



ВЕРХОВНИЙ СУД УКРАЇНИ ПОСТАНОВА

від 11 листопада 2014 року

Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах, Судової палати у господарських справах, Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України у складі: головуєчого - Кривенка В. В., суддів - Барбари В. П., Бердник І. С., Грицива М. І., Гуля В. С., Гуменюка В. І., Гусака М. Б., Ємця А. А., Жайворонок Т. Є., Колесника П. І., Коротких О. А., Кривенди О. В., Лященко Н. П., Маринченка В. Л., Охрімчук Л. І., Панталієнка П. В., Потильчака О. І., Прокопенка О. Б., Романюка Я. М., Самсіна І. Л., Сеніна Ю. Л., Сімоненко В. М., Терлецького О. О., Шицького І. Б., Яреми А. Г., при секретарі судового засідання - Ключник А. Ю. (за участю представника Генеральної прокуратури України - М. О. І.), розглянувши у відкритому судовому засіданні справу за позовом заступника прокурора м. Києва до Київської міської ради (далі - Київрада), треті особи - Міністерство культури і туризму України, обслуговуючий житлово-будівельний кооператив індивідуальних забудовників приватних житлових будинків "Совські ставки" (далі - кооператив "Совські ставки"), Головне управління земельних ресурсів виконавчого органу Київради, Державне управління охорони навколишнього природного середовища в м. Києві, товариство з обмеженою відповідальністю (далі - ТОВ) "Будівельна компанія "Макрос", ТОВ "Рекреаційно-оздоровчий центр "Зелений порт", про визнання протиправним та скасування рішення, **встановила:**

У квітні 2011 року заступник прокурора м. Києва звернувся до суду з позовом, у якому просив визнати протиправним та скасувати рішення Київради від 29 квітня 2010 року N 788/4226 "Про передачу земельних ділянок кооперативу "Совські ставки" для житлового будівництва та облаштування лінійних об'єктів транспортної інфраструктури на вулиці Лютневій, 58-а, 58-в у Голосіївському районі м. Києва" (далі - рішення N 788/4226).

На обґрунтування позовних вимог послався на те, що передана земельна ділянка відповідно до Генерального плану м. Києва віднесена до території лісів та лісопарків, тобто не може бути використана під житлову забудову. Вимоги, викладені у висновках органів архітектури та земельних ресурсів, кооператив не виконав, тому на порушення вимог статті 123 Земельного кодексу України (далі - ЗК) проект відведення земельної ділянки вважається непогодженим. Крім того, відведена земельна ділянка частково знаходиться у прибережній захисній смузі річки Дніпро та її затоки, що є порушенням вимог статті 61 цього Кодексу, і розташована в зоні охоронюваного ландшафту, що за відсутності дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини згідно з вимогами статті 32 Закону України від 8 червня 2000 року N 1805-III "Про охорону культурної спадщини" є протиправним. До проекту відведення не додано перелік членів кооперативу та відсутнє обґрунтування необхідності надання йому земельної ділянки саме площею 15,7371 га. До того ж, у спірному рішенні міститься посилання на судові рішення, яке було скасовано.

Окружний адміністративний суд міста Києва постановою від 12 жовтня 2012 року позов задовольнив: визнав протиправним та скасував рішення Київради N 788/4226.

Задовольняючи позовні вимоги, суд першої інстанції виходив із того, що спірне рішення прийняте без проведення експертизи землепорядної документації, частина земельної ділянки відносилась до земель рекреаційного призначення, проект відведення земельної ділянки не має усіх необхідних погоджень, визначених чинним законодавством, у спірному рішенні здійснено посилання на нечинне рішення господарського суду міста Києва від 24 липня 2008 у справі N 18/248 та на згоду неналежного землекористувача.

Київський апеляційний адміністративний суд постановою від 16 січня 2013 року, залишеною без змін ухвалою Вищого адміністративного суду України від 27 листопада 2013 року, постанову суду першої інстанції скасував та ухвалив нове судове рішення - про відмову у задоволенні позову.

