



Верховний
Суд

Огляд справ щодо регулювання містобудівної діяльності

Бевзенко Володимир
суддя Касаційного адміністративного суду
Верховного Суду

План

1. Переднє слово
2. Передумови захисту прав, свобод, інтересів учасників публічних будівельних правовідносин
3. Адміністративна юрисдикція і справи щодо регулювання містобудівної діяльності
4. Огляд практики ВП ВС у справах щодо регулювання містобудівної діяльності

Література

- Загальне адміністративне право : Підручник. [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші ; За заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
- Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України : теорія, практика : Підручник. Заг. ред. д.ю.н., проф. Бевзенка В.М. Пер. з нім. і адапт. Рижкова Г. В. Видання друге, змінене, доповнене і перероблене. Київ : ВД «Дакор», 2021. 1204 с.

1. Переднє слово...

Справам щодо регулювання містобудівної діяльності властиві:

- 1) Два основних види процедур: дозвільних (зокрема, дозвіл на виконання будівельних робіт) і втручальних (зокрема, державний архітектурно-будівельний контроль)

Кожному виду процедур притаманні власні підстави, зміст, перелік документів, особливостей...

Стаття 38. Знесення самочинно збудованих об'єктів

1. У разі виявлення факту самочинного будівництва об'єкта, перебудова якого з метою усунення істотного відхилення від проекту або усунення порушень законних прав та інтересів інших осіб, істотного порушення будівельних норм є неможливою, посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю видає особі, яка здійснила (здійснює) таке будівництво, припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм і правил з визначенням строку для добровільного виконання припису.

...

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року

№ 3038-VI

Стаття 376. Самочинне будівництво

1. Житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно вважаються самочинним будівництвом, якщо вони збудовані або будуються на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без відповідного документа, який дає право виконувати будівельні роботи чи належно затвердженого проекту, або з істотними порушеннями будівельних норм і правил.

....

Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV

Справам щодо регулювання містобудівної діяльності властиві:

2) Рішення, дії, бездіяльність:

- нормативно-правові акти (нормативні акти)
- адміністративні акти (індивідуальний акт)
- адміністративні договори
- плани (акти планування)
- приватноправові інструменти діяльності суб'єктів владних повноважень (відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності)

Справам щодо регулювання містобудівної діяльності властиві:

3) Застосування численних нормативних актів:

- кодексів, зокрема, - Водний кодекс України, Земельний кодекс України, Повітряний кодекс України
- законів, зокрема, – «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про основи містобудування»
- постанов Кабінету Міністрів України, зокрема, - «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13 квітня 2011 року № 466

Справам щодо регулювання містобудівної діяльності властиві:

застосування численних нормативних актів:

- наказів ЦОБВ, зокрема, – Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації: Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16 листопада 2011 року № 290
- ДБН - <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/tech-reg/normuvannia/derzhavni-ta-galuzevi-budivelni-normi/derzhavni-ta-galuzevi-budivelni-normi-2/>

Справам щодо регулювання містобудівної діяльності властиві:

застосування численних нормативних актів:

- ГБН - <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/tech-reg/normuvannia/derzhavni-ta-galuzevi-budivelni-normi/>

Справам щодо регулювання містобудівної діяльності властиві:

4) Розгалужена система органів, що здійснюють управління у сфері містобудівної діяльності, архітектурно-будівельного контролю та нагляду (ст. 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»)

Верховна Рада України

Кабінет Міністрів України

Верховна Рада Автономної
Республіки Крим

Рада міністрів Автономної
Республіки Крим

Міністерство розвитку громад та
територій України

Державна інспекція архітектури та
містобудування

Орган державного архітектурно-
будівельного контролю утворюється
як структурний підрозділ Київської та
Севастопольської
міськдержадміністрації та як
виконавчий орган сільської,
селищної, міської ради

місцеві державні адміністрації

органи місцевого самоврядування

ЦОВВ (зокрема, Міністерство
культури та інформаційної політики
України, Міністерство оборони
України...)

