



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 46-КАД23-15-К6

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

6 декабря 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 кассационную жалобу Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Самарской области на кассационное определение судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 21 марта 2023 г. по материалам истребованного административного дела № 2а-3755/2022 по административному исковому заявлению Никитина Владислава Леонидовича о признании незаконным уведомления Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Самарской области от 17 мая 2022 г. об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета сведений об изменении вида разрешенного использования земельного участка и о возложении на административного ответчика обязанности совершить определенные действия.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

Никитин В.Л. является собственником земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] площадью 6031 кв. м, категория

земель - земли населенных пунктов, с видом разрешенного использования «для сельскохозяйственного производства», расположенный по адресу:

Полагая, что данный земельный участок расположен в зоне полосы отвода автодороги федерального значения второй категории, Никитин В.Л. обратился в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Самарской области с заявлением о государственном кадастровом учете изменений сведений о виде разрешенного использования земельного участка. Просил внести в Единый государственный реестр недвижимости запись «объекты придорожного сервиса (4.9.1)» в качестве сведений о виде разрешенного использования земельного участка.

Уведомлением Управления Росреестра по Самарской области от 22 февраля 2022 г. приостановлено осуществление государственного кадастрового учета по заявлению Никитина В.Л. на основании пунктов 7 и 9 части 1 статьи 26 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Уведомлением Управления Росреестра по Самарской области от 17 мая 2022 г. № КУВД-001/2022-5565463/3 Никитину В.Л. отказано в осуществлении государственного кадастрового учета изменений сведений о виде разрешенного использования земельного участка с «для сельскохозяйственного производства» на «объекты придорожного сервиса (4.9.1)» на основании статьи 27 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в связи с неустранимостью причин, послуживших основанием для приостановления осуществления государственного кадастрового учета.

Решением Центрального районного суда г. Тольятти Самарской области от 20 сентября 2022 г. уведомление об отказе признано незаконным. На орган кадастрового учета возложена обязанность повторно рассмотреть заявление Никитина В.Л. от 14 февраля 2022 г.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Самарского областного суда от 20 декабря 2022 г. решение Центрального районного суда г. Тольятти Самарской области от 20 сентября 2022 г. отменено и принято новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 21 марта 2023 г. апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Самарского областного суда от 20 декабря 2022 г. отменено, решение Центрального районного суда г. Тольятти Самарской области от 20 сентября 2022 г. оставлено в силе.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Управление Росреестра по Самарской области, не соглашаясь с выводами, изложенными в кассационном определении, и полагая, что судом кассационной инстанции допущены существенные нарушения норм

материального права, просит отменить судебный акт, оставив в силе апелляционное определение.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 2 августа 2023 г. административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 2 ноября 2023 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 при рассмотрении и разрешении заявленных исковых требований такие нарушения имели место.

Вид и (или) виды разрешенного использования земельного участка являются дополнительным сведениям об объекте недвижимости и подлежат внесению в кадастр недвижимости (части 1, 3 и пункт 4 части 5 статьи 8 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»).

При осуществлении государственного кадастрового учета без одновременной государственной регистрации прав государственный кадастровый учет осуществляется по заявлению правообладателя здания, сооружения или земельного участка - при государственном кадастровом учете в связи с выбором таким правообладателем вида разрешенного использования указанного объекта недвижимости, если такой правообладатель в соответствии с законом вправе выбрать данный вид разрешенного использования (пункт 4.3 части 2 статьи 15 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»).

Основания и сроки приостановления осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав по решению государственного регистратора прав изложены в статье 26 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», где пунктами 7 и 9 части 1 установлены основания приостановления регистрации, если форма и (или) содержание документа, представленного для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, не соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации, не представлены (не поступили) документы (сведения, содержащиеся в них), запрошенные органом регистрации прав по межведомственным запросам.

