розгляді справ щодо земельних спорів: практика Верховного Суду

Олексій Осіян
суддя КЦС ВС

ПРЕДСТАВНИЦТВО ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ

Якщо орган місцевого самоврядування приймає рішення всупереч закону та інтересам мешканців міста й Українського народу, то саме прокурор має право діяти на захист порушених державних інтересів шляхом подання відповідного позову до суду. ВП ВС погодилася з висновками суду апеляційної інстанції, що спірна земельна ділянка підлягала виключно продажу на земельних торгах і звернення прокурора як позивача у цій справі є виправданим та не суперечить нормам закону (п.83).

(Особа незаконно отримала на підставі рішення ради не на конкурентних засадах в оренду на 25 років земельну ділянку територіальної громади міста Києва, площа якої у 410 разів перевищує площу нерухомості, яка на ній розташована).

Постанова ВП ВС від 20 липня 2022 року справа № 910/5201/19

Порушення інтересів територіальної громади відбулося внаслідок прийняття органом місцевого самоврядування, який є одним зі співвідповідачів, незаконних рішень, прокурор звернувся до суду як самостійний позивач в інтересах держави, що виражаються в інтересах частини Українського народу - членів територіальної громади, яка є власником земельної ділянки.

Конституція України та Закон України «Про прокуратуру» надають прокурору повноваження з представництва не тільки загальнодержавних інтересів, але й локальних інтересів держави. Більше того, у збереженні прибережних захисних смуг виражаються загальнодержавні інтереси у безпечному довкіллі, непогіршенні екологічної ситуації, у використанні власності не на шкоду людині та суспільству.

Прокурор оскаржив рішення сільради, саме тому визначив останню відповідачем. Він мав підстави звернутися до суду як позивач, вважаючи, що відсутній орган, який може захистити інтереси держави (див. п. 40 постанови ВПВС від 26 червня 2019 року у справі № 587/430/16-ц).

Проте за певних обставин прокурор може звертатися до суду в інтересах держави і в особі органу місцевого самоврядування, зокрема тоді, коли цей орган є стороною правочину, про недійсність якого стверджує прокурор. Оскільки таку позовну вимогу вправі заявити, зокрема, будь-яка сторона правочину, відповідний орган як така сторона може бути позивачем.

У такій ситуації прокурор для представництва інтересів держави в особі компетентного органу як сторони правочину має продемонструвати, що цей орган не здійснює або неналежним чином здійснює захист відповідних інтересів, не реагуючи на повідомлення прокурора про наявність підстав для звернення до суду (див. також висновки, висловлені ВПВС у постанові від 26 травня 2020 року у справі № 912/2385/18 (пункти 77-83)).

Постанова ВП ВС від 15 вересня 2020 року у справі № 469/1044/17

На відміну від прокурора та органів, через які діє держава, юридичні особи, які не є такими органами, діють як самостійні суб`єкти права - учасники правовідносин. Конституцією України та законом не передбачена можливість прокурора здійснювати процесуальні та інші дії, спрямовані на захист інтересів юридичних осіб. Зокрема, до повноважень прокурора не належить здійснення представництва в суді державних підприємств.

При цьому інтереси юридичної особи можуть не збігатися з інтересами її учасників (див. постанову ВП ВС від 22 жовтня 2019 року у справі № 923/876/16 (п. 62)).

Тому інтереси державного підприємства можуть не збігатися з інтересами держави, яка має статус засновника (вищого органу) такого підприємства (див. постанову ВПВС від 16 лютого 2021 року у справі № 910/2861/18 (п. 71)).

Виходячи з викладеного Велика Палата Верховного Суду підтверджує свій висновок про відсутність підстав для представництва прокурором інтересів держави в особі державного підприємства (п. 8.14 постанови ВПВС від 06 липня 2021 року у справі № 911/2169/20).

