



РІШЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ *

Встановлення та зміна цільового призначення земельних ділянок може здійснюватися виключно відповідно до вимог закону та у встановленому порядку, наслідком порушення якого є скасування таких розпоряджень (ст. 21 ЗК України).

Отже, зміна виду цільового призначення (використання) земельної ділянки сільськогосподарського призначення, встановленого законодавством та конкретизованого уповноваженим органом державної влади у рішенні про передачу її у власність або надання у користування та в документі, що посвідчує право на земельну ділянку, потребує обов'язкового дотримання механізму такої зміни, визначеного Порядком зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, чинного на час виникнення спірних правовідносин

ПОСТАНОВА

Іменем України

5 березня 2013 р. колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України за участю представника Генеральної прокуратури України, третьої особи — Особа 4, представників третіх осіб: Особа 1, Особа 2, Особа 3, розглянувши у відкритому судовому засіданні справу за позовом заступника прокурора Києво-Святошинського району Київської області до Києво-Святошинської районної державної адміністрації Київської області (далі — РДА), треті особи: Особа 1, Особа 2, Особа 3, товариство з обмеженою відповідальністю «Тера Парадиз», про визнання незаконними та скасування розпоряджень, **встановила:**

У грудні 2010 р. позивач звернувся до суду з позовом, у якому з урахуванням уточнення позовних вимог просив визнати протиправними та скасувати розпорядження голови РДА від: 13 травня 2010 р. № 2954, 14 травня 2010 р. № 2955 та № 2956, 21 травня 2010 р. № 2980, 28 травня 2010 р. № 2988, 4 червня 2010 р. № 3009, 18 червня 2010 р. № 3085, 3087, 3088, 3089, 24 червня 2010 р. № 3118, 29 червня 2010 р. № 3176, 6 липня 2010 р. № 3200, 16 липня 2010 р. № 3305, 19 липня 2010 р. № 3314, 23 липня 2010 р. № 3368, 3369, 3370, 3371, 9 серпня 2010 р. № 3462, 10 серпня 2010 р. № 3469, 3470, 3496, 11 серпня 2010 р. № 3497, 16 серпня 2010 р. № 3523, 17 серпня 2010 р. № 3539, 29 вересня 2010 р. № 4053, 30 вересня 2010 р. № 4069, 1 жовтня 2010 р. № 4081, 4082, 4083, 7 жовтня 2010 р. № 4124.

На обґрунтування позовних вимог позивач зазначив, що при проведенні перевірки законності вказаних розпоряджень голови РДА Прокуратура Києво-Святошинського району Київської області встановила, що оскаржуваними розпорядженнями надано дозволи на розробку технічної документації із землеустрою щодо зміни використання земельних ділянок з ведення особистого селянського господарства на ведення індивідуального садівництва, що суперечить вимогам чинного на час їх видання законодавства у сфері земельних правовідносин. На думку позивача, у чинному на час виникнення спірних правовідносин законодавстві не було передбачено можливості зміни органами виконавчої влади та місцевого самоврядування виду користування земельною ділянкою в межах певної категорії земель сільськогосподарського призначення. Крім того, ст. 25 Закону від 22 травня 2003 р. № 858-IV «Про землеустрій» (далі — Закон № 858-IV), якою визначено перелік видів документації із землеустрою, не передбачено виготовлення технічної документації із землеустрою щодо зміни використання земельних ділянок, які є у приватній власності громадян та юридичних осіб.

Відповідач проти позову заперечував і зазначив, що при прийнятті оскаржуваних розпоряджень діяв на підставі та в межах повноважень, а також у спосіб, визначений чинним на той час законодавством. На думку відповідача,

* Публікується повний текст судового рішення із незначними редакційними правками.

у випадку зміни виду використання не змінюється цільове призначення земельної ділянки та не змінюються її межі, а тому розроблення проекту відведення земельної ділянки законом не вимагається. Він також зазначив, що оскаржувані розпорядження про затвердження технічної документації із землеустрою щодо зміни використання земельних ділянок, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб, було видано на підставі висновків відповідних органів, що також свідчить про їх відповідність чинному законодавству.

Окружний адміністративний суд м. Києва постановою від 24 травня 2011 р. позов задовольнив повністю.

Київський апеляційний адміністративний суд постановою від 22 грудня 2011 р., залишеною без змін ухвалою Вищого адміністративного суду України від 8 травня 2012 р., скасував постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 24 травня 2011 р. та ухвалив нове рішення, яким у позові відмовив.

