GRAHAM AND OTHERS v. Finland (ухв.) (№ 47927/21)

Обставини справи

Справа стосувалася експропріації (примусового вилучення) муніципалітетом земельної ділянки заявників для потреб міста та виплати компенсації за таке вилучення.

Заявники володіли ділянкою землі площею приблизно 43,43 гектара в м. Вантаа, Фінляндія. Місцевий генеральний план землекористування для цієї території був чинним до 9 липня 2008 року, але й після цієї дати змінений не був. План передбачав віднесення приблизно 25 гектарів земельної ділянки до територій індивідуальної житлової забудови, близько 3,4 гектара – для послуг у сфері спорту та рекреації, приблизно 11,2 гектара – для місцевих зон відпочинку для мешканців міста та зелених зон, а також близько 3,7 гектара – для доріг загального користування. На момент розгляду справи для цієї території не існувало детального плану землекористування, і не було видано жодних дозволів на будівництво.

У 2007 році заявники уклали попередню угоду про продаж земельної ділянки приватній будівельній компанії. Угода передбачала ціну купівлі в розмірі 13 307 997,60 євро (EUR) і була чинною до 31 грудня 2010 року з можливістю продовження до 31 грудня 2011 року за умови розробки детального плану землекористування. Угода укладена не була.

У 2015 році місто Вантаа звернулося до Міністерства охорони навколишнього середовища із заявою про надання дозволу на експропріацію (примусове відчуження) цього майна з метою містобудівного розвитку. Місто зазначило, що основною метою політики землекористування є забезпечення можливості контролювати будівництво та ринок землі, а головною функцією управління земельними ресурсами – придбання земельних ділянок для майбутніх потреб містобудівного розвитку. Ще однією перевагою будівництва на власній землі міста було спрямування доходів від продажу землі на покриття витрат на міське будівництво.

У 2016 році Міністерство охорони навколишнього середовища надало дозвіл на експропріацію землі, і це рішення набуло статусу остаточного 14 листопада 2019 року. Міністерство визначило спірну земельну ділянку для цілей, зокрема, будівництва житлових будинків та доріг. Крім того, ця ділянка мала вигідне розташування поблизу національної дорожньої мережі та залізничної станції.

Заявники оскаржили це рішення в Гельсінському адміністративному суді, стверджуючи, *inter alia*, що не існувало суспільного інтересу, який би виправдовував експропріацію. Суспільний інтерес не вимагав від міста контролювати будівництво чи ринок нерухомості. Місто вже володіло значними земельними ресурсами. Крім того, міська влада оголосила, що згодом продасть частину цих ділянок, а це означало, що вони не будуть використовуватися для суспільних потреб.

29 березня 2018 року Адміністративний суд Гельсінкі відхилив апеляцію заявників. Суд визнав, що земля була необхідна для міської забудови. Він

© Переклад й опрацювання цього рішення здійснено Верховним Судом

постановив, що закон не обмежував право міста самостійно розпоряджатися своєю землею.

Заявники оскаржили це рішення до Верховного адміністративного суду, проте 14 листопада 2019 року він відхилив апеляції заявників.

4 березня 2020 року комісія з питань експропріації визначила розмір компенсації за земельну ділянку в розмірі 3 248 001 євро.

30 березня 2020 року місто виплатило заявникам компенсацію, і того ж дня право власності на земельну ділянку було передано місту.

30 жовтня 2020 року Земельний суд відхилив апеляцію заявників на рішення комісії щодо розміру компенсації. Заявники стверджували, що розмір компенсації слід збільшити з 3 248 001 євро до 13 307 997,60 євро. Однак Земельний суд зазначив, що вартість «необробленої землі» слід оцінювати на основі її потенційної вартості після забудови відповідно до майбутнього плану землекористування. Також зазначив, що існує практика Верховного Суду, згідно з якою при визначенні розміру компенсації слід враховувати будь-яке збільшення вартості забудови.

Водночас ціна купівлі, яку заявники узгодили у своїй попередній угоді з приватною компанією у 2007 році, не мала значення, оскільки вона ґрунтувалася на оцінці вартості в разі затвердження детального місцевого плану землекористування, тобто була розрахована так, ніби земля вже була відведена під забудову.

29 березня 2021 року Верховний Суд відхилив скаргу заявників на рішення Земельного суду.

Посилаючись на статтю 1 Першого протоколу до Конвенції, заявники скаржилися, що вилучення їхньої земельної ділянки було здійснено не в інтересах суспільства, а з метою отримання міською владою фінансової вигоди. Вони також стверджували, що розмір присудженої їм компенсації не відповідав ринковій вартості їхньої земельної ділянки. Посилаючись на пункт 1 статті 6 Конвенції, заявники зазначили, що під час процедур експропріації їм не було забезпечено справедливого судового розгляду, оскільки міська влада штучно занизила вартість їхньої земельної ділянки, відмовившись від розроблення місцевого плану землекористування. Це означало заборону будівництва, що дало змогу муніципалітету придбати нерухомість заявників як земельну ділянку без потенціалу забудови. Згодом, після розробки детального плану землекористування, цю нерухомість можна було б продати з прибутком.

Оцінка Суду

ЄСПЛ наголосив, що стаття 1 Першого протоколу до Конвенції містить три окремі правила: перше правило, викладене в першому реченні першого абзацу, має загальний характер і проголошує принцип мирного володіння майном; друге, що міститься в другому реченні першого абзацу, стосується позбавлення власності та підпорядковує його певним умовам; третє, закріплене в другому абзаці, передбачає, що Держави мають право, серед іншого, контролювати користування власністю відповідно до загальних інтересів. Однак ці правила не є відокремленими одна від

© Переклад й опрацювання цього рішення здійснено Верховним Судом

одної: друге і третє правила стосуються конкретних видів втручання у право на мирне володіння майном і, відповідно, мають тлумачитися у контексті загального принципу, встановленого першим правилом (див., наприклад, рішення у справах Scordino v. Italy (№ 1) [ВП], № 36813/97, § 78, ECHR 2006-V, Kozacıoğlu v. Turkey [ВП], № 2334/03, § 48, від 19 лютого 2009 року, та Ališić and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and the former Yugoslav Republic of Macedonia [ВП], № 60642/08, § 98, ECHR 2014).

У цій справі не заперечується, що відбулося «позбавлення майна» в значенні другого речення статті 1 Першого протоколу до Конвенції. Тому Суд повинен розглянути, чи може оскаржуване позбавлення бути виправданим відповідно до цього положення.

Щоб відповідати статті 1 Першого протоколу до Конвенції, «позбавлення майна» має задовольняти три критерії: повинне здійснюватися «на умовах, передбачених законом», що виключає будь-які довільні дії з боку національних органів влади; відповідати «інтересам суспільства»; а також забезпечувати справедливий баланс між правами власника та інтересами суспільства (див. рішення у справі Vistiņš and Perepjolkins v. Latvia [ВП], № 71243/01, § 94, від 25 жовтня 2012 року).

Суд зазначив, що в цій справі, безперечно, правова підстава експропріації відповідала першій умові. Втручання у права заявників було передбачене законом, оскільки воно ґрунтувалося на відповідних положеннях Закону про землекористування та забудову і Закону про експропріацію.

Щодо питання про те, чи відповідало втручання інтересам суспільства, Суд зазначив, що національні органи влади стверджували, що воно було здійснене з метою містобудівного розвитку. Заявники ж оскаржили правомірність мети експропріації.

Відповідно до системи захисту, встановленої Конвенцією, саме національні органи влади повинні провести попередню оцінку того, чи існує достатньо важливий суспільний інтерес, який би виправдовував експропріацію приватної власності.

