



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ В ГРОМАДІ

Практичні рекомендації
експертів Проекту USAID «ГОВЕРЛА»

КОРИСТУВАННЯ ВЛАСНИКОМ НЕРУХОМОГО МАЙНА ЗЕМЕЛЬНОЮ ДІЛЯНКОЮ БЕЗ ОФОРМЛЕННЯ ДОГОВОРУ ОРЕНДИ ЗЕМЛІ

Як громаді захистити свої права
та отримати орендну плату



Земельне законодавство передбачає, що стосовно кожної земельної ділянки, якою користується фізична чи юридична особа, повинен бути документально оформлений правочин: володіння на праві власності чи оренда.

Проте, поширеною є ситуація, коли власник нерухомого майна, наприклад, нежитлових приміщень, таких як автостоянка, складські приміщення тощо (далі – Власник), яке розташоване на земельній ділянці, що належить територіальній громаді та перебуває в комунальній власності, фактично користується нею безоплатно, оскільки не уклав з місцевою радою відповідного договору її оренди.

Оскільки нерухоме майно (*будівлі та споруди, цілісні майнові комплекси*) нерозривно пов'язане із земельною ділянкою, на якій воно розташоване, то використання тих же нежитлових приміщень, що належать фізичним та юридичним особам на праві приватної власності, неможливе без користування відповідною земельною ділянкою. А земля у свою чергу є невід'ємним ресурсом, активом відповідної територіальної громади, який, використовуючи відповідно до законодавства, повинен «працювати на громаду», на її розвиток, збільшуючи фінансову спроможність територіальних громад.

! Під нерухомим майном у цьому випадку розуміються об'єкти (будівлі та споруди, цілісні майнові комплекси), розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення (частина перша статті 181 Цивільного кодексу України).

Приклади таких порушень:

- фізична особа-підприємець (далі – ФОП) відповідно до договору дарування має у власності нежитлову будівлю з огорожею, що розташована на земельній ділянці комунальної власності загальною площею 0,1495 га й використовується як автостоянка;
- юридична особа за договором купівлі-продажу придбала у власність адміністративну будівлю загальною площею 252,7 м², що розташована на земельній ділянці комунальної власності площею 0,2740 га й використовується як магазин будівельних товарів зі складським приміщенням;
- юридична особа (сторона договору) продовжує користуватися земельною ділянкою комунальної форми власності загальною площею 0,1841 га після припинення дії договору оренди землі, оскільки є власником нежитлової будівлі (складських приміщень).

У всіх трьох випадках **Власники** нерухомого майна **НЕ уклали** з місцевими радами договори оренди відповідних земельних ділянок, на яких розташовані їхні об'єкти нерухомого майна, внаслідок чого місцева рада фактично недоотримала потенційних надходжень до відповідного місцевого бюджету від передачі земельної ділянки в оренду.

Очевидним є те, що місцева рада за таких обставин повинна вжити всіх заходів для оформлення в установленому порядку права користування такими земельними ділянками власниками нерухомого майна. Ураховуючи, що відповідно до статті 288 Податкового кодексу України (далі – ПКУ) підставою для нарахування орендної плати за земельну ділянку є договір оренди такої земельної ділянки, то у переважній більшості випадків «незаконні» користувачі земельними ділянками відмовляються в добровільному порядку сплачувати до місцевого бюджету кошти за користування ними без укладених договорів оренди землі.

У такому випадку місцева рада може захистити своє право на отримання компенсації вартості недоотриманої орендної плати через стягнення з незаконного користувача земельної ділянки в судовому порядку безпідставно збережених коштів.

Правові підстави для нарахування та стягнення з користувача такої земельної ділянки безпідставно збережених коштів передбачені у частинах першій та другій статті 1212

Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ), відповідно до яких особа, яка набула майно або зберегла його у себе за рахунок іншої особи (потерпілого) без достатньої правової підстави (безпідставно набуте майно), зобов’язана повернути потерпілому це майно.

! Під майном у цьому випадку необхідно розуміти грошові кошти, які Власник нерухомого майна (наприклад, складських приміщень чи адміністративної будівлі) не сплачує до місцевого бюджету за користування земельною ділянкою, що розташована під ними. Цей обов’язок виникає у нього з дати набуття права власності на нерухоме майно. Не сплачуючи орендну плату, Власник фактично зберігає ці кошти у себе, що призводить до збільшення (накопичення) цих коштів у нього за рахунок їх недоотримання місцевою радою.

Практика свідчить, що місцеві ради в судовому порядку досить результативно відстоюють свої права стосовно таких випадків і отримують значні компенсаційні надходження (див. табл.1. Приклади позитивного судового захисту).

Табл. 1. Приклади позитивного судового захисту

Номер справи	Позивач/ відповідач	Позовні вимоги	Результат
	Позов Хмельницької міської ради до фізичної особи-підприємця Антонюк С. О.	Про стягнення безпідставно збережених коштів у розмірі орендної плати в сумі 106,7 тис. грн	Рішенням Господарського суду Хмельницької області від 15.06.2021 р. позов задоволено в повному обсязі (постановами судів апеляційної та касаційної інстанції рішення залишено без змін)
922/3111/20	Позов Харківської міської ради до приватної фірми «ТД Спецметалл»	Про стягнення безпідставно збережених коштів за користування земельною ділянкою в сумі 1,2 млн грн	Постановою Східного апеляційного господарського суду від 19.05.2021 р. позов задоволено та скасовано рішення Господарського суду Харківської області від 25.01.2021 р., яким у задоволенні позову було відмовлено. Постановою від 15.09.2021 р. Касаційний господарський суд Верховного Суду залишив без змін постанову Східного апеляційного господарського суду від 19.05.2021 р.
917/1859/19	Позов Миргородської міської ради Полтавської області до ПП «Наш Дім-Л»	Про стягнення з безпідставно збережених коштів за користування земельною ділянкою в сумі 403 тис. грн	Рішенням Господарського суду Полтавської області від 14.05.2020 р. позов задоволено в повному обсязі (постановою суду апеляційної інстанції рішення залишено без змін)

