



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 18-КА20-16

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

30 июня 2020 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Зинченко И.Н.  
судей Корчашкиной Т.Е. и Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Лутошкиной Светланы Анатольевны на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 18 июня 2019 г. по административному делу № 2а-674/2019 по административному исковому заявлению Лутошкиной С.А. к администрации муниципального образования г. Новороссийск, специалисту Управления муниципального контроля администрации муниципального образования г. Новороссийск о признании незаконными актов осмотра и предписания.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., возражения представителя администрации муниципального образования г. Новороссийск Водопьянова А.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Лутошкина С.А. обратилась в суд с административным иском заявлением к администрации муниципального образования г. Новороссийск (далее – администрация), специалисту Управления муниципального контроля администрации о признании незаконными актов осмотра земельного участка от 7 мая и 22 июня 2018 г., а также предписания от 8 июня 2018 г. об устранении земельного правонарушения.

В обоснование заявленных требований указала, что при ознакомлении с материалами гражданского дела по иску администрации к ней о сносе самовольной постройки ей стало известно, что специалистом Управления муниципального контроля администрации оформлены указанные акты осмотра принадлежащего ей на праве собственности земельного участка, а также вынесено предписание об устранении нарушений земельного законодательства, которым на нее возложена обязанность снести возведенный на этом участке объект незавершенного строительства. Полагает данные акты и предписание незаконными, поскольку осмотр участка произведен в отсутствие задания на проведение мероприятий муниципального контроля, соответствующего плана, осмотры произведены без ее участия, акты и предписание ей не направлялись.

Решением Октябрьского районного суда г. Новороссийска Краснодарского края от 27 февраля 2019 г. административное исковое заявление удовлетворено, оспариваемые акты осмотра и предписание признаны незаконными.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 18 июня 2019 г. решение суда первой инстанции отменено, производство по делу прекращено.

Определением судьи Краснодарского краевого суда от 23 сентября 2019 г. заявителю отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

В кассационной жалобе, поданной Лутошкиной С.А. в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене апелляционного определения и оставлении в силе решения суда первой инстанции. В кассационной жалобе Лутошкина С.А. указывает, что оснований для прекращения производства по делу у суда апелляционной инстанции не имелось, вывод суда апелляционной инстанции о том, что оспариваемые акты осмотра и предписание не нарушают либо иным образом не затрагивают ее права, свободы и законные интересы противоречит содержанию оспариваемого предписания, которым на нее возложена обязанность привести земельный участок в соответствие с видом разрешенного использования путем сноса двухэтажного объекта капитального строительства в срок до 19 июня 2018 г.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2020 года дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2020 года кассационная жалоба Лутошкиной С.А. с административным делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Административный истец, надлежащим образом извещенный о времени и месте рассмотрения дела в кассационном порядке, в судебное заседание не явилась, своих представителей не направила. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации сочла возможным рассмотрение дела в отсутствие лиц, участвующих в деле.

Основанием для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (статья 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений на неё, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судом апелляционной инстанции при рассмотрении настоящего дела допущены такого рода нарушения.

Как следует из материалов дела, Лутошкина С.А. является собственником земельного участка, площадью 650 кв.м, с кадастровым номером [REDACTED], расположенного по адресу: [REDACTED]

22 марта 2011 г. за Лутошкиной С.А. зарегистрировано право собственности на незавершенный строительством объект – дом литер В, площадью 165,9 кв.м., расположенный на указанном земельном участке.

7 июля 2018 г. специалистом Управления муниципального контроля администрации составлен акт осмотра указанного земельного участка № 292-А.А., согласно которому на этом участке с видом разрешенного использования – для индивидуального жилищного строительства фактически возведен двухэтажный объект коммерческого назначения (гостиница).

8 июня 2018 г. указанным должностным лицом в адрес Лутошкиной С.А. вынесено предписание № 053-АА об устранении нарушений земельного законодательства путем сноса двухэтажного объекта капитального строительства в срок до 19 июня 2018 г.

22 июня 2018 г. по результатам повторного осмотра земельного участка с целью установления факта исполнения требований предписания составлен

акт № 365-А.А., в котором отражено, что требования предписания Лутошкиной С.А. не выполнены.

Разрешая дело и удовлетворяя заявленные требования, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что проведенная в отношении принадлежащего Лутошкиной С.А. земельного участка и расположенного на нем объекта капитального строительства проверка и составленные по ее результатам документы (акты и предписание) являются незаконными, нарушают права административного истца как собственника земельного участка, поскольку проверка проведена в отсутствие установленных законом оснований.

