



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 52-КАД24-2-К8

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

2 октября 2024 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Николаевой О.В.,
судей Калининой Л.А. и Абакумовой И.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Баркаевой Светланы Робертовны, Бештинова Эрелдея Эркемеевича, Боковой Аллы Мироновны, Глебовой Елены Владимировны, Егузековой Екатерины Ивановны, Ефименко Антона Николаевича, Желеховской Натальи Юрьевны, индивидуального предпринимателя Кулигина Сергея Николаевича, Кеденовой Ирины Борисовны, Кудачина Адара Даниловича, Ленкина Владимира Сергеевича, Медведчиков Виталия Олеговича, Радченко Юлии Николаевны, Саниной Евгении Владимировны, Скрипченко Алексея Анатольевича, Таханова Ролана Аслановича, Тостова Судура Константиновича, Филатовой Антонины Ефимовны, Шуваева Александра Николаевича, Шуваева Николая Робертовича на кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28 февраля 2024 г. по административному делу 2а-691/2023 по административному исковому заявлению администрации города Горно-Алтайска Республики Алтай к Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Алтай, государственному регистратору Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Алтай о признании незаконным решения о государственном кадастровом учете земельных участков.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснение представителя Шуваева Н.Р. – Радченко Ю.Н., администрации города Горно-Алтайска Республики Алтай Чониной Т.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

администрация города Горно-Алтайска Республики Алтай (далее также - Администрация) обратилась в суд с административным исковым заявлением о признании незаконным решения Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Алтай (далее также - Управление Росреестра по Республике Алтай) о государственном кадастровом учете земельных участков, указывая, что собственником земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], расположенного по адресу: [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], произведен его раздел, в результате которого образовано и поставлено на государственный кадастровый учет 152 земельных участка. Право собственности на 18 образованных участков зарегистрировано за муниципальным образованием «Город Горно-Алтайск», на остальные участки - за физическими лицами.

В обоснование заявленных требований Администрация ссылалась на то, что раздел исходного земельного участка осуществлен без подготовки документации по планировке территории, в отсутствие доступа к образованным участкам с земель общего пользования.

Решением Горно-Алтайского городского суда Республики Алтай от 6 апреля 2023 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Алтай от 13 июля 2023 г., в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28 февраля 2024 г. судебные акты отменены, по делу принято новое решение, которым признано незаконным решение Управления Росреестра по Республике Алтай от 17 июня 2020 г. о государственном кадастровом учете и государственной регистрации прав на земельные участки, образованные в результате раздела земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] расположенного по адресу: [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED].

В кассационных жалобах, поданных Баркаевой С.Р., Бештиновым Э.Э., Боковой А.М., Глебовой Е.В., Егузиковой Е.И., Ефименко А.Н., Желеховской Н.Ю., индивидуальным предпринимателем Кулигиным С.Н., Кеденовой И.Б., Кудачиным А.Д., Ленкиным В.С., Медведчиковым В.О., Радченко Ю.Н., Саниной Е.В., Скрипченко А.А., Тахановым Р.А., Тоетовым С.К., Филатовой А.Е., Шуваевым А.Н., Шуваевым Н.Р. в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос об отмене

кассационного определения и оставлении в силе судебных актов судов первой и апелляционной инстанций.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 17 июня 2024 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 9 сентября 2024 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно статье 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации 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, Судебная коллегия полагает, что такие нарушения имели место.

Как установлено судами и следует из материалов дела, Шуваев Н.Р. являлся собственником земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], площадью 208 870 кв.м., отнесенного к категории земель сельскохозяйственного назначения, с видом разрешенного использования «для ведения крестьянского хозяйства», местоположение: [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]. Земельный участок поставлен на государственный кадастровый учет как ранее учтенный 15 февраля 2006 г.

24 ноября 2017 г. решением Горно-Алтайского городского Совета депутатов № 3-1 внесены изменения в генеральный план муниципального образования «город Горно-Алтайск», утвержденный решением от 3 сентября 2009 г. № 18-1, на основании которых категория земель указанного земельного участка изменена на категорию - земли населенных пунктов, вид разрешенного использования изменен на вид «для сельскохозяйственного производства». 20 декабря 2018 г. соответствующие сведения в отношении земельного участка внесены в Единый государственный реестр недвижимости (далее - ЕГРН).

10 апреля 2019 г. на основании заявления Шуваева Н.Р. вид разрешенного использования земельного участка изменен на вид «ведение дачного хозяйства», сведения внесены в ЕГРН.

20 ноября 2019 г. на основании письма муниципального учреждения «Управление имущества, градостроительства и земельных отношений города Горно-Алтайска» от 11 ноября 2019 г. № 1397 в ЕГРН внесены сведения о расположении земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] в территориальной зоне СХ-2 (зона садоводства и огородничества).

