

Андрій ОВСІЄНКО,
суддя Апеляційного суду Волинської області



ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РОЗГЛЯДУ СУДАМИ СПРАВ

За позовами про скасування державних актів на право власності на земельну ділянку

Відповідно до ч. 1 ст. 16 Цивільного кодексу (ЦК) України кожна особа має право звернутися до суду за захистом свого особистого немайнового або майнового права та інтересу. Частиною 2 цієї самої статті визначені способи захисту цивільних прав та інтересів особи, а також у ній йдеться про те, що суд може захистити цивільне право або інтерес іншим способом, установленим договором або законом.

За змістом наведених вище норм закону, особа, права якої порушено, може скористатися не будь-яким взагалі, а лише конкретним, визначеним законом або договором способом захисту свого права.

У науці цивільного права існують кілька основних підходів до визначення поняття «спосіб захисту». Так, спосіб захисту цивільного права розглядається: а) як правовий засіб впливу на суспільні відносини з метою захисту суспільного права (В. Вітрянський, В. Болгова)¹; б) як особливий прийом, за допомогою якого здійснюється захист права (Т. Підлубна)²; в) як захід цивільно-правового примусу (О. Кулинич)³.

¹ Див.: Вітрянський В.В., Брагинский М.И. Защита прав участников договорных отношений / Договорное право: Общие положения. – М.: Статут, 1998. – С. 628; Болгова В.В. Формы защиты субъективного права: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Уфа, 2000. – С. 9.

² Див.: Підлубна Т.М. Право на захист цивільних прав та інтересів: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – К., 2009. – С. 61.

³ Див.: Кулинич О.П. Поняття цивільно-правового способу захисту права приватної власності на земельні ділянки // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 4.

Однак переважна більшість науковців все ж сходяться в тому, що під способами захисту суб'єктивних цивільних прав розуміються закріплені законом матеріально-правові заходи примусового характеру, за допомогою яких здійснюється поновлення (визнання) порушених (оспорюваних) прав та вплив на порушника.

Положення ст. 16 ЦК України кореспондує з ч. 3 ст. 152 Земельного кодексу (ЗК) України, якою передбачено, що захист прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки здійснюється шляхом: визнання прав; відновлення стану земельної ділянки, який існував до порушення прав, і запобігання вчиненню дій, що порушують права або створюють небезпеку порушення прав; визнання угоди недійсною; визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування; відшкодування заподіяних збитків; застосування інших, передбачених законом, способів.

До числа інших, крім тих, які визначені у ч. 3 ст. 152 ЗК України, способів захисту порушених прав закон, зокрема ч. 1 ст. 155 ЗК України, відносить можливість визнання недійсним виданого органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування акта, яким порушуються права особи щодо володіння, користування чи розпорядження належною їй земельною ділянкою.

Попри відносну законодавчу визначеність правового механізму та способів захисту порушених прав у сфері земельних правовідносин, неоднаковою й суперечливою продовжує залишатися практика розгляду судами загальної юрисдикції цивільних справ за позовами про визнання недійсними державних актів на право власності на земельну ділянку.

Так, непоодинокими є випадки, коли суди визнають недійсними державні акти на право власності на земельну ділянку без визнання недійсними рішень органів місцевого самоврядування чи органів виконавчої влади, на підставі яких ці державні акти було видано.

Розглядаючи такі справи, суди обмежувались тим, що давали відповідну правову оцінку рішенням органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і, зазначаючи в мотивувальній частині судового рішення про їх незаконність, визнавали недійсними видані на підставі цих рішень державні акти на право власності на земельну ділянку.

Однак дещо сумнівною видається правильність такої позиції з огляду на наступне.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 116 ЦК України громадяни та юридичні особи набувають права власності на земельні ділянки 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.

Згідно з ч. 1 ст. 126 ЗК України (в редакції, яка була чинною до 1 січня 2013 р.) право власності на земельну ділянку (набуту із земель державної або комунальної власності) посвідчується державним актом.

Виходячи зі змісту норм ст. 116, ст. 126 ЗК України, рішення органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування є необхідною передумовою виникнення права власності на земельну ділянку, а отже, право власності на земельну ділянку, посвідчене державними актами, є похідним від відповідного рішення органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки у власність.

Відповідно до ч. 10 ст. 59 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Відповідно до ч. 1, ч. 3 ст. 43 Закону України від 9 квітня 2004 р. «Про місцеві державні адміністрації» акти місцевих державних адміністрацій (розпорядження голови адміністрації), що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, можуть бути оскаржені до суду.

При цьому, як зазначив Конституційний Суд України у пункті 5 мотивувальної частини свого Рішення від 16 квітня 2009 р. № 7-рп у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування, 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.

Це означає, що орган місцевого самоврядування чи виконавчої влади не вправі самостійно скасовувати чи змінювати своє рішення про передачу земельної ділянки у власність, якщо на підставі такого рішення особа вже отримала державний акт на право власності на земельну ділянку.

