

ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

**РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням
Вищого адміністративного суду України
щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143
Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12
Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17
Кодексу адміністративного судочинства України

м. Київ
1 квітня 2010 року
№ 10-рп/2010

Справа № 1-6/2010

Конституційний Суд України у складі суддів:

Стрижака Андрія Андрійовича — головуючого,
Бауліна Юрія Васильовича,
Бринцева Василя Дмитровича,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Головіна Анатолія Сергійовича,
Джуня В'ячеслава Васильовича,
Дідківського Анатолія Олександровича,
Домбровського Івана Петровича,
Кампа Володимира Михайловича — доповідача,
Колоса Михайла Івановича,
Лилака Дмитра Дмитровича,
Маркуш Марії Андріївни,
Нікітіна Юрія Івановича,
Овчаренка В'ячеслава Андрійовича,
Стецюка Петра Богдановича,
Ткачука Павла Миколайовича,
Шишкіна Віктора Івановича,

за участю представників суб'єкта права на конституційне подання Гончар Любові Ярославівни, Демченка Вадима Костянтиновича, Ханової Раїси Федорівни, представника Верховної Ради України Віламової Наталії Олександрівни, представника Верховного Суду України Константога Олександра Володимировича, представника Вищого господарського суду України Бондаренка Ігоря Івановича

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень

частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України (далі — Земельний кодекс), пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — Кодекс).

Приводом для розгляду справи згідно зі статтями 39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання Вищого адміністративного суду України.

Підставою для розгляду справи відповідно до частини першої статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційній інтерпретації відповідних положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу.

Заслухавши суддю-доповідача Кампа В. М., пояснення Гончар Л. Я., Демченка В. К., Ханової Р. Ф., Віламової Н. О., Константога О. В., Бондаренка І. І. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

УСТАНОВИВ:

1. Суб'єкт права на конституційне подання — Вищий адміністративний суд України — звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу та пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу в аспекті таких питань:

— чи вбачається зі слів «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції», викладених у частині першій статті 143 Конституції України, що органи місцевого самоврядування є суб'єктами владних повноважень при вирішенні інших питань місцевого значення, зокрема, в процесі реалізації своїх повноважень у сфері земельних відносин;

— чи впливає з положень пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу, що орган місцевого самоврядування при вирішенні зазначених у цих пунктах питань виступає як суб'єкт владних повноважень;

— чи належить до компетенції адміністративних судів з огляду на пункт 1 частини першої статті 17 Кодексу розгляд спорів про визнання недійсними рішень (дій, бездіяльності) органів місцевого самоврядування, якими порушуються права фізичних та юридичних осіб у сфері регулювання земельних відносин.

Практичну необхідність в офіційному тлумаченні вказаних положень суб'єкт права на конституційне подання пояснює потребою визначити на основі законодавства компетенцію адміністративних судів щодо судового захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій. Така потреба виникла у зв'язку з тим, що, на думку автора клопотання, «Верховний Суд України у своїх рішеннях висловлював протилежні по суті правові позиції щодо аналогічних спірних питань».

2. Свої позиції щодо предмета конституційного подання висловили Президент України, Голова Верховної Ради України, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Міністерство юстиції України, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Верховний Суд України, Вищий господарський суд України, Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд, Харківський апеляційний адміністративний суд, Вінницький окружний адміністративний суд, Сумський окружний адміністративний суд, Центр політико-правових реформ, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України, Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва Академії правових наук України, Донецький національний університет, Академія суддів України, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Одеська національна юридична академія.

3. Вирішуючи питання, порушені у конституційному поданні, Конституційний Суд України виходить з такого.

3.1. Україна є демократичною, правовою державою, в якій визнається і гарантується місцеве самоврядування, що є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (статті 1, 7, частина перша статті 140 Основного Закону України).

Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування в порядку, встановленому законом, безпосередньо або через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (частина третя статті 140, частина перша статті 144 Основного Закону України). Акти органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з мотивів невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку (частина десята статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

3.2. Відповідно до частини першої статті 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування вирішують, крім передбачених в Основному Законі України, й інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

За правовою позицією Конституційного Суду України предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення. Перелік таких питань визначено у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (абзац другий пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002). Зокрема, згідно з цим законом до питань місцевого значення належить регулювання сільськими, селищними, міськими радами земельних відносин відповідно до закону (пункт 34 частини першої статті 26).