На момент изменения вида разрешенного использования земельного участка на вид «ведение дачного хозяйства» Правила землепользования и застройки муниципального образования «Город Горно-Алтайск», утвержденные решением Горно-Алтайского городского Совета депутатов от 15 сентября 2005 г. № 29-3, действовали в редакции, которая для зоны

садоводства и огородничества (СХ-2) предусматривала один из основных видов разрешенного использования - «ведение дачного хозяйства».

Оспариваемым решением Управления Росреестра по Республике Алтай от 17 июня 2020 г. на основании заявления и межевого плана земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] снят с государственного кадастрового учета в связи с разделом на 152 земельных участка, одновременно осуществлены государственная регистрация прекращения права собственности Шуваева Н.Р. на исходный участок, а также государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на 152 земельных участка. На 18 образованных земельных участков право собственности зарегистрировано за муниципальным образованием «Город Горно-Алтайск» на основании части 1.1 статьи 19 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с отказом Шуваева Н.Р. от прав собственности на эти участки, на остальные участки - за физическими лицами.

Отменяя состоявшиеся по делу судебные акты и признавая оспариваемое решение незаконным, суд кассационной инстанции пришел к выводу о том, что при разделе земельного участка создан новый элемент планировочной структуры городского округа, включающий в себя территории общего пользования, предназначенные для размещения линейных объектов (дорог), которые обеспечивают доступ к другим земельным участкам и муниципальным дорогам, поэтому в силу подпункта 5 пункта 3 статьи 11.3 Земельного кодекса Российской Федерации образование земельных участков должно осуществляться в соответствии с утвержденным проектом межевания территории. Образование земельных участков в результате раздела исходного земельного участка в отсутствие документации по планировке территории препятствует прокладке централизованных сетей ресурсоснабжения, присвоению почтовых адресов.

В кассационных жалобах Баркаева С.Р., Бештинов Э.Э., Бокова А.М., Глебова Е.В., Егузекова Е.И., Ефименко А.Н., Желеховская Н.Ю., индивидуальный предприниматель Кулигин С.Н., Кеденова И.Б., Кудачин А.Д., Ленкин В.С., Медведчиков В.О., Радченко Ю.Н., Санина Е.В., Скрипченко А.А., Таханов Р.А., Тетов С.К., Филатова А.Е., Шуваев А.Н., Шуваев Н.Р. указывают на то, что обжалуемое кассационное определение вынесено с нарушением норм материального права.

Доводы заявителей заслуживают внимания по следующим основаниям.

Общие правила и условия образования земельных участков определены в статье 11 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которой земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности (пункт 1).

Пунктом 1 статьи 11.4 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что при разделе земельного участка образуются несколько

земельных участков, а земельный участок, из которого при разделе образуются земельные участки, прекращает свое существование.

В соответствии с пунктом 3 статьи 11.2 Земельного кодекса Российской Федерации целевым назначением, использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешенное использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Таким образом, вид разрешенного использования образуемых земельных участков, указанный в межевом плане, должен соответствовать виду разрешенного использования исходного земельного участка (исходных земельных участков), из которого (которых) при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются иные земельные участки.

Образованные участки поставлены на кадастровый учет с видом разрешенного использования, который имелся у исходного земельного участка - «ведение дачного хозяйства».

В кассационных жалобах заявители указывают, что суд кассационной инстанции неправильно применил нормы материального закона.

Согласно пункту 3 части 11 статьи 41 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее - Закон № 218-ФЗ), действовавшему на момент вынесения оспариваемого решения, государственные кадастровый учет и государственная регистрация прав на образуемый объект недвижимости осуществляются на основании проекта межевания территории или схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, если в соответствии с требованиями Земельного кодекса Российской Федерации образование земельных участков допускается исключительно при наличии таких утвержденных документов и в соответствии с ними.

Суд кассационной инстанции сослался на положения пункта 3 статьи 11.3 Земельного кодекса Российской Федерации, в редакции на момент вынесения оспариваемого решения, согласно которым исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории осуществляется образование земельных участков из земельного участка, предоставленного садоводческому или огородническому некоммерческому товариществу, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом 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» (подпункт 2); для строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения (подпункт 5).

Между тем указанная статья регулирует вопросы образования земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Оспариваемое решение принято в отношении земельного участка, находившегося в индивидуальной

частной собственности Шуваева Н.Р., в связи с чем указанная норма не подлежит применению к возникшим правоотношениям.

Раздел такого земельного участка производится по правилам статей 11.2 и 11.4 Земельного кодекса Российской Федерации, которые не содержат требования об образовании земельных участков исключительно в соответствии с документацией по планировке территории, в частности проектом межевания территории.

В соответствии со статьей 41 Градостроительного кодекса Российской Федерации подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, в том числе выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства (часть 1).

Согласно части 2 указанной статьи, действовавшей на момент принятия оспариваемого решения, подготовка документации по планировке территории в целях размещения объектов капитального строительства применительно к территории, в границах которой не предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, не требуется, за исключением случаев, указанных в части 3 данной статьи.