У зв'язку з цим позовні вимоги прокурора, спрямовані на захист прав або інтересів не держави, а державного підприємства, не підлягають розгляду по суті, оскільки позовну заяву за такими вимогами фактично подано не від імені та в інтересах держави, а від імені та в інтересах державного підприємства, а прокурор не має повноважень на ведення справ в частині таких ВИМОГ.

Постанова ВП ВС від 23 листопада 2021 року у справі № 359/3373/16-ц

Повноваження органів влади, зокрема і щодо здійснення захисту законних інтересів держави, є законодавчо визначеними, суд згідно з принципом *jura novit curia* («суд знає закони») під час розгляду справи має самостійно перевірити доводи сторін щодо наявності чи відсутності повноважень органів влади, зокрема повноважень органів Держгеокадастру, здійснювати у спосіб, який обрав прокурор, захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах. З огляду на вказане ВП ВС вважає за необхідне конкретизувати висновок Верховного Суду, викладений у постанові від 7 грудня 2018 року у справі № 924/1256/17, стосовно необхідності підтвердження прокурором відсутності органу, до компетенції якого віднесені повноваження здійснювати захист законних інтересів держави у спірних правовідносинах.

Якщо підставою для представництва інтересів держави прокурор зазначив таку відсутність, цей довід прокурора суд повинен перевірити незалежно від того, чи надав прокурор докази вчинення ним дій, спрямованих на встановлення відповідного органу. Процедура, передбачена абзацами третім і четвертим частини четвертої статті 23 Закону застосовується до встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені повноваження з такого захисту.

Постанова ВП ВС від 26 червня 2019 року у справі № 587/430/16-ц

Невжиття компетентним органом жодних заходів протягом розумного строку після того, як цьому органу стало відомо або повинно було стати відомо про можливе порушення інтересів держави, має кваліфікуватися як бездіяльність відповідного органу.

Розумність строку визначається судом з урахуванням того, чи потребували інтереси держави невідкладного захисту (зокрема, через закінчення перебігу позовної давності чи можливість подальшого відчуження майна, яке незаконно вибуло із власності держави), а також таких чинників, як: значимість порушення інтересів держави, можливість настання невідворотних негативних наслідків через бездіяльність компетентного органу, наявність об'єктивних причин, що перешкождали такому зверненню тощо.

Таким чином, прокурору достатньо дотриматися порядку, передбаченого статтею 23 Закону України «Про прокуратуру», і якщо компетентний орган протягом розумного строку після отримання повідомлення самостійно не звернувся до суду з позовом в інтересах держави, то це є достатнім аргументом для підтвердження судом підстав для представництва.

Якщо прокурору відомі причини такого незвернення, він обов'язково повинен зазначити їх в обґрунтуванні підстав для представництва, яке міститься в позові. Але якщо з відповіді зазначеного органу на звернення прокурора такі причини з'ясувати неможливо чи такої відповіді взагалі не отримано, то це не є підставою вважати звернення прокурора необґрунтованим.

Постанова ВП ВС від 26 травня 2020 року у справі № 912/2385/18

Суд першої інстанції, залишаючи позов прокурора без розгляду, зазначив, що відсутні підстави для звернення прокурора до суду в інтересах держави у цій справі, оскільки існує уповноважений суб`єкт владних повноважень - ГУ Держгеокадастру у Черкаській області, - до якого прокурор всупереч вимогам статті 23 Закону України «Про прокуратуру» не звертався перед поданням позову.

Натомість прокурор вказав, що є позивачем, бо ГУ Держгеокадастру у Черкаській області - один зі співвідповідачів, наказ якого оскаржується через недотримання вимог законодавства стосовно передання земельної ділянки в користування для ведення фермерського господарства. Цим прокурор обґрунтовував відсутність органу, уповноваженого державою здійснювати функції захисту її інтересів саме у спірних правовідносинах, тобто, навів підставу для представництва інтересів держави.