552/20/20	Позов Щербанівської сільської ради Полтавського району Полтавської області до ОСОБА_1	Про стягнення з безпідставно збережених коштів за користування земельною ділянкою в сумі 80,4 тис. грн	Рішенням Київського районного суду м. Полтави від 12.06.2020 р. позов задоволено в повному обсязі (постановою Полтавського апеляційного суду від 17.08.2020 р. рішення залишено без змін)
-----------	--	---	---

Аналіз рішень Верховного Суду свідчить про формування ним єдиної судової практики щодо застосування статті 1212 ЦКУ на користь органів місцевого самоврядування.

Наприклад, відповідно до висновку Великої Палати Верховного Суду України у справі № 629/4628/16-ц за позовом Лозівської місцевої прокуратури в інтересах держави в особі Лозівської міської ради Харківської області (*пункт 82 постанови від 23.05.2018 р.*) зазначено, що дійсний користувач земельної ділянки (фізична особа), який без достатньої правової підстави за рахунок власника цієї земельної ділянки (Лозівська міська рада) фактично зберіг у себе кошти, які мав заплатити за користування нею, зобов'язаний повернути ці кошти власнику земельної ділянки на підставі частини першої.

Тож, як бачимо, захист у судовому порядку прав органу місцевого самоврядування на ефективне використання земельних ресурсів – дієвий і результативний інструмент, яким місцевим радам варто активніше користатися.

При підготовці відповідного судового позову можна використати такі постанови Верховного Суду:

- 1) Великої Палати Верховного Суду від 13.02.2019 р. у справі № 320/5877/17 та від 09.11.2021 р. у справі № 905/1680/20;
- 2) Касаційного господарського суду Верховного Суду від 09.04.2019 р. у справі № 922/652/18; від 04.02.2019 р. у справі № 922/3409/17; від 09.12.2021 р. у справі № 922/4264/20.

Згідно з висновками, зробленими Верховним Судом у зазначених постановках, місцевій раді під час формування відповідного позову до суду необхідно виокремити питання, що повинні стати предметом її доказової позиції:

- 1) **встановити факт виникнення між сторонами кондикційних відносин;**
- 2) **підтвердити, що земельна ділянка є об'єктом цивільних правовідносин;**
- 3) **встановити факт розташування на спірній земельній ділянці майна, що перебуває у власності особи, до якої подається позов;**
- 4) **правильно розрахувати суму безпідставно збережених коштів.**

Розглянемо окремо кожне з них:

- 1) **Встановлення факту та обґрунтування існування між сторонами кондикційних відносин**

У постанові Касаційного господарського суду Верховного Суду від 11.01.2022 р. у справі № 924/1263/19 (*позивач у справі – Хмельницька міська рада*) зазначено, що до дати оформлення власником об'єкта нерухомого майна права оренди земельної ділянки, на якій цей об'єкт розташований, відносини з фактичного користування земельною ділянкою без укладеного договору оренди та недоотримання її власником доходів у вигляді орендної плати **є за своїм змістом кондикційними відносинами** (*пункт 32*). Така ж правова позиція викладена в постанові Великої Палати Верховного Суду від 23.05.2018 р. у справі № 629/4628/16-ц.

! Кондикційне зобов'язання (лат. – те, що стосується вимоги про повернення) – зобов'язання щодо безпідставного придбання або збереження майна. У ЦКУ вони визначені як «зобов'язання, що виникають внаслідок придбання або збереження майна за рахунок коштів іншої особи без достатніх підстав» і регулюються статтями 1212-1215 (глава 83 ЦКУ).

Зміст кондикційних зобов'язань полягає в тому, що особа, яка без достатньої, встановленої законом або договором підстави, набула або зберегла майно, має повернути його іншій особі, за рахунок якої і відбулося відповідно набуття або збереження майна, а ця особа має право вимагати від зобов'язаної особи виконання зобов'язання.

Розглянемо зміст кондикційних зобов'язань на конкретному прикладі та роз'яснимо кожну з наявних обов'язкових умов для їх виникнення. Кондикційні зобов'язання виникають за одночасної наявності таких умов:

- 1 Відбувається набуття чи збереження майна** Власник нерухомого майна, набувши права власності на нерухоме майно шляхом: 1) укладення договору купівлі-продажу; 2) отримавши його в дар; 3) спадок чи за рішенням суду тощо (*спосіб набуття права власності нерухомого майна не має значення*), фактично користується земельною ділянкою, що належить територіальній громаді, при цьому не сплачуючи за це відповідної плати.

