

24-10 11

**Узагальнення  
практики розгляду справ зі спорів у сфері містобудування, планування і забудови  
територій, архітектурної діяльності, розглянутих  
Київським окружним адміністративним судом  
у 2015 році**

Узагальнення судової практики розгляду справ у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності здійснено на виконання плану роботи Київського окружного адміністративного суду на I півріччя 2016 року.

Мета узагальнення полягає у вивченні причин виникнення спорів у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності, аналізі судової практики і проблем, що виникають при розв'язанні зазначених спорів, причин скасування та зміни судових рішень судами вищих інстанцій.

При вирішенні цієї категорії справ ключовими та вихідними є положення статті 19 Конституції України, якими закріплено обов'язок органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Спеціальними законами у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності, які застосовувалися у спірних випадках, були Закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», «Про основи містобудування», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

За змістом частин першої, другої, четвертої статті 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» державний архітектурно-будівельний контроль – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт; державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється органами державного архітектурно-будівельного контролю в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; посадові особи органів державного архітектурно-будівельного контролю під час перевірки мають право, зокрема, складати протоколи про вчинення правопорушень, акти перевірок та накладати штрафи відповідно до закону, видавати обов'язкові для виконання приписи щодо усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил, проводити перевірку відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, затвердженим проектним вимогам, рішенням, технічним умовам, своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомки, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності у передбачених законодавством випадках паспортів, актів та протоколів випробувань, сертифікатів та іншої документації, проводити перевірку відповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що використовуються під час будівництва об'єктів, вимогам державних стандартів, норм і правил згідно із законодавством тощо.

Водночас, при реалізації перерахованих вище повноважень контролюючий орган зобов'язаний неухильно дотримуватись законодавчо визначеного порядку проведення перевірки, зокрема, забезпечити реалізацію права підконтрольного суб'єкта містобудівної діяльності (його уповноваженої особи) бути присутнім під час перевірки та в разі виявлення ознак порушення вимог законодавства невідкладно скласти відповідний протокол про встановлене правопорушення.

**Статистичні дані, що характеризують об'єкт дослідження.**

12

Згідно із даними комп'ютерної програми «Діловодство спеціалізованого суду» протягом 2015 року в провадженні Київського окружного адміністративного суду (КОАС) перебувало **95** позовних заяв та справ зі спорів у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності. Надійшло на розгляд у 2015 році - **83**.

Загалом розглянуто **79** адміністративних справ та матеріалів позовних заяв зазначеної категорії. Так, за результатами їх розгляду постановлено **20** ухвал про повернення позовної заяви; **1** ухвалу про відмову у відкритті провадження; у 1-й справі винесено ухвалу про залишення позовної заяви без розгляду (на підставі статті 100 Кодексу адміністративного судочинства України).

У **49**-ти справах, у яких провадження було відкрито, постановлено **5** ухвал про передачу справи до іншого суду за підсудністю; у **4**-х справах позовні заяви залишено без розгляду (на підставі статті 155 Кодексу адміністративного судочинства України); закрито провадження – у **3**-х справах; прийнято **37** постанов, з них із задоволенням позовних вимог - **21**, відмовлено у задоволенні позову – у **16** випадках.

Аналіз практики розгляду Київським окружним адміністративним судом справ у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності у 2015 році дає можливість зробити висновок, що підставою виникнення таких спорів були:

- порушення суб'єктом містобудування вимог містобудівного законодавства, державних будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт;

- порушення контролюючим органом законодавчо визначеного порядку проведення перевірки у сфері містобудівної діяльності.

Предметом спору у більшості таких справ стали рішення (дії, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень - органу виконавчої влади, що здійснює державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд, зокрема, приписи щодо усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил, постанови про накладення штрафів за порушення у сфері містобудівної діяльності тощо.

Аналіз структури вирішених спорів вказаної категорії та їх динаміки свідчить про тенденцію до збереження значної частки розглянутих спорів щодо скасування рішень контролюючого органу стосовно накладення штрафу за порушення законодавства у сфері містобудівної діяльності.

Крім того, слід відмітити збільшення кількості спорів за позовами Державної архітектурно-будівельної інспекції України до фізичних та юридичних осіб про зобов'язання знести (перебудувати) самочинно збудовані об'єкти нерухомості.