Отменяя решение суда первой инстанции и прекращая производство по делу, судебная коллегия указала, что акты осмотра и предписание не могут являться предметом судебного оспаривания, поскольку они не нарушают либо иным образом не затрагивают права, свободы и законные интересы Лутошкиной С.А., поскольку указанные документы сами по себе не влекут для Лутошкиной С.А. юридических последствий, и могут рассматриваться лишь в качестве доказательств по гражданскому делу по иску администрации г. Новороссийска к Лутошкиной С.А. о сносе самовольно возведенного объекта, находящемуся в производстве того же суда.

Данный вывод суда апелляционной инстанции мотивирован тем, что в оспариваемых актах лишь зафиксированы результаты обследования земельного участка, при этом они не являются властно-распорядительными документами, влекущими для Лутошкиной С.А. какие-либо правовые последствия. Предписание также не ограничивает права и интересы административного истца как собственника земельного участка, а, наоборот, направлено на соблюдение ею в процессе использования участка требований земельного законодательства.

Между тем, суд апелляционной инстанции не учел следующее.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации каждому заинтересованному лицу гарантирует право на обращение в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность (часть 1 статьи 4).

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществление муниципального земельного контроля в границах городского округа относит к вопросам местного значения городского округа (пункт 26 части 1 статьи 16).

Под муниципальным земельным контролем согласно пункту 1 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации понимается деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением в том числе гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта

Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность.

Органы местного самоуправления городского округа осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных в границах городского округа объектов земельных отношений.

В случае выявления в ходе проведения проверки в рамках осуществления муниципального земельного контроля нарушения требований земельного законодательства, за которое законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, в акте проверки указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения.

Должностные лица органов местного самоуправления направляют копию указанного акта в орган государственного земельного надзора, который в срок не позднее чем пять рабочих дней со дня поступления от органа местного самоуправления копии указанного акта проверки обязан рассмотреть указанный акт и принять решение о возбуждении дела об административном правонарушении или решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении и направить копию принятого решения в орган местного самоуправления (пункты 5, 6 статьи 72 Земельного кодекса Российской Федерации).

Этой же статьей Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления с учетом положений данной статьи (пункт 2).

В соответствии с Законом Краснодарского края от 4 марта 2015 г. № 3126-КЗ «О порядке осуществления органами местного самоуправления муниципального земельного контроля на территории Краснодарского края» основными целями муниципального земельного контроля являются контроль за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства Российской Федерации и законодательства Краснодарского края в отношении объектов земельных отношений, за нарушение которых предусмотрена административная и иная ответственность (часть 1 статьи 1).

Частью 1 статьи 4 названного закона предусмотрено право должностных лиц органов муниципального контроля в том числе осуществлять плановые и внеплановые проверки соблюдения требований земельного законодательства Российской Федерации (пункт 1), выдавать в пределах полномочий обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений земельного

законодательства, а также осуществлять контроль за исполнением указанных предписаний в установленные сроки (пункт 4).

Действия (бездействие) должностных лиц органов муниципального земельного контроля, органов государственной власти и органов местного самоуправления, приведшие к нарушению прав и законных интересов граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, могут быть обжалованы в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 5).

Согласно части 4 статьи 10 этого же закона края при выявлении фактов нарушений земельного законодательства должностным лицом органа муниципального земельного контроля выдается предписание об устранении земельного правонарушения.

Таким образом, статьей 72 Земельного кодекса Российской Федерации и корреспондирующими нормами вышеуказанного Закона Краснодарского края предусмотрена возможность проведения муниципального земельного контроля в отношении физических лиц с выдачей обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений земельного законодательства.

Невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства влечет привлечение к административной ответственности, установленной частью 1 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В этой связи вывод суда апелляционной инстанции о том, что оспариваемое предписание об устранении нарушений земельного законодательства путем сноса двухэтажного объекта капитального строительства в определенный срок не нарушает либо иным образом не затрагивает права, свободы и законные интересы Лутошкиной С.А., является ошибочным.

По мнению Судебной коллегии, изложенное свидетельствует о формальном подходе суда апелляционной инстанции к рассмотрению настоящего административного дела. Такой подход привел к вынесению апелляционного определения не соответствующего задачам и смыслу административного судопроизводства, установленных статьей 3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Судебная коллегия, установив, что допущенные нарушения норм материального и процессуального права являются существенными, повлекли принятие незаконного судебного акта, без отмены которого невозможны восстановление и защита прав и законных интересов Лутошкиной С.А., считает необходимым отменить апелляционное определение и направить дело в суд апелляционной инстанции на новое рассмотрение.

При новом рассмотрении дела суду апелляционной инстанции необходимо учесть изложенное выше и разрешить административное дело

в соответствии с требованиями закона и установленными по делу обстоятельствами.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 18 июня 2019 г. отменить и направить административное дело № 2а-674/2019 на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

Председательствующий

Судьи