Збереження (заощадження) майна відбувається незалежно від волі сторін у результаті правомірних дій Власника з дати набуття ним права власності на об'єкт нерухомого майна, що є проявом правової природи нерухомого майна. Набута відповідачем будівля, що є згідно зі статтею 181 ЦКУ нерухомим майном (*об'єктом, розташованим на земельній ділянці, переміщення якого є неможливим без його знецінення та зміни його призначення*), є органічно і нерозривно пов'язаною із цією земельною ділянкою.
- 2 Майно було набуте чи збережене особою (набувачем) за рахунок територіальної громади (позивача)** Має місце збереження (*заощадження*) Власником нерухомого майна коштів у вигляді несплаченої орендної плати за фактичне користування земельною ділянкою, що призвело до збільшення (*накопичення*) цих коштів у нього за рахунок їх недоотримання місцевою радою. У цій ситуації Власник стає свого роду набувачем цих несплачених до місцевого бюджету коштів в обсязі потенційної орендної плати за користування земельною ділянкою.
- 3 Правові підстави для набуття чи збереження майна відсутні** Згідно з частиною першою статті 206 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) використання землі в Україні є платним. Об'єктом плати за землю є земельна ділянка. Відповідно до підпункту 14.1.136 пункту 14.1. статті 14 ПКУ передбачено, що орендна плата – обов'язковий платіж за користування земельною ділянкою державної або комунальної власності на умовах оренди.

У разі безпідставного збереження майна (*коштів за користування земельною ділянкою*) у Власника відсутні правовстановлюючі документи як на безоплатне володіння, так і на платне користування земельною ділянкою (*оренда*). Як наслідок у цій ситуації відсутні правові підстави для нарахування місцевою радою орендної плати за землю, а відповідно, і для її сплати Власником, хоча фактичне користування землею здійснюється.

Тобто орендна плата має вноситися на користь місцевої ради згідно з договором оренди земельної ділянки, оскільки правові підстави для одержання Власником прав безоплатного володіння і користування земельною ділянкою відсутні. Так само відсутні правові підстави для ненарахування, несплати орендної плати за землю.

2) Визначення земельної ділянки як об'єкта цивільних правовідносин

Одним із головних елементів позовної заяви, на який місцевій раді необхідно звернути особливу увагу, є предмет спору – об'єкт спірного правовідношення, з приводу якого виник спір.

Об'єктом цивільних правовідносин є конкретні блага, з приводу яких суб'єкти вступають між собою в зазначені правові відносини. **У нашому випадку це земельна ділянка, якою юридична чи фізична особа користується без відповідної на то правової підстави.**

Тому нижче розкриємо ознаки земельної ділянки як об'єкта цивільних правовідносин.

Згідно зі статтею 128 Господарського кодексу України до об'єктів цивільних прав належать, зокрема, речі. Відповідно до частини першої статті 181 ЦКУ до нерухомих речей відносяться **земельні ділянки**. У частині першій статті 79 ЗКУ визначено, що **земельна ділянка** – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами.

Отже, визначальною в нашому випадку в частині **кондикційного зобов'язання – безпідставно збережених Власником несплачених місцевій раді коштів за користування її майном (земельною ділянкою) без договору оренди землі** – є ситуація, **коли Власник користується земельною ділянкою, яка є: 1) сформованою; 2) з індивідуально визначеними ознаками: встановлено її межі, місце розташування, розмір і кадастровий номер.**

Встановлення площі земельної ділянки також має значення для розрахунку суми потенційно недоотриманої орендної плати за користування нею (*безпідставно збережених Власником несплачених місцевій раді коштів*). **Неможливо визнати і підтвердити, довести розмір потенційно недоотриманої в заявлених вимогах орендної плати за користування земельною ділянкою в разі, коли вона не сформована і їй не присвоєно кадастровий номер** – така правова позиція Верховного Суду у справах від 06.02.2019 р. № [922/587/18](#) та від 13.02.2019 р. № [922/392/18](#).

Розглядаючи такого роду справи, суди виходять з того, що згідно з частинами першою-четвертою, дев'ятою статті 79¹ ЗКУ формування земельної ділянки полягає в її визначенні як об'єкта цивільних прав, що також передбачає встановлення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру.

Якщо ж сама земельна ділянка не сформована в натурі, дані про неї не внесені до Державного земельного кадастру, то жодних претензій у разі користування нею до Власника відповідної нерухомості (будівлі) місцева влада заявляти не може. Верховний

Суд у постанові від 11.09.2019 р. у справі №922/393/18 відмовив Харківській міській раді в задоволенні позову про стягнення безпідставно збережених коштів на її користь і вказав, що **акти обстеження земельних ділянок не замінюють** Витяг з технічної документації про нормативну грошову оцінку земельної ділянки й інформацію з Публічної кадастрової карти України, тому фактично до розгляду не були взяті.

При розгляді такої категорії справ суди з'ясовують, чи сформована земельна ділянка як об'єкт цивільних правовідносин, чи ні, оскільки **несформована земельна ділянка не є об'єктом цивільних прав**, а отже, у місцевої ради не можуть виникати щодо неї права, а у Власника – обов'язок сплачувати кошти за користування такою землею, оскільки її юридично «не існує».

