



Верховний
Суд

Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого
Проект Європейського Союзу «Підтримка
всебічної реформи державного
управління в Україні» (EU4PAR)

Всеукраїнський круглий стіл «Актуальні
питання юрисдикції у земельних спорах»

28 березня 2025 року

Правові позиції Верховного Суду у публічно-правових земельних спорах

Ян БЕРНАЗЮК

суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор

Пов'язані поняття

1. Доступ до суду
2. Юрисдикція
3. Суспільні інтереси
4. Адміністративна процедура
5. Адміністративний акт
6. Дискреційні повноваження
7. Принцип належного урядування
8. Право власності

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 13 (частина 1)

Земля ... є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Стаття 14 (частина 1)

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 55 (частини 1 та 2)

Права і свободи людини і громадянина захищаються судом.

Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Стаття 125 (частина 5)

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

Рішення КСУ у справі щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, статті 12 Земельного кодексу України, першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України від 01.04.2010 № 10-рп/2010
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10#Text>

Конституційний Суд України вважає, що **вирішення земельних спорів фізичних та юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності належить до юрисдикції адміністративних судів, крім публічно-правових спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.**

Закон України «Про адміністративну процедуру» (15.12.2023)

Згадується у 1200 судових рішеннях

Адміністративні суди – 1100

Цивільні суди – 50

Господарські суди – 25

Кримінальні суди та КУпАП – 25

Верховний Суд – 43 постанови

КАС ВС – 39

КГС ВС – 4

Постанова Верховного Суду від 19 березня 2025 року у справі № 852/2а-6/24
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/125967785>

Криворізька районна військова адміністрація Дніпропетровської області звернулась до суду з позовом до фізичної особи, третя особа ПАТ "Арселорміттал Кривий Ріг» про:

1. примусове відчуження земельної ділянки площею 0.1 га з мотивів суспільної необхідності: розміщення та обслуговування об'єктів і санітарно-захисних зон, пов'язаних з видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» за викупною ціною 10 000 грн за рахунок коштів ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг» та житлового будинку, загальною площею 40.9 кв.м.,
2. зобов'язання звільнити земельну ділянку та житловий будинок.

Постанова Верховного Суду від 19 березня 2025 року у справі № 852/2а-6/24
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/125967785>

Визначальною підставою для примусового відчуження земельної ділянки, що знаходиться в приватній власності, з мотивів суспільної необхідності є фактичне доведення органом виконавчої влади неможливості проведення подальшого видобування корисних копалин, або інших суспільно значимих дій для видобутку корисних копалин без припинення права власності на земельну ділянку власника такої земельної ділянки.

Також, обов'язковою умовою реалізації рішення щодо примусового викупу земельної ділянки є дотримання органом, який прийняв рішення про викуп земельної ділянки процедури, визначеної законом щодо прийняття рішення, повідомлення власника про викуп земельної ділянки з суспільних потреб, забезпечення права на участь у переговорах щодо умов викупу.

Постанова Верховного Суду від 24 січня 2025 року у справі № 520/14994/24
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/124705719>

Справа за позовом ПАТ «Центренерго» до Селищної ради про скасування рішень щодо надання дозволу на розробку проєкту землеустрою стосовно відведення земельної ділянки та затвердження проєкту землеустрою.

Підстава: відведена земельна ділянка є частиною більшої земельної ділянки, наданої ПАТ «Центренерго» у постійне та безоплатне користування на підставі державного акта на право користування землею.

У справі, що розглядалася, земельна ділянка, щодо якої відповідач приймав оскаржувані рішення, за твердженням позивача, використовується для забезпечення постачання технічної води з річки Сіверський Донець для виробничих потреб Зміївської ТЕС, а речове право на ділянку не було набуто іншою особою.

