



Справа № 420/19781/21

РІШЕННЯ
ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

м. Одеса

11 січня 2022 року

Одеський окружний адміністративний суд у складі:

головуючого судді Корой С.М.,
секретаря судового засідання Перепелиці Є.Ю.,
за участю сторін:
представника Одеської обласної прокуратури Дичко В.О (за посвідченням),

розглянувши у відкритому судовому засіданні в порядку загального позовного провадження справу за адміністративним позовом заступника керівника Одеської обласної прокуратури в інтересах держави в особі Головного управління Держгеокадастру в Одеській області до Одеської обласної ради про визнання протиправними та нечинними підпункти 1.1, 1.2 пункту 1 рішення Одеської обласної ради від 16.04.2021 року №137-VIII «Про деякі питання земельних правовідносин», -

В С Т А Н О В И В:

22.10.2021 року до суду надійшов першого заступника керівника Одеської обласної прокуратури в інтересах держави в особі Головного управління Держгеокадастру в Одеській області до Одеської обласної ради про визнання протиправними та нечинними підпункти 1.1, 1.2 пункту 1 рішення Одеської обласної ради від 16.04.2021 року № 137-VIII «Про деякі питання земельних правовідносин».

В обґрунтування позовних вимог, позивач, з покликанням на фактичні обставини справи та нормативно обґрунтовуючи власні доводи положеннями ст. 13, ст.14, ст.19 Конституції України, ст.1 ст.3 Земельного кодексу України, ч.2 ст.2, ст.24 Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», зазначає, що спірні підпункти рішення Одеської обласної ради не відповідають положенням чинного законодавства, у зв'язку із чим вони мають бути визнані протиправними та нечинними у судовому порядку.

Як вказує позивач, відповідно до пояснювальної записки до проекту рішення обласної ради «Про деякі питання земельних правовідносин», у обґрунтування необхідності прийняття спірного рішення зазначено про те, що на території Одеської області нараховується 2591, 8 тис. га земель сільськогосподарського призначення, з яких 637,9 тис. га землі державної форми власності. Головним управлінням Держгеокадастру в Одеській області протягом 2020-2021 років передано 82 територіальним громадам у комунальну власність 15 918 земельних ділянок сільськогосподарського призначення загальною площею 178, 2 га. На даний час в Одеській області налічується 25% земельних ділянок сільськогосподарського призначення комунальної та державної власності, які не зареєстровані у встановленому законодавством порядку. При цьому, вказано про те, що в Одеській області існує практика за якою суб'єкти підприємницької діяльності користуються земельними ділянками без належно оформлених правовстановлюючих документів, що призводить до недотримання доходів у вигляді плати за землю, яка використовується. Метою вказаного рішення Одеською обласною радою визнано збільшення надходжень до місцевих бюджетів територіальних громад Одеської області та підвищення матеріальної спроможності територіальних громад, шляхом збільшення площі земель сільськогосподарського призначення: наповнення місцевих бюджетів територіальних громад додатковими коштами за користування земельними ділянками сільськогосподарського призначення на суму понад 300 млн грн, запобігання рейдерським захопленням земель сільськогосподарського призначення, які не зареєстровані у Державному земельному кадастрі, підвищення матеріальної спроможності територіальних громад, шляхом збільшення площі земель сільськогосподарського призначення комунальної форми власності за рахунок державних земель, приведення плати за користування земельними ділянками в Одеській області у відповідність до середнього показника в Україні.

З покликанням на ч.ч.1-4,9,10 ст.79-1 Земельного кодексу України, ст.1 Закону України «Про державний земельний кадастр», позивач зазначає, що земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав лише після її належного формування, визначення меж та державної реєстрації. До моменту формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номеру остання не може бути об'єктом будь-яких угод, оскільки не є об'єктом цивільних прав, у зв'язку з чим укладення щодо таких земель короткострокових договорів оренди є неможливим.

Також, з покликанням на положення ч.1 ст.93, ст.116, ст.124, ст.125, ст.126, ч.2, ч.3 ст.134, ст.135 Земельного кодексу України, ч.5 ст.6 Закону України «Про оренду землі» та положення Закону України № 1423-IX від 28.04.2021 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», яким розділ 10 Перехідних положень ЗКУ доповнений пунктом 24, позивач вказує, що набуття права оренди земельної ділянки державної або комунальної власності передують проведення земельних торгів, за результатами яких приймається рішення відповідним органом державної влади або місцевого самоврядування згідно з їх повноваженнями або укладається договір купівлі-продажу права оренди з наступним укладенням договору оренди земельної ділянки.

