



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 4-КАД21-55-К1

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

29 декабря 2021 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Николаевой О.В. и Абакумовой И.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Григоренко Татьяны Владимировны на решение Подольского городского суда Московской области от 23 ноября 2020 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 31 марта 2021 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 2 августа 2021 г. по административному делу № 2а-5616/2020 по административному исковому заявлению Григоренко Т.В. о признании незаконным решения Департамента городского имущества города Москвы об отказе в предоставлении государственной услуги по перераспределению земельного участка и земель, находящихся в государственной собственности.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Николаевой О.В., объяснения представителя административного истца, по доверенности Андреевой Н.Ю., поддержавшей доводы кассационной жалобы, возражения на кассационную жалобу представителя административного ответчика по доверенности Вахрушина Д.Г., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Григоренко Т.В. на праве собственности принадлежит земельный участок площадью 1000 кв. м с кадастровым номером [REDACTED], расположенный по адресу: г. [REDACTED], отнесенный к категории земель – земли населенных пунктов, с видом разрешенного использования – для ведения личного подсобного хозяйства.

10 января 2020 г. Григоренко Т.В. обратилась в Департамент городского имущества города Москвы (далее также – Департамент) с заявлением о перераспределении земель, находящихся в государственной собственности, и находящегося в ее собственности земельного участка с кадастровым номером [REDACTED].

Согласно приложенной к заявлению схеме расположения земельного участка на кадастровом плане территории Григоренко Т.В. имела намерение путем перераспределения увеличить площадь принадлежащего ей земельного участка на 57 кв. м за счет земель, находящихся в государственной собственности.

Письмом Департамента от 7 февраля 2020 г. № 33-5-710/20-(0)-1 в предоставлении соответствующей государственной услуги отказано со ссылкой на отсутствие оснований для перераспределения, поскольку проект межевания рассматриваемой территории не разработан, предельные максимальные размеры земельных участков в городе Москве не установлены.

Вступившим в законную силу решением Подольского городского суда Московской области от 18 июня 2020 г. по административному делу № 2а-2352/2020 указанное решение Департамента от 7 февраля 2020 г. № 33-5-710/20-(0)-1 признано незаконным, на административного ответчика возложена обязанность повторно рассмотреть заявление Григоренко Т.В. от 10 января 2020 г.

По обращению Григоренко Т.В. от 21 августа 2020 г. по вопросу исполнения указанного судебного акта Департаментом вновь отказано в предоставлении государственной услуги по перераспределению земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] и земель, находящихся в государственной собственности.

При этом в письме от 8 сентября 2020 г. Департамент, ссылаясь на пункт 1 статьи 39²⁸ Земельного кодекса Российской Федерации, в качестве основания для отказа указал отсутствие разработанного проекта межевания территории, включающей испрашиваемый к формированию земельный участок, и неустановление в городе Москве предельных максимальных размеров земельных участков.

Считая свое право нарушенным, Григоренко Т.В. обратилась в суд с административным иском о признании отказа Департамента незаконным.

Решением Подольского городского суда Московской области от 23 ноября 2020 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 31 марта 2021 г., в удовлетворении административного искового заявления Григоренко Т.В. отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 2 августа 2021 г. указанные судебные акты оставлены без изменения, кассационная жалоба Григоренко Т.В. без удовлетворения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Григоренко Т.В. просит об отмене состоявшихся по делу судебных актов.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 27 августа 2021 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 29 ноября 2021 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

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).

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

Порядок, случаи и основания заключения соглашения о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, предусмотрены статьями 39²⁸, 39²⁹ Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – Кодекс).

В частности, согласно подпункту 3 пункта 1 статьи 39²⁸ названного кодекса допускается 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.

Перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, осуществляется в соответствии с утвержденным проектом межевания территории либо при отсутствии такого проекта в соответствии с утвержденной схемой расположения земельного участка (пункт 3 статьи 39²⁸ Кодекса).

В целях заключения соглашения о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, гражданин или юридическое лицо – собственники таких земельных участков обращаются с заявлением о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, в уполномоченный орган (пункт 1 статьи 39²⁹ Кодекса).

К заявлению о перераспределении земельных участков прилагается в том числе схема расположения земельного участка в случае, если отсутствует проект межевания территории, в границах которой осуществляется перераспределение земельных участков (подпункт 2 пункта 3 статьи 39²⁹ Кодекса).

В соответствии с подпунктом 11 пункта 9 статьи 39²⁹ Кодекса уполномоченный орган принимает решение об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков в случае, если имеются основания для отказа в утверждении схемы расположения земельного участка, предусмотренные пунктом 16 статьи 11¹⁰ данного кодекса.

