



В Апеляційному суді Дніпропетровської області узагальнили практику розгляду судами області спорів, що виникають у земельних правовідносинах. У цьому документі аналізуються складні та неоднозначні ситуації при вирішенні таких спорів, викладені пропозиції для забезпечення однакового застосування норм права, а також для заповнення прогалин у земельному законодавстві. Сьогодні один з авторів — суддя Апеляційного суду Олексій ОСІЯН ділиться з нашими читачами результатами проведеного аналізу, особливу увагу звертаючи на помилки, які виникають у судовій практиці.

Ці узагальнення, на нашу думку, варті уваги й працівників земельних служб, а також органів влади та самоврядування, бо першо-причиною судових позовів нерідко є їхні неправомірні рішення.

ЯК СУДИ ЗАСТОСОВУЮТЬ НОРМИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Ми проаналізували справи, що виникають у зв'язку із земельними правовідносинами, за 2013-й і першу половину 2014 року. Отже, спочатку трохи статистики.

У 2013 році судами Дніпропетровської області по першій інстанції розглянуто 653 такі справи, з них у 336-ти позов було задоволено.

Апеляційний суд Дніпропетровської області розглянув 213 справ: у 154 справах апеляційні скарги були відхилені і в силі залишено рішення суду першої інстанції; у 53 справах скасовані рішення суду першої інстанції та прийнято нові судові рішення по суті позовних вимог; у шістьох справах рішення суду першої інстанції були змінені.

За перше півріччя 2014 року суди області в першій інстанції розглянули 322

справи, що стосуються земельних правовідносин. У 227 з них ухвалено рішення, у 158 справах позов було задоволено.

В Апеляційному суді за цей період розглянуто 128 справ по земельних спорах. У 82 з них апеляційні скарги відхилили і чинними залишили рішення суду першої інстанції. У 45 справах скасовані рішення суду першої інстанції та по 43-х з них ухвалено нове судове рішення по суті позовних вимог, у двох справах провадження закрите. В одній справі рішення суду першої інстанції було змінене.

Переважає більшість справ і в 2013-му, і в 2014-му роках пов'язана з орендою землі та визнанням недійсними державних актів. Значно менше звернень з приводу припинення прав і вилучення земельних ділянок.

А тепер про найхарактерніші помилки, виявлені під час аналізу розглянутих справ, об'єднаних за категоріями.



1 **Спори щодо підстав та порядку набуття права на земельну ділянку. Особливості набуття права на земельну ділянку сільськогосподарського призначення, земель водного, лісового фонду, земель рекреаційного призначення, земель, вкритих рослинністю**

Найчастіше у судовій практиці помилки виникають у зв'язку з тим, що на час розгляду справи не встановлені межі населеного пункту і, як наслідок, неправильно визначено орган, який вправі розпоряджатися земельною ділянкою. Підстави та порядок набуття прав на земельну ділянку передбачені главами 14, 15, 18–21 Земельного кодексу України, із врахуванням положень глави 18 Водного кодексу України.

Так, згідно із ч. 1 і ч. 2 ст. 116 ЗК України громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених цим Кодексом, або за результатами аукціону. Ці органи, їх посадові особи, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Питання регулювання земельних відносин вирішуються згідно із п. 34 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільськими, селищними та міськими радами виключно на пленарних засіданнях. Сільські, селищні, міські ради, відповідно до пунктів «б», «в» ч.1 ст. 12 та ч. 1 ст. 122 ЗК України, передають земельні ділянки у власність або користування із земель комунальної власності відповідних територіальних громад для всіх потреб.

Відповідно до п. 12 розділу X Перехідних положень ЗК України, який діяв до 1 січня 2013 року, до розмежування земель державної та комунальної власності повноваження щодо розпорядження землями (крім земель, переданих у приватну власність, та земель, зазначених в абзаці третьому цього пункту) в межах населених пунктів здійснювали відповідні сільські, селищні, міські ради, а за межами населених пунктів — відповідні органи виконавчої влади. З 1 січня 2013 року землі вважаються розмежованими. У главі 29 ЗК України визначено порядок встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, а також органи, які приймають рішення із цього питання.

