



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 49-КАД21-9-К6

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

26 января 2022 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,
судей Калининой Л.А. и Нефедова О.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Дементьева Василия Михайловича на решение Салаватского городского суда Республики Башкортостан от 28 сентября 2020 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Башкортостан от 13 января 2021 г. и кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 9 июня 2021 г. по административному делу № 2а-1936/2020 по административному исковому заявлению Дементьева Василия Михайловича об оспаривании постановления Администрации городского округа город Салават Республики Башкортостан.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., объяснения Дементьева В.М. и его представителя Рожкова И.А., поддержавших доводы кассационной жалобы, возражения представителя Администрации городского округа город Салават Республики Башкортостан Хасановой Э.З., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Дементьев В.М. обратился в суд с административным исковым заявлением о признании договора № 267-09-57зем от 24 декабря 2009 г. аренды земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], заключенного с ним Комитетом по управлению собственностью Министерства земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан по городу Салават,

действующим от имени Администрации городского округа город Салават Республики Башкортостан (далее также – Администрация), возобновленным на тех же условиях на неопределенный срок; оспаривании постановления Администрации от 21 июля 2020 г. № 1504-п «О предоставлении Дементьеву Василию Михайловичу в аренду земельного участка с кадастровым номером [REDACTED]» (далее также – постановление № 1504-п).

Требования мотивировал тем, что он является собственником двухэтажного нежилого здания – склада, расположенного на указанном земельном участке, который был предоставлен ему в аренду на основании договора от 24 декабря 2009 г. на срок по 18 ноября 2019 г.

9 августа 2019 г. он, Дементьев В.М., обратился в Администрацию городского округа город Салават Республики Башкортостан с заявлением о продлении договора аренды на новый срок. В срок до 18 ноября 2019 г. по независящим от сторон причинам договор аренды заключен не был. При этом он в отсутствие возражений со стороны Администрации продолжал оплачивать арендные платежи за пользование земельным участком в соответствии с условиями договора от 24 декабря 2009 г.

15 июня 2020 г. управлением муниципального контроля Администрации в его адрес было вынесено предостережение с предложением оформить право пользования земельным участком в связи с использованием здания под магазин, в котором осуществляется розничная торговля мебелью и прочими бытовыми изделиями.

21 июля 2020 г. главой Администрации издано постановление № 1504-п об изменении вида разрешенного использования земельного участка с «для обслуживания склада» на «магазины».

В обоснование доводов о незаконности данного постановления административный истец ссылаясь на то, что правом на выбор и изменение вида разрешенного использования земельного участка из видов, предусмотренных градостроительным регламентом, наделен правообладатель земельного участка, одностороннее изменение вида разрешенного использования земельного участка не допускается. Он, Дементьев В.М., с заявлением об изменении вида разрешенного использования земельного участка не обращался, своего согласия на изменение не давал. Здание используется им в соответствии с документами технического учета – для хранения товара, торговая деятельность в нем не ведется.

Решением Салаватского городского суда Республики Башкортостан от 28 сентября 2020 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Башкортостан от 13 января 2021 г. и кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 9 июня 2021 г., в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В кассационной жалобе, поданной в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации,

Дементьев В.М. просит отменить указанные судебные акты и принять новое решение об удовлетворении административного иска.

30 сентября 2021 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии со статьей 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) 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.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, объяснения административного истца и его представителя, возражения представителя административного ответчика, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами при рассмотрении настоящего дела допущены такого рода нарушения.

Как установлено судами и следует из материалов дела, Дементьеву В.М. на праве собственности принадлежит двухэтажное нежилое здание – склад с кадастровым номером [REDACTED], площадью 3 568,9 кв. м, по адресу: [REDACTED].

Указанное здание расположено на земельном участке с кадастровым номером [REDACTED], площадью 2 489 кв. м. Согласно записи в Едином государственном реестре недвижимости (далее также – ЕГРН) земельный участок имеет вид разрешенного использования «для обслуживания склада».