Застосування положень статті 79¹ ЗКУ та Закону України «Про Державний земельний кадастр» щодо обов'язковості формування земельної ділянки при розгляді позовів про стягнення так званих безпідставно збережених коштів у вигляді недоотриманої орендної плати за користування нею неодноразово зазначалося Верховним Судом України, зокрема в постановках від 16.06.2021 р. у справі № 922/1646/20, від 04.03.2021 р. у справі № 922/3463/19, від 02.06.2020 р. у справі № 922/2417/19, від 29.01.2019 р. у справах № 922/3780/17 та № 922/536/18, від 11.02.2019 р. у справі № 922/391/18, від 12.04.2019 р. у справі № 922/981/18. У всіх них міститься висновок про те, що для вирішення спору щодо фактичного користування земельною ділянкою без укладення правовстановлюючих документів та без державної реєстрації прав на неї встановленню підлягають обставини, зокрема, чи є земельна ділянка, за фактичне користування якою місцева рада просить стягнути безпідставно збережені кошти, **сформованим об'єктом цивільних прав протягом усього періоду, зазначеного в позові, чи ні.**

Земельна ділянка є сформованою з дати присвоєння їй кадастрового номера та реєстрації її в Державному земельному кадастрі (правову позицію щодо цього викладено, зокрема, у постановках Верховного Суду, зазначених вище).

Отже, місцева рада **має право на стягнення безпідставно збережених коштів як плати за користування земельною ділянкою лише в тому разі, якщо така земельна ділянка є індивідуалізованою**, тобто наділеною лише їй властивими ознаками, що вирізняють її з-поміж інших земельних ділянок. Такими індивідуальними ознаками для земельної ділянки, як було вказано вище, є її:

- межі;
- місце розташування;
- розмір;
- кадастровий номер.

При підготовці відповідного судового позову місцевій раді важливо мати на увазі, що згідно із частиною дев'ятою статті 79¹ ЗКУ земельна ділянка може бути об'єктом цивільних прав виключно з дати її формування (*крім випадків суборенди, сервітуту щодо частин земельних ділянок*) та державної реєстрації права власності на неї. Це означає, що означення земельної ділянки як об'єкта цивільних прав пов'язане з **подвійною реєстрацією: 1)** реєстрацією земельної ділянки в Державному земельному кадастрі; **2)** державною реєстрацією прав на неї як на об'єкт нерухомого майна, оскільки згідно зі статтями 125, 202 ЗКУ та статтею 182 ЦКУ право на нерухоме майно, до якого належать земельні ділянки, підлягає обов'язковій державній реєстрації.

Довідково:

Державна реєстрація земельної ділянки – внесення до Державного земельного кадастру передбачених Законом України «Про Державний земельний кадастр» відомостей про формування земельної ділянки та присвоєння їй кадастрового номера.

Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень – офіційне визнання і підтвердження державою фактів набуття, зміни або припинення речових прав на нерухоме майно,

обтяжень таких прав шляхом внесення відповідних відомостей до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно (стаття 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»).

Державна реєстрація речових прав на земельну ділянку здійснюється після державної реєстрації земельної ділянки в Державному земельному кадастрі.

Отже, для забезпечення позитивного розгляду такого роду справи в суді місцева рада разом з відповідним позовом до суду повинна надати як докази:

- 1) відомості про площу земельної ділянки, підтверджену витягом з Державного земельного кадастру;**
- 2) інформацію з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, що підтверджує на неї право комунальної власності територіальної громади.**

Окремо необхідно звернути увагу на положення пунктів 2, 10 Розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про Державний земельний кадастр», відповідно до яких земельні ділянки, право власності (*користування*) на які виникло до **2004 р., вважаються сформованими, незалежно від присвоєння їм кадастрового номера. Тобто закон визнає право власності та інші права на земельні ділянки, які були надані у власність і користування до 2004 р.**

У цьому випадку йдеться про так звані державні акти на земельні ділянки «червоного» кольору, що видавалися в Україні протягом 1992-2004 рр. та містили відомості про **1) площу земельної ділянки; 2) її місце розташування; 3) конфігурацію; 4) цільове призначення.** Кадастровий номер таким земельним ділянкам не присвоювався, але суди в переважній більшості наполягають на обов'язковості дотримання всіх ознак сформованої земельної ділянки, передбачених згідно зі статтею 79¹ ЗКУ, про що свідчить наведена вище судова практика.

Водночас варто зауважити, що Верховним Судом (*постанова від 14.02.2022 р. у справі № 646/4738/19*) зазначено, що застосування статті 1212 ЦК України не є обов'язковим для встановлення сформованості земельної ділянки як об'єкта оренди, визначення її меж, кадастрового номера, внесення інформації до Державного земельного кадастру **та залежить від конкретних обставин справи.**

З огляду на це також логічним є питання про те, чи можуть бути несформовані відповідно до статті 79¹ ЗКУ (*тобто з присвоєнням, зокрема, кадастрового номера*) земельні ділянки об'єктом цивільних правовідносин, право власності на які виникло та оформлено до 2004 р.?

З правової точки зору такі несформовані земельні ділянки можна розглядати як об'єкти цивільних прав, оборотоздатність яких є обмеженою, і фактичний власник є обмеженим у здійсненні правомочності розпорядження такими ділянками до повного їх формування – внесення відомостей про них до Державного земельного кадастру та присвоєння кадастрового номера. Тому наголошуємо, що у вказаній категорії справ все ж таки **має бути сформована земельна ділянка, яка є самостійним об'єктом цивільних прав з усіма притаманними їй індивідуальними ознаками.**

У разі, коли земельна ділянка несформована (в розумінні статті 79¹ ЗКУ), а місцева рада має намір стягнути в судовому порядку недоотриману орендну плату в порядку, передбаченому у статті 1212 ЦКУ, місцевій раді необхідно самостійно вжити заходів до формування земельної ділянки та подальшої реєстрації права територіальної громади на неї. Лише після цього варто застосовувати заходи судового захисту, під час якого доводити, що особа протягом всього строку, за який стягується орендна плата, користується саме цією земельною ділянкою і саме такою її площею.

