

## Судові спори у сфері визнання протиправними та скасування містобудівних умов та обмежень

Багряк Ю. А.<sup>1</sup>

Опубліковано	Секція	УДК
17.07.2023	Право	342.9

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.8146948>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

**Анотація.** У даній статті досліджується питання судових спорів, пов'язаних із визнанням протиправними та скасуванням містобудівних умов та обмежень. Проаналізовано актуальні проблеми, що виникають у сфері містобудівних регуляцій, та зосередженося на судових процедурах, які забезпечують можливість оскарження неправомірних умов та обмежень.

Під час проведення дослідження судових спорів у цій області, зокрема з урахуванням розвитку міського середовища та захисту прав забудовників, особлива увага приділяється значенню судових рішень у справах, що стосуються визнання протиправними містобудівних умов та обмежень. Також розглядаються важливі правові прецеденти, які встановлюють стандарти розгляду таких справ.

Судові спори, пов'язані з містобудівними умовами та обмеженнями, стають актуальними у зв'язку з необхідністю забезпечення гармонійного розвитку міст і захисту прав тих, хто займається будівництвом. Забудовники, виконавці та інші зацікавлені сторони можуть звертатися до суду для оскарження неправомірних умов і обмежень, накладених органами місцевого самоврядування або іншими компетентними органами.

Вирішення судових спорів у цій сфері має велике значення для розвитку міського середовища. Судові рішення, які визнають містобудівні умови та обмеження протиправними, можуть впливати на перспективи розвитку міст та сприяти створенню сприятливих умов для будівництва. Крім того, такі рішення можуть послужити правовим прецедентом для майбутніх судових справ, спрямованих на забезпечення справедливих та належних містобудівних умов.

Аналізуючи процедури оскарження неправомірних містобудівних умов та обмежень, необхідно звернути увагу на вимоги щодо доказової бази та правової аргументації. Успішні судові процедури вимагають наявності достатньої кількості доказів, які підтверджують неправомірність накладених умов та обмежень, а також здатності їх правильно та переконливо інтерпретувати згідно з чинним законодавством.

Загалом, стаття пропонує огляд судових спорів у сфері містобудівних умов та обмежень, аналізує процедури оскарження неправомірних умов та обмежень та підкреслює важливість судових рішень для розвитку міського середовища.

<sup>1</sup> Магістр права, Львівський національний університет ім. І. Франка; Помічник судді Західного апеляційного господарського суду (ЗАГС) м. Львів, Україна <https://orcid.org/0009-0003-8691-374X>

Дослідження цих питань сприятиме вдосконаленню механізмів містобудівних регуляцій та забезпеченню правової захищеності учасників будівельного процесу.

**Ключові слова:** постанова суду, правова позиція, рішення місцевої ради, оскарження, нормативно-правовий акт.

### **Appeal of local council legal acts: analysis of judicial practice**

**Annotation.** This article examines the issue of judicial disputes related to the recognition and cancellation of urban planning conditions and restrictions. It analyzes the current problems that arise in the field of urban planning regulations and focuses on the judicial procedures that provide the possibility to challenge unlawful conditions and restrictions.

During the research of these judicial disputes, particularly considering urban development and protection of developers' rights, special attention is given to the significance of court decisions in cases concerning the recognition of unlawful urban planning conditions and restrictions. The article also examines important legal precedents that establish standards for the consideration of such cases.

Disputes related to urban planning conditions and restrictions become relevant due to the need to ensure the harmonious development of cities and the protection of the rights of those involved in construction. Developers, contractors, and other interested parties may turn to the court to challenge unlawful conditions and restrictions imposed by local authorities or other competent bodies.

The resolution of judicial disputes in this field is of great importance for urban development. Court decisions that recognize urban planning conditions and restrictions as unlawful can influence the prospects of city development and contribute to creating favorable conditions for construction. Moreover, such decisions can serve as legal precedents for future court cases aimed at ensuring fair and proper urban planning conditions.

When analyzing the procedures for challenging unlawful urban planning conditions and restrictions, attention must be paid to the requirements regarding evidentiary basis and legal argumentation. Successful judicial proceedings require the presence of sufficient evidence that substantiates the unlawfulness of imposed conditions and restrictions, as well as the ability to interpret them correctly and convincingly in accordance with applicable legislation.