Усі без винятку справи щодо регулювання містобудівної діяльності (ст. 19 КАС України) перевіряються на предмет:

- адміністративної юрисдикції
- передумов захисту в адміністративному процесі прав, свобод, інтересів
- наявності суб'єкта владних повноважень
- застосування загальних, особливих, суміжних положень КАС України



Справам щодо регулювання містобудівної діяльності властиві

- Суттєва кількість рішень, дій, бездіяльності СВП
- Значна кількість учасників будівельних правовідносин
- Урегульованість різними й численними нормами Публічного будівельного права
- Наявність порушень прав, свобод, інтересів третіх осіб (неучасників спірних будівельних правовідносин)

2. Передумови захисту прав, свобод, інтересів учасників публічних будівельних правовідносин

Передумови захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів – один із чинників успішності як звернення до адміністративного суду, так і вирішення справи по суті на користь позивача

Врахування передумов визначатиме наступний рух позовної заяви й адміністративної справи (залишення без руху, повернення, відмова у відкритті, відкриття)

Передумови захисту прав, свобод, інтересів учасників публічних будівельних правовідносин

1) наявний факт порушення суб'єктивних прав, свобод, інтересів (ст. 2 КАС України)

2) перебування суб'єкта в адміністративно-правових відносинах із суб'єктом владних повноважень (ст. 2 КАС України)

3) адміністративно-правова природа спірних понять (категорій), на які поширюється юрисдикція адміністративних судів (ст.ст. 2, 4 КАС України)

4) наявність права на звернення до адміністративного суду (ст.ст. 5 КАС України)

5) позивачеві належить право адміністративно-правової вимоги (ст. 2 КАС України)

Передумови захисту прав, свобод, інтересів

6) наявність критеріїв адміністративної юрисдикції (ст.ст. 2, 4, 19 КАС України)

7) дотримання правил предметної, інстанційної і територіальної підсудності (юрисдикції) (ст.ст. 19-27 КАС України)

8) дотримання строку звернення до адміністративного суду (ст.ст. 19, 20, 22-28 КАС України)

9) наявність підстав та межі втручання адміністративного суду в адміністративний розсуду суб'єкта владних повноважень (ст. 245 КАС України)

10) відповідність способу судового захисту процесуальному розсуду адміністративного суду (ст.ст. 5, 245 КАС України)

Передумови захисту прав, свобод, інтересів

11) судова практика вирішення адміністративно-правових спорів (преюдиційність судових рішень) (ст. 242 КАС України)

1) Наявний факт порушення суб'єктивних прав, свобод, інтересів (ст. 2 КАС України)

Дачно-будівельний кооператив (ДБК) та Фізична особа звернулися з позовом до Департаменту архітектури та містобудування міської ради у якому, з урахуванням заяви про зміну підстав позову, просили:

визнати протиправними та скасувати містобудівні **умови** та обмеження (МУО) забудови земельної ділянки

Позивачі зазначають, що МУО прямо порушують **екологічні права** та інтереси жителів, територіальної громади, членів ДБК, що проживають у безпосередній близькості з земельною ділянкою, на якій проводяться будівельні роботи

Постанова КАС ВС від 02 листопада 2021 року

справа № 420/2719/20

адміністративне провадження № К/9901/27778/21

Звертають увагу, що будівництво 9-ти поверхового апартамент-комплексу на підставі оскаржуваних МУО наносить невідворотну **шкоду екосистемі** узбережжя та навколишньому середовищу, погіршує екологічну ситуацію та призведе до знищення паркової та рекреаційної зони міста, а також може призвести до забруднення Чорного моря, оскільки земельна ділянка, на якій здійснюється будівництво розташована в парковій зоні згідно із Генеральним планом та Зонінгом. Земельна ділянка, на якій здійснюється будівництво розташована у прибережно-захисній зоні