Довідково:

Формування земельних ділянок здійснюється в порядку, визначеному в частині другій статті 79¹ ЗКУ:

- у порядку відведення земельних ділянок із земель державної та комунальної власності;
- шляхом поділу чи об'єднання раніше сформованих земельних ділянок;
- шляхом визначення меж земельних ділянок державної чи комунальної власності за проектами землеустрою щодо впорядкування територій населених пунктів, проектами землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб, проектами землеустрою щодо приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій;
- шляхом інвентаризації земель у випадках, передбачених законом;
- за проектами землеустрою щодо організації території земельних часток (паїв);
- за затвердженими комплексними планами просторового розвитку території територіальних громад, генеральними планами населених пунктів, детальними планами території.

3) Встановлення факту розташування на земельній ділянці нерухомого майна, що перебуває у власності особи, до якої місцевою радою подається позов

Наявність права власності на об'єкт нерухомого майна, що розташований на земельній ділянці, стосовно якої в судовому порядку встановлюється право місцевої ради на витребування недоотриманої орендної плати за фактичне користування нею, є безспірним підтверджуючим фактом, що Власник користувався нею. Тому у відповідному судовому позові місцева рада в обов'язковому порядку повинна вказувати факт розташування на зазначеній земельній ділянці нерухомого майна, що перебуває у власності особи, до якої позивається місцева рада, а також надавати відповідні підтверджуючі документи такої власності.

Право власності стосовно нерухомого майна підтверджується відповідним правовстановлюючим документом:

- 1 договором (*купівлі-продажу, дарування, міни*), на підставі якого набуто право власності

- 2 свідоцтвом про право власності на нерухоме майно, виданим до 01.01.2013 р. органом місцевого самоврядування або місцевою державною адміністрацією

- 3 правовстановлюючим документом та витягом з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно – щодо права власності, що виникло після 01.01.2013 р.

- 4 судовим рішенням, що набрало законної сили, стосовно набуття права власності на нерухоме майно

- 5 іншими документами, що відповідно до законодавства підтверджують набуття права власності на нерухоме майно

У разі, коли відомості про право власності на нерухоме майно внесені до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, місцева рада може отримати з нього відповідну інформаційну довідку та подати її до суду як доказ, що підтверджує право власності відповідача на будівлю/споруду, що розташована на земельній ділянці, яка є предметом позову. Як правило, така довідка додається місцевою радою до відповідної позовної заяви.

Витягами (інформаційними довідками) з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно також можна підтвердити факт реєстрації спірної земельної ділянки як об'єкта цивільних прав та наявність на ній об'єкта нерухомого майна, що належить відповідачу чи третім особам.

Якщо докази про підтвердження права власності на нерухоме майно, розташоване на земельній ділянці, стосовно якої готується судовий розгляд, у місцевої ради відсутні та вона самостійно не може їх отримати, то вона може подати до суду клопотання про витребування таких доказів судом. Таке клопотання подається разом з позовною заявою.

4) Особливості розрахунку безпідставно збережених коштів

Необґрунтованість чи недоведеність обсягу безпідставно збережених коштів (недоотриманих як потенційну орендну плату за користування земельною ділянкою), що стягуються на користь територіальної громади, та його розрахунку, є однією з найпоширеніших підстав, через яку суди першої інстанції відмовляють у задоволенні такого роду позову, а Верховним Судом такі справи повертають на новий розгляд.

Підтвердженням цьому є постанова Верховного Суду від 30.06.2021 р.

№ 922/2765/20 за позовом Харківської міської ради, у пункті 102 якої зазначено, що суд позбавлений можливості з'ясувати всі істотні обставини справи щодо обґрунтованості наведеного позивачем у позовній заяві розрахунку обсягу безпідставно збережених коштів від орендної плати за використання спірної земельної ділянки за період з 01.01.2020 р. по 31.07.2020 р., що не з'ясували і суди попередніх інстанцій. У зв'язку із цим судові рішення попередніх інстанцій були скасовані, а справа направлена на новий розгляд до суду першої інстанції.

Отже, при здійсненні таких розрахунків відповідні посадові особи місцевої ради повинні належними та допустимими доказами обґрунтувати правильність розрахунку розміру безпідставно збережених коштів. Підставою для такого розрахунку є нормативна грошова оцінка земельної ділянки.

Згідно зі статтею 13 Закону України «Про оцінку землі» та статтею 289 ПКУ нормативна грошова оцінка земельної ділянки є обов'язковою при визначенні розміру орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності.

Якими саме доказами місцева рада може підтвердити розмір нормативної грошової оцінки земельної ділянки, узагальнено у висновку Великої Палати Верховного Суду в постанові від 09.11.2021 р. у справі № 905/1680/20, в якому зазначено, **що належними доказами на обґрунтування нормативної грошової оцінки земельної ділянки можуть бути:**

- 1 технічна документація на спірну земельну ділянку, виготовлена компетентним органом для оформлення договору оренди

- 2 довідка з Державного земельного кадастру

- 3 витяг з Державного земельного кадастру

- 4 висновок судової експертизи про встановлення нормативної грошової оцінки спірної земельної ділянки, наданий відповідно до статей 98-103 Господарського процесуального кодексу України, що містить інформацію про предмет спору в цій справі

У зазначеній постанові Велика Палата Верховного Суду (*абзац другий пункту 37 постанови від 29.05.2020 р. у справі № 922/2843/19*), зазначено, що є помилковими висновки судів, які застосовують положення статей 20, 23 Закону України «Про оцінку земель» стосовно тлумачення Витягу з технічної документації з нормативної грошової оцінки певної земельної ділянки як єдиного належного доказу на підтвердження

нормативної грошової оцінки земельної ділянки державної (комунальної) власності для цілей сплати орендної плати чи повернення безпідставно збережених грошових коштів фактичним землекористувачем без оформлення орендного договору. Земельним законодавством та Податковим кодексом України можливість подання доказів щодо нормативної грошової оцінки земельної ділянки державної (комунальної) власності для цілей сплати орендної плати не обмежується виключно Витягом із технічної документації з нормативної грошової оцінки певної земельної ділянки.