Заступник Генерального прокурора України звернувся із заявою про перегляд ухвали суду касаційної інстанції з підстави, встановленої п. 1 ч. 1 ст. 237 КАС, у якій, посилаючись на неоднакове застосування ст. 20 ЗК (у редакції, чинній на час виникнення спірних правовідносин), порушив питання про скасування ухвали Вищого адміністративного суду України від 8 травня 2012 р. та залишення в силі постанови Окружного адміністративного суду м. Києва від 24 травня 2011 р.

На підтвердження неоднакового застосування судом касаційної інстанції однієї й тієї самої норми права заявник надав ухвалу Вищого адміністративного суду України від 19 липня 2012 р. у справі № К/9991/79343.

Перевіривши наведені у заяві доводи, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України вважає, що заява підлягає задоволенню з огляду на таке.

У справі, яка розглядається, касаційний суд, залишаючи без змін рішення суду апеляційної інстанції, погодився з його висновком про те, що ведення особистого селянського господарства та ведення індивідуального садівництва є способами функціонального використання земель сільськогосподарського призначення в межах однієї категорії. Тому, оскільки спірними розпорядженнями змінювалося функціональне використання земельних ділянок, а не їх цільове призначення, і не змінювалися межі цих земельних ділянок, у відповідача та третіх осіб не

було обов'язку дотримуватися процедури зміни цільового призначення земельної ділянки, встановленої Порядком зміни цільового призначення земель, які перебувають у власності громадян або юридичних осіб (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 502; далі — Порядок) та розробляти проект відведення земельної ділянки.

Однак у справі, рішення в якій надано на підтвердження наведених у заяві доводів, касаційний суд у подібних правовідносинах дійшов протилежного висновку, зазначивши, що зміна виду використання земель сільськогосподарського призначення з порушенням Порядку, яким визначено механізм зміни цільового призначення земель, що перебувають у власності громадян або юридичних осіб, є підставою для скасування оскаржуваного розпорядження. При цьому касаційний суд зважав на те, що ст. 20 ЗК містить заборону на вільне визначення напрямів використання земель сільськогосподарського призначення власником.

Аналіз зазначених судових рішень дає підстави зробити висновок, що касаційний суд по-різному застосовує положення ЗК, які регулюють правовідносини, пов'язані зі встановленням та зміною цільового призначення земельних ділянок сільськогосподарського призначення.

Вирішуючи питання про усунення розбіжностей у застосуванні одних і тих самих норм матеріального права, Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України зважає на таке.

Одним із основних принципів у ЗК визначено принцип раціонального використання та охорони земель.

Відтворюючи дієвість цього принципу, ЗК поділяє земельний фонд України, який становлять усі землі країни в межах її території, за особливим правовим режимом та основним цільовим призначенням на категорії.

Стаття 19 ЗК закріплює такі категорії земель: землі сільськогосподарського призначення; землі житлової та громадської забудови; землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення; землі оздоровчого призначення; землі рекреаційного призначення; землі лісогосподарського призначення; землі водного фонду; а також землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення.

Віднесення земель до тієї чи іншої категорії згідно з ч. 1 ст. 20 ЗК здійснюється на підставі рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень.

Кожна категорія земель має узагальнене цілкове призначення, що визначає специфіку її особливого правового режиму. Так, земельні ділянки, віднесені до однієї категорії, можуть використовуватися за різними видами цільового призначення.

Згідно з ч. 1 ст. 22 ЗК землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури, у тому числі інфраструктури оптових ринків сільськогосподарської продукції, або призначені для цих цілей.

У свою чергу відповідно до ч. 3 ст. 22 ЗК землі сільськогосподарського призначення можуть передаватися у власність та надаватися у користування громадянам для ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва, сінокосіння та випасання худоби, ведення товарного сільськогосподарського виробництва.

Статтями 31, 33—37 цього Кодексу встановлений правовий режим видів використання сільськогосподарських земель.

Так, згідно зі ст. 33 ЗК громадяни можуть мати на праві власності та орендувати земельні ділянки для ведення особистого селянського господарства. Використання земель особистого селянського господарства здійснюється відповідно до закону.

Таким є Закон від 15 травня 2003 р. № 742-IV «Про особисте селянське господарство», відповідно до ст. 1 якого особисте селянське господарство — це господарська діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально або особами, які перебувають у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг з використанням майна особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму.

