



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 18-КА20-8

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

22 июля 2020 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,
судей Абакумовой И.Д. и Калининой Л.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации города Сочи Краснодарского края на решение Центрального районного суда г. Сочи Краснодарского края от 10 января 2019 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 25 апреля 2019 г. по административному делу № 2а-442/2019 по административному исковому заявлению Арутюнова Феликса Анзоровича о признании незаконным решения департамента архитектуры, градостроительства и благоустройства администрации города Сочи Краснодарского края от 7 июня 2018 г. № 21.01.21/17802 об отказе в предоставлении муниципальной услуги «Заключение соглашения о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в муниципальной собственности и земельных участков, находящихся в частной собственности»,

установила:

решением Центрального районного суда г. Сочи Краснодарского края от 10 января 2019 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда

от 25 апреля 2019 г., удовлетворено административное исковое заявление Арутюнова Ф.А. о признании незаконным решения департамента архитектуры, градостроительства и благоустройства администрации города Сочи Краснодарского края от 7 июня 2018 г. № 21.01.21/17802 об отказе в предоставлении муниципальной услуги «Заключение соглашения о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в муниципальной собственности и земельных участков, находящихся в частной собственности» (далее также – Решение № 21.01.21/17802). Этим же решением признано считать согласованной и утвержденной администрацией города Сочи изготовленной 11 мая 2018 г. ООО «ЭКСПЕРТ КОНСАЛТИНГ» схему расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, площадью 1366 кв. м, категория земель – земли населенных пунктов, разрешенный вид использования – для эксплуатации комплекса придорожного сервиса, зона «Ж-2», расположенного по адресу: г. [REDACTED], [REDACTED]. На Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Краснодарскому краю возложена обязанность осуществить постановку на государственный кадастровый учет земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], площадью 1366 кв. м, категория земель – земли населенных пунктов, разрешенный вид использования – для эксплуатации комплекса придорожного сервиса, зона «Ж-2», расположенного по адресу: г. [REDACTED] (далее также – земельный участок с кадастровым номером [REDACTED]), образованного в результате перераспределения земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] согласно приведенному в решении суда каталогу координат характерных точек границ образуемого земельного участка. Также на администрацию города Сочи (далее – Администрация) возложена обязанность заключить соглашение о перераспределении земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], площадью 1366 кв. м, категория земель – земли населенных пунктов, разрешенный вид использования – для эксплуатации комплекса придорожного сервиса, зона «Ж-2», расположенного по адресу: г. [REDACTED].

Определением судьи Краснодарского краевого суда от 16 июля 2019 г. отказано в передаче кассационной жалобы администрации города Сочи для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

В кассационной жалобе, направленной в Верховный Суд Российской Федерации, администрация города Сочи, полагая, что судами допущены существенные нарушения норм материального права, просит передать кассационную жалобу для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации на предмет отмены принятых по административному делу судебных актов с вынесением нового решения об отказе в удовлетворении требований административного истца. В обоснование доводов кассационной жалобы, в частности, указывает, что Арутюновым Ф.А. заявление о перераспределении земельных участков подано в случаях, не предусмотренных пунктом 1 статьи 39²⁸ Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ), что в силу пункта 9 статьи 39²⁹ этого кодекса является основанием для принятия уполномоченным органом решения об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков. Кроме того, суд, по мнению подателя кассационной жалобы, не уполномочен принимать решение о согласовании схемы расположения земельного участка, поскольку в силу пункта 13 статьи 11¹⁰ ЗК РФ такими полномочиями наделены органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. Приняв такое решение, суд фактически подменил полномочия органа местного самоуправления. Полагает, что формальная допущенная ошибка в Решении № 21.01.21/17802 в указании номера испрашиваемого к перераспределению земельного участка ([REDACTED] вместо [REDACTED]) не является основанием для возложения на Администрацию и на третьих лиц обязанности совершить незаконные действия по перераспределению земельного участка, находящегося в муниципальной собственности. Суд, признав Решение № 21.01.21/17802 незаконным, мог лишь возложить на Администрацию обязанность повторно рассмотреть заявление Арутюнова Ф.А. В связи с принятием судом обжалуемого решения фактически имеет место факт приобретения права на муниципальный земельный участок Арутюновым Ф.А. в обход проведения торгов, что противоречит требованиям земельного законодательства.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2019 г. административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 4 марта 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 с частью 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять 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.