Характеризуючи суб'єктний склад учасників судового процесу у справах досліджуваної категорії, слід вказати, що позивачами, в основному, виступали юридичні особи - суб'єкти містобудування стосовно яких здійснювався державний архітектурно-будівельний контроль, які вважали, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені їхні права, свободи або інтереси. У той же час, у значній кількості справ позивачем був орган виконавчої влади, який здійснює державний архітектурно-будівельний контроль та нагляд у разі коли особа в установленний строк добровільно не виконувала вимоги, встановлені у приписі про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил із визначенням строку для добровільного виконання припису, зокрема стосовно знесення самочинно збудованих об'єктів. У якості відповідачів виступали органи державного архітектурно-будівельного контролю або юридичні чи фізичні особи, які будують або збудували об'єкт будівництва з порушенням норм у сфері містобудівної діяльності.

Варто відмітити, що Київським окружним адміністративним судом правильно вирішувалось питання щодо процесуального правонаступництва стосовно Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в Київській області із заміною на Державну архітектурно - будівельну інспекцію України у зв'язку із тим, що до останньої

перейшли усі повноваження (права та обов'язки) Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в Київській області (повноваження Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в Київській області припинено, створено Департамент Державної архітектурно-будівельної інспекції у Київській області, який є структурною одиницею апарату Державної архітектурно - будівельної інспекції України без правового статусу юридичної особи) – у відповідності до постанов Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2014 року №150 «Питання функціонування територіальних органів Державної архітектурно-будівельної інспекції» та від 9 липня 2014 року №294 «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України».

Упродовж 2015 року в апеляційному порядку оскаржено 19 постанов КОАС у справах зі спорів у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності.

За результатами розгляду апеляційних скарг, поданих на рішення Київського окружного адміністративного суду у справах зі спорів зазначеної категорії, переглянуто рішення у 14-ти справах, серед яких скасовано 4 постанови, змінено – 1 постанова, залишено без змін – 9 судових рішень.

Щодо касаційного оскарження судових рішень КОАС зі спорів у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності, то впродовж 2015 року ВАСУ витребувано з КОАС для перегляду в касаційній інстанції 6 адміністративних справ названої категорії, однак станом на час проведення узагальнення до КОАС витребувані справи не повертались.

Як свідчать статистичні показники, Київський окружний адміністративний суд, в основному, правильно вирішував спори у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності впродовж 2015 року. Переважна кількість залишених без змін рішень судом апеляційної інстанції показує, що в КОАС здебільшого сформовано єдині підходи до вирішення справ зазначеної категорії.

Водночас, в ході проведення цього узагальнення з'ясовані і характерні помилки Київського окружного адміністративного суду, які мали місце, а саме: неповне з'ясування обставин, що мали значення для справи, невідповідність висновків суду обставинам справи, порушення норм матеріального та процесуального права.

У ході розгляду справ зі спорів у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності, судом апеляційної інстанції було скасовано постанови КОАС як з підстав порушення норм матеріального (справи №810/5085/14 і №810/5031/14), так і процесуального права (№ 810/5281/13-а, № 810/5184/14).

Так, у справі № 810/5085/14 за позовом ПАТ «Монтажник України» до Департаменту Державної архітектурно-будівельної інспекції у Київській області про визнання нечинною і скасування постанови про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності постанову КОАС скасовано з підстав порушення норм матеріального права. Колегія суддів апеляційної інстанції прийшла до висновку про помилковість тверджень КОАС про те, що позивач не виконував робіт на об'єкті реконструкції існуючих очисних споруд ПАТ «Племптахорадгосп Броварський» та не оформлював виконавчої документації відповідного будівництва, оскільки із наявних матеріалів справи випливає, що саме позивач виконував відповідні роботи. У зв'язку із цим, Київський апеляційний адміністративний суд констатував, що саме позивач має нести відповідальність за порушення у сфері містобудівної діяльності, а також те, що постанова суду першої інстанції про задоволення позову підлягає скасуванню.