Водночас, вказано у позові, зі змісту п. 1.1. спірного рішення вбачається, що Одеською обласною радою рекомендовано сільським, селищним, міським радам укладення у 2021 році короткострокових договорів оренди щодо земельних ділянок, які не зареєстровані у Державному земельному кадастрі, тобто взагалі не сформовані як об'єкти цивільних прав, ігноруючи, у тому числі процедуру державної реєстрації земельних ділянок, а також права користування ними в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, що є порушенням ст. ст. 79-1, 122, 124, 125, 126 134 Земельного кодексу України, без проведення земельного аукціону.

Як стверджує позивач, приступати до використання земельної ділянки сільськогосподарського призначення без правовстановлюючих документів заборонено, у зв'язку із чим є безпідставним, за відсутності укладеного відповідно до вимог законодавства договору оренди, та є лише домовленістю сторін про відшкодування коштів за фактичне використання землі без правовстановлюючих документів.

У зв'язку із вказаним, Одеська обласна прокуратура вважає підпункт 1.1 пункту 1 рішення Одеської обласної ради від 16.04.2021 року № 137-VIII «Про деякі питання земельних правовідносин» таким, що прийнятий з грубим порушенням вимог ст. 19 Конституції України, ст. ст. 79-1, 93, 116, 124-126, 134, 135 Земельного кодексу України у зв'язку із чим підлягає визнанню протиправним та нечинним.

Окрім того, з покликанням на ст. 206 Земельного кодексу України, ст. 288-5 Податкового кодексу України, у позові зазначено, що укладення короткострокового договору із порушенням законодавчо визначеної процедури, щодо використання земельної ділянки, що взагалі не сформована як об'єкт цивільних прав у зв'язку із чим нормативна грошова оцінка якої невизначена, та, більш того, встановлення орендної плати за використання земельної ділянки з урахуванням лише середньої вартості користування земельними ділянками сільськогосподарського призначення прямо суперечить нормами законодавства.

У зв'язку із вказаним, Одеська обласна прокуратура вважає підпункт 1.2 пункту 1 рішення Одеської обласної ради від 16.04.2021 року № 137-VIII «Про деякі питання земельних правовідносин» таким, що прийнятий з грубим порушенням вимог ст. 19 Конституції України, ст. ст. 79-1, 93, 116, 124-126, 134, 135 Земельного кодексу України у зв'язку із чим підлягає визнанню протиправним та нечинним.

Ухвалою суду від 27.11.2021 року прийнято до розгляду позовну заяву першого заступника керівника Одеської обласної прокуратури в інтересах держави в особі Головного управління Держгеокадастру в Одеській області до Одеської обласної ради про визнання протиправним та нечинним підпункти 1.1, 1.2 пункту 1 рішення Одеської обласної ради від 16.04.2021 року № 137-VIII «Про деякі питання земельних правовідносин» та відкрито провадження в адміністративній справі.

Вказаною ухвалою призначено підготовче засідання в даній адміністративній справі об 11:00 год. 24.11.2021 року.

11.11.2021 року за вх. № 62788/21 від представника відповідача до суду надійшов відзив на позовну заяву разом із додатками, згідно переліку, який у ньому вказано (а.с. 60-74).

У відзиві вказано, що Одеська обласна рада заперечує проти позову у повному обсязі, вважає, що у задоволенні позову необхідно відмовити у зв'язку із його безпідставністю та необґрунтованістю.

З покликанням на фактичні обставини справи у відзиві зазначено, що рішення обласної ради від 16 квітня 2021 року № 137-VIII «Про деякі питання земельних правовідносин» є актом індивідуальної дії, адже: він не встановлює, не змінює, не припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, а лише містить рекомендацію, відповідно до якої виникає можливість на власний розсуд органів місцевого самоврядування вчиняти дії чи приймати рішення; стосується персоніфікованих суб'єктів, а саме сільських, селищних та міських рад, яким надана рекомендація.

Зважаючи на вищевикладене, відповідач просить суд відмовити у задоволенні позовних вимог у повному обсязі.

17.11.2021 року за вх. № 64119/21 заступника керівника Одеської обласної прокуратури до суду надійшла відповідь на відзив разом із додатками, згідно переліку, який у ній вказано.

23.11.2021 року (вх. № ЕП/32750/21) від заступника керівника Одеської обласної прокуратури надійшло клопотання, в якому з метою належної організації представництва інтересів держави та забезпечення участі прокурора у справі, позивач просить надати представнику Одеської обласної прокуратури можливість участі у судовому засіданні по справі 420/19781/21, призначеному на 24.11.2021 на 11:00 год в режимі відеоконференція поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів та програмного забезпечення «EasyCon».