За відсутності на час прийняття радою рішення про надання земельної ділянки будь-якої містобудівної чи іншої передбаченої законом документації, яка б встановлювала межі населеного пункту, суди не завжди враховували норми ст.ст. 116, 122, ч. 1 ст. 155

ЗК України, п. 12 Перехідних положень ЗК України щодо перевищення радою повноважень відносно розпорядження землями, що знаходяться за межами населеного пункту. Такі рішення ради та видані на їх підставі державні акти на землю мають визнаватися недійсними.

Якщо орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування видадуть акт, яким порушуються права особи щодо володіння, користування чи розпорядження належною їй земельною ділянкою, то згідно з ч. 1 ст. 155 ЗК України він визнається недійсним.

Щодо особливостей набуття права на земельну ділянку сільськогосподарського, лісогосподарського та рекреаційного призначення, земель водного фонду, земель, вкритих рослинністю, то суди не завжди враховували цільове призначення цих земель та специфіку законодавчого регулювання порядку надання у власність та користування земель цих категорій.

Щодо земель сільськогосподарського призначення, то відповідно до вимог глави 5 ЗК України вони мають пріоритетний характер і тому пунктом 15 Перехідних положень Кодексу встановлено мораторій на відчуження земельних ділянок цієї категорії.

Суди, розглядаючи спори, не завжди правильно визначали орган, якому належить право розпоряджатися цими землями під час вирішення питання про передачу їх у власність чи у користування. Не враховувалися й законодавчі обмеження щодо осіб, які не можуть мати у власності чи користуванні ці земельні ділянки.

Під час розгляду спорів, пов'язаних із користуванням земельними ділянками з меліоративними системами, не завжди враховувалися положення ст. 26 ЗК України, яка регулює порядок використання таких земельних ділянок, а також положення Закону України «Про меліорацію земель», яким визначено осіб, що мають права власності на інженерну інфраструктуру меліоративних систем, та органи управління цими системами.

Внаслідок цього власник чи орган управління не залучалися до участі у справі, що впливало на обсяг їхніх прав та обов'язків під час вирішення спору судом.

Земельним (глава 12) і Водним кодексами України визначено статус земель водного фонду, а ч. 1 ст. 58, ст. 60 ЗК України, ст.ст. 3, 4, 88 ВК України передбачено встановлення та правове регулювання бережних захисних смуг, смуг відведення, берегових смуг водних шляхів, а також їх характеристики вздовж морів, річок та навколо водойм. Крім того, передбачено, що на землі водного фонду України розповсюджується окремий порядок їх надання та використання.

Громадянам та юридичним особам органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, згідно з ч. 4 ст. 59 ЗК України, із земель вод-

ного фонду можуть передаватися на умовах оренди земельні ділянки прибережних захисних смуг, смуг відведення і берегових смуг водних шляхів, а також озера, водосховища, інші водойми, болота та острови для сінокосіння, рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт тощо.

Користування землями водного фонду також регулюється Порядком визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них і Порядком користування землями водного фонду, затвердженими постановами Кабміну від 08.05.1996 року № 486 та від 13.05.1996 року № 502, а також Порядком погодження природоохоронними органами матеріалів щодо вилучення (випусти), надання земельних ділянок, затвердженим наказом Мінприроди від 05.11.2004 року № 434.

Із врахуванням цих нормативних актів, а також Закону України «Про землеустрій», під час надання в користування земельних ділянок навколо водних об'єктів, необхідно у будь-якому разі враховувати технічну документацію із землеустрою, а також нормативні розміри прибережних захисних смуг, орієнтовні розміри і межі водоохоронних зон.

2 **Зміна цільового призначення земельної ділянки: підстави, порядок та умови**

Віднесення земель до тієї чи іншої категорії здійснюється на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їхніх повноважень. Наказом Держкомзему України від 23.07.2010 року № 548 затверджена Класифікація видів цільового призначення земель.

