



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 33-КАД22-6-К3

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

8 февраля 2023 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

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

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по кассационной жалобе Фролова Владимира Николаевича на решение Приозерского городского суда Ленинградской области от 26 июля 2021 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ленинградского областного суда от 14 октября 2021 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 13 апреля 2022 г. по административному делу № 2а-1047/21 по административному исковому заявлению Фролова Владимира Николаевича о признании незаконным решения администрации муниципального образования Приозерский муниципальный район Ленинградской области об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка, о возложении обязанности повторно рассмотреть заявление.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя Фролова В.Н. и Мамонтовой О.А. – Грибуковой Л.Н., поддержавшей доводы кассационной жалобы, возражения относительно доводов кассационной жалобы представителя ОАО «Лесплитинвест» – Гензеля В.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**у с т а н о в и л а :**

Фролов В.Н. обратился в суд к администрации муниципального образования Приозерский муниципальный район Ленинградской области о признании незаконным постановления от 19 мая 2021 г. № 1679, которым ему отказано в предварительном согласовании предоставления земельного участка, расположенного по адресу: [REDACTED]

[REDACTED], просил суд возложить на административного ответчика обязанность повторно рассмотреть заявление.

В обоснование заявленных требований указал, что он является собственником ½ доли в праве общей долевой собственности на жилой дом. Оспариваемым отказом нарушено его право на приобретение за плату в общую долевую собственность земельного участка, на котором расположен жилой дом. Постановление не содержит сведений о том, что образуемый земельный участок не может быть предоставлен в частную собственность либо иным образом ограничен в обороте.

Решением Приозерского городского суда Ленинградской области от 26 июля 2021 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Ленинградского областного суда от 14 октября 2021 г. и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 13 апреля 2022 г., в удовлетворении заявленных требований отказано.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, поставлен вопрос об отмене судебных актов, как принятых с нарушениями норм материального и процессуального права.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 30 августа 2022 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 26 декабря 2022 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 об отмене судебных постановлений, Судебная коллегия полагает, что при рассмотрении и разрешении заявленных исковых требований такие нарушения имели место.

Как следует из материалов дела, Фролов В.Н. на основании договора купли-продажи, заключенного 22 января 2004 г. с ОАО «Приозерский мебельно - деревообрабатывающий комбинат», приобрел в собственность

½ доли в праве общей долевой собственности административного здания, 1940 г. постройки, общей площадью 274,8 кв. м, расположенного по адресу:

26 октября 2004 г. Фролову В.Н. выдано свидетельство о государственной регистрации права собственности на административное здание.

Указанное нежилое здание (помещение) постановлением Администрации от 5 августа 2013 г. № 273 переведено в жилой дом (жилое помещение).

Регистрация права собственности Фролова В.Н. на ½ доли в праве общей долевой собственности указанного жилого дома с кадастровым номером [REDACTED], с инвентарным номером 242, площадью 274,8 кв. м, подтверждается выпиской из ЕГРН.

24 марта 2021 г. собственники указанного объекта недвижимости Фролов В.Н. и Мамонтова О.А. (по ½ доли в праве общей долевой собственности у каждого) обратились в Администрацию с заявлением о предварительном согласовании предоставления в собственность земельного участка, на котором расположен жилой дом, указав в качестве цели использования земельного участка «под индивидуальное жилищное строительство».

По результатам рассмотрения заявления 19 мая 2021 г. Администрацией вынесено постановление № 1679, которым со ссылкой на пункт 6 статьи 11.9, пункт 14 статьи 39.16 Земельного кодекса Российской Федерации отказано в предварительном согласовании предоставления в общую долевую собственность земельного участка, площадью 855 кв. м, местоположение: [REDACTED]

[REDACTED], в связи с тем, что приложенная к заявлению схема расположения земельного участка не соответствует требованиям к образуемым земельным участкам, а именно в утвержденных правилах землепользования и застройки муниципального образования Приозерское городское поселение муниципального образования Приозерский муниципальный район Ленинградской области в зоне делового, общественного и коммерческого назначения (0-1) вид разрешенного использования образуемого земельного участка «для индивидуального жилищного строительства» как основной не предусмотрен.

Отказывая в удовлетворении требований и признавая оспариваемый отказ законным, суд первой инстанции, с выводами которого согласились суды апелляционной и кассационной инстанций, исходил из того, что испрашиваемый земельный участок расположен в территориальной зоне делового, общественного и коммерческого назначения, не предусматривающей в качестве основного вида разрешенного использования земельного участка «для индивидуального жилищного строительства», что в силу пункта 14 статьи 39.16 Земельного кодекса Российской Федерации исключает его предоставление административному истцу для целевого назначения – под индивидуальное жилищное строительство. Кроме того,

испрашиваемый участок находится в санитарно - защитной зоне предприятия ОАО «Лесплитинвест», объекты производства которого относятся к III классу опасности и граница санитарно - защитной зоны установлена в 300 м.

Вместе с тем судом не учтены следующие обстоятельства.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (часть 3 статьи 36).

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, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами (подпункт 5 пункта 1 статьи 1).

Такой случай предусмотрен статьей 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно положениям которой, если иное не установлено названной 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.

Как установлено судами и следует из материалов дела, перевод нежилого здания (помещения) в жилой дом (жилое помещение) осуществлен в 2013 г. постановлением Администрации, которое в установленном законом порядке не оспорено, незаконным не признано.