Постанова КАС ВС від 02 листопада 2021 року

справа № 420/2719/20

адміністративне провадження № К/9901/27778/21

Ухвалою окружного адміністративного суду, залишеною без змін постановою апеляційного адміністративного суду **закрито** провадження у цій справі на підставі пункту 1 частини першої статті 238 Кодексу адміністративного судочинства України

Постанова КАС ВС від 02 листопада 2021 року

справа № 420/2719/20

адміністративне провадження № К/9901/27778/21

Суд першої інстанції мотивував своє рішення тим, зокрема, що позивачі фактично оспорюють МУО, які є правовим актом індивідуальної дії. Такий правовий акт породжує права й обов'язки у першу чергу для тих суб'єктів (чи визначеного цим актом певного кола суб'єктів), яким його **адресовано** і стосується прав саме цих суб'єктів

Також вказав, що позивачі **не були** безпосередніми учасниками публічно-правових відносин, які виникли між відповідачем та забудовниками, яким видано МУО, та у межах яких прийняті оскаржувані МУО забудови земельної ділянки, а також не звертались до відповідача щодо реалізації своїх певних суб'єктивних прав у таких відносинах

Жодних актів, які були б наслідком здійснення відповідачем публічно-владних управлінських функцій безпосередньо щодо позивачів і породжували б для них певні права, встановлювали обов'язки, у даному конкретному випадку **не приймалось**

Постанова КАС ВС від 02 листопада 2021 року

справа № 420/2719/20

адміністративне провадження № К/9901/27778/21

У підсумку суд першої інстанції, з позицією якого погодився суд апеляційної інстанції, дійшов висновку, що цей спір спрямований на захист **майнових прав**, що унеможлиблює його розгляд за правилами адміністративного судочинства

Суд апеляційної інстанції погодившись із позицією суду першої інстанції додатково зазначив, що фактично звернення позивачів до суду із даним позовом обумовлено необхідністю захисту інтересів **приватноправового характеру**, які на їх думку порушені третьою особою внаслідок здійснення будівельних робіт, тобто пов'язані із захистом порушених цивільних, житлових прав, які в свою чергу підлягають розгляду у порядку цивільного або господарського судочинства, залежно від суб`єктного складу правовідносин

Постанова КАС ВС від 02 листопада 2021 року

справа № 420/2719/20

адміністративне провадження № К/9901/27778/21

Постановляючи оскаржувані судові рішення суди попередніх інстанцій посилались на висновки Великої Палати Верховного Суду, викладені у постановах від 22.08.2018 у справі № 815/1568/16 та від 05.12.2018 у справі № 804/3091/18, а також висновки Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, викладені у постанові від 17.02.2021 у справі № 420/288/20

Постанова КАС ВС від 02 листопада 2021 року
справа № 420/2719/20
адміністративне провадження № К/9901/27778/21

Міська рада звернулась з позовом до Товариства з обмеженою відповідальністю 1, Товариства з обмеженою відповідальністю 2, Державної архітектурно-будівельної інспекції України в особі Департаменту Державної архітектурно-будівельної інспекції області, в якому просила **скасувати** реєстрацію:

- декларації про початок виконання будівельних робіт
- декларації про готовність об'єкта до експлуатації

Постанова ВП ВС від 05 грудня 2018 року

справа № 804/3091/18

провадження № 11-1153ап18

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/78529801>

Стаття 242 КАС України

...

5. При виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування **норм права**, викладені в постановах Верховного Суду

...

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»

Скасування МУО

стаття 29



Скасування реєстрації декларації

стаття 39

Стаття 125 Конституції України

...

З метою захисту **прав, свобод та інтересів** особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди

...

Стаття 2 КАС України

1. Завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту **прав, свобод та інтересів** фізичних осіб, **прав та інтересів** юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень

...