З огляду на те, що прокурор у позовній заяві навів підставу для представництва інтересів держави, обґрунтував, у чому полягає порушення цих інтересів, визначив ГУ Держгеокадастру у Черкаській області одним зі співвідповідачів у справі та заявив вимогу про визнання незаконним і скасування його оскарженого наказу, помилковим є висновок суду першої інстанції, який не спростував суд апеляційної інстанції, про неможливість захисту прокурором інтересів держави за вимогами, які заявив прокурор.

Тому Велика Палата Верховного Суду погоджується з доводами касаційної скарги про те, що прокурор підтвердив підстави для представництва інтересів держави у цій справі та звернувся до суду як самостійний позивач й відхиляє як необґрунтовані аргументи відзиву на касаційну скаргу. Постанова ВП ВС від 15 січня 2020 року у справі № 698/119/18.

ВП ВС відступає від викладеного у постанові Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 27 січня 2021 року у справі № 917/341/19, висновку про те, що прокурор має діяти у процесі в інтересах держави тільки в особі сільської ради, якщо він звернувся одночасно з вимогами про визнання незаконним і скасування її рішення про затвердження проекту землеустрою щодо відведення та передання земельної ділянки в оренду, про визнання незаконним і скасування рішення сільради про продовження відповідного договору оренди, про визнання недійсними і припинення на майбутнє договору оренди землі та додаткової угоди про внесення змін до договору оренди землі, а також про зобов'язання орендаря повернути територіальній громаді в особі сільради земельну ділянку шляхом підписання акта приймання-передачі

Постанова ВПВС від 28 вересня 2022 року справа № 483/448/20

Використання земельної ділянки не за цільовим призначенням може бути підставою для припинення в судовому порядку як права власності, так і права користування нею (пункту «а» частини першої статті 143 ЗК України).

Щодо дотримання принципів правомірного втручання у право мирного володіння спірною земельною ділянкою

Чи ґрунтувалося втручання у право мирного володіння спірною земельною ділянкою на законі?

Щодо припинення судом права власності на земельну ділянку внаслідок її використання не за цільовим призначенням

Чи переслідувало втручання у право мирного володіння спірною земельною ділянкою легітимну мету, яка впливає зі змісту статті 1 Першого протоколу до Конвенції

Чи є втручання у право мирного володіння спірною земельною ділянкою пропорційним відповідній легітимній меті

Постанова ВПВС від 28 вересня 2022 року справа № 483/448/20

Припинення користування земельною ділянкою

Формулювання приписів статей 140, 141 і 143 ЗК України частково дублюються, а стаття 143 ЗК України поєднує підстави припинення у судовому порядку як права власності, так і права користування земельною ділянкою.

І власник, і користувач земельної ділянки зобов'язані використовувати її за цільовим призначенням, зокрема для того, щоби забезпечити збереження землі, її ресурсів, надр і їх законне та раціональне використання. Такий обов'язок не є ілюзорним. Його порушення може тягнути відповідні негативні наслідки. Зміна цільового призначення приватної земельної ділянки з однієї категорії, визначеної частиною першою статті 19 ЗК України, на іншу може здійснюватися на підставі замовленого власником проекту землеустрою та з дотриманням відповідної процедури.

Враховуючи те, що встановлені законом обмеження зміни цільового призначення земельних ділянок однаково стосуються як її користувачів, так і власників, немає підстав вважати, що використання земельної ділянки не за цільовим призначенням зумовлює для її землекористувача припинення права користування, але не тягне таких наслідків для власника земельної ділянки. Негативний наслідок самовільного її використання не за цільовим призначенням, зокрема у вигляді припинення права, на якому особа володіє земельною ділянкою, стосується як користувача, так і власника за додержання критеріїв правомірного втручання у його право мирного володіння цим майном.

