



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 48-КАД21-18-К7

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

22 декабря 2021 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 путем использования систем видеоконференц-связи кассационную жалобу Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Челябинской области на решение Аргаяшского районного суда Челябинской области от 7 августа 2020 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 24 ноября 2020 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 2 июня 2021 г. по административному делу № 2а-973/2020 по административному исковому заявлению Овсянникова Николая Валерьевича к Аргаяшскому отделу Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Челябинской области, Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Челябинской области о признании незаконным решения об отказе в государственном учете объекта недвижимости, возложении обязанности осуществить государственный

кадастровый учет изменений в сведениях Единого государственного реестра недвижимости о виде разрешенного использования земельного участка.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., пояснения представителя по доверенности Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Челябинской области по доверенности Недюдина М.В., поддержавшего доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Овсянников Н.В. обратился в суд с административным исковым заявлением о признании незаконным решения Аргаяшского отдела Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Челябинской области, оформленного уведомлением от 14 февраля 2020 г. № 74-0-10252/3002/2019-1278 (далее также – решение Управления Росреестра по Челябинской области), об отказе в государственном кадастровом учете изменений сведений об объекте недвижимости и о возложении обязанности осуществить действия по государственному кадастровому изменению вида разрешенного использования земельного участка «для ведения садово-дачного хозяйства» на вид разрешенного использования «магазины».

Решением Аргаяшского районного суда Челябинской области от 7 августа 2020 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 24 ноября 2020 г., административное исковое заявление удовлетворено, решение Управления Росреестра по Челябинской области признано незаконным, на названный орган возложена обязанность осуществить государственный кадастровый учет изменений в сведениях Единого государственного реестра недвижимости (далее также – ЕГРН) о виде разрешенного использования земельного участка с вида «для ведения садово-дачного хозяйства» на вид «магазины».

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 2 июня 2021 г. принятые по делу судебные акты оставлены без изменения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Челябинской области (далее также – Управление Росреестра по Челябинской области) просит отменить вынесенные по делу судебные акты, как принятые с существенным нарушением норм материального права.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 3 сентября 2021 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2021 г. кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации извещены надлежащим образом.

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 (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Судебная коллегия полагает, что такие нарушения допущены судами.

Как установлено судом и следует из материалов дела, административный истец является собственником земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], площадью 1060 кв. м, расположенного по адресу: [REDACTED], категория земель «земли сельскохозяйственного назначения», вид разрешенного использования «для ведения садово-дачного хозяйства» (далее также – земельный участок).

Овсянников Н.В. обратился в Аргаяшский отдел Управления Росреестра по Челябинской области с заявлением о государственном кадастровом учете изменений вида разрешенного использования указанного земельного участка с вида «для ведения садово-дачного хозяйства» на вид «магазины».

Уведомлением Управления Росреестра по Челябинской области от 14 ноября 2019 г. № 74-0-1-252/3002/2019-1278 осуществление государственного кадастрового учета приостановлено, а затем решением Управления Росреестра по Челябинской области отказано в государственном кадастровом учете изменения вида разрешенного использования земельного участка в связи с тем, что земельный участок отнесен к землям сельскохозяйственных угодий, а для этих земель градостроительное зонирование не осуществляется и виды разрешенного использования

земельных участков и объектов капитального строительства не устанавливаются, вследствие чего они не могут быть изменены. Изменение вида разрешенного использования возможно только после перевода сельскохозяйственных угодий в состав земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию.

Административный истец, оспаривая названное решение, ссылался на то, что земельный участок расположен в границах товарищества собственников недвижимости «Увильдинские дачи», приобретался им для возведения магазина, предназначенного для обслуживания жителей дачного поселка. Земельный участок не относится к сельскохозяйственным угодьям. Запрет на установление градостроительных регламентов в отношении всех земельных участков, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения, отсутствует.

Суды, удовлетворяя заявленные Овсянниковым Н.В. требования, исходили из того, что земельный участок расположен на территории дачного объединения, свидетельствующее о том, что он не относится к землям сельскохозяйственных угодий. Вид разрешенного использования земельного участка «личное подсобное хозяйство» в 2008 г. был изменен на вид «для ведения садово-дачного хозяйства», а градостроительный регламент территориальной зоны СХ-3 (зона ведения садоводства и огородничества), к которой отнесен земельный участок, предусматривает одним из вспомогательных видов разрешенного использования «магазины».

Между тем судами не учтено следующее.

В соответствии с пунктом 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территории, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов (абзац первый).

