

ВЕРХОВНИЙ СУД УКРАЇНИ*01043, м. Київ, вул. П. Орлика, буд. 4-а.*

Судді Шицькому І.Б.

Завідувачу секретаріату Пленуму
Верховного Суду України, зборів суддів
та Науково-консультативної ради при
Верховному Суді України
Кучеру Ю.І.

Справа № 13/17/5022-675/2012

За заявою Приватного підприємства
«Галицькі аграрні інвестиції»

НАУКОВИЙ ВИСНОВОК

На адресу професора О. П. Подцерковного надійшов лист Завідувача секретаріату Пленуму Верховного Суду України, зборів суддів та Науково-консультативної ради при Верховному Суді України від 28.04.2014 р. за № 226-1006/0/8-14 із дорученням підготувати науковий висновок щодо норм матеріального права, які неоднаково застосовані Вищим господарським судом України у подібних правовідносинах.

Заявник – Приватне підприємство «Галицькі аграрні інвестиції» - звертає увагу на різне застосування Вищим господарським судом України норм матеріального права, що містяться у ст.124 Земельного кодексу України із посиланням на постанови Вищого господарського суду України від 04.04.2012 р. у справі №5023/7398/11, від 20.11.2012 р. у справі №5009/2217/12, від 22.10.2013 р. у справі №5017/3704/2012.

Як вбачається зі змісту оскаржуваної постанови від 13.11.2013 року у справі № 13/17/5022-675/2012 Вищий господарський суд України погодився з висновками судів попередніх інстанцій щодо наявності правових підстав для задоволення позову про визнання недійсним договору оренди земельної ділянки та зобов'язання повернути земельну ділянку з огляду на те, що **сільська рада рішенням скасувала своє попереднє рішення, на підставі якого було укладено спірний договір оренди, що свідчить про порушення процедури, передбаченої ст. 124 Земельного кодексу України** та є підставою для визнання спірного договору недійсним.

Водночас, Вищий господарський суд України, приймаючи Постанову від 04.04.2012 р. у справі №5023/7398/11, на яку посилається заявник, та вирішуючи спір у подібних правовідносинах, скасував рішення судів попередніх інстанцій, дійшовши протилежного правового висновку про відмову в задоволенні позову про визнання недійсним договору оренди землі. При цьому, суд касаційної інстанції виходив з того, що встановлення судами попередніх інстанцій обставин щодо скасування адміністрацією власного розпорядження, на підставі якого вже укладено спірний договір оренди земельної ділянки, не є достатньою підставою для визнання такого договору недійсним за відсутності встановлення обставин

визнання вказаного розпорядження недійсним (незаконним) у судовому порядку, які сторонами в даній справі не доводилися.

Аналогічні правові висновки викладені і в постановках Вищого господарського суду України від 20.11.2012 р. у справі №5009/2217/12 та від 22.10.2013 р. у справі №5017/3704/2012

У Постанові від 20.11.2012 р. у справі №5009/2217/12 суд касаційної інстанції, скасовуючи рішення судів попередніх інстанцій та приймаючи нове рішення про відмову в задоволенні позову про визнання недійсним договору оренди землі та зобов'язання відповідача повернути земельну ділянку, дійшов до висновку, що без визнання недійсним та скасування рішення міської ради про надання в оренду земельної ділянки, висновки судів попередніх інстанцій щодо визнання недійсним укладеного на виконання рішення спірного договору оренди земельної ділянки є передчасними.

У Постанові від 22.10.2013 р. у справі №5017/3704/2012 суд касаційної інстанції погодився із висновками судів попередніх інстанцій щодо відмови у задоволенні позову про визнання недійсним та скасування договору оренди землі та зобов'язання відповідачів повернути земельну ділянку з огляду на те, що договір оренди укладається на виконання рішення органу місцевого самоврядування чи виконавчої влади, і без скасування таких рішень у встановленому законом порядку відсутні правові підстави для визнання відповідних договорів недійсними.

Дослідивши з наукової точки зору обставини справ №13/17/5022-675/2012, №5023/7398/11, №5009/2217/12, №5017/3704/2012, проаналізувавши відповідну нормативно-правову базу, та розглянувши практику вирішення спорів в аналогічних правовідносинах, **доходимо висновку про наступне.**

Згідно до ч. 1 ст. 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.

Ч. 2 ст. 16 Закону України «Про оренду землі» встановлює, що укладення договору оренди земельної ділянки із земель державної або комунальної власності здійснюється на підставі рішення відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування - орендодавця, прийнятого у порядку, передбаченому Земельним кодексом України, або за результатами аукціону.

Ч. 1 ст. 124 Земельного кодексу України закріплює положення, 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. Відповідно до ч. 2 зазначеної статті 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.

