ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 56-КГ13-5

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва 6 августа 2013 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Горшкова В.В.,
судей Гетман Е.С., Асташова С.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по иску Панчук Н[redacted] В[redacted] к Департаменту земельных отношений, государственного надзора и контроля в области долевого строительства Приморского края о внесении изменений в договор аренды земельного участка по кассационной жалобе Департамента земельных и имущественных отношений Приморского края на решение Первореченского районного суда г. Владивостока от 3 мая 2012 г. и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Приморского краевого суда от 6 августа 2012 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горшкова В.В., выслушав Панчук Н.В., ее представителя Кошлакова В.М., возражавших против удовлетворения жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Панчук Н.В. обратилась в суд с названным иском, указав, что является арендатором сроком до 21 сентября 2029 г. земельного участка с кадастровым номером [redacted] площадью 1704 м^2 по адресу: [redacted], в районе [redacted], и разрешенным использованием: для строительства и дальнейшей эксплуатации административного здания. 8 ноября 2010 г. истец обратилась в Департамент земельных отношений, государственного строительного надзора и контроля в области долевого строительства Приморского края с заявлением об изменении разрешенного вида использования земельного участка на использование в целях строительства многоквартирного жилого

дома и внесении изменений в договор аренды, в котором ей Департаментом отказано без соответствующей правовой регламентации. Не соглашаясь с отказом, истец просила суд внести изменения в договор аренды земельного участка № 05-002509-Ю-Д-2302 от 22 сентября 2004 г.

Представитель Департамента земельных отношений, государственного строительного надзора и контроля в области долевого строительства Приморского края требования не признал, указывал, что в случае изменения разрешенного использования земельного участка для строительства многоквартирного дома изменяется порядок предоставления земельного участка для строительства, в соответствии со 30.1 ЗК Российской Федерации предоставление такого земельного участка возможно только на аукционах.

Представитель третьего лица Управления градостроительства и архитектуры администрации г. Владивостока полагал требования подлежащими удовлетворению, поскольку изменение видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства осуществляется правообладателями самостоятельно и без дополнительных разрешений и согласований. Арендуемый земельный участок расположен в зоне застройки многоэтажными жилыми домами, размещение объекта – многоквартирные жилые дома, к основным видам разрешенного использования земельных участков в территориальной зоне Ж-3. Однако выдача разрешения на строительство и согласование проекта многоквартирного жилого дома возможно только после представления договора аренды земельного участка с разрешенным использованием именно для строительства многоквартирного жилого дома.

Решением Первореченского районного суда г. Владивостока от 3 мая 2012 г. внесены изменения в договор аренды земельного участка № [redacted] от 22 сентября 2004 г., п. 1.1. договора изложен в следующей редакции: «Арендодатель предоставляет, а Арендатор принимает в пользование земельный участок с кадастровым номером [redacted] площадью 1704 м^2 из земель поселений, находящийся по адресу: [redacted] край, г. [redacted] (76-78: примерно 27 м на юго-запад от ориентира) для использования в целях строительства и дальнейшей эксплуатации многоквартирного жилого дома, в границах, указанных в кадастровой карте (плане) Участка, прилагаемой к настоящему договору и являющейся его неотъемлемой частью».

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Приморского краевого суда от 6 августа 2012 г. решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Департаментом земельных и имущественных отношений Приморского края подана кассационная жалоба, в которой поставлен вопрос о ее передаче с делом для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации для отмены указанных судебных постановлений.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Горшкова В.В. от 14 июня 2013 г. кассационная жалоба с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы дела, обсудив доводы, изложенные в жалобе, Судебная коллегия находит, что имеются основания, предусмотренные ст. 387 ГПК Российской Федерации, для отмены состоявшихся судебных постановлений в кассационном порядке.

В соответствии со ст. 387 ГПК Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных постановлений в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Судом установлено и подтверждается материалами дела, что 22 сентября 2004 г. между администрацией г. Владивостока и ООО «[redacted]» был заключен договор аренды земельного участка с кадастровым номером [redacted] площадью 1704 м^2 из земель поселений, находящийся по адресу: [redacted] край, г. [redacted] (76-78: примерно 27 м на юго-запад 01 ориентира), разрешенным использованием: для строительства и дальнейшей эксплуатации административного здания, договор зарегистрирован ГУ ФРС по Приморскому краю 10 февраля 2005 г.