У справі № 810/5031/14 за позовом Зотова Ігоря Володимировича до комунального підприємства Ялтинської міської ради «Бюро технічної інвентаризації», третя особа - Товариство з обмеженою відповідальністю Фірма «Консоль-ЛТД», про визнання протиправними та скасування рішень суд першої інстанції у задоволенні позову відмовив; така відмова мотивована тим, що оскаржуване рішення не створює правових наслідків для позивача та стосується законних інтересів виключно ТОВ «Фірма Консоль», доводи

позивача у позовній заяві вказують на наявність відносин цивільно-правового, а не публічно-правового характеру, а підстави для оцінки дій КП Ялтинської міської ради «Бюро технічної інвентаризації» у цій ситуації відсутні. Київський апеляційний адміністративний суд не погодився з такими висновками, скасував постанову КОАС через неповне з'ясування обставин справи і порушення норм матеріального права, апеляційну скаргу позивача задовольнив частково та визнав протиправним і скасував оскаржуване рішення від 9 серпня 2007 року, вказавши на факт порушення прав позивача у такому спорі.

Стосовно рішень, скасованих у зв'язку з порушенням норм процесуального права, необхідно зазначити наступне.

У справі № 810/5281/13-а за позовом ТОВ «Фоззі-Фуд» до Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у місті Києві, Головного державного інспектора Інспекційного відділу №1 Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у місті Києві, Заступника начальника Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у місті Києві Алексеєнко І.О. про визнання протиправними дій, скасування протоколу про правопорушення у сфері містобудівної діяльності та постанови про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, постанову Київського окружного адміністративного суду про задоволення позову колегією суддів Київського апеляційного адміністративного суду скасовано через грубе порушення норм процесуального права так як справу було розглянуто неповноважним складом суду.

У відповідності до частини першої статті 24 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративні справи, предметом оскарження в яких є рішення, дії чи бездіяльність Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України, їхньої посадової чи службової особи, виборчої комісії (комісії з референдуму), члена цієї комісії розглядаються і вирішуються в окружному адміністративному суді колегією у складі трьох суддів.

У ході розгляду КОАС замінив відповідача - Інспекцію державного архітектурно-будівельного контролю у м. Києві на Державну архітектурно-будівельну інспекцію України. Колегія суддів КААС звернула увагу, що суд першої інстанції не врахував постанову Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 року №294, якою затверджено Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України, відповідно до пункту 1 якого Держархбудінспекція України є центральним органом виконавчої влади.

Таким чином, названа справа повинна була розглядатися окружним адміністративним судом колегією у складі трьох суддів.

При цьому, Київським апеляційним адміністративним судом резюмовано, що КОАС правильно застосовано норми матеріального права при винесенні рішення у справі № 810/5281/13-а, у зв'язку з чим апеляційний суд прийняв постанову про скасування рішення суду першої інстанції як ухваленого неповноважним складом суду, а також виніс постанову про задоволення позовних вимог і скасування постанови про накладення штрафу у сфері містобудівної діяльності.

У справі № 810/5184/14 за позовом Білоцерківської філії Державного підприємства «Державного науково-дослідного та проектно-вишукувального інституту «НДІпроектреконструкція» до Державної архітектурно-будівельної інспекції України в особі Департаменту Державної архітектурно-будівельної інспекції у Київській області, третя особа: Приватне підприємство «Спортивно-комерційний клуб Віталія Качановського», про визнання протиправними та скасування припису і постанови, постановою КОАС від 21 травня 2015 року задоволено заяву про перегляд за нововиявленими обставинами постанови Київського окружного адміністративного суду від 25 вересня 2014 року у цій же справі, прийнято нову постанову про задоволення позову, визнано протиправними і скасовано припис Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у Київській області від 6 серпня 2014 року № С-0608/2 та

15

постанову цієї ж Інспекції про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності від 21 серпня 2014 року № 3-2108/2-7/10-11/2108/08/0255.

Разом із тим, ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду від 9 липня 2015 року постанову КОАС від 21 травня 2015 року скасовано, а заяву Білоцерківської філії Державного підприємства «Державного науково-дослідного та проектно-вишукувального інституту «НДІпроектреконструкція» про перегляд за нововиявленими обставинами постанови суду першої інстанції від 25 вересня 2014 року залишено без задоволення. При цьому, судом апеляційної інстанції зауважено, що не вважаються нововиявленими обставинами такі, що виявлені після ухвалення судом рішення, а також зміна правової позиції суду в інших подібних справах; не можуть вважатися нововиявленими ті обставини, що встановлюються на підставі доказів, які не були своєчасно подані сторонами чи іншими особами, які беруть участь у справі; не є нововиявленими і ті, які виникли після ухвалення рішення (не існували на той момент). КААС прийшов до висновку, що наведені позивачем у цьому випадку підстави для перегляду рішення не є нововиявленою обставиною у розумінні статті 245 Кодексу адміністративного судочинства України, оскільки вони не є фактичними даними, що спростовують факти на яких ґрунтується судове рішення.