Порядок встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок регулюється ст. 20 ЗК України. Зміна цільового призначення здійснюється згідно з проектами землеустрою, які у випадках, передбачених ст. 9 Закону України «Про державну експертизу землепорядної документації», підлягають обов'язковій державній експертизі. Для окремих категорій земель (сільськогосподарського призначення, особливо цінних земель) необхідне обов'язкове погодження з відповідним органом та визначена відповідними нормативними актами необхідність такої зміни.

Порушення порядку встановлення та зміни цільового призначення земель є підставою для визнання недійсними рішень про надання земель, угод щодо земельних ділянок, для відмови в державній їх реєстрації або визнання реєстрації недійсною (ст. 21 ЗК України).

Характерними помилками судів першої та апеляційної інстанцій Дніпропетровської області є невраховування особливого статусу земель водного фонду.

Земельні ділянки, які належать до земель водного фонду, визначені у ст.ст. 4, 88 ВК України, п. «б» частини першої ст. 58, ст.60 ЗК України. Крім того, до них належать і землі, на яких хоч і не розташований водний фонд, але які за своїм призначенням сприяють його функціонуванню.

Згідно з пунктом «г» частини третьої ст. 83 ЗК України, до земель комунальної власності, які не можуть передаватися у приватну власність, належать, зокрема, землі водного фонду, крім випадків, визначених цим Кодексом.

Водночас, органи виконавчої влади або місцевого самоврядування можуть передавати громадянам та юридичним особам із земель водного фонду на умовах оренди земельні ділянки прибережних захисних смуг для іншого використання, коли землі водного фонду фактично використовуватимуться як оздоровчі, рекреаційні або сільськогосподарські тощо (ст. 59 ЗК України).

Щоб забезпечити збереженість водних об'єктів, при наданні в користування земельних ділянок навколо них, у разі відсутності землепорядної документації та встановлених у природі (на місцевості) меж прибережних захисних смуг, треба враховувати нормативні розміри прибережних захисних смуг, установлених ст. 88 ВК України, та орієнтовні розміри і межі водоохоронних зон, що визначаються відповідно до Порядку визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режиму ведення господарської діяльності в них, з урахуванням конкретної ситуації.

Суди під час розгляду цієї категорії справ часто робили помилкові висновки про те, що ст. 140 ЗК України містить вичерпний перелік підстав для припинення права власності на земельну ділянку. Тобто вони не враховували, що зазначена норма закону встановлює вичерпний перелік таких підстав у разі, коли право власності набуто в установленому законом порядку. Разом з тим, якщо рішення, згідно з яким набуто право власності на спірну земельну ділянку, визнане незаконним, посилання на норми ст. 140 ЗК України не є правильним.

3 **Набуття права на земельну ділянку на підставі цивільно-правових угод**

Права на земельну ділянку набуваються також на підставі цивільно-правових угод, які не суперечать нормам цивільного та земельного законодавства, із врахуванням обмежень щодо суб'єктного складу покупців, а також щодо цільового призначення земельних ділянок.

У цьому зв'язку купівля-продаж, рента, дарування, застава, самовільний обмін земельних ділянок землекористувачами, у тому числі орендарями, а також угоди, укладені власниками землі з порушенням встановленого для них порядку придбання або відчу-

ження земельних ділянок, відповідно до ст. 210 ЗК України, повинні визнаватися недійсними — із наслідками, передбаченими відповідними нормами ЦК України.

4 **Набуття права на земельну ділянку за давністю користування (набувальна давність)**

Відповідно до ст. 119 ЗК України громадяни, які добросовісно, відкрито і безперервно користуються земельною ділянкою протягом 15 років, але не мають документів, що свідчили б про наявність у них прав на цю земельну ділянку, можуть звернутися до органу державної влади або органу місцевого самоврядування з клопотанням про передачу її у власність або надання у користування. Розмір ділянки встановлюється у межах норм, визначених цим Кодексом. Передача її у власність або у користування на підставі набувальної давності здійснюється відповідно до ст.ст. 118, 123 ЗК та Закону України «Про оренду землі».