Соглашением о передаче прав и обязанностей от 11 февраля 2005 г. права аренды на названный земельный участок были переданы ООО «[redacted]», соглашение зарегистрировано ГУ ФРС по Приморскому краю 15 февраля 2005 г.

Соглашением о передаче прав и обязанностей от 3 сентября 2007 г. права аренды на названный земельный участок были переданы Овсянниковой Я.А., соглашение зарегистрировано УФРС по Приморскому краю 27 сентября 2007 г.

Соглашением о передаче прав и обязанностей от 16 мая 2008 г. права аренды на названный земельный участок были переданы Панчук Н.В., названное соглашение зарегистрировано УФРС по Приморскому краю 2 июня 2008 г.

8 ноября 2010 г. Панчук Н.В. обратилась в Департамент земельных отношений, государственного строительного надзора и контроля в области долевого строительства Приморского края с заявлением об изменении разрешенного вида использования земельного участка на использование в целях строительства многоквартирного жилого дома и внесении изменений в договор аренды (вх. № 29 30165 от 10 ноября 2010 г).

Ответом от 22 марта 2010 г. № 29/02/03-02/3471 Департаментом отказано в изменении разрешенного использования земельного участка, в качестве основания такого решения указано, что изменение видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на территории Владивостокского городского округа осуществляется правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, самостоятельно и без дополнительных разрешений и согласований, если применяемые в результате этого изменения виды использования указаны в градостроительном регламенте в качестве основных и вспомогательных видов разрешенного использования; планируемое изменение вида разрешенного использования возможно без изменения конструктивных и других характеристик надежности и безопасности объектов капитального строительства и не связано с необходимостью получения разрешения на строительство и разрешения на ввод объектов в эксплуатацию. В случае, если изменение вида разрешенного использования объектов капитального строительства невозможно без изменения конструктивных и других характеристик надежности и безопасности данных объектов капитального строительства, изменение вида разрешенного использования таких объектов осуществляется путем получения разрешений на строительство, на ввод объекта в эксплуатацию.

Дополнительно Департаментом направлены истцу сообщения от 13 апреля 2011 г. и от 23 мая 2011 г. о том, что предоставление земельных участков в соответствии со ст. 30.1 ЗК Российской Федерации осуществляется исключительно на аукционах.

Разрешая спор, суд указал, что законодателем возможность самостоятельного выбора пользователем вида разрешенного использования земельных участков поставлена в зависимость от видов использования, предусмотренных зонированием территорий.

Арендуемый истцом земельный участок в соответствии с договором аренды от 22 сентября 2004 г. № [redacted] расположен в зоне застройки многоэтажными жилыми домами (Ж-3), в которой в соответствии со ст. 25 Правил землепользования и застройки размещение объекта многоквартирные жилые дома относится к основным видам разрешенного использования земельных участков в территориальной зоне Ж-3.

Поскольку изменение вида разрешенного использования земельного участка влечет изменение характеристик земельного участка, т.е предмета договора аренды, такое изменение договора, как указал суд, возможно в порядке, предусмотренном ст. 452 ГК Российской Федерации.

Между тем, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит, что судебные постановления приняты

с нарушением норм материального права и согласиться с ними нельзя по следующим основаниям.

В соответствии со ст. 1 ЗК Российской Федерации одним из принципов земельного законодательства является деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Статьей 7 ЗК Российской Федерации произведено подразделение земель на категории и определено, что эти земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Статьей 85 ЗК Российской Федерации установлено, что порядок использования земель населенных пунктов определяется в соответствии с зонированием их территорий. Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений. Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Земельные участки могут использовать в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования.

Применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, которые подразделяются на основные, условно разрешенные и вспомогательные виды разрешенного использования (ч. 1 и ч. 2 ст. 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Согласно ст. 7 ЗК Российской Федерации возможность самостоятельного выбора разрешенного использования земельных участков поставлена законодателем в зависимость от видов использования, предусмотренных зонированием территорий. Данное положение конкретизировано в п. 4 ст. 37 Градостроительного кодекса Российской

Федерации, которой предусмотрено, что без дополнительных разрешений и согласования правообладателями выбираются основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

В соответствии с ч. 3 ст. 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов.

В соответствии со ст. 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации виды разрешенного использования земельных участков устанавливаются в градостроительных регламентах, которые вместе с положениями об изменении таких видов являются составной частью Правил землепользования и застройки территорий.

Из положений ст. 30, 36, Градостроительного кодекса Российской Федерации, ст. 7, 85 ЗК Российской Федерации, ст. 22 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» следует, что кадастровый учет изменения вида разрешенного использования земельного участка осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом, а изменение вида разрешенного использования земельных участков, виды разрешенного использования которых градостроительному регламенту не соответствуют, может осуществляться путем приведения их в соответствие с видами разрешенного использования, установленными градостроительным регламентом.

В соответствии с ч. 3 ст. 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации и пп. 5 ст. 85 ЗК Российской Федерации земельные участки в составе жилых зон предназначены для застройки жилыми зданиями, а также объектами культурно-бытового назначения, здравоохранения, дошкольного, начального общего и среднего (полного) общего образования, стоянками автомобильного транспорта, гаражами, объектами, связанными с проживанием граждан и не оказывающими негативного воздействия на окружающую среду.

Исходя из п.1 ст. 41 ЗК Российской Федерации арендаторы земельных участков вправе осуществлять права собственников земельных участков, установленные ст. 40 ЗК Российской Федерации, в том числе возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов; осуществлять другие права на использование земельного участка, предусмотренные законодательством.

Существенным обстоятельством, имеющим значение для данного дела, является то, что ЗК Российской Федерации предусмотрен особый порядок предоставления земельных участков под строительство объектов жилого назначения.

Процедура предоставления земельного участка для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, регламентируется ст. 30.1 ЗК Российской Федерации, согласно которой земельный участок под указанные цели может быть предоставлен только посредством проведения аукциона.

Материалами дела подтверждается, что спорный земельный участок был предоставлен без проведения аукциона для строительства административного здания, что соответствует законодательству. Между тем, при предоставлении земельного участка для жилищного строительства необходимо руководствоваться специальной нормой, установленной ст. 30.1 ЗК Российской Федерации.

Невозможность произвольного изменения землепользователем вида разрешенного использования земельного участка, в том числе, в рамках предусмотренных градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны, в случаях, когда такое изменение не соответствует установленным законом правилам оборота земель, следует из ст. 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации, ст. 7, 85, 42, 30.1 ЗК Российской Федерации.

Из норм ст. 40-41 ЗК Российской Федерации следует, что если земельный участок закреплен за лицом, то возможность его застройки определяется в зависимости от целевого назначения и разрешенного использования участка. Первоначально разрешенное использование участка определяется в процессе градостроительного зонирования или в процессе предварительного согласования места размещения объекта. Если же правообладатель земельного участка по тем или иным причинам желает застроить его иным образом, то для этого подлежит изменению его целевое назначение и разрешенное использование с получением на это необходимых согласований и с соблюдением процедуры, установленной законом.

Таким образом, осуществление жилищного строительства на основании договора аренды № [redacted] от 22 сентября 2004 г. на земельном участке, предоставленном не по установленной процедуре, недопустимо в силу п.п.1 и 2 ст. 30.1 ЗК Российской Федерации. При изложенных обстоятельствах изменение целевого назначения спорного земельного участка в интересах Панчук Н.В. может привести к нарушению требований закона в части порядка предоставления земель для жилищного строительства.

Из материалов дела следует, что исковые требования Панчук Н.В. направлены на внесение изменений в гражданско-правовой договор аренды земельного участка.

