

**ПОСТАНОВА**

**Іменем України**

27 березня 2018 року

Київ

справа №463/3375/15-а

адміністративне провадження №К/9901/15205/18

**Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду**:

судді-доповідача - Бучик А.Ю.,

суддів: Гімона М.М.,  Мороз Л.Л.,

секретар судового засідання Слободян О.М.

за участю позивача ОСОБА\_2

представника позивача ОСОБА\_3

розглянувши у відкритому судовому засіданні касаційну скаргу ОСОБА\_2 на постанову Личаківського районного суду м.Львова у складі судді Шеремеги Г.І. від 30.11.2015 та ухвалу Львівського апеляційного адміністративного суду у складі колегії суддів: Кушнерика М.П., Мікули О.Г., Гінди О.М. від 29.06.2016 у справі №463/3375/15-а за позовом ОСОБА\_2 до Львівської міської ради,  Управління природних ресурсів та регулювання земельних відносин Львівської міської ради, третя особа ОСОБА\_4 про визнання незаконною бездіяльності та зобов'язання вчинити певні дії,

ВСТАНОВИВ:

ОСОБА\_2 звернулася до суду з адміністративним позовом (із врахування заяв про уточнення позовних вимог) про визнання незаконною бездіяльності Львівської міської ради стосовно неприйняття рішення за заявою від 16.04.2015 року щодо надання дозволу на виготовлення проекту землеустрою по відведенню земельної ділянки по АДРЕСА\_1 площею 0,0600 кв.м.; зобов'язання Управління природних ресурсів та регулювання земельних відносин Департаменту містобудування Львівської міської ради підготувати проект ухвали про надання дозволу на виготовлення проектної документації земельної ділянки з цільовим призначенням - для ведення садівництва, забезпечення візування та скерування такого проекту для розгляду на сесії Львівської міської ради у 30-денний строк з дня набрання рішенням законної сили; зобов'язання розглянути Львівською міською радою питання про надання дозволу на виготовлення технічної документації по відведенню земельної ділянки, призначеної для ведення садівництва; скасування пункту 9 ухвали №3804 від 31.07.2014 року сесії Львівської міської ради «Про надання дозволу громадянці ОСОБА\_4 на виготовлення документації з землеустрою ділянки по АДРЕСА\_1».

Позов обґрунтовано тим, що 16.04.2015 року позивач зверталась до Львівської міської ради із заявою про погодження вибору місця розташування земельної ділянки та надання дозволу на виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, розташованої по АДРЕСА\_1. На вказану заяву надано лист - відповідь від 21.05.2015 року №2403-3вих1730, яким повідомлено про те, що вже наданий дозвіл на виготовлення документації із землеустрою на вказану земельну ділянку іншій особі - ОСОБА\_4, в зв'язку з чим заява від 16.04.2015 року підлягає поверненню.

Не погоджуючись з бездіяльністю відповідача стосовно неприйняття останнім рішення за заявою від 16.04.2015 року, позивач звернулася з вказаним адміністративним позовом.

Постановою Личаківського районного суду м.Львова від 30 листопада 2015р., залишеною без змін ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду  від 29 червня 2016 року, в задоволенні адміністративного позову  відмовлено.

У касаційній скарзі позивач посилається на порушення судами попередніх інстанцій норм матеріального та  процесуального права, просить скасувати вказані судові рішення та прийняти нове, яким позов задовольнити в повному обсязі.

Скаржник вказує, що відмовляючи у задоволенні позову, судами не  враховано існування у неї переважного права на земельну ділянку по АДРЕСА\_1 оскільки позивач є спадкоємцем чоловіка (ОСОБА\_5), який, в свою чергу, володів спірною земельною ділянкою по АДРЕСА\_1 на правах тимчасового користування (оренди), відповідно до договору №50811005 від 12.09.2000 року, строком на три роки (а.с.42). Відповідачем неправомірно прийнято рішення на користь третьої особи про надання дозволу на виготовлення документації з землеустрою земельної ділянки по АДРЕСА\_1 .

У запереченнях на касаційну скаргу ОСОБА\_4 (третя особа) зазначає, що судами попередніх інстанції правильно встановлено обставини справи, а оскаржувані рішення прийняті з дотриманням норм матеріального та процесуального права.

Ухвалою  Вищого адміністративного суду України від 19 липня 2016 року  відкрито касаційне провадження за вищевказаною скаргою.

Справу передано до Верховного Суду.