Постанова Верховного Суду від 24 січня 2025 року у справі № 520/14994/24
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/124705719>

Верховний Суд, скасовуючи ухвалу суду першої інстанції та постанову суду апеляційної інстанції та направляючи справу на розгляд до суду першої інстанції, наголосив на тому, що відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру», в аспекті цієї справи відповідач зобов'язаний:

1. інформувати землекористувача про намір вилучення земельної ділянки та розробки проєкту землеустрою;
2. з'ясувати позицію землекористувача, наявність документів щодо права постійного користування, інтереси суміжних землекористувачів тощо;
3. забезпечуючи баланс між мінімізацією негативних наслідків для особи та публічних інтересів і досягненням цілей, на які спрямований адміністративний акт.

Постанова Верховного Суду від 24 січня 2025 року у справі № 520/14994/24
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/124705719>

Для визначення юрисдикції адміністративного суду необхідно враховувати не лише те, хто є сторонами правовідносин (суб'єкт владних повноважень чи ні), але й сутність (характер) цих правовідносин. Тобто, важливо з'ясувати, чи виник спір у зв'язку зі здійсненням органом влади владних управлінських функцій, чи правовідносини мають приватноправовий характер.

Недотримання органом місцевого самоврядування процедури вилучення земельної ділянки, зокрема, невстановлення письмової згоди землекористувача у встановленому законом порядку, може мати наслідком визнання подальших дій органів місцевого самоврядування протиправними та скасування їхніх рішень у порядку адміністративного судочинства.

Постанова Верховного Суду від 30 січня 2025 року у справі № 320/4798/23
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/124846975>

Державна реєстрація переходу права власності на об'єкт нерухомого майна, що розміщений на земельній ділянці, проводиться одночасно з державною реєстрацією переходу права користування земельною ділянкою.

У разі, якщо нотаріус реєстрував перехід права власності на будівлю, то він же має провести реєстрацію переходу права оренди земельної ділянки, а державний реєстратор, у разі звернення до нього для реєстрації речового права на земельну ділянку, на якій розміщується нерухоме майно, право власності на яке вже зареєстрував нотаріус — відмовити у реєстрації такого права.

Постанова Верховного Суду від 22 листопада 2024 року у справі № 520/34082/23
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/123241615>

Справа стосується оскарження фізичною особою державної реєстрації земельної ділянки, здійсненої на користь іншої особи.

Суди першої та апеляційної інстанцій закрили провадження, визнавши спір приватноправовим. Верховний Суд скасував ці рішення, направивши справу для продовження розгляду.

Суд підкреслив те, що за змістом пунктів 2 та 7 частини першої статті 4, пункту 1 частини першої статті 19 КАС України спір адміністративної юрисдикції може бути переданий на вирішення адміністративного суду **якщо він виник між двома або більше визначеними суб'єктами стосовно їхніх прав та обов'язків у конкретних правовідносинах, у яких хоча б одним суб'єктом виступає законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, водночас на цих суб'єктів покладено обов'язок виконувати вимоги та приписи.**

Постанова Верховного Суду від 22 листопада 2024 року у справі № 520/34082/23
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/123241615>

Законом України «Про адміністративну процедуру» передбачені такі поняття як (пункти 1- 11 частини першої статті 2, стаття 27):

адміністративний орган - орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб`єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації;

адміністративний акт - рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинене) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов`язків окремої особи (осіб);

Постанова Верховного Суду від 22 листопада 2024 року у справі № 520/34082/23
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/123241615>

адміністративна процедура - визначений законом порядок розгляду та вирішення справи; дискреційне повноваження - повноваження, надане адміністративному органу законом, обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано;

процедурне рішення - рішення адміністративного органу, що приймається під час розгляду справи, але яким справа не вирішується по суті;

учасники адміністративного провадження:

- 1) особа, питання про право, свободу чи законний інтерес або обов'язок якої вирішується в адміністративному акті (адресат),
- 2) інша особа, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (заінтересована особа).

Постанова Верховного Суду від 22 листопада 2024 року у справі № 520/34082/23 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123241615>

Для забезпечення відповідності національного законодавства вимогам Європейського Союзу та виконання зобов'язань України у сфері євроінтеграції 10 жовтня 2024 року було прийнято Закон № 4017-ІХ, який вніс зміни до 196 нормативно-правових актів, узгодивши їх із Законом № 2073-ІХ.