Отже, в Земельному кодексі України і в Законі України «Про оренду землі» встановлено, що передача земельних ділянок в оренду здійснюється у два способи: лише на підставі рішення відповідного органу або на підставі рішення та при наявності аукціону. *Рішення відповідного органу виконавчої влади або органу*

місцевого самоврядування достатньо у випадках, передбачених ч. 2 і 3 ст. 134 Земельного кодексу України. У всіх інших випадках необхідно проводити аукціон.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України 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.

Відповідно до ч. 4 ст. 11 Цивільного кодексу України у випадках, встановлених актами цивільного законодавства, цивільні права та обов'язки виникають безпосередньо з актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування.

В аналізованій справі Мечишівська сільська рада як орган місцевого самоврядування, приймаючи своє рішення і передаючи в оренду земельну ділянку без проведення аукціону, діяла поза меж наданих їй законодавством повноважень. Спосіб здійснення повноважень щодо укладення договору оренди землі було також обрано невірною.

Ч. 1 ст. 215 Цивільного кодексу України встановлено, що підставою недійсності правочину є недодержання в момент вчинення правочину стороною (сторонами) вимог, які встановлені частинами першою - третьою, п'ятою та шостою статті 203 цього Кодексу. Зокрема, це вимога щодо наявності необхідного обсягу цивільної дієздатності.

Відповідно до ч. 1 ст. 207 Господарського кодексу України господарське зобов'язання, що укладено учасниками господарських відносин з порушенням хоча б одним з них господарської компетенції (спеціальної правосуб'єктності), може бути на вимогу однієї із сторін, або відповідного органу державної влади визнано судом недійсним повністю або в частині.

Укладання договору оренди земельної ділянки без додержання усіх передбачених законом процедур, саме й слід розглядати як порушення уповноваженою особою господарської компетенції (спеціальної правосуб'єктності). Відповідно до ч. 3 ст. 92 ЦК України орган або особа, яка відповідно до установчих документів юридичної особи чи закону виступає від її імені, зобов'язана діяти в інтересах юридичної особи, добросовісно і розумно та не перевищувати своїх повноважень.

Укладання договору оренди землі лише за умови попереднього проведення аукціону є законним обмеженням господарської компетенції органа місцевого самоврядування. Адже в Земельному кодексі України міститься вичерпний перелік випадків, коли проведення аукціону не є обов'язковим. Оскільки жоден із таких випадків не відповідає меті взяття в оренду земельної ділянки в аналізованій справі, вбачається, що орган місцевого самоврядування, прийнявши рішення про передачу земельної ділянки в оренду і уклавши відповідний договір без проведення аукціону, перевищив обсяг своєї господарської компетенції (перевищив повноваження), закріплені за ним в законодавстві.

Пленум Вищого господарського суду України в п. 3.7 Постанови 29.05.2013 № 11 «Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними» зазначив, що необхідною умовою для визнання господарського договору недійсним як такого, що завідомо суперечить інтересам держави і суспільства, є наявність наміру хоча б у однієї з сторін щодо настання відповідних наслідків. До господарських договорів, що підпадають під ознаки відповідної норми, слід відносити ті, що посягають на суспільні, економічні та соціальні

основи держави і суспільства і спрямовані, зокрема, на незаконне заволодіння, користування, розпорядження (в тому числі відчуження) об'єктами права власності українського народу - землею як основним національним багатством. Для прийняття рішення зі спору необхідно встановлювати, у чому конкретно полягала завідомо суперечна інтересам держави і суспільства мета укладення господарського договору, якою із сторін і в якій мірі виконано зобов'язання, а також наявність наміру у кожної із сторін. *Наявність такого наміру у сторін (сторони) означає, що вони (вона), виходячи з обставин справи, усвідомлювали або повинні були усвідомлювати протиправність укладуваного договору і суперечність його мети інтересам держави і суспільства та прагнули або свідомо допускали настання протиправних наслідків.* Намір юридичної особи визначається як намір тієї посадової або іншої фізичної особи, яка підписала договір, маючи на це належні повноваження. За відсутності останніх наявність наміру у юридичної особи не може вважатися встановленою.

В аналізованому випадку обидві сторони договору оренди землі знали та усвідомлювали або повинні були усвідомлювати відповідні вимоги Земельного кодексу України.

Видається, що такий стан речей свідчить про наявність у сторін наміру щодо порушення встановленого законодавством порядку укладання договору оренди землі, на підставі якого відбулося незаконне користування земельною ділянкою разом із незаконним обмеження інших осіб на користування нею.

Відсутність закону, яким було б встановлено порядок здійснення аукціону, не є підставою для передачі землі в оренду без здійснення аукціону.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про оренду землі» у разі набуття права оренди земельної ділянки на конкурентних засадах підставою для укладення договору оренди є результати аукціону.

Конституційний суд України в своєму Рішенні від 16.04.2009 р. №7-рп/2009 зазначив, що органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є "гарантією стабільності суспільних відносин" між органами місцевого самоврядування і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього рішення, що узгоджується з правовою позицією, викладеною в абзаці другому пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року № 1-зп у справі щодо несумісності депутатського мандата. Ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання.