24 декабря 2009 г. между Дементьевым В.М. и Комитетом по управлению собственностью Министерства земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан по городу Салават, действующим от имени Администрации городского округа город Салават Республики Башкортостан, заключен договор № 267-09-57зем аренды указанного земельного участка для использования в целях «для обслуживания склада» на срок с 19 ноября 2009 г. по 18 ноября 2019 г.

По условиям данного договора арендатор имеет право по истечении срока его действия в преимущественном порядке перед другими лицами заключить договор аренды на новый срок на согласованных сторонами условиях по письменному заявлению, направленному арендодателю не позднее, чем за 2 месяца до истечения срока действия договора (пункт 4.3.3); арендатор обязан использовать участок в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием (пункт 4.4.2); по истечении срока действия, указанного в пункте 2.1, и при неполучении от

арендатора письменного заявления о продлении срока действия, действие договора и обязательства сторон по нему прекращаются (пункт 6.5).

13 августа 2019 г. в связи с истечением 18 ноября 2019 г. срока действия указанного договора аренды Дементьев В.М. обратился в Администрацию с заявлением о заключении нового договора аренды земельного участка на 10 лет.

24 апреля 2020 г. после проведения работ по уточнению координат земельного участка Дементьев В.М. обратился повторно с аналогичным заявлением.

По результатам проведенного управлением муниципального контроля Администрации внепланового рейдового осмотра земельного участка 11 июня 2020 г. составлен акт о том, что не все помещения в здании, расположенном на земельном участке с кадастровым номером [REDACTED], используются под склады; на втором и первом этажах помещения также используются под магазин, где осуществляется розничная торговля мебелью и прочими бытовыми изделиями, о чем свидетельствует наличие рекламных баннеров и выставочной мебели (как образец) с указанием цен.

Постановлением № 1504-п вид разрешенного использования земельного участка «для обслуживания склада» изменен Администрацией на вид «магазины» и указанный земельный участок предоставлен Дементьеву В.М. без проведения торгов в аренду на 5 лет с даты вынесения постановления.

Отказывая в удовлетворении требований Дементьева В.М., суд первой инстанции, с выводами которого согласились суды апелляционной и кассационной инстанций, указав, что договор аренды от 24 декабря 2009 г. не содержит условий о его автоматическом возобновлении по истечении срока действия на неопределенный срок, посчитал, что правовых оснований для признания незаконным оспариваемого постановления не имеется, поскольку вид разрешенного использования изменен Администрацией в соответствии с фактическим использованием земельного участка, установленным в ходе проведенной управлением муниципального контроля Администрации проверки.

Между тем судами при рассмотрении дела не учтено следующее.

Государственная регистрация прав на объекты недвижимого имущества, государственный кадастровый учет недвижимого имущества, а также ведение Единого государственного реестра недвижимости осуществляются в порядке, установленном Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон № 218-ФЗ) и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Единый государственный реестр недвижимости является сводом достоверных систематизированных сведений об учтенном в соответствии с названным законом недвижимом имуществе, о зарегистрированных правах на такое недвижимое имущество, основаниях их возникновения, правообладателях, а также иных установленных в соответствии с данным законом сведений (пункт 2 статьи 1 Закона № 218-ФЗ).

Единый государственный реестр недвижимости представляет собой свод достоверных систематизированных сведений в текстовой форме (семантические сведения) и графической форме (графические сведения) и состоит в том числе из реестра прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества (пункт 2 части 2 статьи 7 Закона № 218-ФЗ).

Из содержания указанных норм, а также положений статьи 8 Гражданского кодекса Российской Федерации следует, что лицу принадлежит право собственности или иные права на то недвижимое имущество, которое зарегистрировано в ЕГРН, и с теми характеристиками, которые отражены в регистрационной записи.

В материалы дела представлены выписка из ЕГРН, содержащая сведения о характеристиках объекта и сведения о зарегистрированных правах, свидетельство о государственной регистрации нежилого здания, технический паспорт, из которых следует, что за Дементьевым В.М. зарегистрировано право на объект недвижимости с наименованием «склад».

Поскольку объект капитального строительства и земельный участок, на котором он расположен, связаны между собой физически, цель предоставления земельного участка в собственность или в аренду должна соответствовать назначению здания, сооружения, которые находятся на этом земельном участке.