Конституційний Суд України вважає, що системний аналіз положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (частини першої статті 10, статей 16, 17, 18, 25, 26 та інших) свідчить, що органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення, віднесених Конституцією України та законами України до їхньої компетенції, є суб'єктами владних повноважень, які виконують владні управлінські функції, зокрема нормотворчу, координаційну, дозвільну, реєстраційну, розпорядчу. Як суб'єкти владних повноважень органи місцевого самоврядування вирішують в межах закону питання в галузі земельних відносин.

Отже, положення частини першої статті 143 Конституції України «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» стосується вирішення органами місцевого самоврядування як суб'єктами владних повноважень питань, визначених законами, зокрема, у галузі земельних відносин.

4. Відповідно до пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу до повноважень сільських, селищних, міських рад належить розпорядження землями територіальних громад, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності.

Конституційний Суд України вважає, що ці повноваження охоплюються зазначеним у статті 143 Конституції України поняттям «інші питання місцевого значення», а тому при їх здійсненні сільські, селищні, міські ради виступають як суб'єкти владних повноважень, які реалізують розпорядчі та інші функції.

5. За Конституцією і законами України публічно-правові спори в Україні розглядають і вирішують Конституційний Суд України, суди загальної юрисдикції в порядку кримінального та адміністративного судочинства (статті 13, 15 Закону України «Про Конституційний Суд України», стаття 17 Кодексу).

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 (частина друга статті 4, пункт 1 частини першої, частина друга статті 17 Кодексу).

Враховуючи наведене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 51, 63, 67, 69, 93, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

вирішив:

1. В аспекті конституційного подання:

— положення частини першої статті 143 Конституції України, згідно з якими територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними

органи місцевого самоврядування «вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції», слід розуміти так, що при вирішенні цих питань органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень;

— положення пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України у частині повноважень сільських, селищних, міських рад відповідно до цього кодексу вирішувати питання розпорядження землями територіальних громад, передачі земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності, вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності треба розуміти так, що при вирішенні таких питань ці ради діють як суб'єкти владних повноважень;

— положення пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно поширення компетенції адміністративних судів на «спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності» слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності.

2. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у «Віснику Конституційного Суду України» та в інших офіційних виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

● *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 10-рп/2010 dated April 1, 2010 in the case upon the constitutional petition of the High Administrative Court of Ukraine concerning official interpretation of the provisions of Article 143.1 of the Constitution of Ukraine, items «a», «b», «c», «d» of Article 12 of the Land Code of Ukraine, Article 17.1.1 of the Code of Administrative Proceedings of Ukraine*

Subject of the right to constitutional petition — the High Administrative Court — applied to the Constitutional Court of Ukraine with an appeal for official interpretation of the provisions of Article 143.1 of the Constitution, items «a», «b», «c», «d» of Article 12 of the Land Code of Ukraine and Article 17.1.1 of the Code of Administrative Proceedings (hereinafter referred to as «the Code») concerning the following:

— whether the words «resolve other issues of local importance ascribed to their competence by law», stipulated in Article 143.1 of the Constitution, mean that bodies of local self-government are public authorities when dealing with resolution of other issues of local importance, in particular, in the process of exercise of their authority in the sphere of land relations;

— whether it proceeds from the provisions of items «a», «b», «c», «d» of Article 12 of the Land Code, that a body of local self-government when dealing with resolution of issues mentioned in these items acts as a public authority;

— whether it falls under the jurisdiction of administrative courts in view of Article 17.1.1 of the Code to consider cases on invalidity of decisions (actions, omissions) of bodies of local self-government which violate the rights of natural and legal persons in the sphere of regulation of land relations.

Ukraine is a democratic, law-based State, in which local self-government is recognised and guaranteed, which is the right of a territorial community — residents of a village or a voluntary association of residents of several villages into one village community, residents of a settlement, and of a city — to independently resolve issues of local character within the limits of the Constitution and the laws of Ukraine (Articles 1, 7, 140.1 of the Fundamental Law).