Прийняте органом місцевого самоврядування рішення щодо погодження передачі земельної ділянки і укладання договору оренди земельної ділянки є актом одноразового застосування, що пов'язаний з реалізацією суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів орендаря. Безпосереднім свідченням наявності зазначених прав та інтересів є укладений договір оренди, реєстрацію якого проведено у встановленому законодавством порядку.

Орган місцевого самоврядування не може змінити чи скасувати своє попереднє рішення, якщо таке рішення є актом одноразового застосування, а відповідно до приписів цього рішення було укладено договір оренди земельної ділянки, і орендатор заперечує проти його зміни чи скасування..

Водночас рішення органу місцевого самоврядування щодо зміни, скасування, визнання нечинним тощо свого попереднього акту ненормативного характеру є законним і дійсним до встановлення протилежного факту судом.

В аналізованій справі судом касаційної інстанції не було враховано, що рішення Мечишівської сільської ради щодо скасування свого рішення, на підставі якого було укладено оскаржуваний договір оренди земельної ділянки, було визнано судом недійсним з моменту прийняття (справа №7/62/5022-840/2012). Таким чином, діючим залишалось первісне рішення органу місцевого самоврядування щодо погодження та передачі в оренду земельної ділянки.

Аналіз наведених норм свідчить про те, що визначальним у правовідносинах із надання земельної ділянки в оренду є волевиявлення власника землі або особи, яка нею розпоряджається від його імені, здійснене у формі відповідного рішення, яке в подальшому реалізується шляхом оформлення договору оренди, укладеного на підставі відповідного рішення в порядку, передбаченому законодавством.

Втім, дійсність чи недійсність договору оренди не може залежати лише від дійсності / недійсності акту органу місцевого самоврядування, на підставі якого уповноваженим представником органу було укладено договір оренди із орендарем. Іншими словами, невідповідність договору оренди, його змісту, порядку його укладення, господарської компетенції та цивільної правоздатності сторін договору вимогам законодавства є прямою підставою для визнання договору недійсним.

Крім того має бути враховано, що відповідно до частини 2 ст. 4 Господарського процесуального кодексу України господарський суд не застосовує акти державних та інших органів, якщо ці акти не відповідають законодавству України. Таким чином, обов'язковою підставою визнання недійсним правочину, укладеного органом місцевого самоврядування на підставі певного акту, не може визнаватися визнання незаконним цього акту, якщо цей акт суперечить закону. Останній не підлягає застосуванню при вирішенні спору. Відмова господарських судів у задоволенні позовних вимог на підставі посилання на невирішення питання про недійсність певного акту органу місцевого самоврядування, таким чином, є нічим іншим, як прихованою відмовою від правосуддя, що суперечить положенням ст. 55 Конституції України про право на судовий захист.

Звернення з вимогою про визнання незаконним (нечинним) акту органу місцевого самоврядування є правом, а не обов'язком особи. Разом із тим судові органи мають застосовувати акти вищої юридичної сили, не враховуючи незаконні положення підзаконного акту.

В аналізованому випадку орган місцевого самоврядування, укладаючи договір оренди земельної ділянки без проведення аукціону, вийшов за межі наданої йому законодавством компетенції. Крім того, наявність наміру сторін договору щодо виходу за межі закону призвело до незаконного користування землею. Це свідчить також про суперечність мети договору оренди інтересам держави і суспільства (ч. 3 ст. 228 ЦК, ст. 207 ГК). Це додатково підтверджує можливість визнання договору оренди недійсним у судовому порядку і не ставить це в

залежність від розгляду спору про недійсність (незаконність) акта органу місцевого самоврядування.

Узагальнюючий висновок.

Договір оренди землі підлягає укладанню після проведення аукціону, крім випадків, встановлених законодавством. Порушення цих вимог закону є порушенням органом місцевого самоврядування господарської компетенції (спеціальної правосуб'єктності) під час укладання договору оренди землі.

Договір оренди землі може бути визнано недійсним на підставі порушення органом місцевого самоврядування обсягу його господарської компетенції (спеціальної правосуб'єктності) під час укладання договору оренди землі на підставі статей 207 ГК, статей 92, 203,215 ЦК. Відсутність преюдиціального судового рішення про визнання незаконним (недійсним) акту органу місцевого самоврядування, який слугував підставою для укладання оскаржуваного договору оренди землі, не впливає на можливість визнання правочину недійсним. Втім, встановлена під час судового розгляду суперечність такого акту закону дозволяє вирішити питання про недійсність договору, укладеного на його підставі.

Висновок обговорено та затверджено за матеріалами, підготовленими О.П. Подцерковним та Д.Ю.Сіюшовим 21.05.2014 р.

**Доктор юридичних наук, професор,
чл.-кор. НАПрН України**

О.П. Подцерковний