В случае, если в течение срока приостановления не устранены причины, препятствующие осуществлению государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, указанные в статье 26 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», в осуществлении государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав отказывается по решению государственного регистратора прав (часть 1 статьи 27 поименованного закона).

Виды разрешенного использования земельного участка согласно пункту 9 статьи 1, пункту 1 части 6 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации указываются в градостроительном регламенте, установленном для каждой территориальной зоны правилами землепользования и застройки территории.

Изменение одного вида разрешенного использования земельных участков на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов, при этом основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования, что следует из частей 3 и 4 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Наряду с этим часть 4 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусматривает, что действие градостроительного регламента не распространяется в том числе на земельные участки в границах территорий общего пользования (пункт 2); предназначенные для размещения линейных объектов и (или) занятые линейными объектами (пункт 3).

Использование земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, определяется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами. Решения об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных на землях, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, на другой вид такого использования принимаются в соответствии с федеральными законами (часть 7 статьи 36, часть 5 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Решением Думы городского округа Тольятти Самарской области от 24 декабря 2008 г. № 1059 утверждены Правила землепользования и застройки городского округа Тольятти, согласно пункту 9 статьи 18 которых использование земельных участков, на которые действия градостроительных регламентов не распространяются или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, регулируется отдельным правовым актом.

Статьей 19 Правил землепользования и застройки, регулирующей порядок застройки и использования земельных участков, объектов капитального строительства на территориях, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, предусмотрено, что в границах территорий общего пользования (площадей, улиц, проездов, набережных, береговых полос водных объектов общего пользования, скверов, бульваров и других подобных территорий), а также в границах земельных участков, предназначенных для размещения линейных объектов и (или) занятых линейными объектами, решения об использовании земельных участков, использовании и строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, линейных объектов принимает администрация в соответствии с положениями Генерального плана городского округа Тольятти, а также требованиями технических регламентов, строительных, санитарно-эпидемиологических норм и правил, Нормативов градостроительного проектирования Самарской области и/или городского округа Тольятти, документации по планировке территории, проектной документации, проектов благоустройства улиц и зон и другими требованиями действующего законодательства.

Решением Думы городского округа Тольятти Самарской области от 25 мая 2018 г. № 1756 утвержден Генеральный план городского округа Тольятти Самарской области.

Генеральным планом земельный участок административного истца с кадастровым номером [REDACTED] с видом разрешенного использования «для сельскохозяйственного производства» отнесен к функциональной зоне инженерной транспортной инфраструктуры и согласно представленному градостроительному плану земельного участка расположен в границах территории, в отношении которой действие градостроительного регламента не распространяется.

Вместе с тем, обращаясь в суд с административным иском, Никитин В.Л. ссылался на то, что принадлежащий ему земельный участок находится в зоне полосы отвода автомобильной дороги федерального значения второй категории.

Отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог, в том числе на платной основе, и осуществлением дорожной деятельности в Российской Федерации, регулируются Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» (далее - Закон об автомобильных дорогах).

Статьей 3 Закона об автомобильных дорогах раскрывается понятие полосы отвода автомобильной дороги, которая представляет собой земельные участки (независимо от категории земель), которые предназначены для размещения конструктивных элементов автомобильной дороги, дорожных сооружений и на которых располагаются или могут располагаться объекты дорожного сервиса; а также понятие придорожной полосы автомобильной дороги как территорий, которые прилегают с обеих сторон к полосе отвода автомобильной дороги и в границах которых устанавливается особый режим использования земельных участков (частей земельных участков) в целях обеспечения требований безопасности дорожного движения, а также нормальных условий реконструкции, капитального ремонта, ремонта, содержания автомобильной дороги, ее сохранности с учетом перспектив развития автомобильной дороги.

Правовой режим полосы отвода автомобильной дороги и придорожной полосы автомобильной дороги раскрыт в статьях 25, 26 Закона об автомобильных дорогах.