In summary, the article provides an overview of judicial disputes in the field of urban planning conditions and restrictions, analyzes the procedures for challenging unlawful conditions and restrictions, and emphasizes the importance of court decisions for urban development. Researching these issues will contribute to improving the mechanisms of urban planning regulations and ensuring the legal protection of participants in the construction process.

**Keywords:** court decision, legal position, local council decision, appeal, regulatory legal act.

### **Вступ**

Проблема судових спорів у сфері визнання протиправними та скасування містобудівних умов та обмежень має значний вплив на сучасне містобудівне законодавство. Ця проблема виникає у зв'язку з важливими науковими та практичними завданнями, пов'язаними з розробкою ефективних механізмів захисту прав власників майна та забезпечення сталого розвитку населених пунктів.

Останні дослідження та публікації у сфері містобудівного права ставлять перед собою завдання розгляду судових спорів, пов'язаних зі скасуванням містобудівних умов та обмежень, а також визначення ефективних механізмів захисту прав та

інтересів сторін. Автор даної статті глибоко опирається на ці дослідження та публікації, зокрема на аналіз судової практики, наукових теорій та законодавчих актів, що сприяє створенню науково обґрунтованого підходу до розв'язання даної проблеми.

Проте, серед невіршених раніше частин загальної проблеми, особливої уваги заслуговує дослідження судових спорів, пов'язаних з визнанням протиправними та скасуванням містобудівних умов та обмежень. Виявлення ефективних правових інструментів та практичних рішень для вирішення таких ситуацій є важливою задачею, яка потребує подальшого дослідження та розробки.

*Метою цієї статті* є дослідження судових спорів у сфері визнання протиправними та скасування містобудівних умов та обмежень з метою з'ясування поточного стану розвитку цієї проблеми та виявлення невіршених аспектів. На основі аналізу останніх досліджень та публікацій стаття має на меті розкрити причини виникнення таких спорів, проаналізувати судову практику, визначити ключові проблеми та недоліки існуючого законодавства, а також запропонувати можливі шляхи вдосконалення правових механізмів для ефективного врегулювання ситуацій, пов'язаних з містобудівними умовами та обмеженнями. Основна мета статті полягає у наданні науково обґрунтованої інформації та рекомендацій, які можуть бути корисними для науковців, юристів, містобудівних органів та всіх зацікавлених сторін, що працюють у галузі містобудівного права.

### **Результати**

Аналізуючи судову практику щодо визнання протиправними та скасування містобудівних умов та обмежень хотілося б звернути увагу на практику Верховного Суду (далі – ВС), оскільки його висновки мають бути враховані судами перших двох інстанцій, а саме тому мають прямий вплив на подальшу судову практику.

Варту уваги правову позицію ВС виснував у постанові від 11 січня 2022 року у справі №826/6833/17. Дана справа стосувалася перевірки проекту будівництва на відповідність законодавству, містобудівним умовам та обмеженням забудови земельної ділянки. ВС скасував постанову суду апеляційної інстанції, залишивши в силі рішення першої інстанції зазначивши наступне: "Проектування об'єктів включає: пошук архітектурного рішення; отримання замовником або проектувальником вихідних даних; розроблення проектної документації; погодження і проведення експертизи проектної документації у визначених законом випадках; передача матеріалів стадій проект та робоча документація замовнику генеральним проектувальником; затвердження проекту замовником. Право замовника затверджувати проект може бути реалізовано лише після проведення експертизи проекту та за умови, якщо проект не суперечить законодавству, містобудівним умовам та обмеженням забудови земельної ділянки. При цьому метою проведення експертизи проектів будівництва є визначення якості проектних рішень шляхом виявлення відхилень від вимог до міцності, надійності та довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення, у тому числі до доступності осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення, санітарного і епідеміологічного благополуччя населення, охорони праці, екології, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, енергозбереження і енергоефективності, кошторисної частини проекту будівництва. Експертиза є завершальним етапом розроблення проектів будівництва» [1]

Можна зробити висновок, що відповідність проекту будівництва законодавству, містобудівним умовам та обмеженням забудови земельної ділянки перевіряється саме на етапі експертизи проекту і його затвердження замовником. У разі ж, якщо проектна та/або експертна організація здійснили передачу замовнику проектної документації

для виконання будівельних робіт на об'єкті будівництва, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, будівельних норм, державних стандартів і правил, вищезгадані суб'єкти містобудування несуть відповідальність.

