



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 46-КАД21-18-К6

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

17 ноября 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 посредством использования системы видеоконференц-связи кассационную жалобу администрации муниципального района Кинельский Самарской области на решение Кинельского районного суда Самарской области от 27 февраля 2020 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 31 марта 2021 г. по административному делу № 2а-183/2020 по административному исковому заявлению Купцова Максима Владимировича о признании незаконным решения администрации муниципального района Кинельский Самарской области об отказе в предоставлении в собственность земельного участка без проведения торгов.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., пояснения представителя администрации муниципального района Кинельский Самарской области по доверенности Кузнецовой Н.М., поддержавшей доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Купцов М.В. обратился в суд с административным исковым заявлением о признании незаконным постановления администрации муниципального района

Кинельский Самарской области (далее – Администрация) от 18 октября 2019 г. № 1742 об отказе в предоставлении в собственность земельного участка без проведения торгов.

Решением Кинельского районного суда Самарской области от 27 февраля 2020 г. административное исковое заявление удовлетворено.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Самарского областного суда от 18 августа 2020 г. решение суда первой инстанции отменено, по делу принято новое решение, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 31 марта 2021 г. апелляционное определение отменено, решение суда первой инстанции оставлено в силе.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Администрация ставит вопрос о ее передаче для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 12 августа 2021 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 1 октября 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 судом кассационной инстанции.

Как установлено судами и следует из материалов дела, 22 июля 2016 г. между Администрацией и индивидуальным предпринимателем – главой

крестьянско-фермерского хозяйства Ш [REDACTED] заключен договор аренды № 01/70 земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] площадью 40 892 кв. м, категория земель – земли сельскохозяйственного назначения, вид разрешенного использования – под строительство зданий, строений, сооружений, используемых для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, расположенного по адресу: [REDACTED], на срок 10 лет.

Договор зарегистрирован Управлением Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии по Самарской области (далее – Управление Росреестра по Самарской области).

Впоследствии, 17 октября 2016 г., с согласия арендодателя заключен договор о передаче прав и обязанностей арендатора по указанному договору аренды между индивидуальным предпринимателем – главой крестьянско-фермерского хозяйства Ш [REDACTED] и Купцовым М.В. Договор зарегистрирован Управлением Росреестра по Самарской области.

На основании выданного Администрацией разрешения на строительство от 21 марта 2018 г. на указанном земельном участке Купцовым М.В. осуществлено строительство четырех складских помещений для хранения сельскохозяйственной продукции, площадью 14,9 кв. м каждый, которые введены в эксплуатацию на основании разрешений на ввод объекта в эксплуатацию от 25 мая 2018 г. Право собственности Купцова М.В. на складские помещения зарегистрировано в установленном законом порядке.

Купцов М.В. 10 октября 2019 г. обратился в Администрацию с заявлением о предоставлении в собственность арендованного земельного участка для эксплуатации указанных четырех складских помещений для хранения сельскохозяйственной продукции путем заключения договора купли-продажи земельного участка без проведения торгов.

Постановлением Администрации от 18 октября 2019 г. № 1742 отказано в предоставлении земельного участка со ссылкой на пункт 2 статьи 20 Закона Самарской области от 11 марта 2005 г. № 94-ГД «О земле», пункт 6 статьи 11⁹ Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ), статьи 15 и 16 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Согласно статье 39² ЗК РФ предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии со статьями 9–11 названного кодекса.

Как указано в пункте 6 статьи 11⁹ ЗК РФ, образование земельных участков не должно нарушать требования, установленные этим кодексом, другими федеральными законами.

В соответствии с подпунктом 6 пункта 2 статьи 39³ ЗК РФ без проведения торгов осуществляется продажа земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них в случаях, предусмотренных статьей 39²⁰ поименованного кодекса.

Статьей 39²⁰ ЗК РФ предусмотрено исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду гражданами, юридическими лицами, являющимися собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках (пункт 1).

Вместе с тем статья 39¹⁶ ЗК РФ содержит перечень оснований для отказа в предоставлении земельного участка без проведения торгов.

Подпунктами 1 и 14 статьи 39¹⁶ ЗК РФ предусмотрено, что уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, если: с заявлением о предоставлении земельного участка обратилось лицо, которое в соответствии с земельным законодательством не имеет права на приобретение земельного участка без проведения торгов; разрешенное использование земельного участка не соответствует целям использования такого земельного участка, указанным в заявлении о предоставлении земельного участка.

По смыслу указанных норм, подлежащих применению с учетом общих положений земельного законодательства, обязывающих собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками земельных участков, использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением (статья 42 ЗК РФ), возникновение исключительного права на приобретение земельного участка без проведения торгов зависит от достижения той цели, для которой он предоставлялся лицу.

Также приведенные нормы позволяют обеспечить необходимый баланс интересов собственников земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на этих участках, устанавливая границы допустимого использования чужого земельного участка, а именно лишь той его части, которая занята зданием или сооружением и необходима для их использования.

Указанный принцип земельного законодательства, реализуемый в том числе при приватизации находящихся в публичной собственности земельных участков собственниками расположенных на них зданий и сооружений, подразумевает, что определение границ и площади соответствующего земельного участка должно производиться, исходя из необходимости

обеспечить функциональное использование расположенного на этом участке здания или сооружения, притом что размер земельного участка, предоставленного для строительства объектов недвижимости, может не совпадать с размером земельного участка, необходимого для эксплуатации этих объектов, поскольку данные цели различны (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2020 г. № 935-О).