Согласно подпункту 3 пункта 16 статьи 11¹⁰ Кодекса основанием для отказа в утверждении схемы расположения земельного участка является разработка схемы расположения земельного участка с нарушением предусмотренных статьей 11⁹ данного кодекса требований к образуемым земельным участкам.

Пунктом 1 статьи 11⁹ Кодекса предусмотрено, что 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 то же время подпункт 8 пункта 9 статьи 39²⁹ Кодекса в качестве самостоятельного основания для принятия решения об отказе в заключении соглашения о перераспределении устанавливает случай, когда в результате перераспределения земельных участков площадь земельного участка,

на который возникает право частной собственности, будет превышать установленные предельные максимальные размеры земельных участков.

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 9 статьи 1, часть 2 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Согласно части 1¹ статьи 38 Градостроительного кодекса Российской Федерации в случае, если в градостроительном регламенте применительно к определенной территориальной зоне не устанавливаются предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь, и (или) предусмотренные пунктами 2–4 части 1 этой статьи предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, непосредственно в градостроительном регламенте применительно к этой территориальной зоне указывается, что такие предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства не подлежат установлению.

Пунктом 3.4.1 Правил землепользования и застройки города Москвы, утвержденных постановлением Правительства Москвы от 28 марта 2017 г. № 120-ПП (далее также – Правила землепользования и застройки), предусмотрено, что предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь, во всех территориальных зонах в городе Москве не устанавливаются.

Отказывая в удовлетворении требований административного истца о признании незаконным оспариваемого отказа Департамента, суд первой инстанции, с выводами которого согласились суды апелляционной и кассационной инстанций, исходил из того, что образование земельного участка в результате перераспределения не должно приводить к нарушению требований статьи 11⁹ Земельного кодекса Российской Федерации относительно предельных (максимальных и минимальных) размеров земельных участков, определяемых градостроительными регламентами, а поскольку предельные размеры земельных участков на территории города Москвы не установлены, административный ответчик был лишен возможности оценить обоснованность увеличения перераспределяемого участка на любую величину при том, что Григоренко Т.В. не представлены доказательства, подтверждающие наличие основания для такого увеличения.

С выводами судебных инстанций согласиться нельзя, поскольку они основаны на неправильном применении норм материального права.

Отказывая Григоренко Т.В. в перераспределении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности,

Департамент сослался лишь на норму подпункта 3 пункта 1 статьи 39²⁸ Земельного кодекса Российской Федерации, допускающую перераспределение 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.

Между тем отсутствие утвержденных правил землепользования и застройки, устанавливающих предельные максимальные размеры земельных участков, само по себе не является достаточным основанием для отказа в перераспределении земельных участков.

Пункт 1 статьи 39²⁸ Земельного кодекса Российской Федерации предусматривает также иные случаи перераспределения земельных участков.

Обращаясь в суд с административным исковым заявлением, Григоренко Т.В. ссылаясь на то, что испрашиваемый к перераспределению участок расположен между землями общего пользования (дорогой) и принадлежащим ей земельным участком, используется ею для проезда и прохода к своему участку, иного доступа к ее участку не имеется. Этот земельный участок с учетом его расположения и небольшой площади (57 кв. м) не может быть сформирован как отдельный объект недвижимости, поскольку его размер не позволит использовать его в соответствии с видом разрешенного использования. Спорный участок не может быть предоставлен иному лицу, поскольку в таком случае ей, Григоренко Т.В., будет заблокирован доступ к принадлежащему ей участку.

Однако суды, как и уполномоченный орган, не проверили доводы административного истца о наличии иных оснований для осуществления перераспределения земельных участков, не дали оценки ее доводам о том, что земельный участок небольшой площади необходим ей для достижения более благоприятных условий эксплуатации принадлежащего ей земельного участка, а также о невозможности формирования земельного участка как самостоятельного объекта недвижимости.

Без установления объективных причин, свидетельствующих о невозможности удовлетворения заявления Григоренко Т.В. о перераспределении земельных участков, оспариваемый отказ с учетом конкретных обстоятельств данного дела нельзя признать соответствующим критериям необходимости, пропорциональности и соразмерности ограничения прав и законных интересов административного истца конституционно значимым целям и не нарушающим разумный баланс частных и публичных интересов, вытекающий из статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Изложенное выше свидетельствует о допущенных судами существенных нарушениях норм материального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов Григоренко Т.В., а также защита охраняемых законом публичных интересов.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает необходимым отменить судебные акты, а дело направить на новое рассмотрение в Подольский городской суд Московской области в ином составе суда.

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

определила:

решение Подольского городского суда Московской области от 23 ноября 2020 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского областного суда от 31 марта 2021 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 2 августа 2021 г. отменить и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции в ином составе суда.

Председательствующий

Судьи