



ПОСТАНОВА
ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

12 березня 2024 року

м. Київ

справа №240/6553/23

адміністративне провадження № К/990/39117/23

Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду судді-доповідача Коваленко Н.В., суддів: Стеценка С.Г., Рибачука А.І., розглянувши у письмовому провадженні в касаційному порядку справу за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Промагрозапас» до Житомирської міської ради Житомирської області про визнання протиправним та нечинним рішення, зобов'язання вчинити певні дії, за касаційною скаргою Товариства з обмеженою відповідальністю «Промагрозапас» на рішення Житомирського окружного адміністративного суду у складі судді Гуріна Д.М. від 12.07.2023 та постанову Сьомого апеляційного адміністративного суду у складі колегії суддів Матохнюка Д.Б., Білої Л.М., Гонтарука В. М. від 23.10.2023,

УСТАНОВИВ:

ВСТУП

У цій справі оскаржено рішення місцевої ради про затвердження генерального плану населеного пункту в частині визначення у такій містобудівній документації червоних ліній в межах земельної ділянки, яка перебуває у користуванні (в оренді) позивача.

Під час розгляду цієї справи у судах попередніх інстанцій поставали такі питання:

чи повинен орган, уповноважений на затвердження містобудівної документації на місцевому рівні, під час планування вулично-дорожньої мережі й прокладання червоних ліній, які відображають межі існуючих та запроектованих вулиць, доріг, враховувати план існуючого використання території населеного пункту, характер її забудови та містобудівні особливості;

чи зумовлює наявність червоної лінії в межах певної земельної ділянки, яка є сформованою і на законних підставах перебуває у користуванні юридичної особи, обмеження, пов'язані з можливістю забудови такої території чи іншого її використання;

чи допускається прокладання червоної лінії через будинки, розміщення чи збереження елементів капітальних споруд окремих власників.

I. ІСТОРІЯ СПРАВИ

I.1 Короткий зміст позовних вимог

1. У березні 2023 року Товариство з обмеженою відповідальністю «Промагрозапас» (далі також ТОВ «Промагрозапас», Товариство, позивач) звернулося з позовом до Житомирської міської ради Житомирської області (далі також Житомирська міськрада, відповідач), у якому просило:

- визнати протиправним та скасувати рішення Житомирської міської ради від 30.11.2016 №454 «Про затвердження генерального плану м. Житомир» в частині, що стосується затвердження генерального плану території та визначення ним червоних ліній в межах земельної ділянки, яка розташована за адресою: м. Житомир, проспект Незалежності, 91/1, яка відноситься до земель житлової та громадської забудови, за цільовим призначенням для будівництва та обслуговування будівель торгівлі, площею 0,0869 га з кадастровим номером 1810136300:05:031:0004;

- зобов'язати Житомирську міську раду розглянути питання щодо внесення змін в містобудівну документацію щодо винесення червоної лінії, яка встановлена Генеральним планом м. Житомир, який затверджено рішенням Житомирської міської ради від 30.11.2016 №454 «Про затвердження генерального плану м. Житомир».

2. В обґрунтуванні позову наводились аргументи про те, що затвердження відповідачем генерального плану міста в частині визначення червоних ліній по вже існуючій забудові, в тому числі по будівлі, яка належить Товариству і була зведена до затвердження такої містобудівної документації, а також по земельній ділянці під нею, суперечить закону, будівельним нормам, державним стандартам і правилам, порушує права позивача на вказані об'єкти нерухомого майна.

I.2 Короткий зміст рішень судів першої та апеляційної інстанцій

3. Рішенням Житомирського окружного адміністративного суду від 12.07.2023, залишеним без змін постановою Сьомого апеляційного адміністративного суду від 23.10.2023, у задоволенні позову відмовлено.

4. Ухвалюючи таке рішення, суд першої інстанції, з висновком якого погодився й апеляційний суд, виходив з того, що червоні лінії слугують виключно для регулювання і містобудівного контролю при майбутній забудові, реконструкції та здійснення благоустрою населених пунктів, при відведенні земельних ділянок, і жодним чином не впливають на вже існуючу забудову та на право власності на неї.

5. Суди попередніх інстанцій відзначали, що, купуючи у 2018 році нежитлову будівлю, позивач знав про обмеження, які має будівля у зв'язку з прийняттям Житомирською міською радою у 2016 році в інтересах територіальної громади рішення про затвердження Генерального плану міста Житомира.

6. Тому суди першої та апеляційної інстанцій констатували, що позивач фактично погодився отримати у власність будівлю, яка має обмеження на її реконструкцію згідно з Генеральним планом міста Житомира та обмеження щодо можливості отримати земельну ділянку під будівлею у власність.

7. Однак, за позицією судів, зазначені обмеження жодним чином не позбавляють позивача права власності на будівлю та права отримати в оренду земельну ділянку під нею, не заперечують цих прав, так само як і у випадку з попереднім власником, який не оскаржував рішення стосовно затвердження генерального плану міста у відповідній частині.

8. У зв'язку з цим як суд першої, та і суд апеляційної інстанції дійшли висновку про необґрунтованість позову, а отже й про відсутність підстав для його задоволення.

I.ІІІ Короткий зміст вимог касаційної скарги

9. Не погоджуючись із вищевказаними судовими рішеннями, ТОВ «Промагрозапас» подало касаційну скаргу, в якій, посилаючись на неправильне застосування судами норм матеріального та порушення норм процесуального права, просить їх скасувати та ухвалити нове судове рішення про задоволення позову.

