



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 12919/11

Москва

29 мая 2012 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего – Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Абсалямова А.В., Андреевой Т.К., Бациева В.В., Витрянского В.В., Горячевой Ю.Ю., Козловой О.А., Козырь О.М., Сарбаша С.В., Слесарева В.Л., Юхнея М.Ф. –

рассмотрел заявление администрации города Кемерово (далее – администрация) о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда Кемеровской области от 14.12.2010 по делу № А27-12204/2010 и постановления Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20.07.2011 по тому же делу.

В заседании приняли участие представители:

от заявителя – администрации города Кемерово –
Ляпина Е.А., Митюрина Л.Н.;

от открытого акционерного общества «Кузбассэнерго» –
Борщенко П.А., Лермонтова И.Э., Черенкова З.Г.

В заседании приняли участие путем использования систем видеоконференц-связи с помощью Арбитражного суда Кемеровской области (судья Мишина И.В.) представители Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Кемеровской области – Санина Е.С., Турчина М.О.

Заслушав и обсудив доклад судьи Козырь О.М., а также объяснения представителей участвующих в деле лиц, Президиум установил следующее.

Администрация города Кемерова (далее – администрация) обратилась в Арбитражный суд Кемеровской области с заявлением (уточненным в порядке, предусмотренном статьей 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации) к Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Кемеровской области (далее – управление Росреестра) и федеральному государственному учреждению «Земельная кадастровая палата» по Кемеровской области (далее – кадастровая палата) о признании незаконными решения кадастровой палаты от 30.12.2009 № 4200/000/09-72232 (далее – решение от 30.12.2009, решение) об изменении вида разрешенного использования и акта от 16.02.2010 определения кадастровой стоимости земельного участка с кадастровым номером 42:24:0101026:0120 (далее – акт от 16.02.2010, акт), а также об обязанности кадастровой палаты исключить из государственного кадастра недвижимости сведения о виде разрешенного использования названного земельного участка «линейные объекты и объекты инженерной инфраструктуры», о кадастровой стоимости этого участка в размере 941 363 рублей 64 копеек и удельном показателе кадастровой стоимости в размере 562 рублей 68 копеек и внести сведения о виде разрешенного использования земельного участка «земли производственной застройки», о кадастровой стоимости в размере 4 315 118 рублей 71 копейки и удельном показателе кадастровой стоимости в размере 2 579 рублей 27 копеек.

Решением Арбитражного суда Кемеровской области от 14.12.2010 в удовлетворении требований отказано.

Суд первой инстанции исходил из наличия права выбора правообладателем данного земельного участка и объектов капитального строительства между основным и вспомогательным видами использования земельного участка и пришел к выводам о том, что принятие оспариваемых ненормативных актов (решения от 30.12.2009 и акта от 16.02.2010) направлено на приведение земельных отношений в соответствие с действующим законодательством; требования градостроительного зонирования не нарушены; вид разрешенного использования изменен не в целях градостроительного зонирования, а в целях кадастрового учета; права и законные интересы администрации названными актами не нарушены.

Постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 31.03.2011 решение суда первой инстанции отменено, заявленные требования удовлетворены в полном объеме.

Суд апелляционной инстанции указал, что вид разрешенного использования земельного участка может быть изменен только в соответствии с требованиями градостроительного регламента о зонировании территорий; действующее законодательство исключает возможность выбора вспомогательного вида разрешенного использования земельного участка вместо и в отсутствие основного вида разрешенного использования; изменение вида разрешенного использования упомянутого земельного участка, на котором расположена автозаправочная станция, не может быть осуществлено без изменения функционального назначения объекта, расположенного на этом участке; оспариваемые решение и акт нарушили права администрации в сфере градостроительной деятельности, в том числе по регулированию землепользования и застройки.

Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа постановлением от 20.07.2011 постановление суда апелляционной

инстанции отменил, решение суда первой инстанции оставил в силе.

Суд кассационной инстанции согласился с выводами суда первой инстанции в части обоснованности изменения вида разрешенного использования земельного участка и соблюдения требований законодательства при проведении процедуры такого изменения.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре в порядке надзора решения суда первой и постановления суда кассационной инстанций администрация просит их отменить, ссылаясь на нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права, неправильное применение норм материального права, нарушение ее прав и законных интересов как органа публичного образования и публичных интересов, и оставить без изменения постановление суда апелляционной инстанции.