До 09.11.2021 р. суди дотримувалися правової позиції, що єдиним належним і допустимим доказом нормативної грошової оцінки земельної ділянки є відповідний витяг з технічної документації: постанови Верховного Суду від 12.06.2019 р. у справі № 922/902/18, від 08.08.2019 р. у справі № 922/1276/18, від 01.10.2019 р. у справі № 922/2082/18, від 06.11.2019 р. у справі № 922/3607/18.

Проте згідно з визначеним у висновку Великої Палати Верховного Суду в постанові від 09.11.2021 р. у справі № 905/1680/20 переліком місцевим радам розширено доказове поле для обґрунтування розміру нормативної грошової оцінки земельної ділянки, що використовується для розрахунку обсягу безпідставно збережених коштів від орендної плати за відповідну земельну ділянку.

З цього приводу необхідно зазначити, що розрахунок недоотриманої орендної плати за користування земельною ділянкою без правовстановлюючих документів місцевим радам варто оформляти окремим документом, копію якого офіційним листом надсилати «незаконному» користувачу з пропозицією добровільно сплатити до місцевого бюджету у встановлений строк зазначену суму за користування земельною ділянкою. У разі відмови у сплаті чи ненадання таким користувачем відповіді місцевій раді необхідно звернутися до суду, як це запропоновано вище.

Довідково:

Позитивною з точки зору всебічності, неупередженості та обґрунтованості розрахунку обсягу недоотриманих коштів від несплати користувачем земельної ділянки орендної плати є практика вирішення таких питань відповідними комісіями, створеними виконавчими органами сільських, селищних, міських рад (далі – Комісія) згідно з Порядком визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.1993 р. № 284.

Але варто зауважити, що під час обґрунтування безпосередньо обсягу безпідставно збережених коштів, що стягуються за користування земельною ділянкою на користь територіальної громади, посилатися на постанову Кабінету Міністрів України від 19.04.1993 р. № 284 «Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам» не потрібно.

Цією постановою врегульовано порядок розрахунку збитків дійсної шкоди, завданої деліктним правопорушенням. Кошти ж, що стягуються відповідно до розділу 83 ЦКУ (стаття 1212), не є по своїй природі шкодою, а є свого роду неотриманим прибутком, а відповідно – вони не є збитками. Тому посилання в позовній заяві на зазначену урядову постанову недоречно та безпідставне.

Деліктні зобов'язання, або «зобов'язання із заподіяння шкоди» – це недоговірні зобов'язання, що виникають внаслідок порушення майнових чи особистих немайнових прав. Метою цього зобов'язання є поновлення прав потерпілого за рахунок заподіювача шкоди або особи, яка несе відповідальність за завдану шкоду.

Тож розглядати питання щодо недоотриманої орендної плати за користування земельною ділянкою без правовстановлюючих на неї документів на засіданнях комісії, створеної відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 19.04.1993 р. № 284 «Про порядок визначення та відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам», можна, але застосовувати порядок, затверджений цією урядовою постановою, при

визначенні безпосередньо обсягу коштів стосовно недоотриманої орендної плати за користування земельною ділянкою без правовстановлюючих документів, які має намір стягнути місцева рада в судовому порядку, не можна.

*Це пояснюється різною природою понять «обсяг коштів стосовно недоотриманої орендної плати за користування земельною ділянкою» та «обсяг збитків, завданих власникам землі та землекористувачам». Для застосування такої міри відповідальності, як відшкодування збитків, потрібна наявність повного складу цивільного правопорушення, як-то: **1)** протиправна поведінка, дія чи бездіяльність особи; **2)** шкідливий результат такої поведінки (збитки); **3)** причинний зв'язок між протиправною поведінкою та збитками; **4)** вина правопорушника.*

Протиправна дія чи бездіяльність заподіювача є причиною, а збитки, що виникли у потерпілої особи, – наслідком такої протиправної поведінки. Тобто протиправна дія є причиною, а шкода – наслідком протиправної дії. У випадку щодо потенційно недоотриманої орендної плати за користування земельною ділянкою без відповідних правовстановлюючих на неї документів це не є по своїй природі протиправною дією, а недоотримані кошти – заподіяною шкодою.

Розрахунок орендної плати по роках здійснюється на підставі даних нормативної грошової оцінки земельної ділянки та ставки орендної плати (*% від нормативної грошової оцінки землі*), затвердженої рішенням місцевої ради на відповідний рік.