ІІ. СТИСЛИЙ ВИКЛАД ОБСТАВИН СПРАВИ, ВСТАНОВЛЕНИХ СУДАМИ ПЕРШОЇ ТА АПЕЛЯЦІЙНОЇ ІНСТАНЦІЙ

10. Судами попередніх інстанцій встановлено, що рішенням Житомирської міської ради від 30.11.2016 №454 затверджено Генеральний план міста Житомира, згідно з викопіюванням з якого встановлено червоні лінії в межах міста, зокрема на просп. Незалежності (вул. Ватутіна).

11. 01.06.2018 ТОВ «Промагрозапас» придбало у ТОВ «Редакція газети Житомирщина» нежитлову будівлю за адресою: м. Житомир, проспект Незалежності, 91/1.

12. Земельна ділянка під будівлею за адресою: м. Житомир, проспект Незалежності, 91/1 до моменту продажу будівлі знаходилась в оренді у попереднього власника.

13. Після придбання будівлі ТОВ «Промагрозапас» ініціювало процедуру отримання земельної ділянки під будівлею у власність, зокрема, звернулося до Житомирської міської ради із клопотанням про надання дозволу на проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, яка розташована за адресою: м. Житомир, проспект Незалежності 91/1, однак отримало відмову у задоволенні клопотання, що стало причиною звернення до суду та мало результатом прийняття судових рішень на користь Товариства у двох судових справах: №240/8439/19 та №240/11010/19, що сторонами не заперечується.

14. На виконання судового рішення у справі №240/11010/19 Житомирською міською радою прийнято рішення №127 від 25.03.2021, яким надано дозвіл на проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки.

15. На виконання вищенаведеного рішення міської ради між ТОВ «Промагрозапас» та Житомирською міською радою укладено договір від 24.06.2021 про оплату авансового внеску в рахунок оплати ціни земельної ділянки, а також проведено обстеження земельної ділянки на наявність зелених насаджень, про що складено акт №170 від 07.09.2021.

16. Однак Житомирська міська рада рішенням №686 від 15.12.2022 відмовила ТОВ «Промагрозапас» у продажі земельної ділянки площею 0,0869 га за адресою: м. Житомир, проспект Незалежності, 91/1 на підставі статей 39, 83 Земельного кодексу України, через знаходження земельної ділянки у зоні вулиць в червоних лініях (ТР-2), ДБН В.2.3-5:2018 «Вулиці та дороги населених пунктів»).

III. ДОВОДИ УЧАСНИКІВ СПРАВИ

17. Згідно з ухвалою про відкриття касаційного провадження у справі, яка розглядається, підставою касаційного оскарження судових рішень скаргник зазначає пункт 1 частини четвертої статті 328 Кодексу адміністративного судочинства України.

18. Вважає, що суди першої та апеляційної інстанції не врахували правову позицію Верховного Суду, сформовану в постанові від 18.05.2022 у справі №640/7663/21, відповідно до якої при прийнятті рішення в частині, що стосується затвердження детального плану території та визначення ним червоних ліній, місцева рада повинна була врахувати наявність вже сформованих та таких, що перебувають на праві оренди земельних ділянок, розміщених на них капітальних

споруд і визначити межі червоних ліній з урахуванням конфігурації земельної ділянки позивача та розміщеного на ній майнового комплексу.

19. Відзиву на касаційну скаргу не надійшло, що, однак, відповідно до норм частини четвертої статті 338 Кодексу адміністративного судочинства України, не перешкоджає перегляду рішень судів першої та апеляційної інстанцій.

IV. РЕЛЕВАНТНІ ДЖЕРЕЛА ПРАВА ТА АКТИ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ

20. Відповідно до статті 316 Цивільного кодексу України правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб.

21. Власникові належать права володіння, користування та розпорядження своїм майном (стаття 317 Цивільного кодексу України).

22. Відповідно до частин першої та другої статті 319 Цивільного кодексу України власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд. Власник має право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону.

23. Статтею 391 Цивільного кодексу України передбачено, що власник майна має право вимагати усунення перешкод у здійсненні ним права користування та розпорядження своїм майном.

24. Згідно зі статтею 12 Земельного кодексу України до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить, зокрема розпорядження землями територіальних громад; організація землеустрою.

25. Статтею 39 Земельного кодексу України використання земель житлової та громадської забудови здійснюється відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням будівельних норм, державних стандартів і норм.

26. Частинами першою та другою 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. Надання земельних ділянок комунальної власності у користування здійснюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування.

27. За правилами частин першої, другої статті 120 цього ж Кодексу у разі набуття права власності на жилий будинок, будівлю або споруду, що перебувають

у власності, користуванні іншої особи, припиняється право власності, право користування земельною ділянкою, на якій розташовані ці об'єкти. До особи, яка набула право власності на жилий будинок, будівлю або споруду, розміщені на земельній ділянці, що перебуває у власності іншої особи, переходить право власності на земельну ділянку або її частину, на якій вони розміщені, без зміни її цільового призначення.

Якщо жилий будинок, будівля або споруда розміщені на земельній ділянці, що перебуває у користуванні, то в разі набуття права власності на ці об'єкти до набувача переходить право користування земельною ділянкою, на якій вони розміщені, на тих самих умовах і в тому ж обсязі, що були у попереднього землекористувача.

28. Частиною першою статті 116 Земельного кодексу України встановлено, 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.

29. У відповідності з частиною першою, абзацом першим частини другої, частиною третьою та пунктом «г» частини п'ятої статті 128 Земельного кодексу України продаж громадянам і юридичним особам земельних ділянок державної (крім земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації) та комунальної власності для потреб, визначених цим Кодексом, провадиться місцевими державними адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень.