Вид разрешенного использования земельного участка опосредован видом разрешенного использования расположенного на нем объекта капитального строительства, должен соответствовать ему и не может быть изменен произвольно, без учета характеристик здания, сведения о которых содержатся в ЕГРН.

Данный вывод также следует из анализа статьи 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ), которой установлены особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на которых расположены здания, сооружения. Пунктом 1 этой статьи в целях реализации принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (подпункт 5 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ), предусмотрено общее правило, предоставляющее исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду гражданами и юридическими лицами, являющимися собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках.

Таким образом, земельный участок, на котором расположен принадлежащий административному истцу склад, при заключении нового договора аренды может быть предоставлен исключительно под эксплуатацию склада.

Между тем, Администрация, приняв во внимание результаты внепланового рейдового осмотра земельного участка, посчитала, что расположенное на нем здание не является складом, а используется под магазин, в связи с чем оспариваемым постановлением предоставила Дементьеву В.М. в аренду земельный участок, изменив его вид разрешенного

использования на вид «под магазин» в отсутствие волеизъявления собственника здания склада, чем фактически лишила того возможности эксплуатировать здание в соответствии с его назначением, установленным записью в ЕГРН.

Из содержания подпункта 8 пункта 1 статьи 1, пункта 2 статьи 7, статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации, пункта 9 статьи 1, частей 1, 2 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации следует, что разрешенное использование земельного участка, основанное на зонировании территории, заключается в определении конкретных видов деятельности, которые могут вестись землепользователем на предоставленном ему участке.

В соответствии со статьей 42 ЗК РФ одной из обязанностей собственников и арендаторов земельных участков является использование земельных участков в соответствии с их целевым назначением.

В отличие от собственника, арендатор при использовании земельного участка ограничен не только актами, определяющими правовой режим этого участка, но и, являясь стороной договора аренды, должен выполнять его условия, в том числе в части целевого использования участка. Соответствующие позиции отражены в пункте 2 Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14 ноября 2018 г.

Из содержания приведенных норм и разъяснения следует, что при наличии в ЕГРН вида разрешенного использования земельного участка «под магазин» собственник расположенного на нем здания Дементьев В.М. не вправе будет использовать это здание как склад.

В то же время изменение вида разрешенного использования земельного участка его публичным собственником не предполагает произвольных действий данного собственника и не может быть произведено без учета назначения здания, находящегося в частной собственности и расположенного на соответствующем земельном участке.

С учетом изложенного оспариваемое постановление Администрации в части изменения вида разрешенного использования земельного участка противоречит изложенным выше нормам законодательства.

Выводы судов об обратном сделаны с нарушением норм права, регулирующих спорные правоотношения.

В условиях юридической неопределенности соотношения видов разрешенного использования земельного участка и находящегося на нем здания возникают риски для имущественных прав собственника здания, что не согласуется с требованиями поддержания доверия к закону и стабильности гражданских правоотношений, составляющими ядро принципа правовой определенности, имеющего универсальное значение в отношениях государства и индивида.

Согласно части 1 статьи 176 КАС РФ решение суда должно быть законным и обоснованным.

Пленумом Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении» разъяснено, что судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, и обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, а также тогда, когда он содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

Обжалуемые судебные акты приведенным требованиям не соответствуют.

Тем самым судами допущено существенное нарушение норм материального права, повлиявшее на исход административного дела, в связи с чем Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает необходимым обжалуемые судебные акты отменить и, не передавая административное дело на новое рассмотрение, принять по нему новое решение об удовлетворении требований Дементьева В.М.

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

определила:

решение Салаватского городского суда Республики Башкортостан от 28 сентября 2020 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Башкортостан от 13 января 2021 г. и кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 9 июня 2021 г. отменить, принять по делу новое решение.

Административное исковое заявление Дементьева Василия Михайловича удовлетворить.

Признать незаконным постановление Администрации городского округа город Салават Республики Башкортостан от 21 июля 2020 г. № 1504-п «О предоставлении Дементьеву Василию Михайловичу в аренду земельного участка с кадастровым номером [REDACTED]» в части изменения вида разрешенного использования земельного участка,

Председательствующий

Судьи