26 марта 2014 г. вступило в законную силу решение Приозерского городского суда Ленинградской области от 25 февраля 2014 г., которым за Фроловым В.Н. признано право собственности на 1/2 доли жилого дома. В решении суда указано, что оно является основанием для исключения записи в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним о праве собственности Фролова В.Н. на 1/2 доли в праве общей долевой собственности административного здания (офиса). Решение исполнено.

Доказательств незаконности нахождения этого объекта недвижимости на испрашиваемом земельном участке в материалах дела не имеется, судебного решения о его сносе не выносилось.

На момент обращения Фролова В.Н. и второго сособственника в Администрацию с заявлением о предоставлении земельного участка право собственности административного истца на жилой дом было зарегистрировано, запись о регистрации в судебном порядке не оспорена, недействительной не признана, что в силу статьи 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации обуславливает его исключительное право на приобретение в собственность земельного участка, на котором расположен дом, без проведения торгов.

Администрация посчитала, что имеются основания для отказа в предоставлении находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного участка без торгов, предусмотренные положениями пункта 6 статьи 11.9, пункта 14 статьи 39.16 Земельного кодекса Российской Федерации.

Пунктом 6 статьи 11.9 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, 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 данным кодексом, другими федеральными законами.

Пунктом 14 статьи 39.16 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов, 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.

Приведенные положения являются общими и применяются к случаям первоначального образования и предоставления земельных участков под цели, не связанные с эксплуатацией зданий, сооружений, расположенных на таких участках.

При реализации собственниками объектов недвижимости предусмотренного статьей 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации исключительного права на приобретение земельных участков для обслуживания и использования таких объектов по назначению указанные нормы применяться не могут, поскольку по смыслу положений земельного законодательства предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на которых расположены объекты недвижимости, принадлежащие на праве собственности гражданам и юридическим лицам, вызвано необходимостью эксплуатации зданий, строений.

Уполномоченный орган не вправе отказать собственнику здания, сооружения в предоставлении земельного участка для целей эксплуатации таких объектов недвижимости по тому основанию, что земельный участок расположен в территориальной зоне, не предусматривающей вид разрешенного использования земельного участка, соответствующий назначению расположенного на нем объекта.

То обстоятельство, что земельный участок расположен в территориальной зоне делового, общественного и коммерческого назначения, не предусматривающей вид разрешенного использования образуемого земельного участка как основной – для индивидуального жилищного строительства, не может влиять на право Фролова В.Н.

на приватизацию земельного участка, на котором расположен жилой дом, положения статьи 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации такого ограничения не содержат.

Запрет на передачу земельных участков в частную собственность установлен пунктом 2 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации. Такими земельными участками являются земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, а также отнесенные к землям, ограниченным в обороте. Перечень земельных участков, ограниченных в обороте, приведен в пункте 5 указанной статьи и является исчерпывающим.

Земельные участки, расположенные в границах санитарно-защитной зоны предприятий, к таким землям не относятся.

Ограничений оборотоспособности испрашиваемого земельного участка, предусмотренных статьями 27 Земельного кодекса Российской Федерации, судами не установлено.

Признавая оспариваемый отказ законным, суд первой инстанции указал на то, что испрашиваемый земельный участок находится в санитарно – защитной зоне предприятия ОАО «Лесплитинвест», установленной в 300 м.

При этом в материалах дела имеется копия санитарно-эпидемиологического заключения Управления Роспотребнадзора по Ленинградской области от 24 января 2013 г. о сокращении санитарно-защитной зоны ОАО «Лесплитинвест». В судебном заседании представитель ОАО «Лесплитинвест» пояснил, что предприятием разработан проект уменьшения данной зоны, однако до настоящего времени не утвержден ввиду того, что не прошел все необходимые согласования.

Кроме того, суд в решении не привел норму закона, которая запрещала бы передачу в собственность граждан земельного участка, расположенного в санитарно – защитной зоне.

Суд сослался на пункт 5.1 главы V СанПиН 2.2.1/2.1.1.1200-03 «Санитарно-защитные зоны и санитарная классификация предприятий, сооружений и иных объектов», устанавливающий режим использования санитарно-защитной зоны, который не допускает размещение жилой застройки в такой зоне.

Между тем указанное положение, ограничивая новое строительство, не содержит нормы, запрещающие передачу в частную собственность земельных участков, на которых возведены и введены в эксплуатацию жилые дома.

При таких обстоятельствах обжалуемые судебные акты постановлены с существенными нарушениями норм материального и процессуального права, которые повлияли на исход административного дела, в связи с чем указанные судебные акты подлежат 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 :**

решение Приозерского городского суда Ленинградской области от 26 июля 2021 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ленинградского областного суда от 14 октября 2021 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 13 апреля 2022 г. отменить, принять по делу новое решение.

Признать постановление администрации муниципального образования Приозерский муниципальный район Ленинградской области от 19 мая 2021 г. № 1679 незаконным.

Возложить на администрацию муниципального образования Приозерский муниципальный район Ленинградской области обязанность повторно рассмотреть заявление о предварительном согласовании предоставления в собственность земельного участка, расположенного по адресу: [REDACTED]

Председательствующий

Судьи