Заслухавши  суддю - доповідача, колегія суддів прийшла до висновку, що  касаційна скарга  підлягає  частковому  задоволенню   з  таких  підстав.

Судами  встановлено, 16.04.2015 року ОСОБА\_2 звернулась до Львівської міської ради із заявою про погодження вибору місця розташування земельної ділянки по АДРЕСА\_1 та надання дозволу на виготовлення проекту землеустрою (а.с.11).

Листом - відповіддю  №2403-3вих1730 від 21.05.2015 року Управління природних ресурсів та регулювання земельних відносин Львівської міської ради повідомило позивачу про те, що ухвалою сесії Львівської міської ради №3804 від 31.07.2014 року «Про надання громадянам дозволу на виготовлення документації із землеустрою» гр. ОСОБА\_4 (третя особа) надано дозвіл на виготовлення документації із землеустрою по АДРЕСА\_1. Будь-яких звернень від ОСОБА\_2 (позивача) до Львівської міської ради з цього питання не надходило, в зв'язку з вирішенням даного питання на користь третьої особи - ОСОБА\_4, звернення повернуто позивачу разом з матеріалами та додатками (а.с.9 том 1).

Відмовляючи у задоволенні адміністративного позову, суди попередніх інстанцій виходили з того, що недотримання форми відповіді при розгляді звернення не може розцінюватись бездіяльністю, оскільки звернення-заява позивача правомірно повернута із роз'ясненнями про прийняття кінцевого рішення на користь іншої особи щодо порушеного у заяві від 16.04.2015 року питання.

Колегія суддів не погоджується з вказаними висновками та зазначає наступне.

Відповідно до [статті 19 Конституції України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_56/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1#56) органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені [Конституцією](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1) та законами України.

Згідно зі [статті 144 Конституції України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_594/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1#594) передбачено, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності [Конституції](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1) чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Суб'єктивне право на земельну ділянку виникає і реалізується на підставах і в порядку, визначених [Конституцією України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1), [Земельним Кодексом України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1) та іншими законами України, що регулюють земельні відносини.

Відповідно до [статті 12 Земельного кодексу України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_93/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1#93)           (далі - [ЗК України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1)) до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить розпорядження землями територіальних громад, передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього [Кодексу](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1).

У відповідності до частини 1 [статті 116 ЗК України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_714/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1#714) 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.

Частиною 6 [статті 118 ЗК України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_725/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1#725) передбачено, що громадяни, зацікавлені в одержанні безоплатно у власність земельної ділянки із земель державної або комунальної власності для ведення фермерського господарства, ведення особистого селянського господарства, ведення садівництва, будівництва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибної ділянки), індивідуального дачного будівництва, будівництва індивідуальних гаражів у межах норм безоплатної приватизації, подають клопотання до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених [статтею 122 цього Кодексу](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_588970/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1#588970). У клопотанні зазначаються цільове призначення земельної ділянки та її орієнтовні розміри. До клопотання додаються графічні матеріали, на яких зазначено бажане місце розташування земельної ділянки, погодження землекористувача (у разі вилучення земельної ділянки, що перебуває у користуванні інших осіб) та документи, що підтверджують досвід роботи у сільському господарстві або наявність освіти, здобутої в аграрному навчальному закладі (у разі надання земельної ділянки для ведення фермерського господарства).

Згідно із частини 7 вказаної статті відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування, який передає земельні ділянки державної чи комунальної власності у власність відповідно до повноважень, визначених [статтею 122 цього Кодексу](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_588970/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1#588970), розглядає клопотання у місячний строк і дає дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки або надає мотивовану відмову у його наданні. Підставою відмови у наданні такого дозволу може бути лише невідповідність місця розташування об'єкта вимогам законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, генеральних планів населених пунктів та іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку.

Системний аналіз наведених норм права дає підстави для висновку, що вказаний перелік є вичерпний та закріплений в частині 7 [статті 118 ЗК України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_725/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1#725).

Передача земельних ділянок в користування передбачає проходження певної процедури з виготовлення проекту землеустрою (або технічної документації у разі надання у користування земельної ділянки, межі якої встановлені в натурі (на місцевості), без зміни її цільового призначення), його погодження компетентними органами тощо, що в подальшому є підставою для прийняття відповідного рішення органом місцевого самоврядування з цього питання ([стаття 123 ЗК України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_588349/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1#588349) ).