В силу п. 3 ст. 3 ЗК Российской Федерации имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Порядок внесения изменения в гражданско-правовой договор регламентируется гл. 29 ГК Российской Федерации. По общему правилу основанием внесения изменений в действующий договор с учетом принципа свободы договора (ст. 1, 421 ГК Российской Федерации) является взаимное волеизъявление сторон сделки. Нормами поименованной главы ГК Российской Федерации закреплены также основания и условия удовлетворения судом требования о внесении изменений в договор в принудительном порядке.

Пунктом 2 ст. 7 ЗК Российской Федерации предусмотрено, что земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов. Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

В силу ч. 2, 3 ст. 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации применительно к каждой территориальной зоне устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства. Изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов.

Согласно п. 1 ст. 615 ГК Российской Федерации арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора аренды, а если такие условия в договоре не определены, в соответствии с назначением имущества.

Нахождение земельного участка, преданного в аренду, в зоне застройки многоэтажными жилыми домами само по себе не означает, что любое лицо, получившее участок в аренду с одним видом разрешенного использования (для строительства и дальнейшей эксплуатации административного здания), может по своему усмотрению выбрать другой вид разрешенного использования (для строительства и дальнейшей эксплуатации многоквартирного жилого дома), изменить его и использовать по своему

усмотрению без волеизъявления собственника (решения соответствующего уполномоченного органа).

Произвольное, не основанное на нормах действующего законодательства и противоречащее условиям договора, изменение вида разрешенного использования земельного участка не допускается.

В соответствии с п. 1 и 2 ст. 451 ГК Российской Федерации существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, является основанием для его изменения или расторжения, если иное не предусмотрено договором или не вытекает из его существа.

Изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях.

Если стороны не достигли соглашения о приведении договора в соответствие с существенно изменившимися обстоятельствами или о его расторжении, договор может быть расторгнут, а по основаниям, предусмотренным п. 4 настоящей статьи, изменен судом по требованию заинтересованной стороны при наличии одновременно следующих условий:

1) в момент заключения договора стороны исходили из того, что такого изменения обстоятельств не произойдет;

2) изменение обстоятельств вызвано причинами, которые заинтересованная сторона не могла преодолеть после их возникновения при той степени заботливости и осмотрительности, какая от нее требовалась по характеру договора и условиям оборота;

3) исполнение договора без изменения его условий настолько нарушило бы соответствующее договору соотношение имущественных интересов сторон и повлекло бы для заинтересованной стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишилась бы того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора;

4) из обычаев делового оборота или существа договора не вытекает, что риск изменения обстоятельств несет заинтересованная сторона.

Согласно п. 4 ст. 451 ГК Российской Федерации изменение договора в связи с существенным изменением обстоятельств допускается по решению суда в исключительных случаях, когда расторжение договора противоречит общественным интересам либо повлечет для сторон ущерб, значительно превышающий затраты, необходимые для исполнения договора на измененных судом условиях.

Принимая решение о внесении изменений в договор аренды земельного участка № [redacted] от 22 сентября 2004 г., суд не указал обстоятельства, которые в соответствии с положениями ст. 451 ГК

Российской Федерации могли бы послужить основанием для изменения настоящего гражданско-правового договора.

Решение только арендатора о внесении изменений в договор аренды в случае, когда определено целевое назначение арендуемого имущества, по смыслу действующего законодательства таким обстоятельством не является.

Кроме того, в материалах дела отсутствуют документы, указывающие на невозможность использования истцом арендуемого земельного участка в соответствии с условиями договора аренды, судом данные обстоятельства также не проверялись.

Допущенные судом нарушения норм материального права являются существенными и непреодолимыми, в связи с чем могут быть исправлены только посредством отмены судебных постановлений.

С учетом изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что решение Первореченского районного суда г. Владивостока от 3 мая 2012 г. и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Приморского краевого суда от 6 августа 2012 г. нельзя признать законными, они подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

На основании изложенного и руководствуясь ст. 387, 388, 390 ГПК Российской Федерации, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Первореченского районного суда г. Владивостока от 3 мая 2012 г. и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Приморского краевого суда от 6 августа 2012 г. отменить, передать дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи

