



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 78-КАД20-1-КЗ

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

8 июля 2020 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Абакумовой И.Д. и Нефедова О.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № 2а-1106/2019 по административному исковому заявлению Кочугурова Владимира Юрьевича к Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Санкт-Петербургу о признании незаконными решений, возложении обязанности,

по кассационной жалобе Кочугурова Владимира Юрьевича на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 22 июля 2019 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 13 ноября 2019 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., объяснения представителей Кочугурова В.Ю. по доверенности Кубасова В.И. и Солодковой Ю.Л., поддержавших доводы кассационной жалобы, возражения представителя Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга Аникейченко К.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Кочугуров В.Ю., являющийся собственником земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], расположенного по адресу: [REDACTED], площадью 600 кв. м, с видом разрешенного использования: под строительство жилого дома, предоставленного ему решением Исполкома Выборгского районного Совета

народных депутатов от 12 октября 1989 г. № 351 и поставленного на кадастровый учет в декабре 2014 г. без уточнения границ, в связи с уточнением местоположения границ и площади названного земельного участка 1 октября 2018 г. обратился в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Санкт-Петербургу (далее – Управление Росреестра по Санкт-Петербургу) с заявлением о государственном кадастровом учете изменений объекта недвижимости, приложив межевой план от 25 сентября 2018 г., согласно которому площадь данного участка по фактическому землепользованию составляет 1324 кв. м.

Уведомлением Управления Росреестра по Санкт-Петербургу от 15 октября 2018 г. № 78-0-1-65/3077/2018-495 заявителю сообщено о приостановлении государственного кадастрового учета изменений площади и описания местоположения границ объекта недвижимости со ссылкой на непредставление документов, являющихся основанием для увеличения площади земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] путем предоставления земельного участка площадью 724 кв. м, находящегося в государственной собственности.

Решением апелляционной комиссии при Управлении Росреестра по Санкт-Петербургу от 13 ноября 2018 г. № 54 заявление Кочугурова В.Ю. об обжаловании решения о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета отклонено.

Уведомлением Росреестра по Санкт-Петербургу от 15 января 2019 г. Кочугурову В.Ю. отказано в осуществлении государственного кадастрового учета на основании статьи 27 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон № 218-ФЗ), поскольку в течение срока приостановления не устранены причины, препятствующие осуществлению государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, указанные в уведомлении о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета изменений площади и описания местоположения границ земельного участка.

Считая указанные решения незаконными, Кочугуров В.Ю. обратился в Смольнинский районный суд города Санкт-Петербурга с административным исковым заявлением об их оспаривании, указывая в обоснование заявленных требований, что обращаясь в регистрирующий орган, не просил о регистрации нового земельного участка, а просил уточнить границы уже зарегистрированного, который огорожен и используется в спорных границах с 1980 г.

Решением Смольнинского районного суда города Санкт-Петербурга от 4 марта 2019 г. административное исковое заявление Кочугурова В.Ю. удовлетворено: оспариваемые решения Управления Росреестра по Санкт-Петербургу и апелляционной комиссии при Управлении Росреестра по Санкт-Петербургу признаны незаконными, на Управление Росреестра по Санкт-Петербургу возложена обязанность осуществить государственный кадастровый учет изменений объекта недвижимости.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 22 июля 2019 г., оставленным без изменения кассационным определением Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 13 ноября 2019 г., решение Смольнинского районного суда города Санкт-Петербурга от 4 марта 2019 г. отменено, принято новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

В кассационной жалобе Кочугуров В.Ю., ссылаясь на допущенные существенные нарушения норм материального и процессуального права, просит судебные акты судов апелляционной и кассационной инстанций отменить, оставив в силе решение суда первой инстанции.

По результатам изучения доводов кассационной жалобы 21 февраля 2019 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 июня 2020 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме.

В соответствии со статьей 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями 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.

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

Удовлетворяя административное исковое заявление, суд первой инстанции исходил из того, что представленный Кочугуровым В.Ю. межевой план отвечает требованиям к подготовке межевого плана, утвержденным приказом Министерства экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России) от 8 декабря 2015 г. № 921 «Об утверждении формы и состава сведений межевого плана, требований к его подготовке», в нем приведено обоснование местоположения уточненных границ земельного участка, а увеличение площади земельного участка в связи с уточнением границ не превышает предельные минимальные размеры земельного участка, установленные Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга, утвержденными постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 г. № 524 (далее – Правила

землепользования и застройки Санкт-Петербурга), для территориальной зоны, в которой расположен спорный участок (Т1Ж2-2).

Отменяя решение суда первой инстанции, судебная коллегия по административным делам Санкт-Петербургского городского суда, с выводами которой согласился кассационный суд общей юрисдикции, указала, что у Управления Росреестра по Санкт-Петербургу правовые основания для осуществления государственного кадастрового учета изменений отсутствовали, так как увеличение площади земельного участка административного истца могло быть осуществлено только в установленном Земельным кодексом Российской Федерации (далее – ЗК РФ) порядке перераспределения земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной собственности, который Кочугуровым В.Ю. не соблюден. Также суд апелляционной инстанции сослался на то, что оснований для приобретения права собственности в порядке, установленном статьей 234 Гражданского кодекса Российской Федерации, в силу приобретательной давности не имеется, поскольку отсутствует судебный акт, признающий за давным владельцем право собственности.

Между тем судами апелляционной и кассационной инстанций не учтено следующее.

В силу пункта 3 статьи 6 ЗК РФ земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных данным кодексом прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи.

Формирование земельного участка происходит посредством землеустройства и кадастрового учета (статьи 69, 70 ЗК РФ).

Государственный кадастровый учет земельных участков осуществляется в порядке, установленном Законом № 218-ФЗ (статья 70 ЗК РФ).

Исходя из части 2 статьи 8 Закона № 218-ФЗ характеристики объекта недвижимости, позволяющие определить такой объект недвижимости в качестве индивидуально-определенной вещи, а также характеристики, которые определяются и изменяются в результате образования земельных участков, уточнения местоположения границ земельных участков относятся к основным сведениям об объекте недвижимости.

В кадастр недвижимости в качестве основного сведения об объекте недвижимости вносится описание местоположения объекта недвижимости (пункт 3 части 4 статьи 8 Закона № 218-ФЗ).

Местоположение границ земельного участка устанавливается посредством определения координат характерных точек таких границ, то есть точек изменения описания границ земельного участка и деления их на части (часть 8 статьи 22 Закона № 218-ФЗ).

Приказом Минэкономразвития России от 16 декабря 2015 г. № 943 утвержден порядок ведения Единого государственного реестра недвижимости, согласно пункту 23 которого при описании местоположения земельного участка указывается среди прочего список координат

(обозначения характерных точек границы земельного участка, описание их закрепления на местности, координаты характерных точек границы (границы контура) земельного участка в метрах с округлением до 0,01 м и с указанием метода и погрешности определения координат, система координат).

В соответствии с частью 1 статьи 43 Закона № 218-ФЗ государственный кадастровый учет в связи с изменением описания местоположения границ земельного участка и (или) его площади осуществляется при условии, если такие изменения связаны с уточнением описания местоположения границ земельного участка, о котором сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости, не соответствуют установленным на основании данного Федерального закона требованиям к описанию местоположения границ земельных участков.

Из положений приведенной нормы и частей 8, 10 статьи 22, пункта 31 части 1 статьи 26 Закона № 218-ФЗ следует, что уточнение местоположения границ земельного участка допускается в случае отсутствия в Едином государственном реестре недвижимости сведений о координатах характерных точек границ земельного участка.

В данном случае согласно выписке из Единого государственного реестра недвижимости от 7 декабря 2018 г. граница земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] не установлена в соответствии с требованиями земельного законодательства, что и послужило основанием для обращения административного истца с заявлением в Управление Росреестра по Санкт-Петербургу.

В соответствии с пунктом 32 части 1 статьи 26 Закона № 218-ФЗ осуществление государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав приостанавливается по решению государственного регистратора прав в случае, если в результате осуществления государственного кадастрового учета в связи с уточнением сведений о местоположении границ земельного участка и (или) его площади, площадь, определенная с учетом установленных в соответствии с федеральным законом требований, будет больше площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в Едином государственном реестре недвижимости, на величину более чем предельный минимальный размер земельного участка, установленный в соответствии с земельным законодательством, или, если такой размер не установлен, на величину более чем десять процентов площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в Едином государственном реестре недвижимости.

Согласно пункту 1 статьи 11⁹ ЗК РФ предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, в отношении которых в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности устанавливаются градостроительные регламенты, определяются такими градостроительными регламентами.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 38 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) предельные (минимальные

и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства могут включать в себя предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь.

Предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков устанавливаются в градостроительном регламенте применительно к определенной территориальной зоне.

Документом градостроительного зонирования, который включает в себя градостроительные регламенты, являются правила землепользования и застройки (пункт 8 статьи 1, часть 2 статьи 30 ГрК РФ).

Правилами землепользования и застройки Санкт-Петербурга утверждена минимальная площадь земельных участков для индивидуального жилищного строительства в жилой зоне индивидуальных отдельно стоящих жилых домов с участками не менее 1200 кв. м с включением объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, связанных с проживанием граждан, а также объектов инженерной инфраструктуры (Т1Ж2-2) – 1200 кв. м.

В рассматриваемом случае площадь земельного участка увеличивается на 724 кв. м, то есть в результате осуществления государственного кадастрового учета в связи с уточнением сведений о местоположении границ земельного участка и его площади, величина, на которую, площадь земельного участка будет больше площади, сведения о которой относительно этого земельного участка содержатся в Едином государственном реестре недвижимости, не превышает предельный минимальный размер земельного участка, установленный в соответствии с земельным законодательством.

Выводы судов апелляционной и кассационной инстанций о том, что увеличение площади земельного участка административного истца могло быть осуществлено только в порядке перераспределения земель и (или) земельных участков либо на основании решения суда о признании за давностным владельцем права собственности на земельный участок, являются ошибочными.

Согласно подпункту 10 пункта 9 статьи 39²⁹ ЗК РФ уполномоченный орган принимает решение об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков, если границы земельного участка, находящегося в частной собственности, подлежат уточнению в соответствии с Законом № 218-ФЗ.

Таким образом, поскольку граница земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] не установлена в соответствии с требованиями земельного законодательства, то перераспределение этого земельного участка и земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не может быть осуществлено до уточнения границ.

Также из испрашиваемых земель государственной собственности не может быть образован самостоятельный земельный участок, так как

минимальная площадь земельных участков для территориальной зоны Т1Ж2-2 составляет 1200 кв. м.

С учетом изложенного, в рассматриваемом случае изменение площади земельного участка и изменение описания местоположения его границ обусловлены уточнением его границ в рамках положений Закона № 218-ФЗ, а не образованием земельного участка, к одному из способов которого в соответствии со статьей 11² ЗК РФ относится перераспределение земельных участков.

В части 2 статьи 14 Закона № 218-ФЗ перечислены основания для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации, в том числе: вступившие в законную силу судебные акты (пункт 5); межевой план, технический план или акт обследования, подготовленные в результате проведения кадастровых работ в установленном федеральным законом порядке, утвержденная в установленном федеральным законом порядке карта-план территории, подготовленная в результате выполнения комплексных кадастровых работ (пункт 7). То есть решение суда и межевой план являются равнозначными отдельными самостоятельными основаниями для осуществления государственного кадастрового учета.

В настоящем деле в качестве основания для государственного учета уточняемых границ земельных участков послужил межевой план.

Форма и состав сведений межевого плана, требования к его подготовке, а также требования к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка устанавливаются органом нормативно-правового регулирования (часть 13 статьи 22 Закона № 218-ФЗ). Приказом Минэкономразвития России от 8 декабря 2015 г. № 921 утверждены требования к подготовке межевого плана (далее – Требования).

Местоположение уточняемых границ земельных участков указывается в графической части межевого плана (часть 6 статьи 22 Закона № 218-ФЗ).

Пунктом 70 Требований установлено, что выполнение кадастровых работ по уточнению местоположения границы земельного участка осуществляется на основании документов, перечисленных в части 10 статьи 22 Закона № 218-ФЗ. В случае отсутствия в указанных документах сведений о местоположении границ земельного участка их местоположение определяется с учетом содержания утвержденного в установленном законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности порядке проекта межевания территории. При отсутствии таких документов или при отсутствии в утвержденном проекте межевания территории сведений, необходимых для уточнения местоположения границ земельного участка, местоположение уточняемых границ земельных участков определяется с использованием карт (планов), являющихся картографической основой Единого государственного реестра недвижимости, и (или) карт (планов), представляющих собой фотопланы местности, подтверждающих фактическое местоположение границ земельных участков на местности пятнадцать и более лет. При этом

наименование и реквизиты таких документов приводятся в разделе «Исходные данные», указанные документы или их копии в состав приложения не включаются. В разделе межевого плана «Заключение кадастрового инженера» в виде связного текста приводится обоснование местоположения уточненных границ земельного участка, содержащее, например: описание конкретных объектов искусственного происхождения, которыми закреплены на местности границы земельного участка (вид объекта, например кирпичное ограждение, стена здания); сведения, обосновывающие существование границы земельного участка на местности пятнадцать и более лет (например, дата предоставления земельного участка садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу, иной некоммерческой организации, созданной гражданами для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства до 1 января 2019 г., или организациям, при которых были созданы (организованы) некоммерческие организации для ведения гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства, пользующиеся такими земельными участками, дата карты (плана), фотопланов местности, с использованием которых определялись границы земельного участка).

Выводы суда первой инстанции о том, что представленный административным истцом в целях уточнения границ земельного участка межевой план подготовлен с соблюдением норм статьи 22 Закона № 218-ФЗ и пункта 70 Требований судами апелляционной и кассационной инстанций не опровергнуты, равно как и вывод о том, что все документы, требуемые для осуществления кадастрового учета (статья 21 Закона № 218-ФЗ), представлены административным истцом в полном объеме.

В этой связи оснований для отмены решения Смольнинского районного суда города Санкт-Петербурга, которым были удовлетворены требования Кочугурова В.Ю., у суда апелляционной инстанции не имелось.

Допущенные нарушения норм материального права являются существенными, они повлияли на исход дела, и без их устранения невозможны восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов административного истца.

С учетом изложенного судебная коллегия полагает необходимым обжалуемые судебные акты судов апелляционной и кассационной инстанций отменить, оставив в силе решение Смольнинского районного суда города Санкт-Петербурга от 4 марта 2019 г.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Санкт-Петербургского городского суда от 22 июля 2019 г. и кассационное

определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 13 ноября 2019 г. отменить, оставить в силе решение Смольнинского районного суда города Санкт-Петербурга от 4 марта 2019 г.

Председательствующий

Судьи