

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

№ 305-ЭС24-10224

г. Москва

дело № А41-47699/2023

Резолютивная часть определения объявлена 26 ноября 2024 г.

Полный текст определения изготовлен 10 декабря 2024 г.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Борисовой Е.Е.

судей Грачевой И.Л., Хатыповой Р.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу индивидуального предпринимателя Толкушкина Олега Васильевича на решение Арбитражного суда Московской области от 16 октября 2023 г., постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 25 января 2024 г. и постановление Арбитражного суда Московского округа от 10 апреля 2024 г. по делу № А41-47699/2023

по заявлению индивидуального предпринимателя Толкушкина Олега Васильевича к Администрации городского округа Коломна о признании незаконным решения от 10 ноября 2022 г. об отказе в предоставлении государственной услуги «Предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в аренду без проведения торгов, в собственность за плату без проведения торгов», возложении обязанности подготовить, подписать и направить в адрес предпринимателя договор купли-продажи земельного участка площадью

1 473 кв.м, с кадастровым номером 50:34:0050305:2870, на условиях, определенных действующим законодательством Российской Федерации и Московской области,

при участии в деле третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора: Министерства имущественных отношений Московской области и Комитета по архитектуре и градостроительству Московской области.

Индивидуальный предприниматель Толкушкин Олег Васильевич и Администрация городского округа Коломна, извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, представителей для участия в судебном заседании не направили, в связи с чем дело рассмотрено в порядке статьи 291¹⁰ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в отсутствие их представителей.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Е.Е., Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

индивидуальный предприниматель Толкушкин Олег Васильевич (далее - предприниматель) обратился в Арбитражный суд Московской области к Администрации городского округа Коломна (далее - администрация) с заявлением о признании незаконным решения от 10 ноября 2022 г. об отказе в предоставлении государственной услуги «Предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в аренду без проведения торгов, в собственность за плату без проведения торгов», возложении обязанности подготовить, подписать и направить в адрес предпринимателя договор купли-продажи земельного участка площадью 1 473 кв. м, с кадастровым номером 50:34:0050305:2870, на условиях, определенных действующим законодательством Российской Федерации и Московской области.

Решением Арбитражного суда Московской области от 16 октября 2023 г., оставленным без изменения постановлением Десятого арбитражного апелляционного суда от 25 января 2024 г. и постановлением Арбитражного суда Московского округа от 10 апреля 2024 г., в удовлетворении заявленных требований отказано.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, предприниматель просит отменить обжалуемые судебные акты, ссылаясь на допущенные судами существенные нарушения норм материального права.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Е.Е. от 2 ноября 2024 г. жалоба предпринимателя вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Изучив материалы дела, проверив в соответствии с положениями статьи 29114 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации законность обжалуемых судебных актов, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации находит жалобу подлежащей удовлетворению, а состоявшиеся по делу судебные акты - отмене по следующим основаниям.

Как установлено судами и подтверждается материалами дела, предприниматель является собственником объекта недвижимого имущества - одноэтажного гаража с кадастровым номером 50:34:0050307:484, общей площадью 894,8 кв. м, расположенного по адресу: Московская область, Коломенский район, пос. Радужный, пом. 1, и приобретенного по договору купли-продажи от 12 апреля 2012 г.

Земельный участок с кадастровым номером 50:34:0050305:2870, на котором расположен гараж, имеет площадь 1473+/-13 кв.м, отнесен к категории земель - земли населенных пунктов, имеет вид разрешенного использования - для размещения автомобильных дорог.

Предприниматель 15 июня 2021 г. обратился в администрацию с заявлением о предварительном согласовании предоставления земельного участка на основании подготовленной схемы расположения земельного участка.

Решением администрации от 6 июля 2021 г. в предоставлении государственной услуги «Предварительное согласование предоставления земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена» отказано, поскольку Земельным кодексом Российской Федерации (далее - ЗК РФ) не предусмотрено исключительное право приобретения земельного участка собственником помещения.

