



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 19-КАД25-8-К5

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

30 июля 2025 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

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

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Волобуевой Ирины Сергеевны на решение Шпаковского районного суда Ставропольского края от 13 августа 2024 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 26 февраля 2025 г. по административному делу № 2а-2204/2024 по административному исковому заявлению Волобуевой И.С. к комитету по градостроительству, земельным и имущественным отношениям администрации Шпаковского муниципального округа Ставропольского края о признании решения незаконным, возложении обязанности устранить допущенные нарушения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Николаевой О.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Волобуева И.С. является собственником земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] площадью 1825 +/- 15 кв. м и жилого дома, расположенных по адресу: [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

прохода/проезда общего пользования и могут быть использованы в целях реализации перспективных городских программ (ремонт, расширение дорожного полотна, ремонт газопровода, благоустройство тротуаров и т. п.); перераспределение земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, не должно приводить к значительному увеличению площади земельного участка, находящегося в частной собственности; желая граждан и их права на перераспределение земельного участка не являются безусловными, а зависят от правовой и фактической возможности такого перераспределения.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Ставропольского краевого суда от 28 ноября 2024 г. решение суда первой инстанции отменено с принятием нового судебного акта об удовлетворении требований Волобуевой И.С., права которой восстановлены путем возложения на административного ответчика обязанности повторно рассмотреть заявление об утверждении схемы расположения земельного участка.

Суд апелляционной инстанции не согласился с выводами суда первой инстанции ввиду недоказанности установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для административного дела, неправильного применения норм материального и процессуального права с нарушением распределения бремени доказывания; отклонил, как незаконные, основания к отказу в предоставлении испрашиваемой муниципальной услуги, исходя из представленной в материалы дела схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории, согласно которой граница образуемого земельного участка в координатах точек 2 и 3 будет иметь меньшую изломанность границ, чем эта же граница исходного земельного участка с кадастровым номером [REDACTED]. Судебная коллегия указала, что согласие собственников смежных участков, границы которых не уточнены, на формирование нового земельного участка действующим земельным законодательством не предусмотрено; отсутствие на представленной схеме отображения расположения на земельном участке жилого дома административного истца основанием к отказу в силу Земельного кодекса Российской Федерации не является.

Кассационным определением Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 26 февраля 2025 г. апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ставропольского краевого суда от 28 ноября 2024 г. отменено, оставлено в силе решение Шпаковского районного суда Ставропольского края от 13 августа 2024 г.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Волобуева И.С. просит решение Шпаковского районного суда Ставропольского края от 13 августа 2024 г., кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 26 февраля 2025 г. отменить, оставить в силе

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ставропольского краевого суда от 28 ноября 2024 г.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 11 июля 2025 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, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что при рассмотрении данного административного дела судом были допущены существенные нарушения норм материального права.

Порядок, случаи и основания заключения соглашения о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, предусмотрены статьями 39²⁸ и 39²⁹ Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – Кодекс).

В частности, согласно подпункту 3 пункта 1 статьи 39²⁸ Кодекса допускается перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в собственности граждан и предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального жилищного строительства, при условии, что площадь земельных участков, находящихся в собственности граждан, увеличивается в результате этого перераспределения не более чем до установленных предельных максимальных размеров земельных участков.

В целях заключения соглашения о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, гражданин или юридическое лицо – собственники таких земельных участков – обращаются с заявлением о перераспределении земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, в уполномоченный орган (пункт 1 статьи 39²⁹ Кодекса).

К заявлению о перераспределении земельных участков прилагается в том числе схема расположения земельного участка в случае, если отсутствует проект межевания территории, в границах которой осуществляется перераспределение земельных участков (подпункт 2 пункта 3 статьи 39²⁹ Кодекса).

В соответствии с пунктом 10 статьи 39²⁹ Кодекса решение об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков должно быть обоснованным и содержать указание на все основания отказа.

Исчерпывающий перечень оснований, по которым уполномоченный орган принимает решение об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков, приведен в пункте 9 статьи 39²⁹ Кодекса.

Как следует из оспариваемого административным истцом решения Комитета от 10 июня 2024 г. № 7122/02-02/202, содержащиеся в нем ссылки на отсутствие согласия собственников смежных земельных участков на формирование испрашиваемого земельного участка, на неуточненность границ смежных земельных участков, на расположение в границах формируемого участка объекта недвижимости, который не отображен в представленной на утверждение схеме, не могут являться законным основанием для отказа в заключении соглашения о перераспределении земельного участка и земель площадью 650 кв. м, так как не основаны на законе.

Указанные выше основания для отказа в предоставлении испрашиваемой административным истцом муниципальной услуги не содержатся в пункте 9 статьи 39²⁹ Кодекса.

В силу подпункта 11 пункта 9 статьи 39²⁹ Кодекса уполномоченный орган принимает решение об отказе в заключении соглашения о перераспределении земельных участков в случае, если имеются основания для отказа в утверждении схемы расположения земельного участка, предусмотренные пунктом 16 статьи 11¹⁰ Кодекса.

Согласно подпункту 3 пункта 16 статьи 11¹⁰ Кодекса основанием для отказа в утверждении схемы расположения земельного участка является разработка схемы расположения земельного участка с нарушением предусмотренных статьей 11⁹ Кодекса требований к образуемым земельным участкам.