Отже, узагальнюючи вищезазначене:

1. Фізична чи юридична особа, яка є власником нерухомого майна – будівлі, споруди, цілісного майнового комплексу, незавершеного об'єкта будівництва (*спосіб набуття права власності не має значення*) (далі – *Власником*) зобов'язана сплачувати орендну плату за користування земельною ділянкою комунальної власності, на якій цей об'єкт розташований.
2. Підставою для сплати орендної плати є договір оренди землі. Орендна плата зараховується до місцевого бюджету.
3. У разі неукладення договору оренди землі та несплати орендної плати Власником місцева рада може захистити своє право на компенсацію вартості недоотриманої орендної плати за період користування земельною ділянкою, на якій розташований об'єкт нерухомого майна, шляхом стягнення в судовому порядку з Власника безпідставно збережених коштів.
4. Збереження (*заощадження*) коштів починається незалежно від волі сторін – з дати набуття Власником права власності на відповідне нерухоме майно.
5. При подачі відповідного судового позову місцева рада повинна належними та допустимими доказами підтвердити такі факти:
 - між Власником та місцевою радою виникли кондикційні відносини;
 - земельна ділянка є об'єктом цивільних правовідносин (*встановлено її межі, визначено її площу, присвоєно кадастровий номер, про що внесено інформацію до Державного земельного кадастру; зареєстровано речове право на земельну ділянку*);
 - на відповідній земельній ділянці розташоване майно, що перебуває у власності особи, до якої місцевою радою подається позов;
 - сума безпідставно збережених коштів розрахована відповідно до **1)** технічної документації із землеустрою щодо спірної земельної ділянки; **2)** витягу з Державного земельного кадастру; **3)** витягу з технічної документації з нормативної грошової оцінки земельної ділянки; **4)** висновку судової експертизи про встановлення нормативної грошової оцінки спірної земельної ділянки.

Відповіді на найпоширеніші питання на тему:

Питання 1. *Які особливості підсудності категорії справ про стягнення в судовому порядку безпідставно збережених коштів за користування земельною ділянкою?*

Відповідно до частини третьої статті 30 Господарського процесуального кодексу України спори, що виникають з приводу нерухомого майна, розглядаються господарським судом за місцезнаходженням майна або основної його частини. Якщо пов'язані між собою позовні вимоги подані одночасно щодо декількох об'єктів нерухомого майна, спір розглядається за місцезнаходженням об'єкта, вартість якого є найбільшою.

Згідно з пунктами 7.23-7.26 постанови Великої Палати Верховного Суду від 16.02.2021 р. у справі № 911/2390/18 зазначено, що відповідно до Господарського процесуального кодексу України виключна підсудність застосовується до тих спорів, вимоги за якими стосуються нерухомого майна, як безпосередньо, так і опосередковано, а спір може стосуватися як правового режиму нерухомого майна, так і інших прав та обов'язків, що пов'язані з нерухомим майном.

Під виключною підсудністю слід розуміти особливий вид територіальної підсудності, згідно з якою забороняється застосовувати при поданні позову інші норми, що регулюють інші види територіальної підсудності, передбачені у статтях 27-29 Господарського процесуального кодексу України (*постанова Великої Палати Верховного Суду від 16.02.2021 р. у справі № 911/2390/18*).

Отже, зазначена категорія справ у разі подання позову до юридичних чи фізичних осіб-підприємців розглядається господарським судом відповідної області за місцем розташування майна – предмету позову. У разі подачі позову до фізичної особи – місцевим цивільним судом за місцем розташування відповідного майна.

Питання 2. *Чи застосовується позовна давність стосовно вимог, передбачених згідно з частиною першою статті 1212 Цивільного кодексу України?*

Так. Позовна давність – це строк, протягом якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу (*стаття 256 Цивільного кодексу України*). Тобто позовна давність встановлює строки для захисту цивільних прав.

Відповідно до статті 267 ЦКУ вплив позовної давності, про застосування якої заявлено стороною у спорі, є підставою для відмови в позові.

Аналіз положень статей 625, 1212, глави 19 розділу V книги першої ЦКУ дозволяє дійти висновку, що до правових наслідків порушення грошового зобов'язання (*зокрема щодо повернення безпідставно одержаних чи збережених коштів*), передбачених у частині другій статті 625 ЦКУ, застосовується загальна позовна давність тривалістю у три роки (*стаття 257 цього Кодексу*), вплив якої в разі заявлення стороною у спорі про її застосування є підставою для відмови в позові (*стаття 267 ЦКУ*) – Постанова Верховного Суду від 01.06.2021 р. у справі № 910/9544/19.

Частиною першою статті 261 ЦКУ визначено, що перебіг позовної давності починається від дня, коли особа довідалася або могла довідатися про порушення свого права або про особу, яка його порушила. У випадку, що розглядається, застосовується загальна позовна давність тривалістю у три роки (*стаття 257 ЦКУ*).

Тож якщо, наприклад, Власник почав користуватися земельною ділянкою у 2018 р., а місцева рада подає позов у 2022 р., їй необхідно подати заяву про поновлення строку звернення до суду за захистом своїх прав, у якій вказати причини його пропуску. У разі визнання судом таких причин поважними справа буде розглянута і вирішена в порядку, встановленому процесуальним законодавством. Або ж у позовній заяві можна

зазначити обставини, що свідчать про переривання строку позовної давності (наприклад, листування між місцевою радою та Власником щодо сплати коштів за користування землею). Тож місцевим радам необхідно звертати увагу на зазначений аспект, щоб не втратити підстав для захисту своїх прав на отримання безпідставно збережених коштів.

Питання 3. За який період можна стягнути безпідставно збережені кошти?