Решением Коломенского городского суда Московской области от 14 декабря 2021 г. по делу № 2-2875/2021 требования предпринимателя удовлетворены, признано незаконным решение администрации от 6 июля 2021 г., на администрацию возложена обязанность предварительно согласовать предпринимателю, являющемуся собственником возведенного на спорном земельном участке объекта недвижимости, предоставление этого земельного участка на кадастровом плане территории от 15 июня 2021 г. в соответствии с требованиями земельного законодательства.

Постановлением администрации от 6 сентября 2022 г. № 3004 предпринимателю предварительно согласовано предоставление земельного участка площадью 1 473 кв.м с видом разрешенного использования «размещение автомобильных дорог» на праве собственности за плату, утверждена схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории, возложена обязанность по обеспечению проведения кадастровых работ и осуществлению постановки земельного участка на кадастровый учет.

Предприниматель 19 октября 2022 г. обратился в администрацию с заявлением о предоставлении указанного земельного участка в собственность без проведения торгов.

По результатам рассмотрения заявления администрацией принято решение от 10 ноября 2022 г. об отказе в предоставлении государственной услуги «Предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в аренду без проведения торгов, в собственность за плату без проведения торгов» в связи с тем, что установленный вид разрешенного использования земельного участка «размещение автомобильных дорог» не соответствует его фактическому использованию (пункт технического осмотра).

Предоставление земельного участка на заявленном виде прав не допускается, поскольку в пределах земельного участка расположен объект, который в соответствии с данными, содержащимися в Едином государственном реестре недвижимости, является помещением с наименованием «гараж». Между тем ЗК РФ не предусматривает исключительное право приобретения земельного участка собственниками помещения, доли объекта недвижимости.

Полагая, что отказ администрации в предоставлении земельного участка в собственность является незаконным и нарушающим права, предприниматель обратился в суд с требованиями по настоящему делу.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды руководствовались положениями статей 198, 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статей 39.1, 39.3, 39.16, 39.17, 39.20 ЗК РФ, учли правовую позицию, изложенную в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01 марта 2011 г. № 13535/10, и исходили из того, что оспариваемый отказ администрации основан на положениях действующего законодательства, не нарушает права и законные интересы предпринимателя, поскольку площадь земельного участка (1 473 кв.м), необходимая для эксплуатации объекта недвижимости площадью 894,8 кв. м, заявителем не подтверждена, при этом в решении Коломенского городского суда Московской области от 14 декабря 2021 г. по делу № 2-2875/2021, которым на администрацию была возложена обязанность предварительно согласовать предоставление земельного участка и утвердить схему расположения земельного участка на кадастровом плане территории от 15 июня 2021 г., не установлена площадь земельного участка, необходимого для эксплуатации принадлежащего заявителю объекта недвижимости.

Кроме того, суды указали, что правом заявить ходатайство о назначении по делу экспертизы на предмет определения необходимой площади земельного участка предприниматель не воспользовался.

Между тем судами не учтено следующее.

Как установлено судами, администрацией во исполнение решения Коломенского городского суда от 14.12.2021 предварительно было согласовано предоставление земельного участка площадью 1 473 кв.м, имеющего вид разрешенного использования «размещение автомобильных дорог», на праве

собственности за плату, утверждена схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории, на предпринимателя возложена обязанность по обеспечению проведения кадастровых работ и осуществлению постановки земельного участка на кадастровый учет.

При этом решение суда, которым на администрацию возложена обязанность по предварительному согласованию предоставления земельного участка, было мотивировано наличием на этом участке принадлежащего предпринимателю на праве собственности объекта недвижимости – гаража.

Согласно части 1 статьи 39.20 ЗК РФ если иное не установлено настоящей статьей или другим федеральным законом, исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках.

Таким образом, предприниматель, являясь собственником объекта недвижимости, имеет приоритетное право на предоставление в собственность спорного земельного участка.

В соответствии со статьей 11.3 ЗК РФ образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании утвержденной схемы расположения земельного участка.