Колегія суддів погодилася із доводами позивача щодо наявності у нього **екологічного інтересу** у цій справі та необхідністю захисту саме екологічних прав при оскарженні спірних МОУ, з огляду на те, що земельна ділянка, на якій здійснюється будівництво розташована в прибережно-захисній зоні (пляжній зоні - менше 100 метрів від урізу води), що в свою чергу реально може призвести до погіршення **екологічної ситуації та забруднення Чорного моря**

Постанова КАС ВС від 02 листопада 2021 року

справа № 420/2719/20

адміністративне провадження № К/9901/27778/21

КАС ВС також зазначив, що спір у цій справі є публічно-правовим та належить до компетенції адміністративного суду з огляду на наявність у ньому таких п'яти **критеріїв** адміністративної юрисдикції:

- між учасниками справи виникли й існували публічно-правові відносини
- присутність у спірних правовідносинах суб'єкта владних повноважень
- дії вчинені суб'єктом владних повноважень
- суб'єкт владних повноважень здійснює адміністративні повноваження у сфері публічного адміністрування
- спірні правовідносини врегульовані адміністративним законодавством

Постанова КАС ВС від 02 листопада 2021 року
справа № 420/2719/20

адміністративне провадження № К/9901/27778/21

Оцінивши вид спору, КАС ВС врахував вказані п'ять критерії адміністративної юрисдикції:

- присутність у спірних публічно-правових відносинах суб'єкта владних повноважень – у спорі суб'єктом владних повноважень є Департамент архітектури та містобудування міської ради
- спірні відносини мають саме адміністративно-правову природу – у цій справі існують відносини з приводу видачі містобудівних умов та, які є саме адміністративно-правовими відносинами
- суб'єкт владних повноважень у спірних публічно-правових відносинах, здійснює адміністративні повноваження – відповідачем було ухвалено адміністративний акт (акт індивідуальної дії)
- спірні публічно-правові відносини регулюються нормами адміністративного права, зокрема, – Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2001 № 3038-VI, Законом України «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 № 687-XIV
- спірні публічно-правові відносини виникли у сфері публічного адміністрування – Департамент архітектури та містобудування міської ради здійснює адміністративні повноваження з приводу видачі містобудівних умов та обмежень

Постанова КАС ВС від 02 листопада 2021 року


справа № 420/2719/20

адміністративне провадження № К/9901/27778/21

Отже у справі № 420/2719/20,
адміністративне провадження № К/9901/27778/21,
постанова КАС ВС від 02 листопада 2021 року

КАС ВС:

- касаційну скаргу – задовольнив
- ухвалу окружного адміністративного суду та постанову апеляційного адміністративного суду про закриття провадження в АС (за п. 1 ч. 1 ст. 238 КАС України) – скасував
- справу № 420/2719/20 направив для продовження розгляду до окружного адміністративного суду



наявність порушених
екологічних (публічних)
прав

наявність 5 критеріїв
адміністративної
юрисдикції

висновок про
адміністративну справу

3. Адміністративна юрисдикція і справи щодо регулювання містобудівної діяльності

Природа адміністративної юрисдикції

вона заснована на нормах конституційного права, а тому, насамперед, має конституційну природу (ст. 125 Конституції України)

це один із традиційних процесуальних інститутів

це інститут адміністративного процесуального права, який ґрунтується на сучасних положеннях Загального адміністративного права

Про критерії адміністративної юрисдикції

Про належність (неналежність) конкретного публічно-правового спору до юрисдикції адміністративного суду, її відмежування від інших видів судової юрисдикції можна судити за **сукупної наявності** зовнішніх ознак публічно-правових відносин, з яких цей спір виник

Саме такі **ознаки** і є критеріями адміністративної юрисдикції

Відсутність принаймні одного з критеріїв унеможлиблює висновок про належність конкретного публічного-правового спору до юрисдикції адміністративного суду

1) публічно-правові
(адміністративно-правові)
відносини

2) рішення, дії, бездіяльність
суб'єктів владних повноважень
або виконання носіями публічних
повноважень обов'язків,
передбачених законодавством

3) присутність у спірних
правовідносинах суб'єкта
владних повноважень, суб'єкта
делегованих повноважень або
носія публічних повноважень