За три роки. Відповідно до статті 257 ЦКУ загальна позовна давність встановлюється тривалістю у три роки. Варто пам'ятати, що згідно з частиною четвертою статті 267 ЦКУ **сплив позовної давності**, про застосування якої заявлено стороною у спорі, є **підставою для відмови в позові**.

Перебіг позовної давності починається від дня, коли особа довідалася або могла довідатися про порушення свого права або про особу, яка його порушила (*частина перша статті 261 ЦКУ*).

Верховним Судом України в постанові від 01.06.2021 р. у справі № 910/9544/19 зазначено, що невиконання боржником грошового зобов'язання є триваючим правопорушенням, тому право на позов про стягнення на підставі статті 625 ЦКУ (*відповідальність за порушення грошового зобов'язання*) виникає у кредитора з дати порушення грошового зобов'язання до дати його усунення й обмежується останніми трьома роками, які передували поданню такого позову. У цій постанові чітко визначені періоди часу, за який може відбуватися відповідне стягнення коштів.

Наведемо приклад з рішення Господарського суду Луганської області від 25.01.2022 р. у справі № 913/881/21, в якому зазначено спірний період, за який заявлено позовну вимогу про стягнення грошових коштів, визначено заявником **01.11.2018 р. – 31.08.2019 р.** Дата звернення до суду – **26.11.2021 р.** (*згідно з датою на конверті*). Отже, прокурор звернувся із цим позовом з пропуском позовної давності за період з **01.11.2018 р. до 25.11.2018 р.** (*включно*). Оскільки позовні вимоги є обґрунтованими, суд, застосовуючи позовну давність, доходить висновку про часткове задоволення позовних вимог, у зв'язку з чим з відповідача на користь позивача слід стягнути 16 187 грн 31 коп. за період з **26.11.2018 по 31.08.2019 р.**, у задоволенні решти позову слід відмовити через пропуск позовної давності.

Отже, якщо місцева рада подала позовну заяву 01.01.2022 р., а Власник набув право власності на нерухоме майно 01.01.2015 р., то місцева рада має право стягнути в судовому порядку з Власника безпідставно збережені кошти за користування земельною ділянкою лише за період з 01.01.2019 р. по 31.12.2021 р.

Питання 4. Чи можна вважати використання земельної ділянки, на якій розташований об'єкт нерухомого майна без оформлення договору оренди землі, її самовільним зайняттям?

Ні. Відсутність у власника нерухомого майна (*будинку, будівлі, споруди*) зареєстрованого права оренди на земельну ділянку, на якій розташований такий об'єкт нерухомого майна, і наявність у такої земельної ділянки іншого власника не вважається правопорушенням (*частина друга статті 120 ЗКУ*). Таку правову позицію заявлено в постанові Касаційного господарського суду Верховного Суду від 29.05.2020 р. у справі № 922/2843/19 та в постанові Верховного Суду від 20.11.2018 р. у справі № 922/3412/17 (пункт 31).

Тож у разі відсутності у власника нерухомого майна документів, що посвідчують право на користування земельною ділянкою, на якій таке нерухоме майно розташоване, користування такою земельною ділянкою не може бути визнане як самовільне її зайняття, проте і не надає права на її безоплатне використання (*правова позиція*

Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 02.06.2020 р. у справі № 922/2417/19).

Питання 5. *Чи потрібно в позовній заяві про стягнення безпідставно збережених коштів обґрунтовувати розмір збитків, завданих територіальній громаді за користування Власником нерухомого майна земельною ділянкою без правовстановлюючих документів та без сплати відповідної орендної плати?*

Ні. Завдання збитків та набуття майна без достатньої правової підстави мають різну правову природу і підпадають під різне нормативно-правове регулювання. На відміну від збитків, для стягнення яких необхідно довести наявність правопорушення, для повернення безпідставно набутих коштів основним є встановлення обставин набуття або збереження майна за рахунок іншої особи (в цьому випадку територіальній громаді) та те, що набуття або збереження цього майна відбулося за відсутності правової підстави (постанова Верховного Суду від 20.10.2020 р. у справі № 910/13503/19). Тому в разі користування без оформлення права оренди на земельну ділянку, на якій розташований об'єкт нерухомості, повинно йтися не про збитки, а про суми недоотриманих коштів, що повинні потенційно сплачуватися за користування цією земельною ділянкою.

Питання 6. *Чи може відсутність вини фактичного землекористувача в неоформленні користування земельною ділянкою бути підставою відмови в позові?*

Ні. На сьогодні відсутність вини фактичного землекористувача в неоформленні користування земельною ділянкою (наприклад, тривале непогодження проекту землеустрою уповноваженими органами тощо) вирішального значення у такого роду правовідносинах не має, і кошти за фактичне користування земельною ділянкою (при інших рівних умовах) мають бути стягнуті в будь-якому разі.

Питання 7. *Чи потрібно обґрунтовувати в судовому позові наявність вини «незаконного» користувача земельною ділянкою?*

Ні. Обов'язок набувача повернути потерпілому безпідставно набуте (збережене) майно чи відшкодувати його вартість не є заходом відповідальності, оскільки набувач зобов'язується повернути тільки майно, яке безпідставно набув (зберігав), або вартість цього майна.

Вина заподіявача шкоди є обов'язковим елементом настання відповідальності в деліктних зобов'язаннях. Натомість для кондикційних зобов'язань вина не має значення, а важливим є факт неправомірного набуття (збереження) майна однією особою за рахунок іншої (правова позиція – у постанові Верховного Суду від 20.11.2018 р. у справі № 922/3412/17).