Частью 3 этой же статьи установлен перечень случаев, когда подготовка проекта планировки для размещения объекта капитального строительства является обязательной. Данный перечень является исчерпывающим.

Судами не установлено обстоятельств, позволяющих отнести спорный случай к перечисленным в указанном перечне, следовательно, при разделе исходного земельного участка утвержденный органом местного самоуправления проект межевания территории не требовался.

Пунктом 7 части 2 статьи 14 Закона № 218-ФЗ установлено, что основанием для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав является в том числе межевой план.

Раздел спорного земельного участка был осуществлен собственником на основании проекта межевания территории жилой застройки в границах данного участка, подготовленного подрядной организацией по его заказу, подготовлен межевой план, на основании которого осуществлены государственный кадастровый учет и государственная регистрация прав на образованные участки.

Разрешая заявленные требования и отказывая в их удовлетворении, суд первой инстанции, с которым согласился суд апелляционной инстанции, пришел к выводу, что при разделе земельного участка с образованием 152 земельных участков был создан элемент планировочной структуры в соответствующем микрорайоне г. Горно-Алтайска. Вместе с тем раздел земельного участка осуществлен на основании межевого плана не по «принципу сетки», а с образованием земель общего пользования для организации улично-дорожной сети и иной планировочной структуры,

лесозащитных насаждений, линий электропередач 10 кВ и 0,4 кВ, охранной зоны В Л ПОкВ, ЮкВ, береговой полосы, прибрежной защитной полосы и водоохранной зоны. Предоставленный собственником земельного участка в Управление Росреестра по Республике Алтай межевой план в электронном виде изготовлен в соответствии с документацией по планировке территории, не утвержденной в установленном порядке.

В кассационной жалобе заявители указывают, что суд первой инстанции, дав правильную оценку установленным обстоятельствам, сделал обоснованные выводы о том, что доводы Администрации об отсутствии доступа (прохода или проезда) от земельных участков общего пользования к образованным земельным участкам не нашли своего подтверждения в ходе рассмотрения дела. Сам по себе раздел земельного участка в отсутствие утвержденного органом местного самоуправления проекта межевания территории не является основанием для признания незаконным государственного кадастрового учета и государственной регистрации права. Удовлетворение административных исковых требований приведет к исключению из ЕГРН сведений о всех 152 земельных участках, принадлежащих заинтересованным лицам. Избранный Администрацией способ разрешения возникшего спора в судебном порядке приведет к нарушению прав и законных интересов заинтересованных лиц.

Отсутствие утвержденного проекта планировки территории на момент раздела земельного участка не создает препятствий к составлению проекта планировки территории данного микрорайона и его утверждение на публичных слушаниях при имеющейся застройке и расположения земельных участков, поскольку действующее градостроительное законодательство Российской Федерации позволяет провести работы по планировке территории при существующей застройке и сформированных земельных участках, поставленных на государственный кадастровый учет.

В ходе судебного разбирательства не установлено нарушение прав Администрации, поскольку отсутствуют данные о невозможности подготовки документации по планировке территории при существующей застройке и сформированных 152 земельных участках.

Согласно абзацу третьему пункта 23 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» оспаривание зарегистрированного права на недвижимое имущество, прав граждан и организаций, связанных с участием в юридическом лице, запись о которых внесена в государственный реестр, осуществляется путем предъявления исков (о признании права собственности или об истребовании имущества из чужого незаконного владения, о признании недействительным решения собрания участников юридического лица и т.п.), судебные акты по которым могут выступать основанием для внесения соответствующих записей в

государственный реестр (пункт 6 статьи 8.1 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Согласно пункту 56 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 г. № 10/22 зарегистрированное право на недвижимое имущество не подлежит оспариванию путем заявления требований, подлежащих рассмотрению по правилам главы 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации или главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, поскольку в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, не может разрешаться спор о праве на недвижимое имущество.

Судами установлено, что за заинтересованными лицами, привлеченными к участию в деле, зарегистрированы в ЕГРН права собственности на земельные участки, образованные в результате раздела земельного участка с кадастровым номером [REDACTED]. Некоторые из них возвели на земельных участках жилые дома с постановкой на кадастровый учет и регистрацией права собственности.

Таким образом, обжалуемое кассационное определение влечет нарушение прав заинтересованных лиц, при этом выводов о нарушении прав Администрации не содержит.

При таких данных допущенные судом кассационной инстанции нарушения норм материального права, являются существенными, повлиявшими на исход дела, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, в связи с чем кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28 февраля 2024 г. подлежит отмене.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а :

кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 28 февраля 2024 г. отменить, решение Горно-Алтайского городского суда Республики Алтай от 6 апреля 2023 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Алтай от 13 июля 2023 г. оставить в силе.

Председательствующий

Судьи