Ухвалою суду від 24.11.2021 року відмовлено у задоволенні клопотання заступника керівника Одеської обласної прокуратури про проведення судового засідання в режимі відеоконференції у справі за позовом першого заступника керівника Одеської обласної прокуратури в інтересах держави в особі Головного управління Держгеокадастру в Одеській області до Одеської обласної ради про визнання протиправним та нечинним підпункти 1.1, 1.2 пункту 1 рішення Одеської обласної ради від 16.04.2021 року № 137-VIII «Про деякі питання земельних правовідносин»

Ухвалою суду від 24.11.2021 року закрито підготовче провадження по справі № 420/19781/21 за позовом заступника керівника Одеської обласної прокуратури в інтересах держави в особі Головного управління Держгеокадастру в Одеській області до Одеської обласної ради про визнання протиправним та нечинним підпункти 1.1, 1.2 пункту 1 рішення Одеської обласної ради від 16.04.2021 року № 137-VIII «Про деякі питання земельних правовідносин» та призначено справу до судового розгляду о 10:30 год. 20.12.2021 року.

У зв'язку з перебуванням судді у нарадчій кімнаті справі № 420/19781/21, судові засідання по справі № 420/19781/21, призначене на 10:30 год. 20.12.2021 року було перенесено на 10:00 год. 11.01.2022 року.

Представник Одеської обласної прокуратури у судовому засіданні 11.01.2022 року підтримав позовні вимоги та просив суд задовольнити позов у повному обсязі.

Представники Головного управління Держгеокадастру в Одеській області та відповідача у судові засідання не з'явилися, про дату, час та місце проведення судового засідання Головне управління Держгеокадастру в Одеській області та Одеська обласна рада були

file:///D:/WinUsers/Kab/Downloads/19781-21 рішення.html

повідомлені належним чином та своєчасно.

Дослідивши матеріали справи, заслухавши вступне слово представника Одеської обласної прокуратури, розглянувши справу в межах заявлених позовних вимог, відзиву, відповіді на відзив, оцінивши докази відповідно до вимог ст.ст. 72-79 КАС України, суд дійшов висновку, що адміністративний позов є таким, що підлягає задоволенню.

Так, судом встановлено, що 16.04.2021 року відповідно до п.21 ч.1 ст.43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст.8 Земельного кодексу України, із метою збільшення надходжень до місцевих бюджетів, Одеською обласною радою прийнято рішення «Про деякі питання земельних правовідносин» № 137-VIII (а.с.18) пунктами 1.1, 1.2 пункту 1, якого вирішено рекомендувати сільським, селищним, міським радам:

- вжити заходів із запобігання рейдерському захопленню земель сільськогосподарського призначення комунальної та державної форм власності, які не зареєстровані у Державному земельному кадастрі і розташовані на їх територіях шляхом укладення у 2021 році короткострокових договорів на використання таких земель (п.1.1).

- встановлювати оплату за використання таких земель з урахуванням середньої вартості користування землями сільськогосподарського призначення на території відповідної сільської, селищної, міської рад.

Відповідно до пояснювальної записки до проекту рішення обласної ради «Про деякі питання земельних правовідносин», у обґрунтування необхідності прийняття спірного рішення зазначено про те, що на території Одеської області нараховується 2591, 8 тис. га земель сільськогосподарського призначення, з яких 637,9 тис. га землі державної форми власності. Головним управлінням Держгеокадастру в Одеській області протягом 2020-2021 років передано 82 територіальним громадам у комунальну власність 15 918 земельних ділянок сільськогосподарського призначення загальною площею 178, 2 га. На даний час в Одеській області налічується 25% земельних ділянок сільськогосподарського призначення комунальної та державної власності, які не зареєстровані у встановленому законодавством порядку.

При цьому, у пояснювальній записці вказано про те, що в Одеській області існує практика за якою суб'єкти підприємницької діяльності користуються земельними ділянками без належно оформлених правостановлюючих документів, що призводить до недотримання доходів у вигляді плати за землю, яка використовується.

Метою вказаного рішення Одеською обласною радою визнано збільшення надходжень до місцевих бюджетів територіальних громад Одеської області та підвищення матеріальної спроможності територіальних громад, шляхом збільшення площі земель сільськогосподарського призначення:

- 1) наповнення місцевих бюджетів територіальних громад додатковими коштами за користування земельними ділянками сільськогосподарського призначення на суму понад 300 млн грн на рік;
- 2) запобігання рейдерським захопленням земель сільськогосподарського призначення, які не зареєстровані у Державному земельному кадастрі;
- 3) підвищення матеріальної спроможності територіальних громад, шляхом збільшення площі земель сільськогосподарського призначення комунальної форми власності за рахунок державних земель;
- 4) приведення плати за користування земельними ділянками в Одеській області у відповідність до середнього показника в Україні.