Таким чином, наведені вище норми фактично містять презумпцію правомірності рішень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади про передачу у власність земельної ділянки, а тому без визнання у судовому порядку таких рішень незаконними висновок суду про визнання недійсними державних актів на право власності на земельні ділянки, виданих на підставі таких рішень, є принаймні передчасним.

На підтвердження правильності таких висновків можна навести правову позицію, висловлену Верховним Судом України у постанові від 31 жовтня 2012 р. № 6-53цс12, згідно з якою за змістом ст. 152 ЗК України визнання недійсним державного акта на право власності на землю як самого по собі правостановлювального документа не передбачено зазначеною нормою. Вимога щодо захисту порушених прав власника на землю реалізується заінтересованою особою шляхом звернення до суду з вимогою про визнання відповідного рішення органу виконавчої влади чи місцевого самоврядування про передачу у власність земельної ділянки недійсним.

Виникає закономірне запитання: яким чином має діяти суд, якщо особа, звертаючись із позовом про визнання недійсним державного акта на право власності на землю, не просить визнати незаконним рішення органу місцевого самоврядування або виконавчої влади, на підставі якого виданий державний акт, хоча посилається як на підставу своїх позовних вимог саме на незаконність такого рішення?

Відповідь на це запитання частково міститься у нормах чинного Цивільного процесуального кодексу (ЦПК) України.

Так, безумовно, одним із основних принципів цивільного судочинства є принцип диспозитивності, закріплений у ч. 1 ст. 11 ЦПК України, згідно з яким суд розглядає цивільні справи не інакше як за зверненнями фізичних чи юридичних осіб, поданими відповідно до цього Кодексу, в межах заявлених ними вимог і на підставі доказів сторін та інших осіб, які беруть участь у справі.

Тобто, вирішуючи спір, в тому числі і той, що виникає із земельних правовідносин, суд не вправі виходити за межі заявлених позовних вимог і ухвалювати рішення щодо питань, про які не просить позивач. А тому, якщо предметом позову є винятково вимога про визнання недійсним державного акта на право власності на земельну ділянку, суд за власною ініціативою не вправі визнавати незаконним рішення органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади, на підставі якого такий акт було видано.

Однак відповідно до ч. 4 ст. 10 ЦПК України сприяння всебічному і повному з'ясуванню обставин справи є прямим завданням суду, і саме з цією метою суд зобов'язаний роз'яснювати особам, які беруть участь у справі, їх права та обов'язки, попереджати про наслідки вчинення або невчинення процесуальних дій і сприяти реалізації їхніх прав у випадках, встановлених цим Кодексом.

Ефективну реалізацію положень цієї процесуальної норми закону покликаний забезпечити, зокрема, інститут попереднього судового засідання, яке в силу вимог ч. 7 ст. 130 ЦПК України, хоча і не є обов'язковим, проте відповідно до ч. 1 цієї самої статті проводиться саме з метою забезпечення правильного та швидкого вирішення справи.

Слід зазначити, що неоднакова судова практика розгляду справ вищезазначеної категорії існує не лише на рівні судів першої та апеляційної інстанцій.

Так, в одному з нещодавніх судових рішень, прийнятих за наслідками розгляду заяв про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, а саме – в постанові від 6 лютого 2013 р. № 169цс12 Верховний Суд України висловив думку, дещо відмінну від зазначеної вище правової позиції, викладеної у постанові від 31 жовтня 2012 р. № 6-53цс12.

Зокрема, як було встановлено у цій справі, рішенням Тернавської сільської ради Герцаївського району Чернівецької області від 13 листопада

2006 р. відповідачу було надано безоплатно у власність земельні ділянки площею S₁ та S₂ для будівництва та обслуговування житлового будинку, господарських будівель та споруд, а також для ведення особистого селянського господарства. На підставі цього рішення 13 листопада 2007 р. відповідач отримав державні акти на право власності на земельні ділянки. Проте зазначені земельні ділянки знаходяться за межами населеного пункту – с. Дяківці Герцаївського району Чернівецької області, а тому відповідно до абзацу 1 пункту 12 розділу X «Перехідні положення» ЗК України правом на розпорядження такими землями наділена лише Герцаївська районна державна адміністрація, а не Тернавська сільська рада Герцаївського району Чернівецької області. У зв'язку з цим прокурор району звернувся до суду з позовом в інтересах держави в особі Герцаївської райдержадміністрації про визнання недійсними вищезазначених державних актів та повернення земельних ділянок в державну власність.

Відмовляючи в задоволенні позову прокурора, суд першої інстанції, з висновками якого погодились також суди апеляційної та касаційної інстанцій, виходив із того, що визнання недійсним державного акта на право власності на земельну ділянку не передбачено законодавством, що звертаючись із заявою до сільської ради про виділення земельних ділянок, відповідач діяв правомірно, і що права Герцаївської районної державної адміністрації, в інтересах якої звернувся до суду прокурор, не були порушені.