Так, в силу части 8 статьи 26 Закона об автомобильных дорогах строительство, реконструкция в границах придорожных полос автомобильной дороги объектов капитального строительства, объектов, предназначенных для осуществления дорожной деятельности, объектов дорожного сервиса, установка рекламных конструкций, информационных щитов и указателей допускаются при наличии согласия в письменной форме владельца автомобильной дороги.

При этом границы полосы отвода автомобильной дороги определяются на основании документации по планировке территории, за исключением случаев, предусмотренных земельным законодательством. Подготовка документации по планировке территории, предназначенной для размещения автомобильных дорог и (или) объектов дорожного сервиса, осуществляется с учетом утверждаемых Правительством Российской Федерации норм отвода земель для размещения указанных объектов (часть 1 статьи 25 Закона об автомобильных дорогах). Такие нормы утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2009 г. № 717.

Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 374 утверждено Положение о Федеральном дорожном агентстве (Росавтодор), в соответствии с которым данное ведомство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета автомобильных дорог, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на городском наземном электрическом транспорте.

Названным Положением к компетенции Росавтодора отнесено среди прочего:

принятие решений об изъятии для федеральных нужд земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества для строительства и реконструкции автомобильных дорог федерального значения, а также о резервировании земель для указанных целей;

принятие решений о подготовке документации по планировке территории в целях развития автомобильных дорог общего пользования федерального значения;

согласование проекта планировки территории, предусматривающего строительство, реконструкцию линейного объекта федерального значения, линейного объекта регионального значения или линейного объекта местного значения, в соответствии с которым необходима реконструкция существующих линейного объекта или линейных объектов, утверждение проекта планировки которых отнесено к полномочиям Агентства;

определение видов разрешенного использования земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог федерального значения, на которые действия градостроительных регламентов не распространяются.

Одной из задач административного судопроизводства в соответствии с пунктом 3 статьи 3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел.

Достижение указанной задачи невозможно без соблюдения принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда (пункт 7 статьи 6, статья 14 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Данный принцип выражается в том числе в принятии предусмотренных КАС РФ мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения дела (часть 1 статьи 63, части 8 и 12 статьи 226, часть 1 статьи 306 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Решение суда должно быть законным и обоснованным, суд основывает решение суда только на тех обстоятельствах, которые были исследованы в судебном заседании (статья 176 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

При этом в мотивировочной части решения суда должны быть указаны в том числе обстоятельства административного дела, установленные судом, а также доказательства, на которых основаны выводы суда об этих обстоятельствах (пункты 1 и 2 части 4 статьи 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

В соответствии с частью 2 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обязанность доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов, актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, решений, действий (бездействия) органов, организаций и должностных лиц,

наделенных государственными или иными публичными полномочиями, возлагается на соответствующие орган, организацию и должностное лицо. Указанные органы, организации и должностные лица обязаны также подтверждать факты, на которые они ссылаются как на основания своих возражений.

Суды, установив нахождение земельного участка административного истца в границах территории, в отношении которой действие градостроительного регламента не распространяется, ограничились выяснением вопроса согласования изменения вида разрешенного использования органом местного самоуправления без установления обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения возникшего спора, не определив территориальную зону, в которой находится спорный земельный участок, не выяснив при этом факт нахождения земельного участка в полосе отвода автомобильной дороги федерального значения второй категории или в придорожной полосе автомобильной дороги, как это указывает административный истец, принималось ли в отношении земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] решение об изъятии, отнесен ли земельный участок к территории общего пользования.

Суд в нарушение принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда также не предпринял надлежащих мер к установлению правового статуса земельного участка административного истца.

При таких обстоятельствах выводы суда кассационной инстанции о неправомерности оспариваемого решения административного ответчика являются преждевременными.

Поскольку нарушение норм процессуального права является существенным, повлияло на исход административного дела, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав административного истца, в связи с чем судебные акты подлежат отмене с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

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 Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 21 марта 2023 г. отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Шестой кассационный суд общей юрисдикции.

Председательствующий

Судьи