

Конституційний Суд України
м. Київ, вул. Жилянська, б. 14

Васильця Юрія Михайловича,

Відомості про уповноважену особу:
адвокат, Кацика Ірина Юріївна

КОНСТИТУЦІЙНЕ ЗВЕРНЕННЯ

про офіційне тлумачення положень частини 1 статті 116 Земельного кодексу України, пунктів «а», «б» частини 1 статті 12 Земельного кодексу України у системному зв'язку із частиною 2 статті 41 Конституції України, пунктом 7 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності»

Керуючись п. 2 ч.1 ст. 150 Конституції України, п. 4 ч.1 ст. 13, 42, 43 Закону України «Про Конституційний Суд України»,

Просимо Конституційний Суд України:

Надати офіційне тлумачення положень частини 1 статті 116 Земельного кодексу України, пунктів «а», «б» частини 1 статті 12 Земельного кодексу України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 3-4, ст.27) у системному зв'язку із частиною 2 статті 41 Конституції України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, №30, ст.141), пунктом 7 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 36, ст.472) в аспекті того, чи мали право громадяни та юридичні особи набувати право приватної власності на земельні ділянки, які знаходилися в межах населеного пункту, за рішенням сільських, селищних, міських рад до вирішення питання про розмежування земель державної та комунальної власності. А саме:

Частина 1 статті 116 Земельного кодексу України

Громадяни та юридичні особи набувають права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їх повноважень, визначених цим Кодексом, або за результатами аукціону.

Частина 1 статті 12 Земельного кодексу України

До повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить:

- а) розпорядження землями територіальних громад;
- б) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до цього Кодексу.

Частина 2 статті 41 Конституції України

Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом.

Пункт 7 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності»

3 дня набрання чинності цим Законом землі державної та комунальної власності в Україні вважаються розмежованими.

I. Предмет необхідного тлумачення

Частина 1 статті 116 Земельного кодексу України, пункти «а», «б» частини 1 статті 12 Земельного кодексу України у системному зв'язку із частиною 2 статті 41 Конституції України, пунктом 7 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» щодо прав громадян та юридичних осіб набувати у приватну власність земельні ділянки, які знаходилися в межах населеного пункту, за рішенням сільських, селищних, міських рад до вирішення питання про розмежування земель державної та комунальної власності.

II. Обґрунтування необхідності в офіційному тлумаченні

Офіційне тлумачення положень частини 1 статті 116 Земельного кодексу України, пунктів «а», «б» частини 1 статті 12 Земельного кодексу України у системному зв'язку із частиною 2 статті 41 Конституції України, пунктом 7 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» є необхідним внаслідок наявності неоднозначної судової практики щодо застосування наведених норм при розгляді питання правомірності набуття громадянами та юридичними особами права власності на земельні ділянки за рішеннями органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до моменту розмежування земель державної та комунальної власності. Різне тлумачення вказаних положень за однакових юридично значимих обставин призводить до нівелювання принципу непорушності права приватної власності, закріпленого частиною 4 статті 41 Основного Закону.

Так, з прийняттям Конституції України та набранням чинності новим Цивільним Кодексом України введено наступні форми власності: власність народу України, державна власність, комунальна власність, приватна власність. Згідно положень статті 80 Земельного кодексу України від 25.10.2001 року визначалось, що земля могла перебувати в державній, комунальній та приватній власності. Керуючись положеннями глави 2-3 Земельного кодексу України органи місцевого самоврядування та органи державної влади реалізовували свої повноваження у сфері земельних відносин, а громадяни та юридичні особи відповідно до частини 2 статті 41 Конституції України та статті 116 Земельного кодексу України набували земельні ділянки у приватну власність.

Однак, не зважаючи на зміст статей 83 та 84 Земельного кодексу України, що визначали, які землі перебувають у державній чи комунальній власності, тривалий час земельні ділянки не були розмежованими та відповідно не відносились до державної чи комунальної власності. При цьому надання у приватну власність та користування земельних ділянок підпорядковувалось правилам пункту 12 розділу X «Перехідні положення», статтям 173, 174 Земельного кодексу України.

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» пункт 12 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України втратив чинність.