Позивач, вважаючи протиправними та нечинними підпункти 1.1, 1.2 пункту 1 рішення Одеської обласної ради від 16.04.2021 року №137-VIII «Про деякі питання земельних правовідносин», звернувся до суду з даним позовом.

Спірні правовідносини, що виникли між сторонами, врегульовані, зокрема, але не виключно, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Земельним кодексом України.

Так, відповідно до ст.13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству.

Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

Статтею 14 Конституції України визначено, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави.

Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Відповідно до ч.1 ст.79 Земельного кодексу України земельна ділянка - це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами.

Згідно з ч.1 ст.79-1 Земельного кодексу України формування земельної ділянки полягає у визначенні земельної ділянки як об'єкта цивільних прав. Формування земельної ділянки передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру.

Частиною 2 статті 79-1 Земельного кодексу України визначено, що формування земельних ділянок здійснюється:

у порядку відведення земельних ділянок із земель державної та комунальної власності;

шляхом поділу чи об'єднання раніше сформованих земельних ділянок;

шляхом визначення меж земельних ділянок державної чи комунальної власності за проектами землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, проектами землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб, проектами землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій;

шляхом інвентаризації земель у випадках, передбачених законом;

за проектами землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв).

Відповідно до ч.3 ст. 79-1 Земельного кодексу України сформовані земельні ділянки підлягають державній реєстрації у Державному земельному кадастрі.

Частиною 4 статті 79-1 Земельного кодексу України визначено, що земельна ділянка вважається сформованою з моменту присвоєння їй кадастрового номера.

Частиною 9 статті 79-1 Земельного кодексу України визначено, що земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування (крім випадків суборенди, сервітуту щодо частин земельних ділянок) та державної реєстрації права власності на неї.

Відповідно до ст.1 Закону України «Про державний земельний кадастр» державна реєстрація земельної ділянки - внесення до Державного земельного кадастру передбачених цим Законом відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера, що земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав лише після її належного формування, визначення меж та державної реєстрації. До моменту формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номеру остання не може бути об'єктом будь-яких угод, оскільки не є об'єктом цивільних прав, у зв'язку з чим укладення щодо таких земель короткострокових договорів оренди є неможливим.

З аналізу вищевикладеного, суд погоджується з доводами позивача, що земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав лише після її належного формування, визначення меж та державної реєстрації та що до моменту формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номеру остання не може бути об'єктом будь-яких угод, оскільки не є об'єктом цивільних прав, у зв'язку з чим укладення щодо таких земель короткострокових договорів оренди є неможливим.

Відповідно до ч.ч.1-3 ст.93 Земельного кодексу України право оренди земельної ділянки - це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для провадження підприємницької та іншої діяльності.

Земельні ділянки можуть передаватися в оренду громадянам та юридичним особам України, іноземцям і особам без громадянства, іноземним юридичним особам, міжнародним об'єднанням і організаціям, а також іноземним державам.

Не підлягають передачі в оренду земельні ділянки, штучно створені у межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісгосподарського призначення та природно-заповідного фонду, розташованих у прибережній захисній смузі водних об'єктів, крім випадків, передбачених законом.

Частиною 1 статті 116 Земельного кодексу України визначено, що 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.

Порядок передачі земельних ділянок в оренду визначений статтею 124 Земельного кодексу України.

Так, приписами даної статті визначено, що передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування згідно з їх повноваженнями, визначеними статтею 122 цього Кодексу, чи договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки (у разі продажу права оренди) шляхом укладення договору оренди земельної ділянки чи договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки.

Передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, здійснюється за результатами проведення земельних торгів, крім випадків, встановлених частинами другою, третьою статті 134 цього Кодексу.

Передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у державній або комунальній власності, громадянам, юридичним особам, визначеним частинами другою, третьою статті 134 цього Кодексу, здійснюється в порядку, встановленому статтею 123 цього Кодексу.

Передача в оренду земельних ділянок, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, здійснюється за договором оренди між власником земельної ділянки і орендарем. Підставою для укладення договору оренди може бути цивільно-правовий договір про відчуження права оренди.