Не погоджуючись із ухвалою суду касаційної інстанції, заступник Генеральної прокуратури України (далі - прокурор) звернувся із заявою про її перегляд Верховним Судом України з підстави неоднакового застосування касаційним судом одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, а саме: статей 60, 61, 63 Закону України від 25 червня 1991 року N 1264-XII "Про охорону природного навколишнього середовища" (далі - Закон N 1264-XII), статей 7, 9 Закону України від 16 червня 1992 року N 2456-XII "Про природно-заповідний фонд України" (далі - Закон N 2456-XII), статті 41 ЗК, статей 133, 137

[Житлового кодексу України](#) (далі - ЖК).

На підтвердження неоднакового застосування судами касаційної інстанції одних і тих самих норм права заявник послався на [ухвали Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22 травня 2014 року](#), [Вищого адміністративного суду України від 9 липня 2013 року](#), [постанови Вищого господарського суду України від 2 серпня та 22 листопада 2011 року](#), які, на його думку, підтверджують неоднакове правозастосування.

У справі, що розглядається, суд касаційної інстанції, залишаючи без змін рішення суду апеляційної інстанції про скасування рішення суду першої інстанції, зазначив, що висновок суду першої інстанції про обов'язковість отримання висновку державної експертизи землепорядної документації є необґрунтованим, оскільки належність спірної земельної ділянки до земель рекреаційного призначення не встановлена, а тому спірна земельна ділянка була виключена із переліку територій лісів та лісопарків і переведена за функціональним призначенням до зони малоповерхової житлової забудови.

Натомість у справах, рішення в яких надані на підтвердження наведених у заяві доводів, суди касаційної інстанції у подібних правовідносинах дійшли іншого висновку.

Вищий адміністративний суд України в [ухвалі від 9 липня 2013 року](#), залишаючи без змін судові рішення у справі про задоволення позову прокурора, виходив із того, що передана кооперативу земельна ділянка розташована частково у прибережній захисній смузі та частково в охоронній зоні, а отже, належить до земель історико-культурного призначення та земель водного фонду, у зв'язку з чим проект землеустрою підлягав обов'язковій державній експертизі.

Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ в [ухвалі від 22 травня 2014 року](#), залишаючи без змін судові рішення у справі про задоволення позову прокурора, виходив із того, що при наданні в оренду земельної ділянки водного фонду було порушено вимоги [статей 132, 150 ЗК](#), крім того, проект землеустрою підлягав обов'язковій державній експертизі, яка проведена не була.

В ухвалі Вищого господарського суду України від 22 листопада 2011 року цей суд, погоджуючись з рішеннями судів попередніх інстанцій про часткове задоволення позову, зазначив, що оскільки житлово-будівельний кооператив (далі - ЖБК) "Медтехнік", отримавши на безоплатній основі земельні ділянки, не мав наміру поліпшувати житлові умови членів кооперативу, суд першої інстанції обґрунтовано застосував положення [статті 41 ЗК](#), [статей 133, 137 ЖК](#) та статуту цього ЖБК, згідно з якими при вирішенні питання щодо надання безоплатно земельної ділянки ЖБК слід враховувати саме мету його створення, зокрема, потребу засновників та членів кооперативу у поліпшенні житлових умов та їх перебування на квартирному обліку. На час прийняття рішення Київською спірна земельна ділянка знаходилась у межах заказника місцевого значення, що суперечить положенням [статей 60, 61, 63 Закону N 1264-XII](#), [статей 3, 7, 9 Закону N 2456-XII](#).

Вищий господарський суд України в [ухвалі від 2 серпня 2011 року](#), залишаючи без змін рішення судів попередніх інстанцій про задоволення позовних вимог, дійшов висновку, що надані ЖБК земельні ділянки, розташовані на території острова Жуків, можуть бути включені до складу ландшафтного заказника "Острів Жуків", і застосував положення [статей 60, 61, 63 Закону N 1264-XII](#) та [статей 7, 9 Закону N 2456-XII](#), згідно з якими житлову забудову на територіях природного заповідного фонду заборонено. Крім того, касаційний суд зазначив, що оскільки обслуговуючий кооператив житлового кооперативу "Технолоґ" не створювався як ЖБК відповідно до [ЖК](#) та статуту, він не мав права на отримання безоплатно земельних ділянок у власність відповідно до [статті 41 ЗК](#).

