



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 14-КГ18-2

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

6 июля 2018 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Хаменкова В.Б., судей Горчаковой Е.В. и Корчашкиной Т.Е. рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Подлесных Андрея Растиславовича на решение Ленинского районного суда г. Воронежа от 21 сентября 2016 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 14 марта 2017 г. вместе с делом по его административному исковому заявлению о признании незаконным акта проверки и предписания Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Воронежской области (далее – Управление Росреестра по Воронежской области).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя административного истца Поповой Л.О., поддержавшей доводы жалобы, возражения представителя Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Воронежской области Захаровой С.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

28 марта 2016 г. государственным инспектором г. Воронежа по использованию и охране земель Управления Росреестра по Воронежской области осуществлена проверка соблюдения требований земельного законодательства Российской Федерации при использовании земельного

участка с кадастровым номером [REDACTED], расположенного по адресу: г. [REDACTED] (собственник Подлесных А.Р.), по результатам которой в этот же день составлен акт проверки об использовании земельного участка не по целевому назначению, протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Кодекса (далее – КоАП РФ), и вынесено предписание № 141 об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства в срок до 28 июня 2016 г.

Считая акт проверки органа государственного надзора от 28 марта 2016 г. и предписание государственного инспектора г. Воронежа по использованию и охране земель от 28 марта 2016 г. № 141 незаконными, Подлесных А.Р. обратился в суд с административным иском о признании их отмене.

Свои требования Подлесных А.Р. обосновал тем, что при рассмотрении в отношении его протокола об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 8.8 КоАП РФ (использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием), производство по делу прекращено за отсутствием в его действиях состава правонарушения ввиду отсутствия доказательства размещения им на земельном участке какой-либо производственной и иной промышленной деятельности, которая бы нарушала права и законные интересы других граждан.

Решением Ленинского районного суда г. Воронежа от 21 сентября 2016 г. административному истцу отказано в удовлетворении требований.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 14 марта 2017 г. решение Ленинского районного суда г. Воронежа от 21 сентября 2016 г. в части отказа в удовлетворении административных исковых требований Подлесных А.Р. о признании незаконным акта проверки органа государственного надзора от 28 марта 2016 г. отменено, производство по делу в этой части прекращено. В остальной части решение суда оставлено без изменения.

Определением судьи Воронежского областного суда от 26 октября 2017 г. Подлесных А.Р. отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 18 декабря 2017 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 15 мая 2018 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В кассационной жалобе Подлесных А.Р. ставится вопрос об отмене состоявшихся по делу судебных актов ввиду неправильного применения норм процессуального права.

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 (статья 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судом первой инстанции и судом апелляционной инстанции допущено такого характера существенное нарушение норм процессуального права.

Отказывая Подлесных А.Р. в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции исходил из того, что оспариваемый акт проверки не нарушает права и свободы административного истца, не создаёт препятствий для осуществления и реализации законных интересов, а также не возлагает каких-либо обязанностей и носит исключительно информативный характер, а оспариваемое предписание является правомерным, поскольку земельный участок используется Подлесных А.Р. не по целевому назначению.

Суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда в части отказа в удовлетворении требований об отмене акта проверки, согласился с суждением районного суда о его информативном характере, расценив данное обстоятельство как основание для прекращения производства по делу в этой части. Оставляя решение без изменения в отношении предписания, судебная коллегия по административным делам Воронежского областного суда указала, что доказательств наличия на земельном участке производственных объектов, используемых в целях предпринимательской деятельности, материалы дела не содержат, в связи с чем признала нецелевое использование недоказанным, констатировала, что решение Левобережного районного суда г. Воронежа от 10 ноября 2016 г. в силу части 3 статьи 64 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации имеет преюдициальное значение по данному административному делу. Вместе с тем судебная коллегия пришла к выводу, что данные обстоятельства не являются безусловным основанием для отмены решения суда первой инстанции в части отказа в удовлетворении требования о признании незаконным предписания от 28 марта 2016 г., поскольку негативных последствий оно для Подлесных А.Р. не порождает, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает, а правильное по существу решение суда не может быть отменено по формальным соображениям.

Судебная коллегия считает выводы судов об отсутствии оснований для признания незаконным оспариваемого предписания ошибочными, как основанные на неправильном применении норм процессуального права.

Конституцией Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, а также право обжалования в суд решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (части 1 и 2 статьи 46).

В силу пункта 2 части 2 статьи 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суды в порядке, предусмотренном названным Кодексом, рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов организаций, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, в том числе административные дела об оспаривании решений органов государственной власти, иных государственных органов, должностных лиц.

Положения части 1 статьи 218 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации предоставляют гражданину право обратиться в суд в том числе с требованиями об оспаривании решения органа, организации, лица, наделённых государственными или иными публичными полномочиями, если он полагает, что нарушены его права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению прав, свобод и реализации законных интересов.

Согласно пункту 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» к административным делам, рассматриваемым по правилам Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику.

Таким образом, в порядке административного судопроизводства подлежит проверке предписание, являющееся документом властно-распорядительного характера, вынесенное уполномоченным органом, содержащее обязательные предписания, распоряжения, нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы и влекущие неблагоприятные последствия для участников правоотношений.