Відповідно до ч.1 ст.134 Земельного кодексу України земельні ділянки державної чи комунальної власності або права на них (оренда, суперфіцій, емфітевзис), у тому числі з розташованими на них об'єктами нерухомого майна державної або комунальної власності, підлягають продажу окремими лотами на конкурентних засадах (земельних торгах), крім випадків, встановлених частиною другою цієї статті.

Згідно з ст.125 Земельного кодексу України право власності на земельну ділянку, а також право постійного користування та право оренди земельної ділянки виникають з моменту державної реєстрації цих прав.

Відповідно до ст.126 Земельного кодексу України право власності, користування земельною ділянкою оформлюється відповідно до Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень".

Згідно ст.6 Закону України орендарі набувають права оренди земельної ділянки на підставах і в порядку, передбачених Земельним кодексом України, Цивільним кодексом України, цим та іншими законами України і договором оренди землі.

У разі набуття права оренди земельної ділянки на конкурентних засадах підставою для укладення договору оренди є результати аукціону.

У разі дострокового припинення договору оренди землі за ініціативою орендодавця земельної ділянки (крім дострокового припинення договору оренди у зв'язку з невиконанням орендарем своїх обов'язків), право оренди якої набуто за результатами аукціону, орендодавець відшкодовує орендарю витрати на його набуття у строки, визначені умовами договору та законом, і збитки, які понесе орендар внаслідок дострокового припинення договору оренди, якщо інше не передбачено договором оренди.

Земельна ділянка, обтяжена заставою, може бути передана в оренду в разі згоди заставодержателя.

Право оренди земельної ділянки підлягає державній реєстрації відповідно до закону.

Законом № країни « 1423-IX від 28.04.2021 року, який набрав законної сили 27.05.2021 року розділ X "Перехідні положення" Земельного кодексу України доповнено п.24 відповідно до якого з дня набрання чинності цим пунктом землями комунальної власності територіальних громад вважаються всі землі державної власності, розташовані за межами населених пунктів у межах таких територіальних громад, крім земель:

- а) що використовуються органами державної влади, державними підприємствами, установами, організаціями на праві постійного користування (у тому числі земельних ділянок, що перебувають у постійному користуванні державних лісгосподарських підприємств, та земель водного фонду, що перебувають у постійному користуванні державних водогосподарських підприємств, установ, організацій, Національної академії наук України, національних галузевих академій наук);
- б) оборони;
- в) природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення в межах об'єктів і територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, лісгосподарського призначення;
- г) зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- г) під будівлями, спорудами, іншими об'єктами нерухомого майна державної власності;
- д) під об'єктами інженерної інфраструктури загальнодержавних та міжгосподарських меліоративних систем державної власності;
- е) визначених у наданих до набрання чинності цим пунктом дозволах на розроблення проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, наданих органами виконавчої влади з метою передачі земельних ділянок у постійне користування державним установам природно-заповідного фонду, державним лісгосподарським та водогосподарським підприємствам, установам та організаціям, якщо рішення зазначених органів не прийняті.

Земельні ділянки, що вважаються комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст відповідно до цього пункту і право державної власності на які зареєстроване у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, переходять у комунальну власність з моменту державної реєстрації права комунальної власності на такі земельні ділянки.

Інші земельні ділянки та землі, не сформовані у земельні ділянки, переходять у комунальну власність з дня набрання чинності цим пунктом.

Перехід земельних ділянок із державної власності у комунальну власність згідно з вимогами цього пункту не є підставою для припинення права оренди та інших речових прав, похідних від права власності, на такі земельні ділянки. Внесення змін до договору оренди, суперфіцію, емфітевзису, земельного сервітуту із зазначенням нового органу, що здійснює розпорядження такою земельною ділянкою, не вимагається і здійснюється лише за згодою сторін договору.

З дня набрання чинності цим пунктом до державної реєстрації права комунальної власності на земельні ділянки державної власності, що передаються у комунальну власність територіальних громад, органи виконавчої влади, що здійснювали розпорядження такими земельними ділянками, не мають права здійснювати розпорядження ними.

Таким чином, як вірно вказано позивачем, набуття права оренди земельної ділянки державної або комунальної власності передусе проведення земельних торгів, за результатами яких приймається рішення відповідним органом державної влади або місцевого самоврядування згідно з їх повноваженнями або укладається договір купівлі-продажу права оренди з наступним укладенням договору оренди земельної ділянки.

В той же час, земельні торги можуть проводитися лише щодо сформованих земельних ділянок.

Статтею 206 Земельного кодексу України визначено, що використання землі в Україні є платним. Об'єктом плати за землю є земельна ділянка. Плата за землю справляється відповідно до закону.