Як вбачається із пункту 7 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування

земель державної та комунальної власності» землі державної та комунальної власності в Україні вважаються розмежованими з дня набрання чинності цим Законом.

Між тим, внаслідок відсутності фактичного розмежування земель до 1 січня 2013 року, вирішуючи земельні спори та перевіряючи законність рішень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо розпорядження земельними ділянками та передачі їх у власність юридичним чи фізичним особам, суди або враховують межі адміністративно-територіальних одиниць або самостійно визначають форму власності земельної ділянки.

Зокрема, *в одному випадку*, виходячи із розташування земельних ділянок в межах чи за межами населених пунктів, суди вказують на те, що розпоряджатися такими ділянками мали право сільські, селищні, міські ради або органи виконавчої влади відповідно.

Серед таких рішень виділимо:

- Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 12.06.2013 року у справі №6-514св13
- Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17.04.2013 року у справі №6-50545св12
- Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 04.12.2012 року у справі №6-33716св12
- Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 25.12.2013 року у справі №6-36873св13
- Ухвала Верховного Суду України від 03.11.2010 року у справі №6-7415св10
- Постанова Верховного Суду України від 22.05.2013 року у справі №6-33цс13

Так, в ухвалі від 12.06.2013 року у справі №6-514св13 та ухвалі від 17.04.2013 року у справі №6-50545св12 Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ зазначив, що право власності на землю набувається та реалізується на підставі Конституції України, Земельного кодексу України, а також інших законів, що видаються відповідно до них. На думку суду, *«здійснюючи розпорядження землями відповідно до їх компетенції, а також захист, контроль користування та інші повноваження – місцеві ради здійснюють не повноваження власника таких земель, оскільки правовий статус і власник таких земель не встановлений, а здійснюють повноваження держави з розпорядження та охорони земель України як національного багатства»*. Водночас, статтею 116 Земельного кодексу України визначено правові підстави набуття громадянами і юридичними особами права власності та права користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності. Такими підставами є рішення органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

В ухвалі від 04.12.2012 року у справі №6-33716св12 та ухвалі від 25.12.2013 року у справі №6-36873св13 Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, проаналізувавши положення статті 116 Земельного кодексу України, з огляду на наявність рішення про затвердження меж районів м. Севастополя вказав, що розпорядження земельними ділянками, що знаходяться в межах міста, до розмежування земель державної і комунальної власності здійснюється Севастопольською міською радою.

Як вбачається із ухвали від 03 листопада 2010 року у справі №6-7415св10, Верховний Суду України дійшов висновку, що оскільки спірна земельна ділянка знаходилась поза межами населеного пункту, що підтверджено міською радою та документацією із землеустрою, до розмежування земель державної та комунальної власності договір оренди мала право укладати лише районна державна адміністрація.

У постанові від 22.05.2013 року у справі №6-33цс13 Верховний Суд України врахував межі міста Севастополя та зазначив, що повноваження щодо розпорядження спірною земельною ділянкою до розмежування земель державної та комунальної

власності здійснюються Севастопольською міською радою, а не Севастопольською міською державною адміністрацією.

В іншому випадку суди внаслідок неоднозначного розуміння вищенаведених правових норм дотримувалися діаметрально протилежної позиції та зосередилися на самостійному визначенні форми власності, у якій перебували земельні ділянки, що передавалися громадянам та юридичним особам, не враховуючи відсутність фактичного розмежування земель та межі адміністративно-територіальних одиниць.

До таких рішень відносяться, зокрема:

- Рішення Апеляційного суду Київської області від 11.12.2014 року у справі №22-ц/780/6753/14

- Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 05.03.2015 року у справі №6-48114св14

- Постанова Верховного Суду України від 28.01.2014 року у справі №21-459а13.

Зокрема, рішенням від 11.12.2014 року у справі №22-ц/780/6753/14 Апеляційний суд Київської області, не зважаючи на знаходження земельних ділянок в межах с. Софіївська Борщагівка, відніс земельні ділянки до земель державної власності та визнав протиправною передачу ділянок громадянам за рішенням сільської ради.

Ухвалою Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 05.03.2015 року у справі №6-48114св14 рішення Апеляційного суду Київської області від 11.12.2014 року у справі №22-ц/780/6753/14 залишено без змін. При цьому, як наголошує суд касаційної інстанції, *«рішення Київської обласної ради «Про встановлення меж окремих населених пунктів Київської області» не спростовує законності та обґрунтованості рішення апеляційного суду»*.