Громадяни та юридичні особи, зацікавлені у придбанні земельних ділянок у власність, подають заяву (клопотання) до відповідного органу виконавчої влади або сільської, селищної, міської ради чи державного органу приватизації. У заяві (клопотанні) зазначаються місце розташування земельної ділянки, її цільове призначення, розміри та площа, а також згода на укладення договору про оплату авансового внеску в рахунок оплати ціни земельної ділянки.

Орган державної влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим або орган місцевого самоврядування у місячний строк розглядає заяву (клопотання) і приймає рішення про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки (якщо такий проект відсутній) та/або про проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки (крім земельних ділянок площею понад 50 гектарів для розміщення відкритих спортивних і фізкультурно-оздоровчих споруд) чи про відмову в продажу із зазначенням обґрунтованих причин відмови.

Підставою для відмови в продажу земельної ділянки є: встановлена цим Кодексом заборона на передачу земельної ділянки у приватну власність.

30. До земель комунальної власності, які не можуть передаватись у приватну власність, належать, зокрема, землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів тощо); землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту (пункти «а», «б» частини четвертої статті 83 Земельного кодексу України).

31. Правові та організаційні основи містобудівної діяльності встановлює Закон України від 17.02.2011 №3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності», який також спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

32. За визначенням термінів, наведених у частині першій статті 1 вищевказаного Закону, генеральний план населеного пункту – містобудівна документація, що визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту (пункт 1).

33. Червоні лінії – визначені в містобудівній документації щодо пунктів геодезичної мережі межі існуючих та запроектованих вулиць, доріг, майданів, які розділяють території забудови та території іншого призначення (пункт 14 частини першої статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

34. За змістом пункту 4 частини першої, частини другої статті 2 цього ж Закону планування і забудова територій – діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка, окрім іншого, передбачає взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій.

Інструментом державного регулювання планування територій є містобудівна документація, яка поділяється на документацію державного, регіонального та місцевого рівнів.

35. Згідно з положеннями частини першої, частин третьої, четвертої статті 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них.

Склад, зміст, порядок розроблення та оновлення містобудівної документації на місцевому рівні визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування.

Затвердження оновленої містобудівної документації на місцевому рівні здійснюється згідно із статтями 17, 18 та 19 цього Закону.

36. Відповідно до абзацу першого частини першої, абзацу першого частини другої, частини шостої статті 17 генеральний план населеного пункту є основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту.

Генеральний план населеного пункту розробляється та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

37. На спірні у справі, що розглядається, правовідносини, поширює свою дію й Закон України від 16.11.1992 №2780-ХІІ «Про основи містобудування», за преамбулою до якого цей Закон визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини.

38. Відповідно до визначення терміну містобудування (містобудівна діяльність), наведеного у статті 1 вказаного вище Закону, це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

39. За нормами абзаців першого, другого частини першої статті 2 цього ж Закону планування, забудова та інше використання територій є одним з головних напрямів містобудівної діяльності.

40. Основні вимоги до містобудівної діяльності встановлює стаття 5 Закону України «Про основи містобудування», відповідно до якої при здійсненні містобудівної діяльності повинні бути забезпечені, зокрема, урахування законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок та будівель, що оточують місце будівництва.

41. Згідно з приписами частини першої статті 12 вищезгаданого Закону затвердження відповідно до законодавства, у тому числі генеральних планів відповідних населених пунктів, належить до компетенції місцевих рад у сфері містобудування на відповідній території.

42. Вимоги до складу та змісту генерального плану населеного пункту встановлюють ДБН Б.1.1-15:2012 «СКЛАД ТА ЗМІСТ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНУ НАСЕЛЕНОГО ПУНКТУ», які призначені для застосування органами державної

виконавчої влади, місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами (пункти 1.1, 1.2 цих ДБН).

43. У абзаці другому пункту 4.1 вищевказаних ДБН закріплено, що генеральний план населеного пункту розробляється та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів.

44. При розробленні генерального плану враховують, зокрема: чинну містобудівну документацію на місцевому рівні та проектну документацію; інформацію містобудівного, земельного та інших кадастрів; інвестиційні наміри юридичних і фізичних осіб щодо забудови та іншого використання території (підпункти г), д), е) пункту 4.2 ДБН Б.1.1-15:2012).

45. А за змістом пункту 4.3 цих же ДБН генеральний план визначає, у тому числі, основні принципи і напрямки організації вулично-дорожньої та транспортної мережі.

46. У складі генерального плану за окремим договором може розроблятися план червоних ліній, про що вказано у пункті 4.8 ДБН Б.1.1-15:2012.

47. Генеральний план населеного пункту складається з текстових та графічних матеріалів. До складу текстових матеріалів включаються, у тому числі, пояснювальна записка, яка, окрім іншого, містить розділ «Аналітична частина», у якому наводять й характеристику структури та обсягів існуючого житлового фонду, об'єктів обслуговування, перелік об'єктів господарського комплексу, інженерно-транспортної інфраструктури, інженерної підготовки і благоустрою, захисту території від небезпечних природних і техногенних процесів.

48. До графічних матеріалів генерального плану населеного пункту, окрім іншого, належить План існуючого використання території, у якому відображають, зокрема, території існуючої забудови різного функціонального призначення в межах населеного пункту, у тому числі громадської забудови (адміністративно-громадських центрів, закладів освіти, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, культури, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, фінансової та ділової сфери, науково-дослідних та проектних організацій, культових споруд тощо).