Статтею 21 Закону України «Про оренду землі» визначено, що орендна плата за землю - це платіж, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою згідно з договором оренди землі.

Розмір, умови і строки внесення орендної плати за землю встановлюються за згодою сторін у договорі оренди (крім строків внесення орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності, які встановлюються відповідно до Податкового кодексу України).

Обчислення розміру орендної плати за землю здійснюється з урахуванням індексів інфляції, якщо інше не передбачено договором оренди.

У разі визнання у судовому порядку договору оренди землі недійсним отримана орендодавцем орендна плата за фактичний строк оренди землі не повертається.

Згідно з пп.288.5.1, пп.288.5.2 п.288.5 ст.288 Податкового кодексу України розмір орендної плати встановлюється у договорі оренди, але річна сума платежу:

не може бути меншою за розмір земельного податку:

для земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких проведено, - у розмірі не більше 3 відсотків їх нормативної грошової оцінки, для земель загального користування - не більше 1 відсотка їх нормативної грошової оцінки, для сільськогосподарських угідь - не менше 0,3 відсотка та не більше 1 відсотка їх нормативної грошової оцінки;

для земельних ділянок, нормативну грошову оцінку яких не проведено, - у розмірі не більше 5 відсотків нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області, для сільськогосподарських угідь - не менше 0,3 відсотка та не більше 5 відсотків нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по Автономній Республіці Крим або по області;

не може перевищувати 12 відсотків нормативної грошової оцінки.

За положеннями частини 5 статті 5, ч. 1 ст. 13 Закону України "Про оренду земель" для визначення розміру орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності використовується нормативна грошова оцінка.

Відповідно до частин 1 2 статті 15, частини 2 ст. 18 Закону України "Про оренду земель" підставою для проведення оцінки земель (бонітування ґрунтів, економічної оцінки земель та нормативної грошової оцінки земельних ділянок) є рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування. Нормативна грошова оцінка земельних ділянок може проводитися також на підставі договору, який укладається заінтересованими особами в порядку, встановленому законом. Нормативна грошова оцінка земельних ділянок, розташованих у межах населених пунктів незалежно від їх цільового призначення, проводиться не рідше ніж один раз на 5 - 7 років.

Згідно з частинами 1, 2 статті 20, частини 1 статті 23 Закону України "Про оренду земель" за результатами нормативної грошової оцінки земельних ділянок складається технічна документація. Дані про нормативну грошову оцінку окремої земельної ділянки оформляються як витяг з технічної документації з нормативної грошової оцінки земель. Технічна документація з нормативної грошової оцінки земельних ділянок затверджується відповідно сільською, селищною, міською радою. Протягом місяця з дня надходження технічної документації з бонітування ґрунтів, економічної оцінки земель, нормативної грошової оцінки відповідна сільська, селищна, міська рада розглядає та приймає рішення про затвердження або відмову в затвердженні такої технічної документації.

Вирішуючи дану справу, суд враховує правові висновки, викладені у постановах Верховного Суду від 28.01.2019 року у справі № 922/3782/17, від 12.03.2019 року у справі № 916/2948/17 та у постанові Верховного Суду від 09.04.2019 року у справі № 922/652/18, де, між іншим, вказано на те, що нормативна грошова оцінка є основою визначення розміру орендної плати за користування земельними ділянками державної та комунальної власності та правові висновки викладені у постановах Великої Палати Верховного Суду від 23.05.2018 року у справі № 629/4628/16-ц та від 13.02.2019 року у справі № 320/5877/17, за якими обов'язковими для визначення орендної плати є відомості у витягах з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельних ділянок.

Таким чином, для укладення договору оренди земельної ділянки державної та комунальної власності має бути здійснена нормативна грошова оцінка відповідних земельних ділянок.

В той же час, як вже встановлено судом, пунктами 1.1, 1.2 пункту 1, спірного рішення вирішено рекомендувати сільським, селищним, міським радам:

- вжити заходів із запобігання рейдерському захопленню земель сільськогосподарського призначення комунальної та державної форм власності, які не зареєстровані у Державному земельному кадастрі і розташовані на їх території шляхом укладення у 2021 році короткострокових договорів на використання таких земель (п.1.1).

- встановлювати оплату за використання таких земель з урахуванням середньої вартості користування землями сільськогосподарського призначення на території відповідної сільської, селищної, міської рад.

Тобто, незважаючи на імперативний характер приписів чинного законодавства, якими врегульовано процедуру та правові підстави для укладення договорів оренди, зокрема, земель комунальної власності, відповідачем вирішено, що такі договори можуть укладатися щодо несформованих земельних ділянок, реєстрація яких у встановленому законом порядку не здійснена та щодо яких відсутня нормативно-грошова оцінка.

Суд вважає, що відповідач із прийняттям підпунктів 1.1, 1.2 пункту 1 рішення Одеської обласної ради від 16.04.2021 року № 137-VIII «Про деякі питання земельних правовідносин», всупереч вимог чинного законодавства, закріпив право на укладення договорів оренди, які за своїм змістом не містять об'єкта цивільного права та відповідно до яких у орендаря за вказаними договорами відсутня об'єктивна можливість отримати від потенційного орендаря оренду плати у відповідності до ст.288 Податкового кодексу України.

Статтею 19 Конституції України визначено, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

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 та законами України.

Систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до Конституції України визначає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до ст.2 вказаного Закону місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Згідно з п.21 ст.43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин.

Статтею 144 Конституції України визначено, 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 чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Відповідно до ч.10 ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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 чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

З урахуванням вищевикладеного, суд дійшов висновку про наявність підстав для задоволення позову та визнання протиправними та нечинними підпунктів 1.1, 1.2 пункту 1 рішення Одеської обласної ради від 16.04.2021 року №137-VIII «Про деякі питання земельних правовідносин».

Щодо доводів відповідача, що спірне рішення не є нормативно-правовим актом, суд зазначає.

Відповідно до статті 4 КАС України нормативно-правовий акт - акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування; індивідуальний акт - акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийнятий) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк.

Юридична наука визначає, що нормативно-правові акти - це правові акти управління, які встановлюють, змінюють, припиняють (скасовують) правові норми. Нормативно-правові акти містять адміністративно-правові норми, які встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин, розраховані на тривале застосування. Вони встановлюють загальні правила поведінки, норми права, регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях і, як правило, розраховані на довгострокове та багаторазове їх застосування.

Отже, до нормативно-правових актів відносяться прийняті уповноваженими органами акти, які встановлюють, змінюють норми права, носять загальний чи локальний характер, розраховані на невизначене коло осіб та застосовується неодноразово.

Ненормативним (індивідуальним) правовим актам притаманні такі ознаки: а) спрямовуються на врегулювання конкретних (одиночних) актів соціальної поведінки; б) поширюються лише на персонально визначених суб'єктів; в) містять індивідуальні приписи (веління, дозволи), розраховані на врегулювання лише окремої, конкретної життєвої ситуації, тому їх юридична чинність (формальна обов'язковість) вичерпується одноразовою реалізацією; г) не передбачають повторного застосування одних і тих самих юридичних засобів; д) не мають зворотної дії в часі.

Цей висновок узгоджується з правовою позицією, що міститься у постановках Верховного Суду від 21.10.2019 у справі № 522/22780/16-а, від 26.11.2019 у справах № 826/4630/18 та № 183/6195/17, від 11.12.2019 у справі № 369/7296/16-а, від 21.12.2019 у справі № 826/14366/15, від 04.03.2020 № 450/1236/17.

Аналогічна правова позиція щодо визначення поняття нормативно-правового акта викладена у рішеннях Конституційного Суду України від 27.12.2001 №20-рп/2001 у справі про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22.07.1991 (абзац перший пункту 6 мотивувальної частини), від 23.06.1997 № 2-зп у справі про акти органів Верховної Ради України (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини), від 16.04.2009 № 7-рп/2009 у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування (пункт 4 мотивувальної частини).

Враховуючи викладене та оскільки рішення Одеської обласної ради від 16.04.2021 №137-VIII «Про деякі питання земельних правовідносин» розраховане на неодноразове застосування невизначеним колом осіб протягом тривалого часу, тобто укладення у 2021 році сільськими, селищними, міськими радами із суб'єктами господарювання, зокрема юридичними та фізичними особами короткострокових договорів на використання земельних ділянок, а тому, відповідно, є нормативно-правовим актом.

Решта доводів та заперечень сторін висновків суду по суті заявлених позовних вимог не спростовують. Слід зазначити, що згідно практики Європейського суду з прав людини та зокрема, рішення у справі «Серявін та інші проти України» від 10 лютого 2010 року, заява 4909/04, відповідно до п. 58 якого суд повторює, що згідно з його усталеною практикою, яка відображає принцип, пов'язаний з належним здійсненням правосуддя, у рішеннях судів та інших органів з вирішення спорів мають бути належним чином зазначені підстави, на яких вони ґрунтуються.