(відступ від висновків ВСУ)

Використання земельної ділянки не за цільовим призначенням може бути підставою для припинення в судовому порядку як права власності, так і права користування нею (пункт «а» частини першої статті 143 ЗК України).

Щодо дотримання принципів правомірного втручання у право мирного володіння спірною земельною ділянкою

Чи ґрунтувалося втручання у право мирного володіння спірною земельною ділянкою на законі?

Щодо припинення судом права власності на земельну ділянку внаслідок її використання не за цільовим призначенням

Чи переслідувало втручання у право мирного володіння спірною земельною ділянкою легітимну мету, яка впливає зі змісту статті 1 Першого протоколу до Конвенції

Чи є втручання у право мирного володіння спірною земельною ділянкою пропорційним відповідній легітимній меті

Постанова ВП ВС від 14.12.2022 у справі № 477/2330/18

Постанова ВП ВС, якою вирішено виключну правову проблему «Щодо юрисдикції спорів, у яких одночасно заявлені позовні вимоги юридичною особою про визнання недійсним договору оренди землі, укладеного між фізичною особою, яка є власником земельної ділянки і орендодавцем, та юридичною особою - орендарем, а також позовні вимоги про витребування земельної ділянки, заявлені юридичною особою до юридичної особи» та сформульовано правовий висновок «Щодо моменту укладеності договору оренди землі після 01.01.2013 року» (з відступленням від висновку ВСУ).

Позивач звернувся до суду з такими позовними вимогами:

- 1) визнання недійсним договору оренди землі;
- 2) скасування рішення про державну реєстрацію речового права на нерухоме майно;
- 3) витребування земельних ділянок із чужого незаконного володіння та користування;
- 4) внесення змін до договору оренди землі

Предметом спору у справі, що переглядається, є земельні ділянки, власником яких є фізична особа як сторона договорів оренди землі (як первісного, укладеного із позивачем, так і двох наступних, укладених із відповідачем), предмет спору безпосередньо стосується прав і обов'язків власника земельних ділянок. А оскільки позовні вимоги юридичних осіб про витребування земельної ділянки із чужого незаконного володіння та користування заявлені з приводу земельної ділянки, власником якої є фізична особа, яка уклала договори оренди із двома товариствами, а тому з огляду на характер правовідносин, з яких виник спір, його слід розглядати в порядку цивільного судочинства.

За висновком викладеним у Постанові ВП ВС від 15.01.2020 по справі №322/1178/17, оскільки моменти укладення договору оренди землі та набрання ним чинності збігалися, то моментом укладення договору оренди землі на час дії частини третьої статті 640 ЦК України (до 01 січня 2013 року) вважалася саме його державна реєстрація, якщо сторони договору не передбачили в договорі іншого релевантного вирішення спорів щодо договору оренди землі, укладеного до 01 січня 2013 року. **Тобто з 01 січня 2013 року державній реєстрації підлягав не сам договір оренди, а право оренди земельної ділянки.**

Щодо вимоги про витребування земельної ділянки в третьої особи, то первісний орендар може заявити таку вимогу лише в тому разі, якщо він (первісний орендар) зареєстрував своє право оренди. Проте «витребування земельної ділянки» не є наслідком визнання недійсним договору оренди, на підставі якого було здійснено державну реєстрацію права оренди наступним орендарем.

У разі укладення договору оренди земельної ділянки в період чинності попереднього договору оренди оскаржуваний договір оренди може бути визнано недійсним, однак у вказаному випадку позивач заявив вимогу про витребування земельної ділянки, задоволення якої повністю поновлює його права орендаря.

Орендар в установленому законом порядку має право витребувати орендовану земельну ділянку з будь-якого незаконного володіння та користування, на усунення перешкод у користуванні нею, відшкодування шкоди, заподіяної земельній ділянці будь-якими особами.

Тобто первинний орендар мав абсолютний захист права оренди шляхом витребування орендованої земельної ділянки з тимчасового володіння останнього орендаря у своє тимчасове (строкове) володіння.