В данном случае Судебная коллегия соглашается с выводом суда апелляционной инстанции о том, что в материалах дела отсутствуют доказательства необходимости использования земельного участка площадью 40 892 кв. м для эксплуатации четырех складов общей площадью 59,6 кв. м.

В силу положений статьи 84 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в административном деле доказательств. Никакие доказательства не имеют для суда заранее установленной силы.

Представленному в дело градостроительному обоснованию использования земельного участка для эксплуатации складов судом апелляционной инстанции дана правильная критическая оценка, поскольку оно содержит выводы о необходимости использования земельного участка не только для эксплуатации названных объектов, но и для проектирования левады для выпаса и кормления сельскохозяйственных животных, что не соответствует целям предоставления земельного участка и противоречит виду разрешенного использования данного участка – под строительство зданий, сооружений, используемых для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. Также являются обоснованными выводы суда апелляционной инстанции о том, что указание в градостроительном обосновании необходимости обустройства зоны отдыха сотрудников, зоны озеленения и зоны свалки мусора не свидетельствует о том, что площадь земельного участка соразмерна площади, необходимой для эксплуатации складов.

Суд кассационной инстанции, отменяя апелляционное определение и оставляя в силе решение суда первой инстанции, сослался на выводы градостроительного обоснования об особенностях существующей дорожной сети, возможностей подъезда транспорта, осуществления погрузочно-разгрузочных работ и транспортировки кормов, технологического присоединения к существующим инженерным сетям, а также выполнения требований технологических норм, правил противопожарной и санитарно-

эпидемиологической безопасности и указал на возможность увеличения площади складов в будущем в случае производственной необходимости.

Однако такой подход противоречит действующему нормативному регулированию, которое предусматривает исключительное право на приобретение земельного участка собственником расположенного на этом участке объекта недвижимости, право собственности на который зарегистрировано в установленном порядке на дату рассмотрения вопроса о предоставлении земельного участка.

Кроме того, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пункте 25 постановления от 9 июля 2020 г. № 17 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции» указал, что суд кассационной инстанции не вправе устанавливать или считать доказанными обстоятельства, которые не были установлены либо были отвергнуты судом первой или апелляционной инстанции, предрешать вопросы о достоверности или недостоверности того или иного доказательства, преимуществе одних доказательств перед другими и определять, какой судебный акт должен быть принят при новом рассмотрении административного дела (часть 3 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Вместе с тем, если суд кассационной инстанции придет к выводу, что судами первой и (или) апелляционной инстанций допущены нарушения норм процессуального права при исследовании и оценке доказательств, приведшие к судебной ошибке, без устранения которой невозможны восстановление и защита прав (например, судебный акт в нарушение требований статьи 61 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основан на недопустимых доказательствах), суд учитывает эти обстоятельства при вынесении кассационного определения.

Не соглашаясь с критической оценкой градостроительного обоснования, изложенной в апелляционном определении, суд кассационной инстанции не привел нарушений норм процессуального права, допущенных судебной коллегией областного суда при исследовании и оценке данного доказательства.

Иных доказательств в подтверждение необходимости использования всей площади испрашиваемого земельного участка в целях эксплуатации расположенных на нем объектов недвижимости в материалы дела не представлено.

Кроме того, до 1 января 2020 г. исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления, уполномоченные на распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, вправе принять решение об отказе в

предварительном согласовании предоставления земельного участка или в предоставлении земельного участка без проведения торгов по основаниям, предусмотренным законом субъекта Российской Федерации, наряду с основаниями для отказа в предварительном согласовании предоставления земельного участка или в предоставлении земельного участка без проведения торгов, предусмотренными статьями 39¹⁵ и 39¹⁶ Земельного кодекса Российской Федерации (пункт 31 статьи 34 Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ (редакция от 31 декабря 2017 г.) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Статьей 20 Закона Самарской области от 11 марта 2005 г. № 94-ГД (редакция от 15 октября 2019 г.) «О земле» установлено, что приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных гражданам в постоянное (бессрочное) пользование или в пожизненное наследуемое владение, гражданам и юридическим лицам в аренду с правом выкупа в соответствии с договорами, заключенными до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации, а также приватизация сельскохозяйственных угодий в случае, указанном в части 1 статьи 26 этого закона, может осуществляться с момента вступления в силу данного закона.

Приватизация иных, кроме указанных в части 1 названной статьи, земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе в случае, предусмотренном пунктом 1 части 3 статьи 9 указанного закона, может осуществляться, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в том числе связанных с приватизацией земельной доли, находящейся в муниципальной собственности, или земельного участка, выделенного в счет земельных долей, находящихся в муниципальной собственности, с 1 января 2020 г.

Таким образом, на момент подачи Купцовым М.В. заявления о предоставлении земельного участка в собственность без проведения торгов и дату вынесения оспариваемого правового акта имелся запрет на приватизацию земель сельскохозяйственного назначения.

Исходя из изложенного отказ Администрации в удовлетворении заявления Купцова М.В. является правомерным, оснований для признания его незаконным у суда первой и кассационной инстанции не имелось, в связи с чем кассационное определение от 31 марта 2021 г. подлежит отмене с оставлением в силе апелляционного определения от 18 августа 2020 г.

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

определила:

кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 31 марта 2021 г. отменить.

Оставить в силе апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Самарского областного суда от 18 августа 2020 г.

Председательствующий

Судьи