Хоча пункт 1 статті 6 Конвенції зобов'язує суди обґрунтовувати свої рішення, його не можна тлумачити як такий, що вимагає детальної відповіді на кожен аргумент. Міра, до якої суд має виконати обов'язок щодо обґрунтування рішення, може бути різною в залежності від характеру рішення (рішення у справі «Руїс Торіха проти Іспанії» від 9 грудня 1994 року, серія А, N 303-А, п.29).

Згідно п.41 висновку №11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень обов'язок суддів наводити підстави для своїх рішень не означає необхідності відповідати на кожен аргумент захисту на підтримку кожної підстави захисту.

Оцінюючи правомірність дій та рішень органів владних повноважень, суд керується критеріями, закріпленими у ст.2 КАС України, які певною мірою відображають принципи адміністративної процедури.

Частиною 1 ст.77 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення.

Частиною 2 ст.77 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача.

Згідно із ст. 90 КАС України суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні.

Відповідно до ч.1, ч.5 ст. 242 КАС України рішення суду повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим.

У відповідності до вимог ч.ч. 1, 2, 3 ст. 139 КАС України при задоволенні позову сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, всі судові витрати, які підлягають відшкодуванню або оплаті відповідно до положень цього Кодексу, стягуються за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що виступав відповідачем у справі, або якщо відповідачем у справі виступала його посадова чи службова особа.

При задоволенні позову суб'єкта владних повноважень з відповідача стягуються виключно судові витрати суб'єкта владних повноважень, пов'язані із залученням свідків та проведенням експертиз.

При частковому задоволенні позову судові витрати покладаються на обидві сторони пропорційно до розміру задоволених позовних вимог. При цьому суд не включає до складу судових витрат, які підлягають розподілу між сторонами, витрати суб'єкта владних повноважень на правничу допомогу адвоката та сплату судового збору.

В свою чергу, згідно п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України суб'єкт владних повноважень - орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг.

Позивачем по справі є заступник керівника Одеської обласної прокуратури в інтересах держави в особі Головного управління Держгеокадастру в Одеській області, а тому, він підпадає під визначення суб'єкта владних повноважень згідно п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС України.

Таким чином, при розподілі судових витрат у даній справі підлягають застосуванню правила ч. 2 ст. 139 КАС України та при задоволенні позову з відповідача підлягають стягненню виключно судові витрати, пов'язані із залученням свідків та проведенням експертиз.

Позивачем надано до суду докази понесення витрат лише на сплату судового збору.

З огляду на викладене, оскільки суб'єктом владних повноважень не понесено витрат, пов'язаних із залученням свідків та проведенням експертиз, суд вважає, що судові витрати відшкодуванню не підлягають та підстави для стягнення з відповідача на користь позивача судового збору за подання позову відсутні.

Керуючись ст.ст. 2, 3, 5, 6, 8, 9, 14, 22, 139, 241, 242-246, 250, 255, 295, КАС України, суд,-

В И Р І Ш И В:

Адміністративний позов заступника керівника Одеської обласної прокуратури (вул.Пушкінська, 3, м.Одеса, 65026) в інтересах держави в особі Головного управління Держгеокадастру в Одеській області (вул.Канатна, 83, м.Одеса, 65107, код ЄДРПОУ 39765871) до Одеської обласної ради (пр.-т Шевченка, 4, м.Одеса, 65032, код ЄДРПОУ 25042882) про визнання протиправними та нечинними підпункти 1.1, 1.2 пункту 1 рішення Одеської обласної ради від 16.04.2021 року № 137-VIII «Про деякі питання земельних правовідносин» – задовольнити.

Визнати протиправними та нечинними підпункти 1.1, 1.2 пункту 1 рішення Одеської обласної ради від 16.04.2021 року № 137-VIII «Про деякі питання земельних правовідносин».

Рішення може бути оскаржене в апеляційному порядку шляхом подання до П'ятого апеляційного адміністративного суду апеляційної скарги протягом тридцяти днів з дня складення повного судового рішення.

Рішення суду набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги всіма учасниками справи, якщо апеляційну скаргу не було подано.

У разі подання апеляційної скарги рішення, якщо його не скасовано, набирає законної сили після повернення апеляційної скарги, відмови у відкритті чи закриття апеляційного провадження або прийняття постанови судом апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду.

Повний текст складено 21.01.2022 року.

Суддя

С.М. Корой

s.koroy@adm.od.court.gov.ua

Кому: Канцелярія Обласної Ради <orada_kanc@odessa.gov.ua>;

19781-21 рішення.html; 19781-21 рішення.html.p7s;

Просимо надати підтвердження отримання листа
Вик. секретар судового засідання Перепелиця Є.Ю.