



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 2-КАД24-3-КЗ

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

27 ноября 2024 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александра В.Н.,

судей Николаевой О.В. и Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании с использованием систем видеоконференц-связи кассационную жалобу Коничева Евгения Петровича, Винокур Светланы Борисовны на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Вологодского областного суда от 2 ноября 2023 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 13 марта 2024 г. по административному делу №2а-567/2023 по административному исковому заявлению Коничева Е.П., Винокур С.Б. к администрации муниципального образования «Югское», администрации Череповецкого муниципального района Вологодской области о признании незаконным бездействия по формированию земельного участка под многоквартирным домом, о возложении обязанности сформировать земельный участок под многоквартирным домом,

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Николаевой О.В., объяснения административных истцов Коничева Е.П., Винокур С.Б., поддержавших доводы кассационной жалобы, представителя заинтересованного лица – министерства природных ресурсов и экологии Вологодской области по доверенности Соколова А.Ю., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Коничев Е.П. и Винокур С.Б. с 20 июля 2016 г. являются собственниками квартиры № [] в доме № [] поселка [] сельского совета [] района [] области.

По сведениям ЕГРН земельный участок под многоквартирным домом не сформирован и не поставлен на кадастровый учет.

Административные истцы обратилась в администрацию Череповецкого муниципального района Вологодской области (далее также – администрация района) и администрацию сельского поселения Югское (далее также – администрация сельского поселения) с заявлением об образовании земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом.

Администрация района письмом от 21 августа 2019 г. № 14-6/121 сообщила Коничеву Е.П. о проведении подготовительных работ по вопросу разработки проектов планировки и проектов межевания территории под многоквартирными жилыми домами на территории Череповецкого района, в том числе в поселке Лесное.

Комитет имущественных отношений администрации района в ответе от 2 ноября 2020 г. № 1-11/4319 разъяснил, что постановлением администрации района от 7 сентября 2020 г. № 1050 утвержден проект планировки и проект межевания территории восточной части поселка Лесное, в который земельный участок под многоквартирным домом не включен в связи с пересечением его с границей лесного фонда Череповецкого лесничества Вологодской области, сведения о которой содержатся в ЕГРН, поэтому сформировать земельный участок не представляется возможным.

В ответе от 6 апреля 2021 г. № 0503-0087/21 на обращение административных истцов Департамент лесного комплекса Вологодской области разъяснил необходимость обращения в Федеральное агентство лесного хозяйства для внесения необходимых изменений в границы Череповецкого лесничества Вологодской области.

Департамент лесного хозяйства по Северо-Западному Федеральному округу в ответе от 4 августа 2021 г. № 13594/05 указал, что многоквартирный дом расположен на землях лесного фонда, а также рекомендовал истцам провести кадастровые работы и сформировать земельный участок под данной постройкой и направить материалы в департамент с целью приведения в соответствие сведений ЕГРН и государственного лесного реестра в отношении вновь сформированного земельного участка. Одновременно департамент отметил возможность внесения изменений в генеральный план населенного пункта при условии согласования с уполномоченным органом.

Администрация района письмом от 30 августа 2022 г. № 1-13/110 уведомила истцов о направлении запроса в Федеральное агентство лесного хозяйства об исключении формируемого земельного участка под многоквартирным домом из земель Череповецкого лесничества Вологодской области, а также о направлении в департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области ходатайства о согласовании формирования земельного участка под многоквартирным домом на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения.

В письме от 16 февраля 2023 г. № 196/1-12 администрация района разъяснила истцам, что рассмотрение вопроса о формировании земельного участка под многоквартирным домом возможно при внесении изменений в документы территориального планирования сельского поселения и изменении границ особо охраняемой природной территории областного значения туристско-рекреационной местности «Зеленая Роща».

Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области на обращение администрации района письмом от 15 марта 2023 г. № 08-2009/23 указал, что рекреационная местность «Зеленая Роща» создана на землях лесного фонда, включение земель населенных пунктов в ее границы нецелесообразно, основания для исключения из состава земель лесного фонда отсутствуют.

Согласно генеральному плану муниципального образования Югское, утвержденному решением муниципального собрания Череповецкого муниципального района от 28 ноября 2016 г. № 302, территория для формирования земельного участка под многоквартирным жилым домом № 14 в поселке Лесное Югского сельского поселения расположена частично в границах населенного пункта поселка Лесное и частично – на землях лесного фонда, а также пересекает особо охраняемую природную территорию областного значения туристско-рекреационную местность «Зеленая Роща» Череповецкого муниципального района Вологодской области (реестровый номер 35:22-6.209).