Зразковим прикладом судової практики у справах з вибраної мною тематики є постанова Верховного Суду від 11 липня 2022 року у справі №1.380.2019.006107, де ВС сформулював позицію щодо законодавства, яке підлягає застосуванню під час здійснення перевірки дотримання суб'єктом містобудівної діяльності вимог у сфері охорони культурної спадщини: «Колегія суддів вважає, що Закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» слід застосовувати до правовідносин, що виникають у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарської діяльності вимог законодавства у відповідній сфері; предметом регулювання цього закону є повноваження органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб, межі та порядок реалізації цих повноважень» [2].

Подібна ситуація викладена у постанові ВС від 21 серпня 2019 року у справі №826/12524/18 [3], де оскаржувалось недотримання Міністерством культури України процедури перевірки, оскільки позивач ні перед початком контрольного заходу, ні після нього не отримувал жодного повідомлення про його проведення та був позбавлений можливості надати будь-які пояснення з цього приводу.

Проаналізувавши правові висновки ВС у даних справах можна зазначити, що під час здійснення охорони культурної спадщини уповноважені органи державної влади керуються у своїй діяльності приписами спеціального закону, а саме - Законом України «Про охорону культурної спадщини». Зокрема, якщо предметом охоронних заходів є забезпечення збереження характерних властивостей об'єкта культурної спадщини. Ухвалюючи оспорюване рішення, у першій ситуації, Міністерство культури України фактично не здійснювало заходів державного контролю, оскільки не перебувало на території будівництва, не здійснювало перевірку суб'єкта містобудівної діяльності, а лише вживало охоронних заходів шляхом проведення візуального огляду та перевірку електронної бази даних. Варто зазначити, що для забезпечення справедливого балансу приватного та публічного інтересів полягає у необхідності дотримання суб'єктом господарської діяльності під час виконання земельних та будівельних робіт на земельній ділянці, що знаходиться у безпосередній близькості до охоронної (буферної) зони об'єкту Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО - вимог законодавства про охорону культурної спадщини, визначених Законом України «Про охорону культурної спадщини».

У постанові ВС від 08 червня 2022 року у справі № 620/554/20 розкрито проблему правових наслідків відсутності містобудівної документації. Дана справа стосувалася правових наслідків відсутності містобудівної документації. Особа передала заяву про видачу будівельного паспорта на розгляд сектору з питань містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства Чернігівської районної державної адміністрації, який є суб'єктом видачі будівельного паспорта. Чернігівська районна державна адміністрація листом повернула документи особі, посилаючись на відсутність детального плану території забудови земельних ділянок.

Відмовляючи у позові, суди першої та апеляційної інстанції керувалися тим, що у зв'язку із відсутністю розробленого детального плану території, на якій позивач бажає побудувати будинок, відповідач позбавлений можливості, у відповідності до вимог пункту 2.3 Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05 липня 2011 року № 103 [4] (далі - Порядок

№ 103), здійснити перевірку поданих документів на відповідність їх вимогам чинної містобудівної документації, державним будівельним нормам, стандартам і правилам, що є обов'язковою умовою для видачі будівельного паспорта.[5]

Вирішую цю справу, ВС вказав: «Підставою для відмови у наданні будівельного паспорта може бути неподання повного пакета документів або невідповідність намірів забудови земельної ділянки вимогам містобудівної документації на місцевому рівні. При цьому у силу п. 2.4 Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки № 103 при вирішенні питання про видачу будівельного паспорта, крім відповідності намірів забудови земельної ділянки вимогам містобудівної документації, перевіряється ще і відповідність намірів вимогам державних будівельних норм, стандартів і правил. Замовлення та організація розробки детального плану території покладається на суб'єкта владних повноважень. Сама по собі відсутність плану зонування або детального плану території, розроблення та затвердження якого відноситься до повноважень органів місцевого самоврядування, не може бути підставою для відмови у видачі містобудівних умов та обмежень, оскільки таке рішення приймається виключно у разі невідповідності намірів щодо забудови земельної ділянки вимогам містобудівної документації на місцевому рівні, так як і не може бути підставою для скасування уже виданих містобудівних умов та обмежень. Будівельний паспорт як і містобудівні умови і обмеження забудови земельної ділянки є різновидами містобудівної документації, тому вищенаведений підхід є застосовним і до обставин цієї справи [5].