Зокрема, цей закон уточнив, що відносини щодо прийняття, виконання, оскарження та припинення дії адміністративних актів у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно регулюються Законом № 2073-ІХ із урахуванням особливостей, передбачених іншими нормативними актами.

Оскільки предметом спору в справі № 520/34082/23 є дії, пов'язані з державною реєстрацією земельної ділянки, Суд зазначив, що такі правовідносини мають адміністративно-правову природу. Це включає участь адміністративних органів, прийняття адміністративних актів, проведення адміністративного провадження та використання дискреційних повноважень.

Постанова Верховного Суду від 22 листопада 2024 року у справі № 520/34082/23 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123241615>

В аспекті особливостей адміністративного судочинства порівняно з господарським і цивільним процесом варто відзначити його залежність від таких складових верховенства права, як принцип належного урядування (good governance), принцип легітимних очікувань (legitimate expectation), принцип тлумачення закону в найбільш сприятливому для особи аспекті, а також принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі.

КАСУ у статті 6 (на відміну від статті 11 ГПК та статті 10 ЦПК) підкреслює, що суд керується принципом верховенства права, за яким права і свободи людини визнаються найвищими цінностями, що визначають спрямованість діяльності держави.

Зазначене відповідає завданню адміністративного судочинства (стаття 2 КАС України), яке полягає у справедливому, неупередженому та своєчасному вирішенні 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.

Постанова Верховного Суду від 22 листопада 2024 року у справі № 520/34082/23 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123241615>

Особливістю вирішення публічно-правових спорів є презумпція правомірності вимог позивача, за якої обов'язок доведення правомірності рішень, дій або бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень (стаття 77 КАС України).

Ефективність роботи адміністративних судів у вирішенні конфліктів між громадянином і державою є ключовим фактором забезпечення гармонійних суспільних відносин, довіри до держави та її інституцій, а також сталого розвитку особистості як частини суспільства. Важливо, щоб розмежування юрисдикції базувалося на пріоритеті інтересів людини та ефективності судового процесу, який має бути зручним і доступним.

Підхід до визначення юрисдикції для розгляду юридичного спору повинен орієнтуватися на потреби людини та забезпечувати ефективний механізм надання державою послуги, оплаченої громадянином через податки і судовий збір, у вирішенні спору, що виник у його правовідносинах із державою.

Постанова Верховного Суду від 21 листопада 2024 року у справі № 140/11950/23
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/123241570>

Позов Прокурора стосувався внесення змін до Державного земельного кадастру у відомості про земельну ділянку та захисту інтересів громади у сфері землеустрою і містобудування населеного пункту, пред'явлений з підстав недотримання державним кадастровим реєстратором процедури реєстрації змін та вимог щодо ведення Державного земельного кадастру.

Восьмий апеляційний адміністративний суд, відмовляючи у задоволенні позову, виходив з того, що оскаржувана реєстраційна дія була здійснена на підставі заяви власника спірної земельної ділянки, що наразі має іншого власника, тому спір має приватно-правовий характер і підлягає розгляду в порядку цивільного або господарського судочинства залежно від суб'єктного складу, а прокурор може бути позивачем і у цивільних справах.

Постанова Верховного Суду від 21 листопада 2024 року у справі № 140/11950/23
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/123241570>

Наявність у заявника реєстраційної дії розробленого та затвердженого проєкту землеустрою мала перевірятися державним кадастровим реєстратором для внесення зміни до Державного земельного кадастру у відомості про цільове призначення земельної ділянки, як суб'єктом владних повноважень, дії якого позивач вважає неправомірними.

Спори, пов'язані з діями державного кадастрового реєстратора щодо внесення змін до Державного земельного кадастру, мають публічно-правовий характер і підлягають розгляду в адміністративних судах, оскільки стосуються виконання реєстратором публічно-владних функцій.