49. Окрім цього, графічна частина генерального плану населеного пункту містить Схему вулично-дорожньої мережі, міського (сільського) та зовнішнього транспорту, на якій відображають: вулично-дорожню мережу за категоріями з назвами основних магістралей та їх червоні лінії, лінії і об'єкти міського та зовнішнього транспорту, траси та споруди позавуличного громадського транспорту, розміщення депо метрополітену, трамвайних, автобусних і тролейбусних парків, території гаражів і відкритих стоянок для легкових та вантажних автомобілів.

50. Такі будівельні норми закріплені у пунктах 5.1 5.3, 5.3.2, 5.3.5, 5.5.2 та 5.5.7 ДБН Б.1.1-15:2012, які були чинні станом на момент прийняття оспореного Товариством рішення.

51. Станом на момент виникнення спірних у цій справі правовідносин чинними були й ДБН 360-92 «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень».

52. Абзаци перший, третій пункту 7.26 розділу «Мережа вулиць і доріг» вищевказаного ДБН передбачали, що мережу вулиць і доріг населених пунктів треба проектувати у вигляді єдиної системи з урахуванням функціонального призначення окремих вулиць і доріг, інтенсивності транспортного, пішохідного і велосипедного руху, архітектурно-планувальної організації території і характеру забудови, вимог охорони навколишнього середовища.

Територія вулиць і доріг всіх категорій, відокремлюються від інших функціональних територій поселень геодезичне за фіксованими границями – червоними лініями. Розбивочні креслення червоних ліній призначаються для забезпечення регулювання і містобудівного контролю при забудові, реконструкції і благоустрої поселень, при відведенні земельних ділянок, встановленні умов їх використання.

53. Визначення терміну «червоні лінії», міститься й у ДБН В.2.3-5-2001 «Споруди транспорту. Вулиці та дороги населених пунктів», а саме – визначені в містобудівній документації відносно пунктів геодезичної мережі межі існуючих та запроектованих вулиць, доріг, майданів, які відмежовують території мікрорайонів, кварталів та території іншого призначення.

54. Вищевказані ДБН поширюються на проектування та будівництво нових, реконструкцію та капітальний ремонт існуючих вулиць і доріг міських і сільських населених пунктів. Пункт 1.2, примітки до пунктів 1.3, 2.1 та пункт 9.3 цих ДБН передбачають, що рішення проектів будівництва, реконструкції та капітального ремонту вулиць і доріг повинні прийматися на основі генерального плану населеного пункту, комплексних схем транспорту та організації дорожнього руху, детальних планів та проектів забудови житлових районів, мікрорайонів і кварталів, планів червоних ліній з урахуванням природно-кліматичних умов і містобудівних особливостей населеного пункту, категорії вулиці (дороги), експлуатаційних і екологічних вимог, умов безпеки руху транспорту та пішоходів, етапності будівництва, реконструкції та капітального ремонту.

Розміщення і будівництво наземних об'єктів житлово-цивільного, промислового призначення та інших капітальних споруд, крім об'єктів транспорту та інженерних мереж, в межах червоних ліній вулиць і доріг забороняється

В умовах існуючої забудови ширину вулиць і доріг у межах червоних ліній при належному містобудівному обґрунтуванні допускається зменшувати з мінімально можливим звуженням елементів їх поперечного профілю.

У процесі розроблення проектно-технологічної документації з будівництва, реконструкції та капітального ремонту вулиць, доріг і штучних споруд необхідно враховувати особливості їх будівництва та подальшої експлуатації в умовах населених пунктів, зокрема, обмежені можливості проведення будівельно-монтажних робіт у зв'язку з наявністю забудови.

V. ПОЗИЦІЯ ВЕРХОВНОГО СУДУ

V.I. Оцінка доводів учасників справи і висновків судів попередніх інстанцій

55. Відповідно до частин першої – третьої статті 242 Кодексу адміністративного судочинства України рішення суду повинно ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим.

Законним є рішення, ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права.

Обґрунтованим є рішення, ухвалене судом на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин в адміністративній справі, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні, з наданням оцінки всім аргументам учасників справи.

56. Згідно з частинами першою, другою статті 341 Кодексу адміністративного судочинства України суд касаційної інстанції переглядає судові рішення в межах доводів та вимог касаційної скарги, які стали підставою для відкриття касаційного провадження, та на підставі встановлених фактичних обставин справи перевіряє правильність застосування судом першої чи апеляційної інстанції норм матеріального і процесуального права.

Суд касаційної інстанції не має права встановлювати або вважати доведеними обставини, що не були встановлені у рішенні або постанові суду чи відхилені ним, вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу, про перевагу одних доказів над іншими, збирати чи приймати до розгляду нові докази або додатково перевіряти докази

57. Перевіряючи у межах повноважень, встановлених процесуальним законом, правильність застосування судами першої та апеляційної інстанцій норм матеріального і дотримання норм процесуального права, а також надаючи оцінку аргументам сторін, Верховний Суд виходить з такого.

58. Аналіз норм законодавства, викладених у розділі V цієї постанови, дає колегії суддів підстави для висновку, що під час розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, у тому числі в частині планування вулично-дорожньої мережі й прокладання червоних ліній, які відображають межі існуючих та запроектованих вулиць, доріг, враховується план існуючого використання території населеного пункту, характер її забудови та містобудівні особливості.

