



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 38-КАД21-3-К1

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

11 августа 2021 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Николаевой О.В.,

судей Абакумовой И.Д. и Нефедова О.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Министерства имущественных и земельных отношений Тульской области на решение Зареченского районного суда г. Тулы от 9 октября 2019 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Тульского областного суда от 3 марта 2020 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 18 сентября 2020 г. по административному делу № 2а-1304/2019 по административному исковому заявлению Скотниковой Елены Викторовны к Министерству имущественных и земельных отношений Тульской области о признании незаконным решения об отказе в перераспределении земельного участка и земель, находящихся в государственной собственности.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., объяснения представителя Министерства имущественных и земельных отношений Тульской области Трухтанова С.В., поддержавшего доводы кассационной жалобы, возражения Скотниковой Е.В. и ее представителя Садыкова Р.Р., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Скотникова Е.В., являющаяся собственником земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] площадью 600 кв. м, категория земель: земли сельскохозяйственного назначения, разрешенное

использование: для коллективного садоводства, адрес объекта: [REDACTED]

[REDACTED], обратилась в Министерство имущественных и земельных отношений Тульской области (далее также – Министерство) с заявлением о перераспределении указанного принадлежащего ей земельного участка и земель, находящихся в государственной собственности, не входящих в состав садоводческого некоммерческого товарищества [REDACTED] (далее также – СНТ [REDACTED]), представив схему расположения земельного участка.

Министерство письмом от 30 мая 2019 г. № 29-01-11/8110 сообщило Скотниковой Е.В. об отказе в перераспределении испрашиваемого земельного участка на основании статьи 11³, пункта 1 статьи 39²⁸ Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ), в связи с тем, что образование земельного участка из земель, предоставленных некоммерческой организации, созданной гражданами для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства, либо для ведения дачного хозяйства иным юридическим лицам, осуществляется исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории.

Указанный отказ Скотниковой Е.В. оспорен в судебном порядке.

Решением Зареченского районного суда г. Тулы от 9 октября 2019 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Тульского областного суда от 3 марта 2020 г. и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 18 сентября 2020 г., административный иск удовлетворен; отказ Министерства в заключении соглашения о перераспределении земельного участка и земель, находящихся в государственной собственности, признан незаконным, на административного ответчика возложена обязанность утвердить по заявлению Скотниковой Е.В. от 6 мая 2019 г. схему расположения земельного участка площадью 831 кв. м, расположенного по адресу: [REDACTED]

[REDACTED], образуемого путем перераспределения с землями, находящихся в государственной собственности.

В кассационной жалобе, поданной в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, Министерство имущественных и земельных отношений Тульской области просит отменить указанные судебные акты и принять новое решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 28 апреля 2021 г. Министерству восстановлен пропущенный процессуальный срок подачи кассационной жалобы в судебную коллегию Верховного Суда Российской Федерации и в тот же день дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 27 июля 2021 г. кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

В соответствии со статьей 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) 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, заслушав пояснения представителя Министерства имущественных и земельных отношений Тульской области Трухтанова С.В., возражения Скотниковой Е.В. и ее представителя Садыкова Р.Р., обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами при рассмотрении настоящего дела допущены такого рода нарушения.

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, 39²⁹ Земельного кодекса Российской Федерации.

В частности, согласно подпункту 3 пункта 1 статьи 39²⁸ ЗК РФ (здесь и далее в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных правоотношений) 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 ЗК РФ).

Как усматривается из письма Министерства имущественных и земельных отношений Тульской области от 30 мая 2019 г. № 29-01-11/8110,

основанием для отказа в удовлетворении заявления административного истца о перераспределении земельного участка и земель, находящихся в государственной собственности, послужило непредоставление утвержденного проекта организации и застройки территории или утвержденного проекта межевания территории.

Удовлетворяя административные иски, суд первой инстанции, с выводами которого согласились суды апелляционной и кассационной инстанций, указал, что пунктом 3 статьи 39²⁸ ЗК РФ предусмотрена возможность перераспределения земель, находящихся в государственной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, при отсутствии утвержденного проекта межевания территории. Исходя из письменных пояснений председателя правления СНТ [REDACTED] о принадлежности данному товариществу на праве собственности земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], границы которого сформированы и в который не входит нераспределенная земля, испрашиваемая Скотниковой Е.В. к перераспределению, суд пришел к выводу о недоказанности нахождения испрашиваемого участка на территории СНТ «[REDACTED]».