Враховуючи те, що позивач звернувся із заявою про надання будівельного паспорта для будівництва житлового будинку, а не комплексної забудови частини території населеного пункту, а також враховуючи бездіяльність районної державної адміністрації щодо реалізації функції в частині замовлення та організації розробки містобудівної документації, ВС дійшов висновку, що такі обставини як відсутність містобудівної документації не можуть перешкоджати реалізації прав громадян, які гарантовані Основним Законом, що свідчить про необґрунтованість відповідачем рішення про повернення документів, оформлене листом.

Не менш важлива, правова позиція ВС висвітлена у постанові від 20 липня 2022 року у справі № 522/834/17. Дана справа стосувалася дій органу державного архітектурно-будівельного контролю при проведенні позапланової перевірки у разі відсутності суб'єкта містобудування. ВС залишив без змін Рішення Приморського районного суду міста Одеси від 17 липня 2020 року та постанову П'ятого апеляційного адміністративного суду від 18 грудня 2020 року вказавши: «Відповідно до п. 9 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року № 553 [6] (надалі - Порядок № 553) державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється у присутності суб'єктів містобудування або їх представників, які будують або збудували об'єкт будівництва.

Вказана вимога зобов'язує Управління ДАБК повідомити суб'єкта містобудування про призначену позапланову перевірку.

Право особи бути повідомленою про проведення перевірки встановлене п.п. 9, 12, 13, 21 Порядку № 553, які визначають право особи приймати участь у проведенні перевірки, надавати пояснення, ознайомлюватись з результатами контролю тощо.

Вказане порушення процедури проведення перевірки є досить суттєвим та впливає на право особи бути присутньою при проведенні перевірки, надавати пояснення, ознайомлюватись з результатами державного архітектурно-будівельного контролю, таке інше, а тому акти, складені внаслідок проведення такої перевірки, є протиправними та підлягають скасування.

Проаналізувавши дану постанову можна зробити висновок, що при відсутності суб'єкта містобудування, за умов належного сповіщення останнього про проведення позапланової перевірки, відповідач повинен був скласти акт про недопущення посадових осіб органу державного архітектурно-будівельного контролю на об'єкти будівництва, а не приступити до проведення перевірки без доступу до об'єкта будівництва, здійснивши виключно огляд його з територій суміжних домоволодінь, що належать третім особам.

Підсумовуючи аналіз практики ВС у справах щодо надання містобудівних умов та обмежень варто зазначити наступне. Вагомі висновки висвітлені у постановках ВС, зокрема, у питаннях стосовно: застосування законодавства під час здійснення перевірки дотримання суб'єктом містобудівної діяльності вимог у сфері охорони культурної спадщини, правових наслідків відсутності містобудівної документації, дій органу державного архітектурно-будівельного контролю при проведенні позапланової перевірки у разі відсутності суб'єкта містобудування, тощо. Практикою ВС активно послуговується як і сам ВС в частині розгляду даних питань, так і суди першої та апеляційної інстанцій. Хочу підкреслити, що теперішня судова практика в цій частині видається послідовною, узгодженою та несуперечливою.

Також, не хотілось би обійти стороною практику ЄСПЛ, оскільки відповідно до частини 1 статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»[7], суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод [8] (надалі- Конвенція) та практику Суду як джерело права. Правові позиції та висновки ЄСПЛ є важливими у застосуванні для судів України.

Рішення Європейського суду з прав людини (надалі - ЄСПЛ) у справі «Камінскас проти Литви» 04.08.2020 (заява № 44817/18) [9] містить позицію ЄСПЛ стосовно рішення про знесення будинку заявника у зв'язку з тим, що будинок був незаконно збудований на ділянці, що належить до земель лісового фонду.

У справі це ЄСПЛ було зазначено, що національні органи влади прийняли кілька заходів, які мали дати заявнику можливість поліпшити свою ситуацію. Заявник також подав клопотання, інспекція відповідно продовжила термін для знесення будинку, а суди, які розглядали справу, кілька разів призупиняли процедуру, щоб надати заявнику можливість законно узаконити будівлю післяфактум. При визначенні терміну знесення будинку суди врахували труднощі, з якими заявник може стикнутися в холодний період року. Незважаючи на те, що інспекція мала право знести будинок за рахунок заявника, протягом понад року після остаточного рішення суду вона не здійснила жодних спроб знесення.

ЄСПЛ врахував складне становище заявника, зокрема його пенсійний вік, погане здоров'я та низький дохід. Однак суди порівняли інтереси заявника з загальними інтересами збереження лісів та довкілля. Вони зазначили, що ні вік заявника, ні його особисті обставини не можуть мати вирішального значення, зважаючи на те, що заявник свідомо збудував будинок на охоронюваній ділянці без необхідного дозволу.