59. При цьому, здійснення містобудівної діяльності, яка охоплює прогнозування розвитку населених пунктів і територій, їх планування, забудову та інше використання, передбачає взаємоузгодження (урахування) державних, громадських та приватних інтересів, забезпечення, у тому числі, урахування законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок та будівель.

60. Надання ж земель комунальної власності у власність чи користування громадянам або юридичним особам органами місцевого самоврядування здійснюється відповідно до генеральних планів населеного пункту, іншої містобудівної документації, схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проектів землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів, затверджених у встановленому законом порядку.

61. Цей висновок узгоджується з правовою позицією, що міститься, зокрема, у постанові Верховного Суду від 14.02.2022 у справі №210/3729/17(2-а/210/204/17).

62. Вищезгадана правова позиція була застосована Верховним Судом й у постанові від 18.05.2022 у справі №640/7663/21.

63. У вищевказаній постанові Верховний Суд звертав увагу й на те, що наявність червоних ліній на земельній ділянці свідчить про певні обмеження, пов'язані з можливістю забудови такої території чи іншого її використання, що передбачає відсутність на земельній ділянці червоних ліній.

64. У постанові Верховного Суду від 18.05.2022 у справі №640/7663/21 наведено висновок і про те, що червона лінія не може змінювати своє положення в залежності від положення земельних ділянок окремих власників. Тому, при проектуванні червоної лінії, слід враховувати положення капітальних споруд, прокладання підземних, наземних та надземних комунікацій, існуюче розташування зелених насаджень. Розмір між двома червоними лініями однієї вулиці чи площі має бути таким, щоб між ними можна було розмістити проїзну частину, тротуари, зелені насадження з можливістю нормативного прокладання інженерних мереж.

65. Верховним Судом також відзначено, що з метою вирівнювання червоної лінії без додаткових обґрунтувань не допускається знесення капітальних будівель, прокладання червоної лінії через будинки, розміщення чи збереження елементів капітальних споруд окремих власників на території загального користування.

66. У справі, яка розглядається, суди попередніх інстанцій установили, що ТОВ «Промагрозапас» 01.06.2018 придбало у ТОВ «Редакція газети Житомирщина» нежитлову будівлю, розташовану за адресою: м. Житомир, проспект Незалежності, 91/1, яка побудована до прийняття Житомирською

міськрадою оспореного у цій справі рішення й знаходиться на земельній ділянці з кадастровим номером 1810136300:05:031:0004.

67. Станом на дату укладення вищезазначеного правочину щодо купівлі нежитлової будівлі ця земельна ділянка перебувала у користуванні ТОВ «Редакція газети Житомирщина» на правах оренди, а тому, в силу приписів частин першої, другої статті 120 Земельного кодексу України, до ТОВ «Промагрозапас» перейшло право користування зазначеною земельною ділянкою на тих самих умовах і в тому ж обсязі, що були у попереднього землекористувача.

68. У подальшому позивачем в порядку статті 128 Земельного кодексу України ініційовано питання викупу вищезазначеної земельної ділянки у власність, однак Житомирська міська рада рішенням №686 від 15.12.2022 відмовила ТОВ «Промагрозапас» у продажі земельної ділянки з кадастровим номером 1810136300:05:031:0004, площею 0,0869 га, за адресою: м. Житомир, проспект Незалежності, 91/1 на підставі статей 39, 83 Земельного кодексу України, через знаходження земельної ділянки у зоні вулиць в червоних лініях (ТР-2), ДБН В.2.3-5:2018 «Вулиці та дороги населених пунктів»).

69. Встановленими судами попередніх інстанції обставинами також підтверджено, що вищезазначену земельну ділянку перетинає червона лінія відповідно до плану червоних ліній міста Житомира, який є складовою частиною генерального плану цього ж населеного пункту.

70. Отже, у спірних правовідносинах обставинами, які мали значення для прийняття рішення, оскарженого Товариством у відповідній частині, та які підлягали врахуванню відповідачем, є обставини стосовно існуючого на той час стану використання та забудови території, зокрема, наявність уже сформованої земельної ділянки, яка перебувала у користуванні ТОВ «Редакція газети Житомирщина», розміщеної на ній капітальної будівлі, яка перебувала у власності вказаного товариства.

71. Крім того, під час прийняття Житомирською міською радою рішення від 30.11.2016 №454 «Про затвердження генерального плану м. Житомир» в частині, яка оскаржена позивачем та охоплюється предметом спору у справі, яка розглядається, відповідачу необхідно було врахувати й законні інтереси ТОВ «Редакція газети Житомирщина», яке на той час було користувачем земельної ділянки з кадастровим номером 1810136300:05:031:0004 та власником розташованої на ній нежитлової будівлі, й визначити межі червоних ліній з урахуванням конфігурації земельних ділянок цього товариства та розміщеної на ній нежитлової будівлі.

72. Проте відповідач, вищезазначених обставин не врахував й затвердив містобудівну документацію на місцевому рівні та план червоних ліній населеного пункту, які проходять через земельну ділянку, що перебувала у користуванні ТОВ «Редакція газети Житомирщина» та на якій розташована належна їй на праві приватної власності нежитлова будівля, право власності на яку на підставі

відповідного правочину, а отже й право користування цією земельною ділянкою, з червня 2018 року перейшли до ТОВ «Промагрозапас».

73. Такі обставини вказують на порушення відповідачем законних прав та інтересів позивача у справі, що розглядається, оскільки перебування земельної ділянки у межах червоних ліній перешкоджає останньому в її використанні за цільовим призначенням та оформленні прав на неї в порядку, встановленому законом.