Особа, зацікавлена в одержанні у користування земельної ділянки із земель державної або комунальної власності за проектом землеустрою щодо її відведення, звертається з          клопотанням  про надання дозволу на його розробку до відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, які відповідно до повноважень, визначених [статтею 122 цього Кодексу](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_588970/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1#588970), передають у власність або користування такі земельні ділянки.

Водночас згідно із приписами [статті 125 Земельного кодексу України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_588258/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1#588258) право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту державної реєстрації цих прав. При цьому документи, що посвідчують право на земельну ділянку, визначені у [статті 126 ЗК України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_588697/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1#588697).

Способи захисту прав на земельні ділянки визначені [статтею 152 ЗК України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_978/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1#978).

За приписами наведеної норми держава забезпечує громадянам та юридичним особам рівні умови захисту прав власності на землю. Захист прав громадян та юридичних осіб на земельні ділянки здійснюється, зокрема, шляхом визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

При цьому частина  1 [статті 6 Кодексу адміністративного судочинства України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_101/ed_2018_03_13/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#101) (в редакції, яка діяла на день звернення до суду) вказує, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси.

Таким чином, адміністративне судочинство спрямоване на захист саме порушених прав осіб у сфері публічно-правових відносин. Тобто, для задоволення позову адміністративний суд повинен встановити, що в зв'язку з бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушуються права позивача.

Позивач на власний розсуд визначає, чи порушені його права рішеннями, дією або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень. Проте ці рішення, дія або бездіяльність повинні бути такими, які породжують, змінюють або припиняють права та обов'язки у сфері публічно-правових відносин, тобто у іншої особи вже виникло право на користування чи власність на земельну ділянку. При цьому захист прав позивача має бути нерозривно пов'язаним з таким фактом, що у особи існує правовий інтерес як власника або як користувача на цю земельну ділянку.

Отже, вирішуючи публічно-правовий спір, суд повинен встановити, в чому полягає порушення прав позивача бездіяльністю відповідача.

Виходячи з приписів статей [116](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_714/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1#714), [118 ЗК України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_725/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1#725), отримання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки не означає позитивного рішення про надання її у власність, що фактично вказує про відсутність обтяжень земельної ділянки у такому випадку.

При ухваленні оскаржуваних рішень в частині відмови у визнанні бездіяльності Львівської міської ради щодо неприйняття рішення за заявою позивача від 16.04.2015 року про надання дозволу на виготовлення проекту землеустрою суди передніх інстанції не врахували те, що отримання дозволу на розробку проекту землеустрою з приводу відведення земельної ділянки не означає позитивного рішення про надання її у власність або користування (оренду).

Аналогічна правова позиція висловлена колегією суддів судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України у постановах від 10 грудня 2013 року (справа № 21-358а13) та від 07 червня 2016 року (справа №21-1391а16).

В даному випадку, як ОСОБА\_4 (третя особа), так і ОСОБА\_2 (позивач) мають рівне право розробити проекти землеустрою,         подальше затвердження яких відбувається із кінцевим визначенням особи, що отримає право власності або користування (оренду) на ділянку.

Тому у відповідача не має підстав вважати приорітетність того чи іншого заявника на стадії надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, а відтак - і порушеного права позивача.

Враховую вищезазначене, оскаржувані рішення судів попередніх інстанції підлягають скасуванню в частині відмови визнання незаконною бездіяльності Львівської міської ради щодо неприйняття рішення за заявою позивача від 16.04.2015 року про надання дозволу на виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки по АДРЕСА\_1 площею 0,0600 кв.м із ухваленням в цій частині нового про задоволення позову.

Стосовно зобов'язання відповідача розглянути заяву ОСОБА\_2 про надання дозволу на розробку проекту землеустрою слід зазначити наступне.

Пунктом «а» частини 1 [статті 12 Земельного кодексу України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_93/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1#93) визначено, що до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить розпорядження землями територіальних громад.

Згідно [статті 26 Закону України від 21 травня 1997 року № 280/97](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_145/ed_2018_03_22/pravo1/Z970280.html?pravo=1#145) ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» ([Закон № 280/97-ВР](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_03_22/pravo1/Z970280.html?pravo=1)) виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються, зокрема, питання регулювання земельних відносин.

Як вбачається із матеріалів справи, заява ОСОБА\_2 від 16.04.2015 року відповідачем в порядку, визначеному [Земельним кодексом України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1) та Законом №280/97-ВР не розглянута, а тому колегія суддів вважає, що Львівська міська рада  у вказаній частині діяла не на підставі, поза межами повноважень та у спосіб, що суперечить [Конституції](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2016_06_02/pravo1/Z960254K.html?pravo=1) та законам України.