Зміст цих правових норм свідчить про те, що ст. 119 ЗК не передбачає переваг для осіб, зазначених у ч. 1 цієї статті, оскільки навіть дотримання всіх умов набувальної давності не приводить до виникнення права власності на землю чи права користування. Зазначена норма надає цим особам лише право звернення до відповідного органу із клопотанням про передачу земельної ділянки у власність чи користування і не передбачає обов'язкової передачі земельної ділянки у власність чи користування таким особам при дотриманні передбаченої законом процедури звернення та подання необхідних документів.

Як правило, суди обґрунтовано відмовляють у задоволенні позовів про визнання права власності на земельну ділянку за набувальною давністю (давністю користування). Але були випадки, коли всупереч положенням ст. ст. 118, 122 ЗК України безпідставно визнавалося право власності на земельні ділянки, в тому числі при переході права власності на житловий будинок.

5 **Перехід права на земельну ділянку: підстави та порядок**

До особи, яка набула право власності на житловий будинок, будівлю, споруду, переходить право власності на земельну ділянку, на якій вони розміщені, в разі, якщо вона була у власності відчужувача, без зміни її цільового призначення, в обсязі та на умовах, встановлених для попереднього земле-власника (ч. 1 ст. 377 ЦК і ч. 1 ст. 120 ЗК).

Але суди не в усіх випадках враховували ту обставину, що після прийняття Земельного кодексу ре-

дакція ст. 120 змінювалася у 2007-му та 2009 роках, що приводило до помилкових висновків суду у справах, де перехід права власності на будинок відбувався до 2009 року.

Відповідно до ст. 125 ЗК право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають із моменту державної реєстрації цих прав. Поки цього не відбулося, то у набувача права не виникли.

Вирішення цієї категорії спорів ускладнюється, коли спадкодавець розпочав процедуру приватизації земельної ділянки, але не закінчив і не набув права власності на неї, а спадкоємцям відмовлено у завершенні процедури приватизації.

У таких випадках (як роз'яснює Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ у листі від 16.05.2013, № 24-753/0/4-13) спадкоємці мають право звертатися до суду із позовами про визнання цього права в порядку спадкування, а саме права на завершення приватизації та одержання державного акта на право власності на земельну ділянку на ім'я спадкоємця, а не про визнання права власності на земельну ділянку.

Але складність полягає у практичній реалізації такого права, оскільки відповідні органи навіть у випадках наявності рішення суду до 2013 року відмовляли спадкоємцям у їхньому праві та отриманні державного акта на своє ім'я.

6 **Договір оренди земельної ділянки (визнання його недійсним, розірвання, поняття неукладеного договору). Особливості договору оренди земель державної та комунальної власності. Припинення та поновлення договору оренди земельної ділянки (переважне право)**

Найпоширеніші серед земельних спорів — ті, що виникають із договорів оренди земельної ділянки. І практика розгляду судами позовів про спонукання до укладання договорів засвідчує неоднакове застосування законодавчих норм для вирішення цих спорів.

Суди, які задовольняли такі позови, виходили з того, що Закон України від 6 жовтня 1998 року № 161-XIV «Про оренду землі» містить прямий припис про обов'язок укладання договорів. Але цивільне законодавство передбачає загальний принцип свободи договору (п. 3 ст. 3 ЦК України) і не встановлює такого способу захисту цивільного права чи інтересу як зобов'язання примусового укладання договору.