74. Колегія суддів звертає увагу на те, що генеральний план населеного пункту містить правові приписи нормативного характеру, які розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово. Затверджуючи своїм рішенням таку містобудівну документацію, місцева рада формує обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту, тобто здійснює нормативне регулювання відповідних відносин. Висновок про те, що генеральний план населеного пункту є нормативно – правовим актом наведено у постановках Верховного Суду від 27.02.2023 у справі №300/3465/21, від 20.12.2019 у справі №520/14995/16-а та інших.

75. Провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів, у тому числі, органів місцевого самоврядування, здійснюється з особливостями. Визначеними статтею 264 Кодексу адміністративного судочинства України, за правилами частин другої, третьої якої право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Нормативно-правові акти можуть бути оскаржені до адміністративного суду протягом всього строку їх чинності.

76. З встановлених у цій справі обставин вбачається, що ТОВ «Промагрозапас» оскаржено рішення від 30.11.2016 №454 «Про затвердження генерального плану м. Житомир», тобто нормативно – правовий акт органу місцевого самоврядування, який врегульовує правовідносини щодо розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту й поширює свою дію на всю його територію, зокрема й в частині земельної ділянки, яка перебуває у користуванні позивача, і на якій розташовано належну йому на праві власності нежитлову будівлю.

77. Оспорене Товариством рішення відповідача, будучи нормативно – правовим актом органу місцевого самоврядування, є обов'язковим до виконання (стаття 73 Закону України від 21.05.1997 №280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні»), а тому встановлює обов'язкові для позивача правила поведінки у сфері правовідносин, яка ним врегульована, має вплив на правовий статус земельної ділянки та порядок її використання ТОВ «Промагрозапас», на його права та обов'язки як землекористувача та власника об'єкта нерухомого майна, що на ній розташований.

78. До того ж оскаржене у цій справі рішення Міськради було безпосередньо застосовано відносно Товариства, оскільки саме на його підставі було відмовлено

у продажі йому земельної ділянки з посиланням на її перебування в межах червоних ліній.

79. Тому колегія суддів переконана, що позивач мав право на оскарження вищезазначеного рішення Житомирської міськради в частині, яка його стосується.

80. А те, що попередній користувач вищевказаної земельної ділянки та власник нежитлової будівлі (ТОВ «Редакція газети Житомирщина») не оскаржував це ж саме рішення відповідача у тій частині, в якій воно оскаржено ТОВ «Промагрозапас» у цій справі, не може позбавляти позивача права на судовий захист своїх прав та охоронюваних законом інтересів як нового землекористувача та власника будівлі.

81. У зв'язку з цим колегія суддів визнає обґрунтованими вказані Товариством доводи про те, що суди попередніх інстанцій не врахували висновків, викладених Верховним Судом у подібних правовідносинах у постанові Верховного Суду від 18.05.2022 у справі №640/7663/21, неправильно застосували норми матеріального та допустили порушення норм процесуального права, що призвело до ухвалення незаконних судових рішень та необґрунтованої відмови у задоволенні позовних вимог Товариства.

82. Колегія суддів вважає, що у спірних правовідносинах Житомирська міська рада, приймаючи рішення від 30.11.2016 №454 «Про затвердження генерального плану м. Житомир» в частині, у якій воно оскаржене до суду Товариством, не дотрималася визначеного у частині другій статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України критерію обґрунтованості, оскільки не врахувала усіх обставин, що мають значення для прийняття такого рішення, що дає підстави стверджувати про його протиправність.

83. Разом з тим, відповідно до частини дев'ятої статті 264 Кодексу адміністративного судочинства України суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині.

84. Повноваження суду при вирішенні справи закріплені й у статті 245 цього ж Кодексу, за приписами частин першої, пунктів 1, 10 частини другої та частини третьої при вирішенні справи по суті суд може задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково.

У разі задоволення позову суд може прийняти рішення, зокрема, про: визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта чи окремих його положень; інший спосіб захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист таких прав, свобод та інтересів.

У разі скасування нормативно-правового або індивідуального акта суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити необхідні дії з метою відновлення прав, свобод чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду.

85. Відповідно до правового висновку, що міститься, зокрема, у постанові Великої Палати Верховного Суду від 28.03.2018 у справі №705/552/15-а, та постановою Верховного Суду від 18.04.2018 у справі №826/14016/16, від 11.02.2019 у справі №2а-204/12, ефективний засіб правового захисту у розумінні статті 13 Конвенції про захист прав і основоположних свобод та статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України повинен забезпечити поновлення порушеного права і одержання особою бажаного результату; винесення рішень, які не призводять безпосередньо до змін в обсязі прав та забезпечення їх примусової реалізації – не відповідає зазначеній нормі Конвенції.

86. У спірних правовідносинах необхідно враховувати, що статтею 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено громадське обговорення проектів містобудівної документації на місцевому рівні.

87. Зокрема, згідно з положеннями частини першої, абзацу першого частини другої та частин третьої, четвертої вищевказаної статті громадському обговоренню підлягають розроблені в установленому законодавством порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні. Затвердження на місцевому рівні містобудівної документації, зазначеної у частині першій цієї статті, без проведення громадського обговорення проектів такої документації забороняється.