Суд підкреслив, що національні органи влади належним чином розглянули всі відповідні обставини та аргументи заявника щодо його особистої ситуації. В результаті Суд вирішив, що держава не перевищила меж своєї розсудливості, наданої їй в рамках статті 8 Конвенції.

В рішенні ЄСПЛ у справі «Католицька архієпархія Алба-Юлія проти Румунії». Суд розглядав рішення, де культурна спадщина розглядалася як індивідуальне право. Справа стосувалася відмови держави, незважаючи на урядове розпорядження, повернути колишньому власнику – католицькій релігійній громаді бібліотеку та музей, що мають велике історичне та культурне значення.

Суд наголосив, що тривала бездіяльність держави та невизначеність, що впливає на заявника щодо правового статусу майна, на яке він претендує, є необґрунтованою, якщо враховувати культурну та історичну важливість відповідних активів [10].

Викладені правові позиції в рішеннях ЄСПЛ неодноразово використовуються національними судами в ході прийняття рішень по справах щодо надання містобудівних умов та обмежень. ЄСПЛ наголошує, що національні органи влади повинні вживати заходів із надання своїм громадянам можливостей для покращення свого становища, а тривала бездіяльність чи невизначеність держави у цій сфері може призвести до негативних наслідків для забезпечення прав і свобод громадян.

### Висновки

Проведене дослідження нормативно-правового регулювання судових спорів, пов'язаних із визнанням протиправними та скасуванням містобудівних умов та обмежень, показало, що головним актом, який регулює дану тематику, є Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності". Однак, аналіз судової практики свідчить про те, що законодавство не в повній мірі забезпечує належне регулювання даного питання. Недостатня чіткість у законі стосовно видання містобудівних умов та обмежень на забудову декількох земельних ділянок для одного об'єкта будівництва є однією з проблем, з якою часто стикаються суди.

Судова практика, сформована Верховним судом, виявляє ряд правових позицій, на які посилаються суди першої та апеляційних інстанцій, що свідчить про високий рівень гарантій правосуддя в цій сфері. Правові позиції стосуються таких питань, як дії органу державного архітектурно-будівельного контролю при відсутності суб'єкта містобудування, наслідків відсутності містобудівної документації та умов обрання власником/користувачем виду використання земельної ділянки.

Щодо міжнародно-правового регулювання, воно переважно має декларативний характер і обмежується закріпленням політичного напрямку у сфері охорони культурної, історичної, природної та археологічної спадщини. Більшість таких нормативно-правових актів не надають конкретних механізмів для їх втілення на практиці. Рівень практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) щодо аналізованої тематики є критично недостатнім.

Аналіз питання надання містобудівних умов та обмежень свідчить про наявність достатньої якості судової практики в Україні. Однак, існують певні аспекти, які потребують зростання та вдосконалення. Нормативно-правове регулювання в даній сфері, зокрема Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності", має недоліки, що призводить до проблем у розумінні певних аспектів практикою судів.

Враховуючи це, висловлюю сподівання, що в майбутньому будуть внесені зміни, спрямовані на покращення нормативно-правового регулювання у сфері надання містобудівних умов та обмежень.

### Список використаної літератури:

1. Постанова Верховного суду від 11 січня 2022 року у справі № 826/6833/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102536762>
2. Постанова Верховного суду від 11 липня 2022 року у справі № 1.380.2019.006107. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105203411>
3. Постанова Верховного суду від 21 серпня 2019 року у справі №826/12524/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83799960>
4. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05 липня 2011 року № 103 «Про

- затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0902-11#Text>
5. Постанова Верховного суду від 08 червня 2022 року у справі № 620/554/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104677497>
  6. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF#Text>
  7. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2023 №30 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>
  8. Про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) (Європейська конвенція з прав людини): Конвенція, ратифікована Законом № 475/97-ВР від 17.07.97. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)
  9. Рішення Європейського суду з прав людини. Справа «Камінскас проти Литви» (заява № 44817/18) від 04 серпня 2020 року. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2244817/18%22%5D%7D>
  10. Рішення Європейського суду з прав людини. Справа «Католицька архієпархія Алба-Юлія проти Румунії» (заява № 33003/03) від 25 вересня 2012 року. URL: <http://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2012/2043.html>