С такими выводами согласиться нельзя, поскольку они основаны на неправильном применении норм материального права.

Конституция Российской Федерации, гарантируя каждому право иметь имущество, включая землю, в частной собственности (статья 35, часть 2; статья 36, часть 1), вместе с тем не устанавливает условия реализации данного права – они определяются федеральным законодателем в рамках его компетенции (статья 36, часть 3). Действуя в рамках предоставленных полномочий, федеральный законодатель предусмотрел в главе V Земельного кодекса Российской Федерации разные правовые основания и способы приватизации земельных участков и земель, включая продажу земельных участков на торгах (статья 39³), а также перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности (статьи 39²⁸ и 39²⁹). Существующие различия между указанными способами обусловлены особенностями образования земельных участков как объектов земельных и гражданских правоотношений (статьи 11², 11⁷ ЗК РФ), а также различиями в решаемых при этом задачах. Так, перераспределение земель и (или) земельных участков призвано обеспечить прежде всего эффективное и рациональное использование земли.

Согласно пункту 1 статьи 11² ЗК РФ земельные участки образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. При этом при перераспределении земель и земельного участка существование исходного земельного участка прекращается и образуется новый земельный участок (пункт 1 статьи 11⁷ ЗК РФ).

Пунктом 4 статьи 11² ЗК РФ предусмотрена необходимость получения в письменной форме согласия землепользователей, землевладельцев, арендаторов, залогодержателей земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки.

Особенности образования земельных участков, расположенных в границах территории садоводства, регулируются кроме того статьей 23 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 217-ФЗ).

Согласно пункту 8 статьи 3 Закона № 217-ФЗ территорией садоводства признается территория, границы которой определяются в соответствии с утвержденной в отношении этой территории документацией по планировке территории.

В связи с этим частью 4 статьи 23 Закона № 217-ФЗ в целях обеспечения устойчивого развития территории садоводства или огородничества, в том числе установления границ такой территории, установления границ земельных участков, включая земельные участки общего назначения, установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства, включая объекты капитального строительства, относящиеся к имуществу общего пользования, осуществляется подготовка документации по планировке территории. Аналогичная норма также была предусмотрена статьей 32 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», действовавшего до вступления в силу Закона № 217-ФЗ.

Согласно подпункту 2 пункта 3 статьи 11³ ЗК РФ исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории осуществляется образование земельных участков из земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства либо для ведения дачного хозяйства иным юридическим лицам.

Пунктом 4 статьи 39¹⁰ ЗК РФ предусмотрена обязанность включать в договор безвозмездного пользования земельным участком, предоставленным некоммерческой организации для ведения садоводства, обязательство этой некоммерческой организации обеспечить подготовку в отношении соответствующего земельного участка проекта планировки территории и проекта межевания территории, а также проведение кадастровых работ, необходимых для образования земельных участков в соответствии с утвержденным проектом межевания территории.

Закон № 217-ФЗ не предусматривает обязанности для ранее созданных товариществ обеспечивать подготовку документации по планировке территории.

Для таких организаций Законом № 217-ФЗ предусмотрены переходные положения (часть 28 статьи 54 этого закона), согласно которым в случае, если отсутствует утвержденная документация по планировке территории,

определяющая границы территории садоводства или огородничества, границы такой территории определяются:

1) в соответствии с проектом организации и застройки территории, утвержденным по ходатайству некоммерческой организации, указанной в части 1 статьи 54 Закона № 217-ФЗ, или иного документа, на основании которого осуществлено распределение садовых или огородных земельных участков между членами указанной организации;

2) при отсутствии документов, указанных в пункте 1, в соответствии с границами земельного участка, предоставленного до дня вступления в силу Закона № 66-ФЗ некоммерческой организации, указанной в части 1 статьи 54 Закона № 217-ФЗ, или организации, при которой указанная организация была создана для ведения гражданами садоводства, огородничества или дачного хозяйства.