Крім того, одну постанову КОАС в адміністративній справі досліджуваної категорії судом апеляційної інстанції змінено, а саме – у справі № 810/5236/13 за позовом ТОВ «Вишневеміськкреконструкція» до Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у Київській області про скасування постанов про накладення штрафу за порушення у сфері містобудівної діяльності, за результатами розгляду якої позов було задоволено. Підставою зміни слугувало те, що в мотивувальній частині судового рішення суд першої інстанції посилався як на доказ на пояснення представника відповідача, які надавалися в судовому засіданні 25 жовтня 2013 року та на показання свідка – начальника інспекційного відділу №4, допитаного в судовому засіданні 25 жовтня 2013 року при розгляді справи Київським окружним адміністративним судом під головуванням судді Брагіної О.Є.; однак, ухвалою Вишого адміністративного суду України від 14 червня 2015 року постанову КОАС від 25 жовтня 2013 року та постанову КААС від 1 липня 2014 року у названій справі скасовано, а справу направлено на новий розгляд до суду першої інстанції.

У зв'язку із цим, Київський апеляційний адміністративний суд констатував, що судом першої інстанції порушено вимоги статті 86 Кодексу адміністративного судочинства України щодо безпосереднього дослідження доказів, оскільки вказані пояснення не надавались, а допит свідка не проводився безпосередньо судом, який постановив оскаржуване судове рішення.

З урахуванням наведеного, колегія суддів апеляційної інстанції дійшла висновку, що з мотивувальної частини постанови КОАС необхідно виключити посилання, як на доказ у справі, на зазначені вище пояснення та на показання свідка.

Також слід зазначити, що постанови Київського окружного адміністративного суду у справах №№ 810/517/15, 810/820/15, 810/828/15, 810/3914/15, 810/4038/13-а, 810/5282/13-а, 810/5463/13-а, 810/5725/13-а, 810/7193/14, які переглядалися Київським апеляційним адміністративним судом, - залишені останнім без змін.

Так, у справах №№ 810/820/15, 810/828/15, 810/3914/15 розглядалися позови Державної архітектурно-будівельної інспекції України до фізичних/юридичних осіб стосовно знесення або ж перебудови самочинно збудованих (реконструйованих) об'єктів. Суд першої інстанції, із чим погодився Київський апеляційний адміністративний суд; трактуючи, зокрема, статтю 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», у задоволенні позовних вимог у цих випадках відмовив. У рішеннях, ухвалених за результатами розгляду названих справ, суди дійшли висновків, що у разі істотного відхилення від проекту, що суперечить суспільним інтересам або порушує права інших осіб, істотного порушення будівельних норм і правил знесенню самочинного

будівництва передуює прийняття судом рішення про зобов'язання особи, яка здійснила (здійснює) будівництво, провести відповідну перебудову житлового будинку; при цьому, знесення самочинного будівництва є крайньою мірою і можливе лише тоді, коли використано усі передбачені законодавством України заходи щодо реагування та притягнення винної особи до відповідальності. У справі № 810/820/15 суд вказав, що із системного аналізу норм статті 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» випливає, що обов'язковою умовою для звернення позивача з позовом стосовно перебудови самочинно реконструйованого будинку є встановлення в приписі та в подальшому неусунення: істотного відхилення від проекту або порушення законних прав та інтересів інших осіб, або істотне порушення будівельних норм; однак жодна з цих обставин не була зазначена в приписах, виданих позивачем щодо відповідача. Тому суд дійшов висновку, що приписи стосовно відсутності дозвільних документів на забудову не є підставою для звернення до суду Державної архітектурно-будівельної інспекції України з позовом в порядку статті 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у відповідному випадку. У справі № 810/828/15 суд вказав на те, що Інспекція ДАБК не в праві приймати припис про знесення самочинно збудованого об'єкта, оскільки вказане віднесене до виключної компетенції відповідного суду.

У справах №№ 810/4038/13-а, 810/5282/13-а, 810/5463/13-а, 810/5725/13-а розглядалось питання про правомірність винесення приписів про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності та/або постанов про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності. КОАС у таких справах дійшов висновку про відсутність підстав для притягнення до відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності юридичних осіб-позивачів і складання відповідних приписів, у зв'язку із цим задовольнив позовні вимоги, із чим погодився суд апеляційної інстанції.