Порядок предоставления в собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов, регламентирован статьей 39.14 ЗК РФ. Указанный порядок предполагает подготовку схемы расположения земельного участка, принятия уполномоченным органом решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка, обеспечения заинтересованным лицом выполнения кадастровых работ в целях образования земельного участка, его кадастровый учет. После выполнения указанных требований на основании заявления заинтересованного лица уполномоченный орган принимает решение о предоставлении земельного участка в собственность.

В схеме расположения земельного участка согласно пункту 6 Приказа Министерства экономического развития России от 27 ноября 2014 г. № 762 в редакции, действующей в спорный период, указываются условный номер образуемого в соответствии со схемой расположения земельного участка, проектная площадь образуемого в соответствии со схемой расположения земельного участка, список координат характерных точек границы образуемого в соответствии со схемой расположения земельного участка в системе координат, применяемой при ведении государственного кадастра недвижимости.

В соответствии с частью 16 статьи 39.15 ЗК РФ решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка является основанием для предоставления земельного участка в порядке, установленном статьей 39.17 настоящего Кодекса.

Исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении земельного участка без проведения торгов содержится в статье 39.16 ЗК РФ,

согласно которой уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов при наличии хотя бы одного из следующих оснований, в том числе, в случае, если разрешенное использование земельного участка не соответствует целям использования такого земельного участка, указанным в заявлении о предоставлении земельного участка, за исключением случаев размещения линейного объекта в соответствии с утвержденным проектом планировки территории (пункт 15 статьи 39.16 ЗК РФ); а также в случае превышения площади земельного участка, указанного в заявлении о его предоставлении, его площади, указанной в схеме расположения земельного участка, проекте межевания территории или в проектной документации лесных участков, в соответствии с которыми такой земельный участок образован, более чем на десять процентов (пункт 25 статьи 39.16 ЗК РФ).

Между тем в соответствии с постановлением администрации от 6 сентября 2022 г. № 3004 предпринимателю предварительно согласовано предоставление земельного участка площадью 1 473 кв. м с видом разрешенного использования «размещение автомобильных дорог».

Как следует из пункта 10 статьи 39.15 ЗК РФ, решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка, который предстоит образовать, также должно содержать указание на необходимость изменения вида разрешенного использования такого земельного участка и его перевода из одной категории в другую в качестве условия предоставления такого земельного участка в случае, если указанная в заявлении о предварительном согласовании предоставления земельного участка цель его использования не соответствует видам разрешенного использования земельных участков, установленным для соответствующей территориальной зоны; не соответствует категории земель, из которых такой земельный участок подлежит образованию; не соответствует разрешенному использованию земельного участка, из которого предстоит образовать земельный участок, указанный в заявлении о предварительном согласовании его предоставления.

Таким образом, исходя из указанных норм права, площадь земельного участка и вид его разрешенного использования, указанные органом местного самоуправления при предварительном согласовании предоставления земельного участка, а также учтенные ранее Коломенским городским судом при рассмотрении дела № 2-2875/2021, обязавшим администрацию согласовать предоставление земельного участка, фактически используемого предпринимателем для эксплуатации принадлежащего ему гаража в качестве пункта технического осмотра автомобилей, не могут быть подвергнуты сомнению этим же уполномоченным органом и судом при рассмотрении настоящего дела при разрешении вопроса о предоставлении земельного участка собственнику расположенного на нем здания.

Также следует отметить, что в соответствии с подпунктом 5 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ одним из основных принципов земельного законодательства является принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с

ними объектов, которые следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

В соответствии с пунктом 1 статьи 37 ГрК РФ разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства может быть следующих видов: основные виды разрешенного использования; условно разрешенные виды использования; вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

Согласно пункту 2 статьи 37 ГрК РФ применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Пунктом 4 статьи 37 ГрК РФ регламентировано, что основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

Согласно Правилам землепользования и застройки городского округа Коломенский Московской области, утвержденным Решением Совета депутатов Коломенского городского округа от 19 января 2018 г. № 183 (далее – ПЗЗ), спорный земельный участок находится в зоне транспортной инфраструктуры (Т-зона), к которой предельные размеры (минимальные и максимальные) и максимальный процент застройки не подлежат установлению.