Как следует из оспариваемого предписания, административному истцу предложено устранить нарушение требований статей 40, 41 и 42 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с использованием земельного участка не в соответствии с видом его разрешённого использования, разъяснены

положения статьи 19.5 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за невыполнение законного предписания должностного лица, осуществляющего государственный надзор, и предписания статьи 54 Земельного кодекса Российской Федерации о возможности изъятия земельного участка; кроме того данное предписание содержит предупреждение о направлении информации в департамент имущественных и земельных отношений Воронежской области для принятия мер, предусмотренных законодательством, в случае неустранения в установленный срок выявленных нарушений.

Статья 19.5 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства.

Статьёй 54 Земельного кодекса Российской Федерации определён порядок изъятия земельного участка, предоставленного на праве пожизненного наследуемого владения, праве постоянного (бессрочного) пользования, ввиду неиспользования земельного участка по целевому назначению или использования земельного участка с нарушением законодательства Российской Федерации.

В связи с этим позиция суда апелляционной инстанции о том, что оспариваемое предписание негативных последствий для Подлесных А.Р. не порождает, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает, является ошибочной.

Согласно материалам дела постановление заместителя главного государственного инспектора г. Воронежа по использованию и охране земель от 18 апреля 2016 г. № 71, принятое по результатам рассмотрения составленного государственным инспектором г. Воронежа по использованию и охране земель 28 марта 2016 г. в отношении Подлесных А.Р. протокола об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 8.8 КоАП РФ – использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешённым использованием, о прекращении в отношении Подлесных А.Р. производства за малозначительностью на основании статьи 2.9 названного кодекса с объявлением ему устного замечания признано незаконным и отменено решением судьи Левобережного районного суда г. Воронежа от 10 ноября 2016 г.

Названным судебным актом производство по делу об административном правонарушении прекращено в связи с отсутствием в действиях Подлесных А.Р. состава административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8 КоАП РФ, поскольку судья пришёл к выводу об отсутствии доказательств использования Подлесных А.Р. земельного участка с нарушением его целевого использования, сделав заключение, что наличие таблички на жилом доме с указанием юридического

лица ООО «Воронежский центр судебных экспертиз и оценки «АВТОЭКС» само по себе не свидетельствует о нецелевом использовании земельного участка, на котором каких-либо производственных объектов для предпринимательской деятельности Подлесных А.Р. не возводилось.

В соответствии с частью 3 статьи 64 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации вступившее в законную силу постановление суда по делу об административном правонарушении является обязательным для суда, рассматривающего административное дело об административно-правовых последствиях действий лица, в отношении которого вынесено постановление суда, только по вопросам: имели ли место определённые действия и совершены ли они данным лицом.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, отражённой в постановлении от 21 декабря 2011 г. № 30-П, признание преюдициального значения судебного решения, будучи направленным на обеспечение стабильности и общеобязательности судебного решения, исключение возможного конфликта судебных актов, предполагает, что факты, установленные судом при рассмотрении одного дела, впредь до их опровержения принимаются другим судом по другому делу в этом же или ином виде судопроизводства, если они имеют значение для разрешения данного дела. Тем самым преюдициальность служит средством поддержания непротиворечивости судебных актов и обеспечивает действие принципа правовой определённости.

Таким образом, у суда апелляционной инстанции не имелось оснований признавать правильным вывод суда первой инстанции об отсутствии правовых оснований для признания незаконным и отмене оспариваемого предписания, являющегося ненормативным правовым актом государственного органа, обладающего властными полномочиями, возлагающего на административного истца обязанность устранить нарушения земельного законодательства, которые он не совершал, следовательно, состоявшиеся по настоящему делу судебные акты в части отказа в удовлетворении требований об отмене оспариваемого предписания нельзя признать законными.

Вместе с тем позиция суда апелляционной инстанции о том, что производство по делу в части требования о признании незаконным акта проверки от 28 марта 2016 г. подлежало прекращению, является правильной, так указанный акт проверки не содержит предписаний властно-распорядительного характера, не возлагает на лицо каких-либо обязанностей, не устанавливает (изменяет, прекращает) права и обязанности Подлесных А.Р., а носит исключительно информационный характер о результатах проверки, то есть не является решением, действием (бездействием) Управления Росреестра по Воронежской области и его должностных лиц, законность которого может быть предметом судебной проверки в порядке главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Судебная коллегия, установив, что допущенные нарушения норм процессуального права являются существенными, повлекли принятие незаконных судебных актов, без отмены которых невозможно восстановление и защита прав и законных интересов Подлесных А.Р., считает необходимым отменить их в части отказа в удовлетворении требования о признании предписания незаконным и, не передавая административное дело на новое рассмотрение, принять новый судебный акт об удовлетворении административного искового заявления Подлесных А.Р. в этой части.

Ввиду изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329 и 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Ленинского районного суда г. Воронежа от 21 сентября 2016 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 14 марта 2017 г. в части отказа в удовлетворении требований о признании незаконным предписания Управления Росреестра по Воронежской области от 28 марта 2016 г. № 141 отменить и принять новое решение, которым признать незаконным предписание Управления Росреестра по Воронежской области от 28 марта 2016 г. № 141 об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства Российской Федерации.

В остальной части апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 14 марта 2017 г. оставить в силе.

Председательствующий

Судьи