За результатами розгляду справи № 810/7193/14 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Газовик» до Державної архітектурно - будівельної інспекції України про визнання незаконним припису КОАС відмовив у задоволенні позовних вимог, резюмуючи правомірність оскаржуваного припису і встановивши порушення позивачем положень статті 29 Закону України «Про планування та забудову територій» (діяв на час виникнення спірних відносин) та статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (зокрема, було констатовано необхідність отримання дозволу на проведення відповідних робіт і введення в експлуатацію закінченого будівництвом АГЗП, чого не було зроблено товариством). КААС постанову суду першої інстанції залишив без змін.

У справі № 810/517/15 за позовом Приватного акціонерного товариства «АВТОП» до Департаменту державної архітектурно-будівельної інспекції у Київській області про визнання протиправною та скасування відмови у реєстрації декларації про початок виконання підготовчих робіт, а також зобов'язання прийняти відповідне рішення щодо реєстрації або обґрунтованої відмови в реєстрації декларації про початок виконання підготовчих робіт КОАС позов задовольнив частково, визнав протиправним і скасував рішення про повернення декларації про початок виконання підготовчих робіт, а також зобов'язав відповідача повторно розглянути питання про реєстрацію декларації про початок виконання підготовчих робіт.

Суд першої інстанції з'ясував, що Департаментом ДАБІ у Київській області, в порушення вимог частини п'ятої статті 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», пунктів 11, 12 Порядку виконання підготовчих робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України №466 від 13 квітня 2011 року, не наведено причин відмови у реєстрації поданої позивачем декларації, не зазначено які саме відомості щодо земельної ділянки позивачем вказано не в повному обсязі.

Суд звернув увагу і на те, що незазначення Департаментом ДАБІ у Київській області конкретних недоліків декларації порушує право позивача на повторне звернення

14

до Інспекції для реєстрації декларації, оскільки як Порядком № 466, так і Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» передбачено, що після усунення недоліків, які спричинили повернення декларації, замовник може повторно звернутися до Інспекції для реєстрації декларації. Також КОАС констатував, що з аналізу вищевказаних норм Порядку №466 та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» вбачається, що Інспекція державного архітектурно-будівельного контролю перед здійсненням реєстрації декларації перевіряє лише повноту зазначених в ній даних, а відповідальність за достовірність викладених в декларації даних, як власне і за здійснення підготовчих робіт чи будівництва, несе безпосередньо замовник

Названа постанова КОАС залишена без змін судом апеляційної інстанції.

### **Висновки**

За результатами опрацювання інформації про практику вирішення Київським окружним адміністративним судом спорів у сфері містобудування, планування і забудови територій, архітектурної діяльності у 2015 році можна підсумувати, що судді Київського окружного адміністративного суду при розгляді таких спорів, в основному, правильно застосовують норми чинного законодавства.

Київським окружним адміністративним судом також правильно вирішувалось питання щодо процесуального правонаступництва стосовно Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в Київській області із заміною на Державну архітектурно - будівельну інспекцію України у зв'язку із тим, що до останньої перейшли усі повноваження Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю в Київській області у відповідності до постанов Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2014 року №150 «Питання функціонування територіальних органів Державної архітектурно-будівельної інспекції» та від 9 липня 2014 року №294 «Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України».

З'ясовано, що причинами виникнення спорів досліджуваної категорії були, як правило, порушення суб'єктом містобудування вимог містобудівного законодавства, державних будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих і будівельних робіт, або ж порушення контролюючим органом законодавчо визначеного порядку проведення перевірки у сфері містобудівної діяльності. Крім того, збільшилась кількість спорів за позовами Державної архітектурно-будівельної інспекції України до фізичних та юридичних осіб про зобов'язання знести (перебудувати) самочинно збудовані об'єкти нерухомості.

З метою формування єдиної та правильної судової практики застосування норм законодавства при вирішенні цієї категорії спорів доцільним є видання вищими судовими інстанціями відповідних рекомендацій та роз'яснень, проведення семінару для обговорення проблем судової практики вирішення названої категорії справ.

**Суддя Київського  
окружного адміністративного суду**



**І.М. Скрипка**