Правовий режим земельних ділянок для садівництва визначено ст. 35 ЗК, відповідно до ч. 1 якої встановлено, що громадяни України із земель державної і комунальної власності мають право набувати безоплатно у власність або на умовах оренди земельні ділянки для ведення індивідуального або колективного садівництва. Відповідно до ч. 3 цієї статті земельні ділянки, призначені для садівництва, можуть використовуватися для закладання багаторічних плодкових

насаджень, вирощування сільськогосподарських культур, а також для зведення необхідних будинків, господарських споруд тощо.

Різний правовий режим земель, що відводяться для ведення особистого селянського господарства, та земель, що відводяться для індивідуального садівництва, додатково підтверджується положеннями ст. 122 ЗК, якою встановлено норми безоплатної передачі громадянам земельних ділянок, які також обумовлені особливостями кожного виду використання земельної ділянки.

При цьому абз. 2 ч. 5 ст. 20 ЗК встановлює обов'язок власників використовувати землі зазначеної категорії виключно в межах вимог щодо користування землями певного виду використання, встановлених статтями 31, 33—37 цього Кодексу.

Отже, відповідно до закріпленого принципу раціонального використання та охорони земель земельні ділянки (частини земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування з визначеними щодо неї правами) сільськогосподарського призначення підлягають використанню виключно відповідно до видів їх використання, які відповідають їх цільовому призначенню.

Стаття 1 Закону № 858-IV містить визначення поняття «цільове призначення земельної ділянки», згідно з яким це є її використання за призначенням, визначеним на підставі документації із землеустрою у встановленому законодавством порядку.

Цільове призначення земельних ділянок, які надані громадянам, юридичним особам у власність чи постійне користування, зазначається в державних актах на право власності на земельну ділянку та на право постійного користування земельною ділянкою. З цією метою до форми бланків зазначених державних актів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2002 р. № 449 «Про затвердження форм державного акта на право власності на земельну ділянку та державного акта на право постійного користування земельною ділянкою», введена графа «цільове призначення».

Таким чином, цільове призначення конкретної земельної ділянки фіксується у рішенні уповноваженого органу про передачу її у власність або надання у користування та в документі, що посвідчує право на земельну ділянку.

Аналіз зазначених норм матеріального права дає підстави зробити висновок, що зміна виду використання земельної ділянки в межах її цільово-

го призначення можлива, але порядок вирішення цього питання не встановлений.

Виходячи із принципу ЗК щодо раціонального використання та охорони земель, суд вважає, що зміна виду використання землі в межах її цільового призначення повинна проводитися у порядку, встановленому для зміни цього цільового призначення землі.

У ЗК передбачено зміну цільового призначення землі органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, які приймають рішення про передачу цих земель у власність або надання у користування, вилучення (викуп) земель і затверджують проект землеустрою або приймають рішення про створення об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення.

Згідно з ч. 3 ст. 20 ЗК зміна цільового призначення земельних ділянок здійснюється згідно з Порядком за ініціативою власників.

Обов'язковою умовою дотримання встановленої процедури зміни цільового призначення земельної ділянки є складання або переподання (якщо зміні цільового призначення підлягає вся земельна ділянка, а не її частина) проекту відведення земельної ділянки з місцевими органами виконавчої влади (районним (міським) органом земельних ресурсів, природоохоронним і санітарно-епідеміологічним органами, органом містобудування й архітектури та охорони культурної спадщини), а також підлягає державній землевпорядній експертизі.

Встановлення та зміна цільового призначення земельних ділянок може здійснюватись виключно відповідно до вимог закону та у встановленому порядку, наслідком порушення якого є скасування таких розпоряджень (ст. 21 ЗК).

Отже, зміна виду цільового призначення (використання) земельної ділянки сільськогосподарського призначення, встановленого законодавством та конкретизованого уповноваженим органом державної влади у рішенні про передачу її у власність або надання у користування та в документі, що посвідчує право на земельну ділянку, потребує обов'язкового дотримання механізму такої зміни, визначеного Порядком.

Ураховуючи викладене, а також те, що суд касаційної інстанції при вирішенні спору у справі, що розглядається, неправильно застосував норми матеріального права до встановлених у справі обставин, заяву заступника Генерального прокурора України слід задовольнити.

Керуючись статтями 241—243 КАС, колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України **п о с т а н о в и л а**:

Заяву заступника Генерального прокурора України задовольнити.

Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 8 травня 2012 р. скасувати, справу направити на новий касаційний розгляд.

Постанова є остаточною і не може бути оскаржена, крім випадку, встановленого п. 2 ч. 1 ст. 237 КАС.