За таких обставин Верховний Суд України, скасувавши ухвалу Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ у цій справі, зазначив, що аналіз ч. 2 ст. 19 Конституції України, абзацу 1 пункту 12 розділу X «Перехідні положення» ЗК України та ст. 155 ЗК України дає підстави для висновку, що державний акт на право власності на земельну ділянку, виданий органом, який не мав на це законних повноважень, визнається недійсним, і посилення у судових рішеннях, які переглядаються, на те, що визнання державного акта на право власності на земельну ділянку недійсним не передбачено законодавством, суперечить вищенаведеним нормам закону.

На практиці також мають місце непоодинокі випадки, коли державний акт видано на підставі підроблених рішень органів місцевого самоврядування (органів виконавчої влади) чи взагалі за відсутності таких рішень.

Враховуючи положення ст. 155 ЗК України слід погодитись із висновками тих судів, які за наведених вище обставин визнавали недійсними державні акти на право власності на земельну ділянку. Саме такої думки дотримується Верховний Суд України у своїх правових позиціях, наведених у постановках від 20 лютого 2012 р. № 6-78цс11 та від 26 вересня 2011 р. № 6-34цс11.

Зокрема, у своїй постанові від 20 лютого 2012 р. № 6-78цс11 найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції зазначив, що оскільки встановлено, що рішення про передачу земельної ділянки у власність відпо-

відача сільською радою не приймалося, то суд правильно визнав недійсним державний акт на право власності на земельну ділянку без скасування правової підстави видачі такого акта – рішення сільської ради.

В іншій постанові від 26 вересня 2011 р. № 6-34цс11 Верховний Суд України зазначив, що встановивши те, що спірні земельні ділянки первинним їх власникам у встановленому законом порядку не надавалися і в силу вимог ст. 60, ст. 61 ЗК України не могли надаватися, оскільки знаходяться в межах прибережної захисної смуги, а рішення селищної ради, на підставі якого відповідачам видані державні акти на право власності на земельні ділянки, було підробним, суди правильно визнали державні акти недійсними.

Таким чином, можна дійти висновку, що складність цієї категорії справ та відсутність єдиної судової практики вирішення вищезазначених земельних спорів головним чином обумовлені наявністю численних колізій та істотних прогалин у чинному земельному та цивільному законодавстві. Одним із ефективних шляхів подолання згаданої проблеми є формулювання Верховним Судом України єдиних правових позицій за наслідками розгляду заяв про перегляд судових рішень з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, які в силу вимог ч. 1 ст. 360-7 ЦПК України є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначену норму права, а також для всіх судів України, які до того ж зобов'язані привести свою судову практику у відповідність із рішеннями Верховного Суду України.

ОВСІЄНКО А. Проблемні аспекти розгляду судами справ за позовами про скасування державних актів на право власності на земельну ділянку.

Стаття спрямована на висвітлення окремих проблемних питань вибору та практичного застосування ефективного правового способу захисту порушених прав особи на земельну ділянку. Стаття містить короткий огляд судової практики розгляду судами загальної юрисдикції цивільних справ за позовами про визнання незаконними та скасування державних актів на право власності на земельну ділянку в контексті правових позицій Верховного Суду України, висловлених за результатами розгляду заяв про перегляд судових рішень з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах.

Ключові слова: акт органу місцевого самоврядування, акт органу виконавчої влади, державний акт на право власності на земельну ділянку, судова практика, правова позиція.

ОВСИЕНКО А. Проблемные аспекты рассмотрения судами дел по искам об отмене государственных актов на право собственности на земельный участок.

Статья направлена на освещение отдельных проблемных вопросов выбора и практического применения эффективного правового способа защиты нарушенных прав лица на земельный участок. Статья содержит краткий обзор судебной практики рассмотрения судами общей юрисдикции гражданских дел по искам о признании незаконными и отмене государственных актов на право собственности на земельный участок в контексте правовых позиций Верховного Суда Украины, высказанных по результатам рассмотрения заявлений о пересмотре судебных решений по мотивам неодинакового применения судом (судами) кассационной инстанции одних и тех же норм материального права в подобных правоотношениях.

Ключевые слова: акт органа местного самоуправления, акт органа исполнительной власти, государственный акт на право собственности на земельный участок, судебная практика, правовая позиция.

OVSIIENKO A. The problematic aspects of court trials (suits about the real estate ownership state acts' abolishment).

The article deals with the specific problematic issues of choosing and practical application of the effective right protection of the real estate. The research contains a brief overview of the judicial practice of General Jurisdiction Court (i.e. the civil cases on suits about acclaiming the real estate ownership state acts illegal in the context of the legal opinion of the Supreme Court of Ukraine. The legal opinion is based on the applications of adjudgement of reconsideration for the reasons of unequal application of the identical norms of law by the Court of Appeal in legal relations).

Key words: local self-governance body act, the executive body, the state land plot act, judicial practice, legal opinion.