Більше того, у постанові від 28.01.2014 року у справі №21-459а13 Верховний Суд України дійшов висновку, що земельні ділянки, які знаходились в межах населеного пункту с. Софіївська Борщагівка, відносилися до земель державної власності.

Однаковими юридично значимими обставинами при розгляді зазначених справ є:

- Наявність рішення органу місцевого самоврядування або органу виконавчої влади про передачу земельних ділянок у власність громадян чи юридичних осіб;

- Звернення заінтересованої особи до суду з позовом про визнання недійсним такого рішення, його скасування та витребування земельної ділянки з незаконного володіння;

- Прийняття судами різних судових рішень із застосуванням одних і тих самих норм законодавства України.

Наведений неоднозначний підхід судів України до застосування положень законодавства вказує на необхідність їх офіційного тлумачення Конституційним Судом України. Адже у ситуації, що склалася внаслідок формування суперечливої судової практики, громадяни та юридичні особи, дотримуючись вимог закону та реалізуючи право на набуття приватної власності, передбачене частиною 2 статті 41 Конституції України, згодом позбавляються такої власності. В свою чергу, це призводить до нівелювання вимог частини 4 статті 41 Конституції України, згідно якої ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним.

Відповідно до частини першої статті 8 Основного Закону в Україні визнається й діє принцип верховенства права. Складовою верховенства права є принцип правової визначеності, основу якого утворює ідея передбачуваності очікування суб'єктом відносин визначених правових наслідків (правового результату) своєї поведінки, яка відповідає наявним у суспільстві нормативним приписам. Із цього приводу Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував на тому, що принцип правової визначеності вимагає ясності й однозначності правової норми та забезпечення того, щоб ситуації й правовідносини залишались передбачуваними. Громадяни мають бути впевненими у своїх законних очікуваннях, що набуте ними на підставі чинного законодавства право, його зміст та обсяг буде ними реалізовано (правові позиції

Конституційного Суду України в таких рішеннях: від 22 вересня 2005 року №5-рп/2005, від 29 червня 2010 року №17-рп/2010, від 22 грудня 2010 року №23-рп/2010, від 11 жовтня 2011 року №10-рп/2011).

Гарантовані статтею 41 Конституції України право приватної власності та можливість його набуття у порядку, передбаченому законом, системно пов'язані, зокрема, із частиною 2 статті 22 Основного Закону, якою окремо наголошено, що конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані.

Аналіз прецедентної практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) дає підстави для формування позиції, що при вирішенні питань щодо порушення державами-учасницями Ради Європи положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї велика увага акцентується на дотриманні державою принципу «правомірних або законних очікувань» та захист прав людини через призму його принципу. Зокрема, у справі «Федоренко проти України» ЄСПЛ констатував, що відповідно до прецедентного права органів, які діють на підставі Конвенції, право власності може бути «існуючим майном» або коштами, включаючи позови, для задоволення яких позивач може обґрунтовувати їх принаймні «виправданими очікуваннями» щодо отримання можливості ефективного використання права власності (пункт 21 Рішення ЄСПЛ у справі «Федоренко проти України»).

Варто зазначити і про статтю 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка підлягає застосуванню для захисту «правомірних (законних) очікувань» щодо певного стану речей (у майбутньому), оскільки їх можна вважати складовою частиною власності. Правомірні очікування виникають в особи, якщо вона дотримала всіх вимог законодавства для отримання відповідного рішення уповноваженого органу, а тому мала всі підстави вважати таке рішення дійсним і розраховувати на певний стан речей. У свою чергу, умовою наявності «правомірних очікувань» у розумінні практики ЄСПЛ є достатні законні підстави. Інакше кажучи, «правомірні (законні) очікування» - очікування можливості здійснення певного права як прямо гарантованого, так і опосередкованого, у разі якщо особа прямо не виключена з кола осіб, які є носіями відповідного права. Виходячи зі змісту пунктів 32-35 рішення Європейського суду з прав людини «Стретч проти Сполученого Королівства» від 24 червня 2003 року майном у значенні статті 1 Протоколу 1 до Конвенції вважається законне та обґрунтоване очікування набути майно або майнове право за договором, укладеним з органом публічної влади.