Territorial community exercises local self-government by the procedure established by law, both directly and through bodies of local self-government: village, settlement and city councils, and their executive bodies; bodies of local self-government, within the limits of authority determined by law, adopt decisions that are mandatory for execution throughout relevant territory (Articles 140.3, 144.1 of the Fundamental Law). Acts of bodies of local self-government and their officials based on grounds of their non-conformity with the Constitution or laws are recognised illegal in a judicial procedure (Article 59.10 of the Law «On Local Self-Government in Ukraine»).

Pursuant to Article 143.1 of the Constitution territorial communities of a village, settlement and city, directly or through the bodies of local self-government established by them, resolve other issues of local importance ascribed to their competence by law, besides issues envisaged in the Fundamental Law.

According to the legal position of the Constitutional Court of Ukraine local self-government manages not any issues of social life, but namely issues of local importance. The list of such issues is specified in the Constitution and the Law «On Local Self-Government in Ukraine» (paragraph 2, item 4 of the motivation part of the Decision № 6-rp/2002 dated March 26, 2002). Specifically, pursuant to this law issues of local importance shall include regulation of land relations by village, settlement, and city councils according to the law (Article 26.1.34).

The Constitutional Court considers that the system analysis of the provisions of the Law «On Local Self-Government in Ukraine» (Articles 10.1, 16, 17, 18, 25, 26 and others) testifies that bodies of local self-government when dealing with resolution of issues of local importance ascribed to their competence by the Constitution and laws are public authorities, which exercise management functions, in particular norm-creation, coordination, licence, registration, regulation. Bodies of local self-government as public authorities resolve issues in the sphere of land relations within the limits of law.

Thus, the provision of Article 143.1 of the Constitution «resolve other issues of local importance ascribed to their competence by law» applies to resolution of issues specified by laws, in particular in the sphere of land relations by bodies of local self-government as public authorities.

Pursuant to items «a», «b», «c», «d» of Article 12 of the Land Code the authority of village, settlement and city councils shall include disposal of land of territorial com-

munities, transfer of land plots which are in municipal property to ownership of citizens and legal persons, granting of land plots which are in municipal property for usage, exemption of land plots from lands which are in municipal ownership.

The Constitutional Court deems that this authority is covered by the notion «other issues of local importance» envisaged in Article 143 of the Constitution, therefore when executing this authority village, settlement and city councils act as public authorities, which fulfill regulatory and other functions.

According to the Constitution and laws public legal disputes in Ukraine are considered and resolved by the Constitutional Court, courts of general jurisdiction in the course of criminal and administrative proceedings (Articles 13, 15 of the Law «On the Constitutional Court of Ukraine», Article 17 of the Code).

The Constitutional Court considers that resolution of land disputes of natural and legal persons with bodies of local self-government as public authorities concerning challenging of their decisions (normative legal acts or legal acts of individual effect), acts or omissions belongs to the jurisdiction of administrative courts, except public legal disputes, which are resolved in another judicial way prescribed by law (Articles 4.2, 17.1.1, 17.2 of the Code).

Thus, in terms of the constitutional petition the Constitutional Court of Ukraine held:

— the provision of Article 143.1 of the Constitution according to which territorial communities of a village, settlement and city, directly or through the bodies of local self-government established by them, «resolve other issues of local importance ascribed to their competence by law» shall be understood in such a way that when dealing with these issues bodies of local self-government act as public authorities;

— the provisions of items «a», «b», «c», «d» of Article 12 of the Land Code of Ukraine in part of the authority of village, settlement, city councils according to this Code to resolve issues of disposal of land of territorial communities, transfer of land plots which are in municipal property to ownership of citizens and legal persons, granting of land plots which are in municipal property for usage, exemption of land plots from lands of municipal ownership shall be understood in such a way that when dealing with these issues bodies of local self-government act as public authorities;

— the provision of Article 17.1.1 of the Code of Administrative Proceedings concerning applicability of jurisdiction of administrative courts to «disputes of natural or legal persons with public authorities concerning challenge of their decisions (normative legal acts or legal acts of individual effect), acts or omissions» shall be understood in such a way that land disputes of natural and legal persons with a body of local self-government as a public authority related to challenge of its decisions, actions or omissions also belong to public legal disputes which are the subject of jurisdiction of administrative courts.