Кроме того, согласно части 25 статьи 54 Закона № 217-ФЗ утвержденные до дня вступления в силу данного закона проекты организации и застройки территорий некоммерческих организаций, созданных до вступления его в силу, а также иные документы, на основании которых осуществлялось распределение земельных участков в границах таких территорий, являются действительными.

Частью 6 статьи 23 Закона № 217-ФЗ предусмотрено, что в границы территории садоводства или огородничества при подготовке документации по планировке территории для товарищества наряду с земельными участками, указанными в части 5 данной статьи (находящимися в собственности учредителей товарищества и составляющими единый, неразрывный элемент планировочной структуры или совокупность элементов планировочной структуры, расположенных на территории одного муниципального образования), включаются в качестве земельных участков общего назначения земли и (или) земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленные гражданам и юридическим лицам, площадью не менее двадцати и не более двадцати пяти процентов суммарной площади садовых или огородных земельных участков, включаемых в границы территории садоводства или огородничества.

В силу приведенных норм тот факт, что испрашиваемые административным истцом к перераспределению земли не входят в границы принадлежащего СНТ «[REDACTED]» на праве собственности земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], не исключает их отнесения к территории садоводства (пункт 8 статьи 3 Закона № 217-ФЗ).

Согласно акту отвода земельного участка, удостоверенному Управлением по делам строительства и архитектуры Тульского Горисполкома, схеме разбивки здания и передачи абсолютных отметок, а также обоснованию земельного отвода от 28 мая 1986 г. № 129/П-617, плану расположения участков СНТ «[REDACTED] [REDACTED]» и данным публичной кадастровой карты испрашиваемый земельный участок, а также все смежные земельные участки, находящиеся в непосредственной близости от земельного

участка Скотниковой Е.В., расположены в границах территории садоводства указанного товарищества.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона № 217-ФЗ к исключительной компетенции общего собрания членов товарищества в числе прочего относятся: одобрение проекта планировки территории и (или) проекта межевания территории, подготовленных в отношении территории садоводства или огородничества; распределение образованных на основании утвержденной документации по планировке территории садовых или огородных земельных участков между членами товарищества с указанием условных номеров земельных участков согласно утвержденному проекту межевания территории для их последующего предоставления в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации.

По смыслу указанных норм в их взаимной связи, образование в границах территории садоводства земельного участка путем перераспределения с землями, находящимися в государственной собственности, возможно при наличии решения общего собрания членов соответствующего товарищества. Такое решение Скотникова Е.В. при обращении в Министерство не предоставила.

При таких данных выводы судов о том, что у административного ответчика не имелось правовых оснований для отказа в удовлетворении заявления Скотниковой Е.В. в перераспределении земельного участка и земель, находящихся в государственной собственности, сделаны с нарушением норм права, регулирующих спорные правоотношения.

Согласно части 1 статьи 176 КАС РФ решение суда должно быть законным и обоснованным.

Пленумом Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении» разъяснено, что судебный акт является законным в том случае, когда он принят при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права, которые подлежат применению к данному правоотношению, и обоснованным тогда, когда имеющие значение для дела факты подтверждены исследованными судом доказательствами, удовлетворяющими требованиям закона об их относимости и допустимости, а также тогда, когда он содержит исчерпывающие выводы суда, вытекающие из установленных фактов.

Обжалуемые судебные акты приведенным требованиям не соответствуют.

Тем самым судами допущено существенное нарушение норм материального права, повлиявшее на исход административного дела, в связи с чем Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает необходимым обжалуемые судебные акты отменить и, не передавая административное дело на новое рассмотрение, принять по нему новое решение об отказе в удовлетворении требований Скотниковой Е.В. об оспаривании решения Министерства имущественных и земельных отношений Тульской области от 30 мая 2019 г.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Зареченского районного суда г. Тулы от 9 октября 2019 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Тульского областного суда от 3 марта 2020 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Первого кассационного суда общей юрисдикции от 18 сентября 2020 г. отменить, принять по делу новое решение.

В удовлетворении административных исковых требований Скотниковой Елены Викторовны об оспаривании решения Министерства имущественных и земельных отношений Тульской области от 30 мая 2019 г. отказать.

Председательствующий

Судьи