4) здійснення суб'єктом
адміністративного
повноваження, спір про публічне
право чи обов'язок у сфері
публічного адміністрування

5) законодавство, яке закріплює
повноваження суб'єктів у сфері
публічного адміністрування
(адміністративне законодавство
чи адміністративна норма, якими
врегульовано спірні
правовідносини)

Ці **критерії** адміністративної юрисдикції – первісні **відомості** про спір, категорії матеріального (адміністративного) права, які належить оцінити учасникам адміністративної справи, їх представникам, адміністративному суду

Тому, готуючись до адміністративного процесу, ці суб'єкти мають бути ґрунтовно обізнані з принциповими положеннями адміністративного права і законодавства

Неповнота чи відсутність таких знань обумовлюватимуть **хиби** процесуальної природи, зокрема:

- помилкову відмову у відкритті провадження в адміністративній справі (п. 1 ч. 1 ст. 170 КАС України)
- закриття провадження в адміністративній справі (п. 1 ч. 1 ст. 238 КАС України)

2) Рішення, дії, бездіяльність суб'єктів владних повноважень (ст.ст. 2, 4, ... 264, ... 266 ... КАС України)

Інструменти СВП

Нормативні акти	Адміністративні акти	Адміністративні договори	Акти-дії	Акти-планування (плани)	Приватно-правові інструменти	«Внутрішні», організаційно-розпорядчі акти	Юридично нейтральні документи
-----------------	----------------------	--------------------------	----------	-------------------------	------------------------------	---	--

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI

Нормативні акти	Адміністративні акти	Адміністративні договори	Акти-дії	Акти-планування (плани)	Приватно-правові інструменти	«Внутрішні», організаційно-розпорядчі акти, дії	Юридично нейтральні документи
нормативно-правові акти, правила, державні та галузеві будівельні норми	містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки		усі дії щодо інструментів СВП, юридично-нейтральних документів і внутрішніх актів	генеральний план населеного пункту	відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності	рішення про розроблення схем планування	дані містобудівного кадастру
порядок присвоєння адрес об'єктів нерухомого майна	рішення про присвоєння, зміну, коригування, анулювання адреси об'єкта будівництва та об'єкта нерухомого майна		реєстрація декларації про готовність об'єкта до експлуатації	детальний план території		рішення про затвердження комплексного плану	кадастрова довідка

Нормативні акти	Адміністративні акти	Адміністративні договори	Акти-дії	Акти-планування (плани)	Приватно-правові інструменти	«Внутрішні», організаційно-розпорядчі акти, дії	Юридично нейтральні документи
	дозвіл на виконання будівельних робіт		усі дії щодо інструментів СВП, юридично-нейтральних документів і внутрішніх актів	комплексний план просторового розвитку території територіальної громади		ведення, обробка й використання баз даних (реєстри, кадастри)	метадані містобудівного кадастру, акт готовності об'єкта до експлуатації
	декларації про початок і готовність		містобудівний моніторинг	концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади		наказ (рішення, розпорядження) про перевірку	паспорт містобудівного об'єкта, сертифікат про прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта
	припис про усунення порушень			план зонування території (зонінг)		посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю)	технічний паспорт на новостворений об'єкт нерухомого майна
				схеми планування території на регіональному рівні			будівельний паспорт забудови земельної ділянки
							схема забудови земельної ділянки

4. Огляд практики ВП ВС у справах щодо регулювання містобудівної діяльності

1) Зведений дайджест судової практики Великої Палати Верховного Суду за 2018 рік -
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Dajjest_rich_2018.pdf

2) Зведений дайджест судової практики Великої Палати Верховного Суду за 2019 рік –
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/dajdzhest_VP_za_2019.pdf

3) Зведений дайджест судової практики Великої Палати Верховного Суду за 2020 рік -
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Dajjest_VP_2020.pdf

4) Дайджест судової практики Великої Палати Верховного Суду за I півріччя 2021 року -
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Dajjest_lpivr_2021.pdf



Верховний
Суд

Дякую за увагу!