Согласно статье 77 ЗК РФ землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей, в составе которых выделяются сельскохозяйственные угодья.

Статья 79 ЗК РФ определяет особенности использования сельскохозяйственных угодий и устанавливает, что сельскохозяйственные угодья – это пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), – в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране (пункты 1 и 4).

Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) определяет градостроительное зонирование как зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов, которые включаются в правила землепользования и застройки и определяют правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства. В данных регламентах указываются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны. Градостроительные регламенты не устанавливаются для земель сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, а решения об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на землях, для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, на другой вид такого использования принимаются в соответствии с федеральными законами (пункт 6 статьи 1, пункт 3 части 2 и часть 6 статьи 30, части 1 и 6 статьи 36, часть 5 статьи 37).

Вместе с тем, федеральный закон, регулирующий порядок изменения одного вида разрешенного использования земельных участков, расположенных на землях сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, на другой вид, не принят, что означает невозможность изменения вида разрешенного использования земельных участков для земель сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, а также исключает порядок принятия решений об изменении вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, предусмотренного пунктом 3 части 1 статьи 4 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации». Данные выводы согласуются с принципом сохранения целевого использования сельскохозяйственных угодий, закрепленного в подпункте 1 пункта 3 статьи 1 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Изменение вида разрешенного использования для сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения возможно только после перевода этих земель или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию. Данный перевод допускается в исключительных случаях, перечисленных в части 1 статьи 7 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе

земель или земельных участков из одной категории в другую», в том числе связанных с установлением или изменением черты населенных пунктов.

Включение указанных земельных участков в границы населенного пункта с одновременным установлением либо изменением вида разрешенного использования может осуществляться в порядке частей 1 и 2 статьи 4¹ Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

Однако до перевода земель в другую категорию в действующем законодательстве отсутствуют основания для изменения вида разрешенного использования земель сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, что следует и из части 6 статьи 79 ЗК РФ, пункта 24 статьи 54 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В рассматриваемом случае земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] в границы населенного пункта не включен.

По сведениям Управления Росреестра по Челябинской области, со ссылкой на растровые материалы из карты сельскохозяйственных угодий Аргаяшского района, включенной в базу данных автоматизированной информационной системы государственного земельного кадастра (АС ГЗК), в государственном фонде данных земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] относится к землям сельскохозяйственных угодий (пашня). Как указывает Управление Росреестра по Челябинской области, земельный участок образован путем выдела земельной доли из земель сельскохозяйственных угодий, расположенных на поле № [REDACTED] кормового севооборота [REDACTED] на расстоянии [REDACTED] м.

Данные юридически значимые для правильного разрешения спора обстоятельства судом не опровергнуты и оценка этим обстоятельствам не дана.

Таким образом, у судов не имелось оснований для вывода о незаконности решения Управления Росреестра по Челябинской области.

Кроме того, следует обратить внимание на следующее.

Суд возложил на Управление Росреестра по Челябинской области обязанность осуществить государственный кадастровый учет изменений в сведениях ЕГРН о виде разрешенного использования земельного участка с вида «для ведения садово-дачного хозяйства» на вид «магазины», ссылаясь на необходимость размещения на территории садоводческого, дачного объединения магазина смешанной торговли со ссылкой на СП 53.13330.2011. Свод правил. Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных)

объединений граждан, здания и сооружения. Актуализированная редакция СНиП 30-02-97*, утвержденный приказом Минрегиона Российской Федерации от 30 декабря 2010 г. № 849. Однако названный документ на дату рассмотрения дела в суде утратил силу.

Также, принимая решение в этой части, суд не учел, что в силу пункта 3 части 1 статьи 37 ГрК РФ вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков допустимы только в качестве дополнительных по отношению к основным и условно разрешенным видам использования и осуществляются совместно с ними. Следовательно, вспомогательный вид разрешенного использования земельного участка, установленный в градостроительном регламенте, не может быть выбран вместо основного вида разрешенного использования.

С учетом изложенного судебные акты подлежат отмене, как вынесенные с нарушением норм материального права, с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду необходимо учесть изложенное и разрешить дело в соответствии с требованиями закона.

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

определила:

решение Аргаяшского районного суда Челябинской области от 7 августа 2020 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Челябинского областного суда от 24 ноября 2020 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции от 2 июня 2021 г. по административному делу № 2а-973/2020 отменить, дело передать на новое рассмотрение в Аргаяшский районный суд Челябинской области.

Председательствующий

Судьи