

ДОКТРИНА У СУДОВІЙ ПРАКТИЦІ

АНАЛОГІЯ ЗАКОНУ ТА АНАЛОГІЯ ПРАВА ДОПУСКАЄТЬСЯ ДЛЯ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ СУДОМ ВИКЛЮЧНО З МЕТОЮ ЕФЕКТИВНОГО ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ, ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ВІД ПОРУШЕНЬ З БОКУ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ*

ОБСТАВИНИ СПРАВИ

8. Судами попередніх інстанцій встановлено, що Державною архітектурно-будівельною інспекцією України видано дозвіл на виконання будівельних робіт від 07.06.2019 № IV 113191580912: “Будівництво курортно-рекреаційного розважального комплексу-пансіонату сімейного типу з вбудовано-прибудованими приміщеннями та підземним паркінгом, розташованого в м. Одеса, 13 ст. Великого Фонтану (біля концертного майданчика)”, замовник об’єкта будівництва – Дочірнє підприємство “Інтергал-Буд” Товариства з обмеженою відповідальністю “Фірма Інтергал”.

9. У листі Департаменту архітектури та містобудування Одеської міської ради від 23.08.2019 № 01-15/292п за підписом в.о. директора департаменту ОСОБА_3 вказано, що для проектування об’єкта будівництва курортно-рекреаційного розважального комплексу-пансіонату сімейного типу з вбудовано-прибудованими приміщеннями та підземним паркінгом, розташованого в м. Одеса, 13 ст. Великого Фонтану (біля концертного майданчика), замовник об’єкта будівництва – Дочірнє підприємство “Інтергал-Буд” Товариства з обмеженою відповідальністю “Фірма Інтергал” містобудівні умови та обмеження в Департаменті не зареєстровані.

<...>

12. З копій журналу видачі документів, наданого Департаментом архітектури та містобудування Одеської міської ради, за 2015 рік вбачається, що інформація про видачу 17.02.2015 містобудівних умов і обмежень для проектування об’єкта будівництва курортно-рекреаційного розважального комплексу-пансіонату сімейного типу з вбудовано-прибудованими приміщеннями та підземним паркінгом, розташованого в м. Одеса, 13 ст. Великого Фонтану (біля концертного майданчика), замовник об’єкта

* Витяг із постанови Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 640/23179/19 від 11 березня 2021 р. <<https://reyestr.court.gov.ua/Review/95439046>> (дата звернення: 16.12.2021).

будівництва – Дочірнє підприємство “Інтергал-Буд” Товариства з обмеженою відповідальністю “Фірма Інтергал” відсутня.

<...>

15. Позивач вказує, що 09.02.2015 він звернувся до Управління архітектури та містобудування Одеської міської ради із заявою № 01-06/151 щодо розроблення містобудівних умов та обмежень, а самі містобудівні умови та обмеження отримані ним за № 01-06/151 від 17.02.2015.

16. У відповіді Департаменту (колишнє – управління) архітектури та містобудування Одеської міської ради від 25 жовтня 2019 року № 01-15/361 вказано, що наказ від 17.02.2015 № 01-06/151 не зареєстрований в журналі реєстрації наказів по основній діяльності.

<...>

20. На підставі вищевикладеного, керуючись пунктом 4 частини шостої статті 37 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”, головним інспектором будівельного нагляду Державної архітектурно-будівельної інспекції України винесено рішення від 04.10.2019 № 25 “Про анулювання дозволу на виконання будівельних робіт”, яким вирішено анулювати дозвіл на виконання будівельних робіт від 07.06.2019 № IV 113191580912 “Будівництво курортно-рекреаційного розважального комплексу-пансіонату сімейного типу з вбудовано-прибудованими приміщеннями та підземним паркінгом, розташованого в м. Одеса, 13 ст. Великого Фонтану (біля концертного майданчика)”, замовник об’єкта будівництва – Дочірнє підприємство “Інтергал-Буд” Товариства з обмеженою відповідальністю “Фірма Інтергал”.

<...>

22. Уважаючи рішення та наказ протиправними, позивач звернувся з адміністративним позовом до суду.

АРГУМЕНТИ УЧАСНИКІВ СПРАВИ

23. Позивач в обґрунтування позовних вимог посилався на те, що зазначена відповідачами підстава для анулювання дозволу на виконання будівельних робіт – nereєстрація (відсутність) містобудівних умов та обмежень для проектування будівництва – не зазначена у частині шостій статті 37 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” як підстава для анулювання дозволу на виконання будівельних робіт, перелік яких є вичерпним. Жодних підстав для скасування містобудівних умов та обмежень не існує та не існувало, з урахуванням того, що станом на момент винесення оскаржуваних рішень спірні містобудівні умови та обмеження були і є дійсними, інформація про їх скасування відсутня.