Перевіривши наведені у заяві доводи, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах, Судової палати у господарських справах, Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України вважає, що заява не підлягає задоволенню з таких підстав.

У справі, яка переглядається, суди встановили, що [рішенням від 29 квітня 2010 року N 788/4226](#) Київська кооперативу "Совські ставки" для житлового будівництва та облаштування лінійних об'єктів транспортної інфраструктури передала у власність земельну ділянку площею 10,4183 га, в довгострокову оренду на 25 років земельну ділянку площею 5,3188 га.

Конституційний Суд України в [пункті 5 мотивувальної частини Рішення від 16 квітня 2009 року N 7-рп/2009 \(справа про скасування актів органів місцевого самоврядування\)](#) зазначив, що органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти. До ненормативних належать акти, які передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію фактом їхнього виконання. У зв'язку з прийняттям цих рішень виникають правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, у тому числі отримання державного акта на право власності на земельну ділянку, укладення договору оренди землі.

Прийняте Київською (як суб'єктом владних повноважень) рішення про передачу кооперативу у

власність та оренду земельної ділянки є ненормативним актом органу місцевого самоврядування, який вичерпав свою дію внаслідок його виконання. Скасування такого акта не породжує наслідків для власника чи орендаря земельної ділянки, оскільки захист порушеного права у разі набуття права власності на земельну ділянку або укладання договору оренди юридичною чи фізичною особою має вирішуватися за нормами цивільного законодавства.

Ураховуючи наведене, позов, предметом якого є рішення органу місцевого самоврядування щодо передачі у власність та оренду земельної ділянки, тобто ненормативний акт, що застосовується одноразово і з прийняттям якого виникають правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, не може бути задоволений, оскільки таке рішення органу місцевого самоврядування вичерпало свою дію шляхом виконання. Його скасування не породжує наслідків для власника чи орендаря земельної ділянки, оскільки у таких осіб виникло право власності або володіння земельною ділянкою і це право ґрунтується на правовстановлюючих документах.

Таким чином, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах, Судової палати у господарських справах, Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України дійшла висновку, що у разі прийняття органом місцевого самоврядування (як суб'єктом владних повноважень) ненормативного акта, що застосовується одноразово, який після реалізації вичерпує свою дію фактом його виконання і з прийняттям якого виникають правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів (зокрема, рішення про передачу земельних ділянок у власність, укладання договору оренди), позов, предметом якого є спірне рішення органу місцевого самоврядування, не повинен розглядатися, оскільки обраний позивачем спосіб захисту порушених прав не забезпечує їх реального захисту.

Приймаючи до уваги те, що розгляд даного позову не впливає на законність правовстановлюючих документів щодо права власності чи користування земельною ділянкою до розгляду спору про їх оскарження (не породжує юридичних наслідків), колегія суддів не вбачає підстав для задоволення заяви прокурора.

Керуючись [статтями 241, 242, 244 Кодексу адміністративного судочинства України](#), колегія суддів Судової палати в адміністративних справах, Судової палати у господарських справах, Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України **постановила**:

У задоволенні заяви заступника Генерального прокурора України відмовити.

Постанова є остаточною і оскарженню не підлягає, крім випадку, встановленого [пунктом 2 частини першої статті 237 Кодексу адміністративного судочинства України](#).

Головуючий:
Судді:

В. В. Кривенко
В. П. Барбара
І. С. Берднік
М. І. Гриців
В. С. Гуль
В. І. Гуменюк
М. Б. Гусак
А. А. Ємець
Т. Є. Жайворонок
П. І. Колесник
О. А. Коротких
О. В. Кривенда
Н. П. Лященко
В. Л. Маринченко
Л. І. Охрімчук
П. В. Панталієнко
О. І. Потильчак
О. Б. Прокопенко
Я. М. Романюк
І. Л. Самсін
Ю. Л. Сенін
В. М. Сімоненко
О. О. Терлецький
І. Б. Шицький
А. Г. Ярема

© ТОВ "Інформаційно-аналітичний центр "ЛІГА", 2019
© ТОВ "ЛІГА ЗАКОН", 2019



КИЄВ^VЛАСТЬ