В отзыве на заявление кадастровая палата указывает на обоснованность обжалуемых судебных актов и просит оставить их без изменения.

В отзывах на заявление управление Росреестра и открытое акционерное общество «Кузбассэнерго» (далее – общество «Кузбассэнерго») просят оставить в силе постановление суда кассационной инстанции, считая его законным.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзывах на него и выступлениях присутствующих в заседании представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что заявление подлежит удовлетворению ввиду следующего.

На основании решения Комитета по управлению государственным имуществом Кемеровской области от 27.11.2002 между Российским фондом федерального имущества (продавцом) и Кузбасским открытым акционерным обществом энергетики и электрификации (правопродшественником общества «Кузбассэнерго») (покупателем) был

заключен договор купли-продажи от 04.12.2002 № 85 находящегося в государственной собственности земельного участка.

Согласно условиям этого договора покупатель приобрел право собственности на земельный участок общей площадью 439 043,59 кв. метра из земель поселений, кадастровый номер 42:24:011809:23, находящийся по адресу: г. Кемерово, пос. Предзаводской ГСП-4, для использования под сооружения тепловой энергетики филиала «Ново-кемеровская ТЭЦ».

В результате межевания земельного участка с кадастровым номером 42:24:011809:23, раздела земельного участка с кадастровым номером 42:24:0101026:0117, имеющего вид разрешенного использования – «земли производственной застройки», в 2005 году был образован земельный участок с кадастровым номером 42:24:0101026:0120 площадью 1 673 кв. метра с видом разрешенного использования – «земли производственной застройки», на котором расположена автозаправочная станция, используемая для заправки топливом автотранспорта, который обслуживает Новокемеровскую ТЭЦ.

Указанный земельный участок отнесен к производственной зоне предприятий I и II классов вредности (зона П1).

В данной зоне основные виды разрешенного использования включают в том числе производство электрической и тепловой энергии при сжигании минерального топлива I – II классов вредности, а в перечень вспомогательных видов разрешенного использования внесены линейные объекты и объекты инженерной инфраструктуры (Правила землепользования и застройки в городе Кемерово, утвержденные постановлением Кемеровского городского Совета народных депутатов от 24.11.2006 № 75; далее – Правила землепользования и застройки, Правила).

В соответствии с постановлением коллегии администрации Кемеровской области от 27.11.2008 № 520 «О государственной

кадастровой оценке земель населенных пунктов Кемеровской области» кадастровая стоимость земельного участка с кадастровым номером 42:24:0101026:0120 утверждена в размере 4 315 118 рублей 71 копейки исходя из удельного показателя девятого вида разрешенного использования «земельные участки, предназначенные для размещения производственных и административных зданий, строений, сооружений промышленности» в размере 2 579 рублей 27 копеек.

Действуя по процедуре учета изменений объекта недвижимости, общество «Кузбассэнерго» обратилось с заявлением об изменении вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 42:24:0101026:0120. Кадастровая палата приняла решение от 30.12.2009 об учете изменений объекта недвижимости – внесении в документы соответствующего подраздела сведений об изменении разрешенного использования данного участка, на основании которых участок отнесен к тринадцатому виду разрешенного использования «линейные объекты и объекты инженерной инфраструктуры».

В соответствии с этим решением кадастровой палаты актом управления Росреестра от 16.02.2010 определена новая кадастровая стоимость данного земельного участка исходя из вновь установленного вида разрешенного использования («линейные объекты и объекты инженерной инфраструктуры») в сумме 941 363 рублей 64 копеек.

Администрация, полагая, что упомянутые решение и акт являются незаконными и нарушают ее права и интересы, обратилась в арбитражный суд с настоящими требованиями.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды первой и кассационной инстанций исходили из следующего.

К заявлению об учете изменений вида разрешенного использования земельного участка общество «Кузбассэнерго», помимо прочего, приложило фрагмент Правил землепользования и застройки по

территориальной зоне П1 – производственная зона предприятий I – II классов вредности.

Поскольку значащийся в кадастре недвижимости вид использования принадлежащего собственнику земельного участка «земли производственной застройки» статьей 40 Правил землепользования и застройки для зоны П1 не предусмотрен и на спорном земельном участке находится автозаправочная станция, обслуживающая Новокемеровскую ТЭЦ, суды пришли к выводу о верном определении обществом фактического вида разрешенного использования «объекты инженерной инфраструктуры», относящегося к тринадцатому виду разрешенного использования («линейные объекты и объекты инженерной инфраструктуры»).