Щодо вимоги позивачки зобов'язати Управління природних ресурсів та регулювання земельних відносин Департаменту містобудування Львівської міської ради підготувати проект ухвали про надання дозволу на виготовлення проектної документації земельної ділянки з цільовим призначенням - для ведення садівництва, площею 0,0600 кв.м. по АДРЕСА\_1 то вона не підлягає задоволенню, оскільки відповідно до п.5 Положення про Управління природних ресурсів та регулювання земельних відносин Львівської міської ради до компетенції останнього належить організація та здійснення землеустрою. До компетенції Управління не належить підготовка проекту ухвали про надання дозволу на виготовлення проектної документації земельної ділянки, забезпечення його візування та скерування для розгляду на сесії Львівської міської ради.

Крім того, не підлягає задоволенню позовна вимога про скасування п.9 ухвали №3804 від 31.07.2014 року сесії Львівської міської ради «Про надання дозволу громадянці ОСОБА\_4 на виготовлення документації з землеустрою ділянки по АДРЕСА\_1», оскільки обгрунтованість такої не доведена доказами, що містять матеріали справи.

Відповідно до частини 1 [статті 71 КАС України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_617/ed_2018_03_13/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#617) - кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених [статтею 72 цього Кодексу](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_625/ed_2018_03_13/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#625).

Посилання в касаційній скарзі на наявність у позивача переважного права на земельну ділянку по АДРЕСА\_1 як спадкоємця чоловіка (ОСОБА\_5), який володів вказаною земельною ділянкою на правах тимчасового користування є безпідставним, оскільки таке право не передбачено чинним законодавством.

Так, згідно [статті 31 Закону України «Про оренду землі»](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_778449/ed_2017_03_23/pravo1/T980161.html?pravo=1#778449) підставою припинення договору оренди є смерть фізичної особи - орендаря.

Земельні ділянки можуть належати фізичним особам не лише на праві власності, але й перебувати у їх постійному або тимчасовому користуванні. Відповідно до статті 7 Закону України «Про оренду землі» від 02.10.2003р. допускається перехід прав на оренду земельної ділянки після смерті фізичної особи - орендаря до спадкоємців, якщо інше не передбачено договором оренди і якщо це не суперечить вимогам [Земельного кодексу України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2018_03_01/pravo1/T012768.html?pravo=1) та цього Закону. В такому випадку, об'єктом спадкування виступають права та обов'язки померлого орендаря, а не право користування земельною ділянкою, оскільки за частиною 1 [статті 1225 Цивільного кодексу України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_844330/ed_2018_03_07/pravo1/T030435.html?pravo=1#844330) об'єктом спадкування виступає саме право власності на земельну ділянку.

На підставі викладеного, колегія суддів приходить до висновку, що  рішення судів попередніх інстанцій підлягають скасуванню з ухвалення нового рішення про часткове задоволення позову.

Керуючись ст.ст. [343](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2770/ed_2018_03_13/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2770), [349](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2811/ed_2018_03_13/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2811), [353](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2830/ed_2018_03_13/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2830), [355](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2853/ed_2018_03_13/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2853), [356](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2860/ed_2018_03_13/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2860), [359 Кодексу адміністративного судочинства України](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/an_2892/ed_2018_03_13/pravo1/T05_2747.html?pravo=1#2892), -

ПОСТАНОВИВ:

Касаційну скаргу ОСОБА\_2 задовольнити частково.

Постанову Личаківського районного суду міста від 30 листопада 2015 року і ухвалу Львівського апеляційного адміністративного суду від 29 червня 2016 року скасувати.

Ухвалити нове рішення.

Позов ОСОБА\_2 задовольнити частково.

Визнати протиправною бездіяльність Львівської міської ради щодо неприйняття рішення за заявою ОСОБА\_2 від 16.04.2015 року про надання дозволу на виготовлення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки по АДРЕСА\_1, площею 0,0600 кв.м.

Зобов'язати Львівську міську раду розглянути питання про надання ОСОБА\_2 дозволу на виготовлення технічної документації по відведенню земельної ділянки, призначеної для ведення садівництва, розташованої по АДРЕСА\_1.

В задоволенні решти  позову відмовити.

Постанова є остаточною та оскарженню не підлягає.

**...........................**

**...........................**

**...........................**

А.Ю. Бучик

М.М. Гімон

Л.Л. Мороз ,

Судді Верховного Суду