Положением об особо охраняемой природной территории областного значения туристско-рекреационной местности «Зеленая роща» в Череповецком районе Вологодской области, утвержденным постановлением Правительства Вологодской области от 24 декабря 2007 г. №1814, определен режим использования особо охраняемой природной территории, согласно которому запрещено размещение объектов капитального строительства на землях лесного фонда, за исключением лесных троп и гидротехнических сооружений.

Коничев Е.П., Винокур С.Б. обратились с административным иском к администрации Череповецкого муниципального района, администрации муниципального образования Югское о признании незаконным бездействия по формированию земельного участка под многоквартирным домом и о возложении обязанности произвести

надлежащие действия по оформлению земельного участка и приведению в соответствие с фактической границей лесного фонда Череповецкого лесничества Вологодской области.

В обоснование заявленных требований административные истцы указали, что являются собственниками квартиры № [] в доме [] поселка [] сельского совета [] района [] области. Земельный участок под многоквартирным домом не сформирован и не поставлен на кадастровый учет, что влечет нарушение их прав, как собственников жилого помещения в указанном доме, а также нарушает принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ним объектов недвижимости. Формирование земельного участка не осуществлено до настоящего времени в связи с нахождением участка в границах земель лесного фонда.

Решением Череповецкого районного суда Вологодской области от 19 июня 2023 г. административные иски удовлетворены. Суд признал незаконным бездействие администрации Череповецкого муниципального района по формированию земельного участка под многоквартирным домом № [] в поселке [] сельского совета [] района [] области. На администрацию Череповецкого муниципального района возложена обязанность произвести надлежащие действия по оформлению земельного участка под указанным многоквартирным домом.

Апелляционным определением Вологодского областного суда от 2 ноября 2023 г., оставленным без изменения кассационным определением судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 13 марта 2024 г., решение районного суда отменено, по делу принято новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Коничев Е.В. и Винокур С.Б. просят отменить апелляционное и кассационное определения, ссылаясь на неправильное применение судами норм материального права.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 28 августа 2024 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 31 октября 2024 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 объяснения административных истцов, представителя заинтересованного лица, обсудив доводы кассационной жалобы, возражений на нее административного ответчика – администрации Череповецкого муниципального района, заинтересованного лица – департамента лесного хозяйства по Северо-Западному федеральному округу, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации сочла, что судами апелляционной и кассационной инстанций при рассмотрении данного дела допущены такого рода нарушения.

Суд первой инстанции, удовлетворяя административные иски требования и признавая незаконным бездействие администрации Череповецкого муниципального района Вологодской области, исходил из того, что образование земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, является обязанностью органов местного самоуправления, и в целях образования такого земельного участка уполномоченными органами местного самоуправления совершаются все необходимые действия, предусмотренные законом. Поскольку в нарушение статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации административный ответчик не представил суду объективных доказательств, свидетельствующих о невозможности исполнения возложенной законом обязанности по образованию земельного участка, то суд решил, что такое бездействие нарушает права административных истцов.

Суд апелляционной инстанции, с которым согласился суд кассационной инстанции, отменяя решение суда первой инстанции и отказывая в удовлетворении административного иска, указал на отсутствие какого-либо бездействия со стороны администрации. Суд кассационной инстанции также отметил, что администрация района предприняла все действия, направленные на формирование земельного участка под многоквартирным домом, в связи с чем выводы суда апелляционной инстанции являются правильными. При этом недостижение желаемого результата для административных истцов не связано с действиями администрации, поскольку статьей 11⁹ Земельного кодекса Российской Федерации запрещено образование земельного участка, границы которого пересекают границы земель лесного фонда и границы особо охраняемой природной территории. В данном случае формирование земельного участка под многоквартирным домом возможно после исключения территории из лесного фонда и особо охраняемой природной территории областного значения туристско-рекреационной местности «Зеленая Роща», с внесением изменений в документы территориального планирования сельского поселения Югское, что находится вне компетенции администрации района.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что при принятии обжалуемых судебных актов суды неправильно применили нормы материального права.

Судами апелляционной и кассационной инстанций не учтено, что формирование земельного участка под многоквартирным домом является непосредственной обязанностью уполномоченного публичного органа.