Названные Правила в соотношении с положениями части 4 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс) не препятствуют выбору правообладателем вида разрешенного использования земельного участка.

Суды пришли к выводу о том, что ранее разрешенное использование земельного участка в соответствии с основным видом деятельности правообладателя не изменялось.

Поскольку собственником земельного участка в орган кадастрового учета представлены все необходимые документы о фактическом виде разрешенного использования, который изменен не был, оспариваемые решение от 30.12.2009 и акт от 16.02.2010 не повлияли на зонирование территории города Кемерово и охраняемые посредством установления правил зонирования права и интересы администрации, а права последней на проведение мероприятий в рамках муниципального земельного контроля никем не ограничены, суды пришли к выводу об отсутствии нарушений прав администрации этими ненормативными актами.

Согласно части 1 статьи 198, части 4 статьи 200, частям 2 и 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации

для признания недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц необходимо наличие в совокупности двух условий: несоответствие оспариваемых ненормативного правового акта, решений и действий (бездействия) закону или иному нормативному правовому акту и нарушение прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

В связи с недоказанностью администрацией наличия совокупности условий для признания недействительными оспариваемых ненормативных актов суды отказали в удовлетворении заявленных требований.

Между тем судами не учтено следующее.

Пунктом 26 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.12.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к числу вопросов местного значения городского округа отнесено, в том числе, утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территории городского округа, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование земель и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа.

Из пункта 1 статьи 1 Градостроительного кодекса следует, что под градостроительной деятельностью, к субъектам которой отнесены органы местного самоуправления городских округов, выступающие от имени муниципальных образований, понимается деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства.

К полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности относится утверждение правил землепользования и застройки городских округов (часть 3 статьи 8 Градостроительного кодекса).

Администрация согласно пунктам 1, 9, 17 статьи 78 устава города Кемерова (принят Кемеровским городским Советом народных депутатов 24.06.2005) организует и осуществляет муниципальный контроль, исполняет полномочия по решению вопросов местного значения городского округа, за исключением полномочий, отнесенных этим уставом, федеральными законами, уставом и законами Кемеровской области к полномочиям городского Совета, осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами, уставом и законами Кемеровской области, данным уставом.

Пунктом 1 статьи 3 Правил землепользования и застройки установлено, что требования Правил направлены на достижение следующих целей: создание условий для устойчивого развития территории города, сохранение окружающей среды и объектов культурного наследия; создание условий для планировки территории города; создание условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного

использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Таким образом, органам местного самоуправления городских округов, к числу которых относится и администрация, предоставлено право на осуществление в рамках их полномочий от имени и в интересах муниципальных образований деятельности по развитию своих территорий, регулированию землепользования и застройки в соответствии с установленным градостроительным зонированием.

Выбор вида разрешенного использования земельного участка с нарушением установленных органами местного самоуправления градостроительных регламентов и последующее внесение в государственный кадастр недвижимости сведений, противоречащих Правилам землепользования и застройки, влекут нарушение публичных прав городского округа в лице администрации на развитие территории в соответствии с зонированием.

Следовательно, выводы судов первой и кассационной инстанций об отсутствии нарушений интересов администрации оспариваемыми решением и актом являются необоснованными.

Из материалов дела усматривается, что назначение объекта, расположенного на спорном земельном участке, оставалось неизменным как до образования самостоятельного земельного участка с кадастровым номером 42:24:0101026:0120 посредством раздела земельного участка с кадастровым номером 42:24:0101026:0117, так и после его образования. При разделе исходного земельного участка сохранился его вид разрешенного использования.

Правила о распространении вида разрешенного использования исходного земельного участка при разделе земельного участка на вновь образуемый земельный участок предусмотрены и действующим законодательством (статьей 11.2 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс)).

Автозаправочная станция, расположенная на спорном земельном участке, используется не как самостоятельный объект, удовлетворяющий нужды неограниченного круга лиц, а только для заправки топливом автотранспорта, который обслуживает ТЭЦ. В отсутствие изменений в функциональном назначении объекта недвижимости, расположенного на земельном участке, отсутствуют и основания для изменения вида разрешенного использования.

Таким образом, изменение вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 42:24:0101026:0120 на вид «линейные объекты и объекты инженерной инфраструктуры» привело к несоответствию фактического вида использования разрешенному.