Постанова Верховного Суду від 2 жовтня 2024 року у справі № 400/4760/21
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/122039436>

Позивачі просили визнати протиправними рішення селищної ради про включення земельної ділянки площею 7,817 га до переліку земель, права на які буде виставлено на земельні торги, а також рішення про відмову у наданні дозволу на розробку документації із землеустрою щодо відведення цієї ділянки у власність.

Певна заінтересованість декількох осіб саме в цій ділянці, не може бути підставою для обмеження законних дискреційних повноважень органу місцевого самоврядування, і, тим більше, для визнання його рішень протиправними саме з цієї підстави.

Постанова Верховного Суду від 2 жовтня 2024 року у справі № 400/4760/21
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/122039436>

Звернення позивачів до селищної ради до моменту прийняття суб`єктом владних повноважень рішення про внесення спірної земельної ділянки до переліку земельних ділянок, права на які підлягають продажу на земельних торгах, не може забороняти відповідачу реалізовувати повноваження щодо організації торгів.

Водночас включення об`єкта до переліку земельних ділянок, права на які підлягають продажу на земельних торгах, не позбавляє позивачів права обрати іншу, вільну земельну ділянку сільськогосподарського призначення комунальної власності з метою реалізації свого права на отримання безоплатно у власність земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства в межах норм безоплатної приватизації або прийняти участь у наступних земельних торгах на рівні з іншими учасниками.

Проблемні питання правозастосування при вирішенні земельних спорів у публічно-правових відносинах

https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/Prezent_land_litigation_admin_court_bernaziuk.pdf

1. Особа не може ухилитися від сплати земельного податку, з огляду на невиконання обов'язку оформити права на земельну ділянку
2. Охоронюваний інтерес власника земельної ділянки охоплює право на оскарження рішення сільради про затвердження містобудівної документації
3. Порушення встановленого порядку відведення землі у власність може порушувати інтереси держави, що охоплюють суспільні інтереси (інтереси відповідної територіальної громади)
4. Протиправна відмова у затвердженні проєкту землеустрою є втручанням у право власності
5. Законодавство презюмує безстроковість висновку про погодження проєкту землеустрою
6. Виконавчі органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за належну реалізацію повноважень у сфері охорони довкілля, що охоплює охорону землі як національного багатства
7. Особливості примусового відчуження та вилучення майна в умовах правового режиму воєнного стану
8. Конкурентний продаж земельних ділянок є найоптимальнішим способом відчуження таких об'єктів національного багатства
9. Особливості заміни сторони виконавчого провадження у справах щодо відведення фізичним особам земель державної власності, розташованих за межами населених пунктів

Використані джерела:

1. Берназюк Ян. Проблемні питання правозастосування при вирішенні земельних спорів у публічно-правових відносинах https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/Prezent_land_litigation_admin_court_bernaziuk.pdf
2. Берназюк Ян. Розуміння принципів адміністративного судочинства в світлі його завдання та практики ЄСПЛ https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/principles_of_%20administrative_proceedings.pdf
3. Берназюк Ян. Дискреційні повноваження у світлі нового Закону України «Про адміністративну процедуру» https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/99-%20administrative_procedure_discretion.pdf
4. Берназюк Ян. Вплив Закону України «Про адміністративну процедуру» на практику адміністративних судів https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/administrative_procedure_bernaziuk.pdf
5. Берназюк Ян. Представництво прокуратурою інтересів держави в адміністративному суді https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/prosecutor_new_bernaziuk.pdf
6. Берназюк Ян. Переваги адміністративного судочинства як механізму ефективного захисту прав, свобод та інтересів особи https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/administrative_court_bernaziuk.pdf
7. Берназюк Ян. Ефективний захист прав особи в адміністративному судочинстві як основа довіри до правосуддя: критерії, межі та особливості досягнення https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_effectivenii_zahist.pdf
8. Берназюк Ян. «Доктрина actio popularis (позов на захист суспільних інтересів) в аспекті гарантованого права на доступ до правосуддя https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/actio_popularis_bernaziuk.pdf



Верховний
Суд

Дякую за увагу!