Нарушения такого характера были допущены судами первой и апелляционной инстанции.

Как усматривается из материалов дела, Арутюнов Ф.А. 17 мая 2018 г. обратился к административному ответчику с заявлением о заключении соглашения о перераспределении земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], находящегося в муниципальной собственности, и земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], находящегося в собственности административного истца, для целей эксплуатации комплекса придорожного сервиса.

Решением № 21.01.21/17802 Арутюнову Ф.А. отказано в заключении соглашения, поскольку им подано заявление о перераспределении земельных участков в случаях, не предусмотренных пунктом 12 Административного регламента предоставления муниципальной услуги «Заключение соглашения о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности», утвержденного постановлением администрации города Сочи от 24 сентября 2015 г. № 2753 (далее – Административный регламент), что в силу подпункта 1 пункта 31 названного административного регламента является основанием для отказа в заключении соглашения о перераспределении земельных участков. Кроме того, выявлено несоответствие представленной схемы образуемого земельного участка требованиям к ее подготовке, которые установлены в пункте 16 статьи 11¹⁰ ЗК РФ. Так, согласно представленной схеме площадь образуемого земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] – 1366 кв. м будет превышать установленные предельные

максимальные размеры земельных участков, предоставляемых из земель муниципальной собственности для индивидуального жилищного строительства (от 400 до 1000 кв. м), установленные Правилами землепользования и застройки муниципального образования город-курорт Сочи, утвержденными решением городского собрания Сочи от 29 декабря 2009 г. № 202, что в силу подпункта 8 пункта 30, подпункта 11 пункта 31 Административного регламента также является основанием для принятия решения об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков. Из текста Решения № 21.01.21/17802 усматривается, что согласно выписке из Единого государственного реестра недвижимости от 21 мая 2018 г. № 99/2018/98522272, полученной в порядке межведомственного взаимодействия, сведения о правообладателе земельного участка, площадью 650 кв. м, с кадастровым номером [REDACTED] (вид разрешенного использования – для индивидуального жилищного строительства), указанного в заявлении о перераспределении, отсутствуют, граница земельного участка не установлена в соответствии с требованиями земельного законодательства.

Полагая свои права нарушенными, Арутюнов Ф.А. обратился в Центральный районный суд г. Сочи, решением которого от 30 августа 2018 г. в удовлетворении его требований отказано. Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 1 ноября 2018 г. указанное решение суда первой инстанции отменено, дело направлено на новое рассмотрение в тот же суд в ином составе суда. Отменяя решение суда от 30 августа 2018 г., судебная коллегия указала, что Арутюновым Ф.А. было подано заявление о заключении соглашения о перераспределении земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], находящегося в муниципальной собственности, а в Решении № 21.01.21/17802 фигурирует земельный участок с кадастровым номером [REDACTED], вместе с тем судом первой инстанции данным обстоятельством должной оценки не дано. Также судебная коллегия обратила внимание, что Арутюновым Ф.А. подано заявление о перераспределении земельных участков в целях образования земельного участка для эксплуатации комплекса придорожного сервиса, тогда, как Правилами землепользования и застройки муниципального образования город-курорт Сочи предельные максимальные размеры земельных участков, предоставляемых из земель муниципальной собственности, в указанных целях не установлены.

При новом рассмотрении дела, удовлетворяя административное исковое заявление, суд первой инстанции, с выводами которого согласилась и судебная коллегия по административным делам Краснодарского краевого суда, указал, что поскольку в Решении № 21.01.21/17802 Администрации содержатся сведения не в отношении запрашиваемого земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], а в отношении иного земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], который не заявлялся к перераспределению, то обжалуемое решение административного ответчика является незаконным. Кроме того, Правилами землепользования и застройки муниципального образования город-курорт Сочи предельные максимальные размеры земельных участков, предоставляемых из земель муниципальной собственности, для целей эксплуатации комплекса придорожного сервиса, не установлены.

Судебная коллегия полагает данные выводы ошибочными в силу следующего.