Крім того, практикою ЄСПЛ сформовано підхід щодо розуміння правової визначеності як засадничої складової принципу верховенства права, закріпленого в статті 8 Конституції України. Зокрема, у Рішенні ЄСПЛ від 28 листопада 1999 року у справі «Брумареску проти Румунії» зазначено, що принцип правової визначеності є складовою верховенства права (пункт 61). Тобто закон має бути доступним та передбачуваним, вираженим з достатньою точністю, щоб дати змогу особі в разі необхідності регулювати його положеннями свою поведінку.

Таким чином, згідно частини 2 статті 41 Конституції України та частини 1 статті 116 Земельного кодексу України громадяни та юридичні особи, набуваючи земельні ділянки у приватну власність за рішеннями органів державної влади чи місцевого самоврядування, мали «правомірні очікування» щодо подальшої можливості ефективного використання свого права власності та поклалися на принципи точності, ясності, недвозначності та передбачуваності правової норми.

Враховуючи вищевикладене, саме з метою забезпечення реалізації та захисту конституційних прав громадян і юридичних осіб, враховуючи актуальність цього звернення у контексті неоднозначної інтерпретації судовими органами положень чинного законодавства України, ухвалення протилежних рішень при однакових юридично значимих обставинах, необхідно надати офіційне тлумачення положень частини 1 статті 116 Земельного кодексу України, пунктів «а», «б» частини 1 статті 12 Земельного кодексу

України у системному зв'язку із частиною 2 статті 41 Конституції України, пунктом 7 розділу II «Прикінцеві і перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності».

Додатки у 3 – х екземплярах:

- 1) Конституція України від 28 червня 1996 року №254к/96-ВР (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, №30, ст.141) (витяг на 1 арк.)
- 2) Земельний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, № 3-4, ст.27) (витяги на 2 арк.)
- 3) Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 36, ст.472) (витяг на 1 арк.)
- 4) Копія Ухвали Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 12.06.2013 у справі №6-514св13 (роздруківка з інтернет-ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень, № рішення 31874397).
- 5) Копія Ухвали Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17.04.2013 у справі №6-50545св12 (роздруківка з інтернет-ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень, № рішення 30865408).
- 6) Копія Ухвали Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 04.12.2012 у справі №6-33716св12 (роздруківка з інтернет-ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень, № рішення 28575731).
- 7) Копія Ухвали Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 25.12.2013 у справі №6-36873св13 (роздруківка з інтернет-ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень, № рішення 36471949).
- 8) Копія Ухвали Верховного Суду України від 03.11.2010 у справі №6-7415св10 (роздруківка з інтернет-ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень, № рішення 12253228).
- 9) Копія Постанови Верховного Суду України від 22.05.2013 у справі №6-33цс13 (роздруківка з інтернет-ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень, № рішення 31530445).
- 10) Копія Рішення Апеляційного суду Київської області від 22.05.2014 року у справі №22п-780/2557/2014 *(не відноситься до справи, не можна во розширити)* *Жаунак І.К.*
- 11) Копія Ухвали Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 15.10.2014 року у справі №6-24193св14 *(не відноситься до справи)*
- 12) Копія Рішення Апеляційного суду Київської області від 11.12.2014 року у справі №22-п/780/6753/14. *[Підпис]*
- 13) Копія Ухвали Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 05.03.2015 року у справі №6-48114св14.
- 14) Копія Постанови Верховного Суду України від 28.01.2014 року у справі №21-459а13 (роздруківка з інтернет-ресурсу Єдиного державного реєстру судових рішень, № рішення 37908414)
- 15) Рішення Європейського суду з прав людини від 01.06.2006 року у справі «Федоренко проти України» (витяг).
- 16) Рішення Європейського суду з прав людини від 28.11.1999 року у справі «Брумареску проти Румунії» (витяг).
- 17) Рішення Європейського суду з прав людини від 24.06.2003 року у справі «Стретч проти Сполученого Королівства».
- 18) Копія науково-експертного висновку від 10.07.2014 року.
- 19) Оригінал договору про надання правової допомоги.

*З повагою,
Василюк Ю.М.*

28.04.2016 р.