Поняття «суспільного інтересу» за своєю суттю є широким. Зокрема, рішення про прийняття законів щодо експропріації майна, зазвичай передбачає врахування політичних, економічних та соціальних аспектів. Суд визнав, що законодавчий орган користується широкою свободою розсуду під час проведення соціальної та економічної політики, і поважає його оцінку щодо того, що становить «суспільний інтерес», за винятком випадків, коли така оцінка є явно необґрунтованою.

Також ЄСПЛ наголосив, що надання повноважень на придбання земельних ділянок з метою реалізації місцевого плану землеустрою та забезпечення житлом у рамках державної економічної та планової політики, спрямованої на боротьбу зі шкідливою спекуляцією нерухомістю, як було встановлено, підпадають під поняття «суспільного інтересу». Подальша приватизація експропрійованого майна або його передача третій стороні не позбавляє цей захід «суспільного інтересу», оскільки Держава користується широкою свободою розсуду при реалізації економічної політики.

© Переклад й опрацювання цього рішення здійснено Верховним Судом

Суд зазначив, що утримання в резерві майна, експропрійованого для майбутніх потреб, навіть якщо це триває вже довгий час, не обов'язково є порушенням статті 1 Першого протоколу. Однак проблема за цим положенням виникає тоді, коли таке тривале утримання майна в резерві не може бути виправдане «суспільним інтересом» і коли протягом цього часу вартість майна суттєво зростає, а колишні власники позбавляються цієї вигоди. Стаття 1 Першого протоколу зобов'язує Держави-учасниці захищати громадян від зловживання повноваженнями щодо утримання земельних резервів, що фактично є муніципальною формою спекуляції землею, на шкоду їхнім інтересам.

Уряд стверджував, що Держава потребувала експропрійованої землі для містобудівних потреб. Місце розташування зазначеної земельної ділянки мало хороше дорожнє та залізничне сполучення. Суд не мав переконливих доказів для висновку, що ці підстави були явно позбавлені будь-якого розумного обґрунтування. Крім того, Суд встановив відсутність будь-яких ознак того, що місто набуло цю землю без реального наміру досягти своїх цілей розвитку в розумний строк, тим самим позбавивши заявників можливості скористатися зростанням вартості земельної ділянки.

ЄСПЛ констатував, що вилучення майна заявників було здійснено в інтересах суспільства.

Щодо пропорційності експропріації майна Суд наголосив, що вилучення майна без виплати суми, яка б розумно відповідала його вартості, зазвичай робить таке втручання у приватні права непропорційним. Розмір компенсації має визначатися на основі вартості майна на дату втрати права власності на нього. Така вартість нерозривно пов'язана з класифікацією або цільовим призначенням земельної ділянки на момент експропріації, а не з будь-яким подальшим статусом, наданим їй Державою.

ЄСПЛ зазначив, що при визначенні розміру компенсації національні органи влади врахували місце розташування, місцевий генеральний план землекористування, а також імовірну перспективу розроблення детального місцевого плану для цієї території в майбутньому. Суд не вбачав підстав для висновку про те, що розмір компенсації, призначеної за вилучення майна, був необґрунтованим.

ЄСПЛ дійшов висновку, що Держава діяла в межах своєї свободи розсуду й що вилучення майна заявників не покладало на них надмірного або непропорційного тягаря. Крім того, він вважав, що оскаржуваний захід забезпечив справедливий баланс між захистом права власності та вимогами суспільних інтересів, а тому був пропорційним.

З огляду на наведене Суд дійшов висновку, що скарга заявників за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції є явно необґрунтованою і що її слід відхилити.

Висновок

Заяву визнано неприйнятною та відхилено.

© Переклад й опрацювання цього рішення здійснено Верховним Судом

Ухвала в цій справі прийнята Палатою 03 лютого 2026 року, оприлюднена 12 березня 2026 року та є остаточною.

© Переклад й опрацювання цього рішення здійснено Верховним Судом