Замовники містобудівної документації зобов'язані забезпечити:

- 1) оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні з прогнозованими правовими, економічними наслідками та наслідками для довкілля, у тому числі для здоров'я населення;
- 2) оприлюднення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, пояснювальної записки, розділу "Охорона навколишнього природного середовища" або звіту про стратегічну екологічну оцінку на своїх офіційних веб-сайтах, а також вільний доступ до такої інформації громадськості;
- 3) реєстрацію, розгляд та врахування пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні;
- 4) проведення громадських слухань щодо проектів містобудівної документації на місцевому рівні;
- 5) узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками містобудівної документації на місцевому рівні через погоджувальну комісію;

б) оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації на місцевому рівні.

Оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення містобудівної документації на місцевому рівні, проектів містобудівної документації на місцевому рівні є підставою для подання пропозицій громадськості замовнику містобудівної документації.

88. Тому, внесенню змін до генерального плану населеного пункту передуює встановлена законом процедура, яка включає його розробку з урахуванням змін, винесення його на громадське обговорення, розгляд та затвердження такого виду містобудівної документації на місцевому рівні на сесії Житомирської міськради.

89. З огляду на вищезазначене, колегія суддів вважає, що відновлення прав та інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду, а також належний та ефективний спосіб їх судового захисту, можливо забезпечити шляхом:

визнання протиправним та нечинним рішення Житомирської міської ради від 30.11.2016 №454 «Про затвердження генерального плану м. Житомир» в частині, що стосується затвердження генерального плану території та визначення ним червоних ліній в межах земельної ділянки, яка розташована за адресою: м. Житомир, проспект Незалежності, 91/1, яка відноситься до земель житлової та громадської забудови, за цільовим призначенням для будівництва та обслуговування будівель торгівлі, площею 0,0869 га з кадастровим номером 1810136300:05:031:0004;

зобов'язання Житомирської міської ради розглянути питання щодо внесення змін в містобудівну документацію стосовно винесення червоних ліній, яка встановлена Генеральним планом м. Житомир, який затверджено рішенням Житомирської міської ради від 30.11.2016 №454 «Про затвердження генерального плану м. Житомир», за межі земельної ділянки з кадастровим номером 1810136300:05:031:0004, яка розташована за адресою: м. Житомир, проспект Незалежності, 91/1 та перебуває у користуванні Товариства з обмеженою відповідальністю «Промагрозапас», з урахуванням висновків, наведених у цій постанові Верховного Суду.

90. В задоволенні решти позовних вимог належить відмовити, оскільки такі не відповідають обсягу та змісту порушених прав Товариства і не є необхідними для їх відновлення та належного судового захисту.

V.ІІ Висновки за результатами розгляду касаційної скарги

91. За правилами частини першої статті 351 Кодексу адміністративного судочинства України суд скасовує судові рішення повністю або частково і ухвалює нове рішення у відповідній частині або змінює його, якщо таке судове рішення, переглянуте в передбачених статтею 341 цього Кодексу межах, ухвалено

з неправильним застосуванням норм матеріального права або порушенням норм процесуального права.

92. Верховний Суд, провівши касаційний розгляд справи у межах доводів та вимог касаційних скарг, які слугували підставою для відкриття касаційного провадження у справі, повноважень касаційного суду, визначених статтею 341 Кодексу адміністративного судочинства України, дійшов висновку про те, що суди попередніх інстанцій неправильно застосували норми матеріального та допустили порушення норм процесуального права, у зв'язку з чим ухвалили судові рішення, які не відповідають закону та підлягають скасуванню, з ухваленням нового судового рішення про часткове задоволення позову.

VI Розподіл судових витрат

93. Відповідно до частини першої статті 132 Кодексу адміністративного судочинства України судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних з розглядом справи.

94. Абзацом першим частини першої та частиною шостою статті 139 цього ж Кодексу встановлено, що 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.

Якщо суд апеляційної чи касаційної інстанції, не повертаючи адміністративної справи на новий розгляд, змінить судові рішення або ухвалить нове, він відповідно змінює розподіл судових витрат.

95. Як засвідчують наявні у справі матеріали, Товариством з обмеженою відповідальністю «Промагрозапас» було сплачено:

судовий збір за подання до адміністративного суду позову, який містив дві вимоги немайнового характеру, у розмірі 5368 гривень;

судовий збір за подання до адміністративного суду апеляційної скарги на рішення суду в розмірі 4026 гривень;

судовий збір за подання до адміністративного суду касаційної скарги на рішення суду в розмірі 5368 гривень;

96. Понесення цих витрат підтверджується наявними у справі оригіналами платіжних інструкцій, які містяться на а.с. 6, 96 та у матеріалах касаційного провадження.

97. Загалом позивачем у судах першої, апеляційної та касаційної інстанцій понесено судових витрат у вигляді судового збору в розмірі 14726 гривень.

98. У касаційній скарзі Товариство, окрім іншого, просило стягнути з відповідача на його користь понесені ним судові витрати.

99. Визначаючи розмір судових витрат, які підлягають розподілу між сторонами, колегія суддів виходить з такого.

100. У частині другій статті 132 Кодексу адміністративного судочинства України міститься норма, згідно з якою розмір судового збору, порядок його сплати, повернення і звільнення від сплати встановлюються законом.

101. Правові засади справляння судового збору, платників, об'єкти та розміри ставок судового збору, порядок сплати, звільнення від сплати та повернення судового збору визначає Закон України від 08.07.2011 №3674-VI «Про судовий збір», за змістом частин першої та другої статті 4 якого судовий збір справляється у відповідному розмірі від прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня календарного року, в якому відповідна заява або скарга подається до суду, - у відсотковому співвідношенні до ціни позову та у фіксованому розмірі.