В окремих випадках суди, відповідно до ст. 33 Закону України «Про оренду землі», вважали укладеною додаткову угоду до договору оренди землі про поновлення цього договору в разі не підписання її

орендодавцем, якщо орендар не пізніше ніж за місяць до закінчення строку договору направив орендодавцю лист-повідомлення про намір скористатися переважним правом на укладання договору оренди і після спливу строку продовжує користуватися земельною ділянкою, а орендодавець протягом місяця після спливу строку договору не висловив заперечень проти додаткової угоди і пропозицій про зміну договору. За цих умов, згідно із ч. 6 ст. 33 Закону, договір оренди вважається продовженим на той самий строк і на тих умовах, які передбачалися договором, з мовчазної згоди орендодавця.

Інформація про наявність додаткової угоди не-обхідна для державної реєстрації права оренди. Але оскільки згоди та підпису орендодавця на ній немає, то Укрдержреєстр відмовляє у реєстрації права оренди.

Для захисту прав осіб у зобов'язаннях закон не закріплює права суб'єктів такого зобов'язання вимагати укладання договору в судовому порядку. Зобов'язання укласти договір у судовому порядку не відповідає способам захисту прав, передбачених ст. 16 ЦК.

Нормами Земельного кодексу України, Закону України «Про оренду землі» не передбачена можливість використання земельних ділянок на правах оренди без згоди сторін та без укладання відповідного договору і його реєстрації. А тому односторонні дії осіб, здійснені без згоди іншої особи, не свідчать про наявність такого договору між сторонами. Отже, отримане однією із сторін майно, внаслідок таких дій, підлягає поверненню іншій стороні.

7 **Припинення права на земельну ділянку: підстави та порядок**

Вирішуючи спори про припинення права власності на земельну ділянку чи права користування нею, суди не завжди враховували, що орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування має право прийняти рішення про це лише в порядку, за наявності підстав і за умов, передбачених ст.ст. 140-149 ЗК України, оскільки визначений цими нормами перелік підстав є вичерпним.

Нерідко поза увагою судів залишалося Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 р. № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування), оскільки відповідно до пункту 5 мотивувальної частини цього рішення органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення.

Судами не завжди враховувалися роз'яснення та правові висновки Верховного Суду України, викладені у постановках. Так, у разі встановлення судом неправомірного отримання особою земельної ділянки або отримання її на непередбачених законом підставах особа не набуває права власності на неї. А ненабуте право власності, відповідно до ст. 140 ЗК України 2001 року, не може бути припинене.

Передбачені статтями 140-149 та ст. 152 ЗК України, ст.ст. 215, 216, 387, 388 ЦК України способи захисту прав є різними за своєю суттю й характером, а тому їх обов'язкове одночасне застосування законом не передбачено. Право користування земельною ділянкою також не може бути «подвійним», тобто набуватися однією особою без припинення цього права іншою особою. Неприпустимим є, наприклад, надання земельної ділянки у наступне землекористування, без припинення попереднього користування нею.

Однією із поширених підстав припинення права власності на земельну ділянку є відчуження земельної ділянки за рішенням власника (п. «в» ст. 140 ЗК України).

8 **Застосування процесуальних норм при вирішенні земельних спорів**

Питання розмежування юрисдикції цивільних та адміністративних судів залишається найбільш проблемним під час розгляду земельних спорів із врахуванням того, що земельне право за своєю природою є комплексною галуззю права, оскільки для нього характерне застосування як адміністративно-правового, так і цивільно-правового методів регулювання суспільних відносин.

Особи, які зверталися до суду, поєднували позовні вимоги про визнання недійсними рішень органу місцевого самоврядування або місцевої державної адміністрації, виданих ними державних актів із позовними вимогами про захист права на землю. Це ускладнювало визначення підвідомчості таких спорів.

Але враховуючи встановлену частинами 2 та 3 ст. 21 КАС України заборону об'єднувати в одне провадження кілька вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом, зазначений спір не повинен вирішуватися адміністративним судом.

Віднесення до адміністративного судочинства правовідносин, пов'язаних з набуттям права на землю, є порушенням засад цивільного і земельного законодавства.

Слід також зауважити, що суди, після надходження позовної заяви, нерідко допускаються помилок щодо визначення термінів подання доказів, відповідно до вимог ст.130,131 ЦПК України.