24. Відповідач заперечував щодо задоволення позову, посиляючись на те, що містобудівні умови та обмеження є однією з основних складових вихідних даних для проектування об’єкта містобудування; їх фактична відсутність позбавляє замовника (у цьому випадку позивача) права як

на розроблення проектної документації, так і на отримання дозволу на виконання будівельних робіт, у зв'язку з чим прийнято оскаржуваний наказ. Безпідставними є доводи позивача в частині вичерпного переліку підстав для анулювання дозволу на виконання будівельних робіт, оскільки частина шоста статті 37 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” не містить такого застереження.

<...>

ВИСНОВКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ

32. Надаючи правову оцінку встановленим обставинам справи та доводам касаційної скарги, а також виходячи з меж касаційного перегляду справи, визначених статтею 341 Кодексу адміністративного судочинства України (далі також – КАС України), колегія суддів зазначає наступне.

<...>

59. Ухвалюючи оскаржуване судові рішення, суд апеляційної інстанції виходив з того, що підставою для анулювання дозволу на виконання будівельних робіт згідно з приписами шостої статті 37 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” може бути лише, зокрема, скасування містобудівних умов та обмежень. Водночас задля відновлення законності та рівності суб'єктів містобудування в їх правах та обов'язках в частині необхідності неухильного дотримання вимог містобудівного законодавства, колегія суддів погодилася з можливістю та правомірністю застосування в даному випадку пункту четвертого частини шостої статті 37 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” як підстави для прийняття рішення про анулювання дозволу на виконання будівельних робіт від 07.06.2019 № IV 113191580912: “Будівництво курортно-рекреаційного розважального комплексу-пансіонату сімейного типу з вбудовано-прибудованими приміщеннями та підземним паркінгом, розташованого в м. Одеса, 13 ст. Великого Фонтану (біля концертного майданчика)”, замовник об'єкта будівництва – Дочірнє підприємство “Інтергал-Буд” Товариства з обмеженою відповідальністю “Фірма Інтергал”.

60. Колегія суддів вважає помилковим такий висновок суду апеляційної інстанції з огляду на наступне.

61. Відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

62. Згідно з положеннями частини другої статті 2 КАС України в справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з

метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

63. Відповідно до частини шостої статті 7 КАС України у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). Аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування.

64. *Таким чином, аналогія закону та аналогія права допускається для застосування адміністративним судом виключно з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень та лише у випадку взагалі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини.*

65. *Водночас аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування.*

66. *Практика Верховного Суду щодо помилковості застосування суб'єктами владних повноважень аналогії закону у випадку визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування сформована, зокрема, у постановвах 17.02.2020 у справі № 826/1376/18 та від 14.08.2020 у справі № 820/432/17.*

67. *Зважаючи на наведене, встановивши, що підставою прийняття оспорюваного рішення головного інспектора будівельного нагляду Державної архітектурно-будівельної інспекції України від 04.10.2019 № 25 “Про анулювання дозволу на виконання будівельних робіт” (на підставі якого у подальшому було винесений і оспорюваний наказ відповідача) була відсутність реєстрації містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки, розташованої в м. Одеса, Київській, 13 ст. Великого Фонтану (біля концертного майданчика), від 17.02.2015 № 01-06/151, суд апеляційної інстанції, зазначивши про правомірність застосування в цьому випадку пункту четвертого частини шостої статті 37 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” та у такий спосіб застосовавши до спірних правовідносин аналогію закону, порушив норми*

процесуального права, а саме положення частини шостої статті 7 КАС України, згідно з якою, зокрема, аналогія закону і аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади.

68. Враховуючи викладене, колегія суддів суду касаційної інстанції вважає помилковими мотиви суду апеляційної інстанції щодо наявності у суб'єкта владних повноважень законодавчо визначених повноважень на анулювання дозволу на виконання будівельних робіт у зв'язку із самостійно стверджуваним фактом відсутності реєстрації містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки. У цьому випадку, приймаючи оспорювані рішення та наказ, суб'єкт владних повноважень діяв не на підставі та не в порядку, передбаченому чинним законодавством, оскільки відповідних підстав та порядку реалізації спірних повноважень на час виникнення спірних правовідносин між сторонами законом визначено не було, а відтак оскаржувані рішення суб'єктів владних повноважень, підставою прийняття яких є виключно аналогія закону, не відповідають критеріям, визначеним у статті 2 КАС України.