Тимчасове володіння нерухомими речами може бути підтверджене, зокрема, фактом державної реєстрації такого права на це майно у встановленому порядку, тобто суб`єкт, за яким зареєстроване право тимчасового володіння, визнається тимчасовим фактичним володільцем нерухомого майна та його користувачем протягом строку дії договору оренди.

У контексті спору щодо земельної ділянки, переданої в оренду, тимчасовим володільцем такої земельної ділянки є особа, за якою зареєстроване право оренди землі, а відтак неволодіючий орендар, право оренди якого порушено, може скористатися спеціальним способом захисту, який передбачено спеціальним законом, а саме статтею 27 Закону № 161-XIV, на підставі якої він може витребувати земельну ділянку із чужого незаконного володіння.

[Постанова ВП ВС від 18.04.2023 у справі № 357/8277/19](#)

Постанови ВС від 11 жовтня 2021 року у справі № 610/1253/17-ц, від 21 червня 2022 року у справі № 757/27707/17-ц

Позовна давність є строком для подання позову як безпосередньо суб`єктом, право якого порушене (зокрема державою, що наділила для виконання відповідних функцій у спірних правовідносинах певний орган державної влади, який може звернутися до суду), так і прокурором, уповноваженим законом звертатися до суду з позовом в інтересах держави як носія порушеного права, від імені якої здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах може певний її орган.

Ключовим питанням у справі, що переглядається є застосування статті 32 ЗК України та статті 13 Закону України «Про фермерське господарство» в контексті чи має право член фермерського господарства на виділення йому у власність земельної частки – паю, із земель фермерського господарства. Об'єднана палата Касаційного цивільного суду вважає, що член фермерського господарства має право отримати безоплатно у власність частину земельної ділянки, що перебуває у користуванні фермерського господарства.

Верховний Суд у складі Касаційного адміністративного суду у постанові від 03 листопада 2021 року у справі № 817/1911/17 (провадження № К/9901/61297/18) дійшов протилежного за змістом висновку, а саме про те, що право на безоплатну передачу у власність земельних ділянок із земель, що надавалися у користування засновнику для створення фермерського господарства, не виникає у жодного члена фермерського господарства, в тому числі засновника.

Колегія суддів Об'єднаної палати Касаційного цивільного суду вважає, що наведений підхід, висловлений Касаційним адміністративним судом, де-факто встановлює заборону на приватизацію землі фермерського господарства, наданої йому у користування. Це може призвести до анулювання прав членів фермерського господарства, передбачених у статті 32 ЗК України та статті 13 Закону України «Про фермерське господарство».

Крім того, на думку Об'єднаної палати Касаційного цивільного суду, в зазначеній постанові суду закладається суперечність між цими статтями та пунктом «а» частини першої статті 121 ЗК України.

Адже, з одного боку, кожен громадянин (безвідносно до того чи є він членом фермерського господарства) має право на безоплатну передачу йому земельної ділянки із земель державної або комунальної власності для ведення фермерського господарства (тобто будь-якої ділянки) – **в розмірі земельної частки (паю), визначеної для членів сільськогосподарських підприємств, розташованих на території сільської, селищної міської ради**, де знаходиться фермерське господарство (п. а) частини першої статті 121 ЗК України, а з іншого боку, така ж особа, яка є членом фермерського господарства, не має права на приватизацію земельної ділянки, що перебуває у користуванні фермерського господарства і на якій вона працює. Об'єднана палата Касаційного цивільного суду дійшла висновку про необхідність відступу від висновків щодо застосування норм права у подібних правовідносинах, викладених Верховним Судом у складі Касаційного адміністративного суду у постанові від 03 листопада 2021 року у справі № 817/1911/17

Справа № 633/408/18 ухвала ВПВС від 05 жовтня 2022 року



Верховний
Суд

Дякую за увагу!