Изменение вида разрешенного использования в порядке, предусмотренном статьей 37 Градостроительного кодекса, было бы возможно применительно к объекту, имеющему самостоятельное функциональное назначение, который может эксплуатироваться самостоятельно, каковым является автозаправочная станция, только при условии изменения фактического вида использования объекта.

Подпунктом 8 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса определено, что земли делятся по целевому назначению на категории и правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Согласно пункту 9 статьи 1 Градостроительного кодекса виды разрешенного использования земельных участков устанавливаются градостроительным регламентом.

В силу части 2 статьи 85 Земельного кодекса, части 1 статьи 36 Градостроительного кодекса градостроительным регламентом, исполнение которого обязательно для всех землепользователей, определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под

поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

Виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства подразделяются в пункте 1 статьи 37 Градостроительного кодекса на основные, условно разрешенные и вспомогательные.

В силу пункта 3 части 1 статьи 37 Градостроительного кодекса, абзаца второго части 4 статьи 17 Правил землепользования и застройки вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков допустимы только в качестве дополнительных по отношению к основным и условно разрешенным видам использования и осуществляются совместно с ними.

Пунктом 3 статьи 37 Градостроительного кодекса определено, что изменение одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов.

Аналогичные положения содержатся и в статье 20 Правил землепользования и застройки. Согласно этим положениям изменение основного, условно разрешенного и (или) вспомогательного видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на основной и (или) вспомогательный виды разрешенного использования осуществляется правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства самостоятельно в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов и в порядке, установленном частью 2 данной статьи.

Таким образом, виды разрешенного использования земельных участков, предусмотренные правилами землепользования и застройки, делятся на те, которые самостоятельно определяются землепользователем

(основные и условно разрешенные), и те, которые могут определяться землепользователем только дополнительно к основным или условно разрешенным, наряду с ними (вспомогательные виды разрешенного использования).

Следовательно, правообладателям земельных участков и объектов капитального строительства предоставляется возможность выбора основного вида разрешенного использования из предусмотренных градостроительным регламентом для данной территориальной зоны в качестве основных видов разрешенного использования, а также право использования земельного участка наряду с основным видом использования по любому из вспомогательных видов.

Выбор вспомогательного вида разрешенного использования без выбора основного вида разрешенного использования не предусмотрен ни федеральными, ни местными нормативными актами.

Из системного анализа положений статей 30, 36, 37 Градостроительного кодекса, статей 7, 85 Земельного кодекса, статей 16 и 22 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» следует, что кадастровый учет изменения вида разрешенного использования земельного участка осуществляется на основании градостроительного регламента, 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.

Включение в градостроительные регламенты видов разрешенного использования, совпадающих с уже осуществляемой к этому моменту деятельностью, предусмотрено требованиями пункта 2 статьи 36 Градостроительного кодекса об установлении градостроительных

регламентов с учетом фактического использования земельных участков и объектов капитального строительства в границах территориальной зоны.

Поэтому для любого земельного участка вспомогательный вид разрешенного использования не может быть единственным, а при включении его (их) в кадастр недвижимости в качестве второго и последующих видов использования (что допускается) кадастровая оценка земельного участка с несколькими видами разрешенного использования осуществляется исходя из того вида, по которому при расчете получаются наибольшие значения показателей (подпункт 2.7.1 Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов, утвержденных приказом Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 15.02.2007 № 39).

Следовательно, общество «Кузбассэнерго» не могло выбрать в качестве основного и единственного ни один из вспомогательных видов разрешенного использования, указанных в градостроительных регламентах Правил землепользования и застройки, в том числе «размещение линейных объектов и инженерной инфраструктуры».

Таким образом, выводы судов первой и кассационной инстанций о правомерном изменении вида разрешенного использования спорного земельного участка не основаны на нормах действующего законодательства и противоречат доказательствам, имеющимся в материалах дела.

При названных обстоятельствах оспариваемое постановление суда кассационной инстанции подлежит отмене согласно пункту 1 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации как нарушающее единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права.

Вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами, принятые на основании нормы права в истолковании, расходящемся с содержащимся в

настоящем постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании пункта 5 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, если для этого нет других препятствий.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 5 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20.07.2011 по делу № А27-12204/2010 Арбитражного суда Кемеровской отменить.

Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 31.03.2011 по указанному делу оставить в силе.

Председательствующий

А.А. Иванов