Пунктом 1 статьи 11⁹ Кодекса предусмотрено, что предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, в отношении которых в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности устанавливаются градостроительные регламенты, определяются такими градостроительными регламентами.

В то же время подпункт 8 пункта 9 статьи 39²⁹ Кодекса в качестве самостоятельного основания для принятия решения об отказе в заключении соглашения о перераспределении устанавливает случай, когда в результате перераспределения земельных участков площадь земельного участка, на

который возникает право частной собственности, будет превышать установленные предельные максимальные размеры земельных участков.

В соответствии с Правилами землепользования и застройки Шпаковского муниципального округа Ставропольского края, утвержденными постановлением администрации Шпаковского муниципального округа Ставропольского края от 2 мая 2023 г. № 515, для территории сельских населенных пунктов предельный минимальный размер земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства составляет 500 кв. м., а предельный максимальный размер земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства – 2500 кв. м; соответственно, предельный максимальный размер земельного участка, образуемого по заявлению Волобуевой И.С., является допустимым.

Пункт 6 статьи 11⁹ Кодекса устанавливает положение о том, что образование земельных участков не должно приводить к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам, а также нарушать требования, установленные этим кодексом, другими федеральными законами.

Это означает, что недостатки, которые препятствуют рациональному использованию и охране земель и которые могут быть законным основанием, препятствующим образованию нового земельного участка и утверждению его схемы расположения в соответствии с подпунктом 3 пункта 16 статьи 11¹⁰ Кодекса, должны нарушать требования, установленные Кодексом и другими федеральными законами об образовании земельных участков, и быть реальными, то есть подтвержденными соответствующими документами, указанными в пункте 2 статьи 11¹⁰ Кодекса.

Пунктом 2 статьи 11¹⁰ Кодекса предусмотрено, что подготовка схемы расположения земельного участка осуществляется с учетом утвержденных документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, проекта планировки территории, землеустроительной документации, положения об особо охраняемой природной территории, наличия зон с особыми условиями использования территорий, земельных участков общего пользования, территорий общего пользования, красных линий, местоположения границ земельных участков, местоположения зданий, сооружений (в том числе размещение которых предусмотрено государственными программами Российской Федерации, государственными программами субъекта Российской Федерации, адресными инвестиционными программами), объектов незавершенного строительства.

Вместе с тем суды первой и кассационной инстанций, ссылаясь на расположение испрашиваемых в целях перераспределения 605 кв. м земель в границах территории общего пользования, не приводят в обоснование своей позиции доказательства, на которых основан данный вывод, а также

нормативные правовые акты, которыми суд руководствовался при принятии такого решения, и документы, поименованные в пункте 2 статьи 11¹⁰ Кодекса, которые могли бы подтверждать наличие территории общего пользования. Вследствие этого такой вывод нельзя признать обоснованным.

В судебных актах судов первой и кассационной инстанций указано, что у испрашиваемого земельного участка имеется доступ к землям общего пользования и его предоставление в частную собственность приведет к препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам, так как муниципальные земли, расположенные вдоль дороги общего пользования, являются частью внутриквартального прохода/проезда общего пользования и могут быть использованы в целях реализации перспективных городских программ (ремонт, расширение дорожного полотна, ремонт газопровода, благоустройство тротуаров и т. п.).

Такой вывод судов первой и кассационной инстанций опровергается материалами дела, в том числе распечатками публичной кадастровой карты Росреестра, подтверждающими застройку территории, отсутствие свободного доступа (выхода) к землям общего пользования.

Кроме того, наличие территории общего пользования не являлось основанием для отказа в предоставлении административному истцу муниципальной услуги в обжалуемом решении Комитета от 10 июня 2024 г. № 7122/02-02/2024.

При таких данных суждения судов первой и кассационной инстанций о возможности образования самостоятельного земельного участка из присоединяемой части неразграниченных земель площадью 605 кв. м признать законными нельзя.

Судами первой и кассационной инстанций не учтены разъяснения, содержащиеся в абзаце втором пункта 61 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», о том, что суд не вправе признать обоснованным оспариваемое решение со ссылкой на обстоятельства, не являвшиеся предметом рассмотрения соответствующего органа, изменяя, таким образом, основания принятого решения.

Для решения вопроса о правомерности перераспределения земельных участков необходимо установить не только отсутствие оснований для отказа, перечисленных в пункте 9 статьи 39²⁹ Кодекса, но и наличие оснований для перераспределения, указанных в пункте 1 статьи 39²⁸ Кодекса.

В силу подпункта 3 пункта 1 статьи 39²⁸ Кодекса такие основания для перераспределения земельного участка, испрашиваемого административным истцом, имелись.

Само по себе наличие изломанности границ образуемого земельного участка при том, что земельный участок, принадлежащий истцу, изначально был сформирован с изломанностью границ, и при условии невозможности

сформировать самостоятельный земельный участок без нарушения требований, предусмотренных статьей 11⁹ Кодекса, не может препятствовать заключению соглашения о перераспределении принадлежащего административному истцу земельного участка и земель площадью 605 кв. м.

При таких обстоятельствах с выводами судов первой и кассационной инстанций нельзя согласиться, в связи с чем Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает необходимым кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 26 февраля 2025 г. отменить и оставить в силе апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ставропольского краевого суда от 28 ноября 2024 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 Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 26 февраля 2025 г. отменить.

Оставить в силе апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ставропольского краевого суда от 28 ноября 2024 г.

Председательствующий

Судьи