В целях упорядочения земельных отношений федеральный законодатель закрепил в Земельном кодексе Российской Федерации в числе основных принципов земельного законодательства принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (подпункт 5 пункта 1 статьи 1).

Согласно пункту 4 части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, принадлежит на праве общей долевой собственности собственникам помещений в этом доме и относится к общему имуществу многоквартирного дома. Границы и размер земельного участка, где расположен многоквартирный дом, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

В силу положений частей 3 и 5 статьи 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее также – Вводный закон) в случае, если земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, не образован до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации, то любой собственник помещения в многоквартирном доме вправе обратиться в органы государственной власти или органы местного самоуправления с заявлением об образовании земельного участка, где расположен многоквартирный дом. Со дня проведения государственного кадастрового учета земельного участка, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, такой земельный участок переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме.

Согласно части 4 статьи 16 Вводного закона образование указанного в части 3 данной статьи земельного участка, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, является обязанностью органов государственной власти или органов местного самоуправления. В целях образования такого земельного участка уполномоченными органами государственной власти или органами местного самоуправления совершаются все необходимые действия, предусмотренные законом, в том числе обеспечиваются утверждение в порядке, установленном законодательством

о градостроительной деятельности, проект межевания территории, подготовка межевого плана земельного участка, обращение с заявлением о государственном кадастровом учете в отношении такого земельного участка в орган регистрации прав, в случае приостановления осуществления государственного кадастрового учета по этому заявлению указанными органами обеспечивается устранение причин, препятствующих осуществлению государственного кадастрового учета.

Как отмечено в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 2010 г. № 12-П, поскольку формирование земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, относится к области публичных правоотношений, то органы государственной власти или органы местного самоуправления, на которые возложена эта обязанность, не вправе произвольно отказаться от ее выполнения, если для формирования земельного участка имеются все предусмотренные законом основания. Обращение любого собственника помещений в многоквартирном доме в органы государственной власти или в органы местного самоуправления с заявлением о формировании земельного участка, на котором расположен данный многоквартирный дом, должно рассматриваться как основание для формирования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета, что не отменяет необходимость формирования и проведения кадастрового учета земельных участков в разумный срок самими органами публичной власти, на которые возложена соответствующая функция.

С учетом проживания граждан в многоквартирном жилом доме с кадастровым номером [REDACTED] по адресу: [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], который введен в эксплуатацию по завершению строительства в 1990 году, требования собственников провести кадастровые работы и сформировать земельный участок под капитальным строением с последующим направлением в Департамент лесного хозяйства по Северо-Западному федеральному округу материалов для приведения в соответствие сведений Единого государственного реестра недвижимости и государственного лесного реестра в отношении вновь сформированного земельного участка являются правомерными.

Довод о наличии предусмотренных пунктом 7 статьи 11⁹ Земельного кодекса Российской Федерации препятствий для образования земельного участка под многоквартирным домом не основан на законе.

В соответствии с указанной нормой не допускается образование земельного участка, границы которого пересекают границы территориальных зон, лесничеств, лесопарков, за исключением земельного участка, образуемого для проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения линейных объектов, гидротехнических сооружений, а также водохранилищ, иных искусственных водных объектов.

Данный запрет установлен для вновь предоставляемых земельных участков, в то время как на земельные участки, на которых расположены многоквартирные дома, и образуемые в целях реализации положений статьи 16 Вводного закона, требования пункта 7 статьи 11⁹ Земельного кодекса Российской Федерации не распространяются.

Нахождении территории, из которой должен быть сформирован земельный участок под многоквартирным жилым домом, на землях лесного фонда и особо охраняемых природных территорий не является основанием для отказа гражданам в реализации их права на формирование земельного участка, в связи с чем выводы судов апелляционной инстанции и кассационной инстанции об отсутствии бездействия по обращениям административных истцов со стороны администрации Череповецкого муниципального района являются ошибочными.

Указанное выше свидетельствует о допущенных судами апелляционной и кассационной инстанций 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 Конишева Е.П., Винокур С.Б.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации сочла необходимым обжалуемые судебные акты отменить, а решение суда первой инстанции оставить в силе.

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

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Вологодского областного суда от 2 ноября 2023 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 13 марта 2024 г. отменить, решение Череповецкого районного суда Вологодской области от 19 июня 2023 г. оставить в силе.

Председательствующий

Судьи