В соответствии с частью 9 статьи 226 КАС РФ при рассмотрении административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, суд помимо прочего выясняет, соблюдены ли сроки обращения в суд; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия), порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен, основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами; а также соответствует ли содержание оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения.

Вопросы предоставления земельных участков регулируются Земельным кодексом Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 11² ЗК РФ земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или

муниципальной собственности. При этом в случае объединения смежных земельных участков образуется один земельный участок, и существование таких смежных земельных участков прекращается (пункт 1 статьи 11⁶ ЗК РФ), а при перераспределении нескольких смежных земельных участков образуются несколько других смежных земельных участков, и существование таких смежных земельных участков прекращается (пункт 1 статьи 11⁷ ЗК РФ).

Таким образом, Земельный кодекс Российской Федерации не допускает образование одного земельного участка из двух самостоятельных земельных участков в процедуре перераспределения.

Согласно пункту 3 статьи 11⁷ ЗК РФ перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой (в том числе перераспределение между земельными участками, которые находятся в государственной или муниципальной собственности и предоставлены гражданам, юридическим лицам, органам государственной власти или органам местного самоуправления, и землями и земельными участками, которые не предоставлены гражданам, юридическим лицам, органам государственной власти или органам местного самоуправления и не обременены правами третьих лиц, за исключением сервитута, публичного сервитута) и таких земель и (или) земельных участков и земельных участков, находящихся в частной собственности, осуществляется в случаях и в порядке, которые предусмотрены главой V.4 ЗК РФ.

Пунктом 1 статьи 39²⁸ ЗК РФ определены случаи, когда допускается перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности: перераспределение таких земель и (или) земельных участков в границах застроенной территории, в отношении которой заключен договор о развитии застроенной территории, осуществляется в целях приведения границ земельных участков в соответствие с утвержденным проектом межевания территории; перераспределение таких земель и (или) земельных участков в целях приведения границ земельных участков в соответствие с утвержденным проектом межевания территории для исключения вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы при условии, что площадь земельных участков, находящихся в частной собственности, увеличивается в результате этого перераспределения не более чем до установленных предельных максимальных размеров земельных

участков; перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в собственности граждан и предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства, при условии, что площадь земельных участков, находящихся в собственности граждан, увеличивается в результате этого перераспределения не более чем до установленных предельных максимальных размеров земельных участков; земельные участки образуются для размещения объектов капитального строительства, предусмотренных статьей 49 названного кодекса, в том числе в целях изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Названные случаи повторяются в пункте 12 Административного регламента как основания перераспределения земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности.

Таким образом, перераспределение земельных участков в целях образования одного земельного участка для эксплуатации комплекса придорожного сервиса не может быть отнесено к какому-либо случаю, поименованному в названных нормах, допускающих перераспределение земельных участков.

Согласно пункту 31 Административного регламента уполномоченный орган принимает решение об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков, если заявление о перераспределении земельных участков подано в случаях, не предусмотренных пунктом 12 Административного регламента.

Данное правило согласуется с положениями подпункта 1 пункта 9 статьи 39²⁹ ЗК РФ, где сказано, что одним из оснований для принятия уполномоченным органом решения об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков является подача заявления о перераспределении земельных участков в случаях, не предусмотренных пунктом 1 статьи 39²⁸ ЗК РФ.

Следовательно, оспариваемый правовой акт в этой части принят в соответствии с требованиями федерального и регионального законодательства и у административного ответчика имелись законные основания для принятия оспариваемого решения. При этом не имеет значения то обстоятельство, что в

Решении № 21.01.21/17802 кадастровый номер земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, указан [REDACTED], а не [REDACTED], поскольку в целом отсутствуют основания для перераспределения земельных участков в целях, заявленных административным истцом.

С учетом изложенного Судебная коллегия приходит к выводу, что судами допущены существенные нарушения норм материального права, повлиявшие на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца, что служит основанием для отмены судебных актов и направления дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении административного дела суду первой инстанции следует учесть изложенное выше и разрешить дело в соответствии с установленными по административному делу обстоятельствами и требованиями закона.

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

определила:

решение Центрального районного суда г. Сочи Краснодарского края от 10 января 2019 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 25 апреля 2019 г. по административному делу № 2а-442/2019 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции в ином составе судей.

Председательствующий

Судьи