При этом в качестве основных видов разрешенного использования земельных участков, расположенных в Т-зоне, в соответствии с ПЗЗ указаны хранение автотранспорта, размещение гаражей для собственных нужд, коммунальное обслуживание, предоставление коммунальных услуг, административные здания организаций, обеспечивающих предоставление коммунальных услуг, общежития, служебные гаражи, объекты дорожного сервиса, заправка ТС, обеспечение дорожного отдыха, автомобильные мойки, ремонт автомобилей, стоянка ТС, связь, склад, складские площадки и т.д. Среди вспомогательных видов указаны коммунальное обслуживание, магазины, общественное питание, связь, обеспечение внутреннего правопорядка. При этом согласно Правилам землепользования к условно разрешенным видам использования земельных участков отнесены банковская и страховая деятельность, размещение автомобильных дорог, водные объекты, общее пользование водными объектами, гидротехнические сооружения.

Судами при рассмотрении дела установлено, что фактически земельный участок используется предпринимателем с 2012 года в целях эксплуатации пункта технического осмотра автотранспортных средств (акт осмотра от 26 октября 2022 г. № 2267), что соответствует указанным в ПЗЗ основным видам разрешенного использования участков, расположенных в Т-зоне.

В соответствии с правовой позицией, изложенной в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 3 февраля 2022 г. № 305-ЭС21-19336, равно как собственник земельного участка, так и собственник объекта капитального строительства не ограничен в выборе предусмотренных основных и вспомогательных видов использования принадлежащего ему объекта. Выбор вида разрешенного использования без дополнительных разрешений и согласований означает, что собственник вправе начать осуществлять деятельность в соответствии с выбранным видом в рамках предусмотренных применительно к территориальной зоне градостроительным регламентом видов разрешенного использования, что является правомерным и не может быть квалифицировано как нарушение правового режима земельного участка (объекта капитального строительства).

Администрация, осуществляя процедуру предварительного согласования земельного участка с указанием его площади и вида разрешенного использования, прежде всего исходила из положений нормативных правовых актов, действующих на территории муниципального образования и регламентирующих градостроительную деятельность. Во исполнение положений ЗК РФ, реализуя возложенные на нее полномочия, администрация осуществляла проверку соответствия характеристик спорного земельного участка предъявляемым на тот момент требованиям действующего законодательства. Результатом указанных действий уполномоченного органа явилось принятие постановления о предварительном согласовании предоставления земельного участка с конкретной площадью и видом разрешенного использования предпринимателю, являющемуся собственником расположенного на этом участке гаража.

Между тем судами при рассмотрении дела все необходимые обстоятельства о площади земельного участка и виде его разрешенного использования, определенные ранее администрацией при предварительном согласовании предоставления этого участка в собственность предпринимателю, не были оценены при рассмотрении настоящего спора.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации считает, что состоявшееся по делу решение суда первой инстанции, постановления судов апелляционной и кассационной инстанций подлежат отмене на основании части 1 статьи 291¹¹ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, как принятые при существенном нарушении норм материального права, а дело - направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела судам следует учесть изложенную в настоящем определении правовую позицию, принять законные и обоснованные судебные акты.

Руководствуясь статьями 176, 291¹¹ - 291¹⁵ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Арбитражного суда Московской области от 16 октября 2023 г., постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 25 января 2024 г. и постановление Арбитражного суда Московского округа от 10 апреля 2024 г. по делу № А41-47699/2023 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Московской области.

Настоящее определение вступает в законную силу со дня его вынесения и может быть обжаловано в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

Председательствующий судья

Е.Е. Борисова

Судья

И.Л. Грачева

Судья

Р.А. Хатыпова