Ставки судового збору встановлюються у таких розмірах: за подання до адміністративного суду адміністративного позову немайнового характеру, який подано, зокрема, юридичною особою - 1 розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб; за подання до адміністративного суду апеляційної скарги на рішення суду - 150 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви, іншої заяви і скарги; за подання до адміністративного суду касаційної скарги на рішення суду - 200 відсотків ставки, що підлягала сплаті при поданні позовної заяви.

102. Станом на 01 січня 2023 року, в якому позивачем у цій справі було подано позов, апеляційну та касаційну скарги, розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб становив 2684 гривні.

103. Колегія суддів звертає увагу й на приписи частини дев'ятої статті 139 Кодексу адміністративного судочинства України, за змістом яких при вирішенні питання про розподіл судових витрат суд враховує, зокрема: чи пов'язані ці витрати з розглядом справи; чи є розмір таких витрат обґрунтованим та пропорційним до предмета спору тощо.

104. Зміст позовної заяви ТОВ «Промагрозапас» вказує на те, що вона містила одну вимогу немайнового характеру, а тому розмір судового збору за подання вищевказаних заяви і скарг, який згідно з установленими законом ставками судового збору належало сплачувати позивачу в цій справі, загалом становить 12078 гривень.

105. Оскільки за результатом розгляду цієї справи у касаційному порядку Верховний Суд дійшов висновку про наявність підстав для скасування оскаржених Товариством судових рішень судів попередніх інстанцій та задоволення цього

позову в частині однієї вимоги немайнового характеру, яка й була заявлена в позовній заяві, то колегія суддів, з огляду на вищенаведені положення процесуального закону та обставини справи, вважає за необхідне стягнути за рахунок бюджетних асигнувань відповідача у цій справі на користь ТОВ «Промагрозапас» судовий збір в розмірі 12078 гривень, що відповідає розміру ставок судового збору, визначених законом, та обсягу позовних вимог.

106. Разом з тим, колегія суддів установила, що сплачена позивачем у цій справі сума судового збору перебільшує розмір, встановлений законом, на 2684 гривні.

107. Отже вищевказана сума судового збору вважається сплаченою в більшому розмірі, ніж встановлено законом, а тому підлягає поверненню особі, яка його сплатила, за її клопотанням в порядку, передбаченому нормами статті 7 Закону України від 08.07.2011 №3674-VI «Про судовий збір», шляхом постановлення з цього приводу відповідної ухвали, а не за процедурою здійснення розподілу судових витрат судом у рішенні або постанові суду.

108. Керуючись статтями 139, 340, 341, 344, 349, 351, 355, 356, Кодексу адміністративного судочинства України, Суд

ПОСТАНОВИВ:

Касаційну скаргу Товариства з обмеженою відповідальністю «Промагрозапас» задовольнити частково.

Рішення Житомирського окружного адміністративного суду від 12.07.2023 та постанову Сьомого апеляційного адміністративного суду від 23.10.2023 скасувати.

Ухвалити нове судове рішення, яким позов Товариства з обмеженою відповідальністю «Промагрозапас» до Житомирської міської ради Житомирської області про визнання протиправним та нечинним рішення, зобов'язання вчинити певні дії – задовольнити частково.

Визнати протиправним та нечинним рішення Житомирської міської ради від 30.11.2016 №454 «Про затвердження генерального плану м. Житомир» в частині, що стосується затвердження генерального плану території та визначення ним червоних ліній в межах земельної ділянки, яка розташована за адресою: м. Житомир, проспект Незалежності, 91/1, яка відноситься до земель житлової та громадської забудови, за цільовим призначенням для будівництва та обслуговування будівель торгівлі, площею 0,0869 га з кадастровим номером 1810136300:05:031:0004.

Зобов'язати Житомирську міську раду розглянути питання щодо внесення змін в містобудівну документацію стосовно винесення червоних ліній, яка встановлена Генеральним планом м. Житомир, який затверджено рішенням Житомирської міської ради від 30.11.2016 №454 «Про затвердження генерального плану м.

Житомир», за межі земельної ділянки з кадастровим номером 1810136300:05:031:0004, яка розташована за адресою: м. Житомир, проспект Незалежності, 91/1 та перебуває у користуванні Товариства з обмеженою відповідальністю «Промагрозапас», з урахуванням висновків, наведених у цій постанові Верховного Суду.

В задоволенні решти позовних вимог відмовити.

Стягнути на користь позивача – Товариства з обмеженою відповідальністю «ПРОМАГРОЗАПАС» (місцезнаходження: 10001, м. Житомир, проспект Незалежності, 91/1; ідентифікаційний код ЄДРПОУ 41117625) за рахунок бюджетних асигнувань Житомирської міської ради Житомирської області (місцезнаходження: 10014, м. Житомир, майдан ім. С.П. Корольова, 4/2; ідентифікаційний код ЄДРПОУ 13576954) судові витрати у розмірі 12078 гривень, що складаються із сум судового збору, сплаченого за подання до адміністративного суду позову, апеляційної та касаційної скарг.

Зобов'язати Житомирську міську раду невідкладно опублікувати резолютивну частину цієї постанови Верховного Суду у виданні, в якому було офіційно оприлюднено рішення Житомирської міської ради від 30.11.2016 №454 «Про затвердження генерального плану м. Житомир», після набрання нею законної сили.

Постанова набирає законної сили з дати її прийняття, є остаточною і не оскаржується.

Суддя-доповідач

Н.В. Коваленко

Судді:

С.Г. Стеценко

А.І. Рибачук