

[Печать](#)

Решение по административному делу - кассация

[Информация по делу](#)

ТРЕТИЙ КАССАЦИОННЫЙ СУД ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ

№ 88а-12511/2022

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Санкт-Петербург

3 августа 2022 года

Судебная коллегия по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего Кулешовой Е.А.,

судей Корнюшенкова Г.В., Жидковой О.В.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по кассационной жалобе Литвинова М. А. на решение Светлогорского городского суда Калининградской области от 11 января 2022 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Калининградского областного суда от 13 апреля 2022 года по административному делу № 2а-71/2022 по административному исковому заявлению Литвинова М.А. к Управлению Росреестра по Калининградской области о признании незаконным непредоставления уведомлений о приостановлении государственного кадастрового учета, признании незаконным отказа в изменении вида разрешенного использования земельного участка, обязанности изменить вид разрешенного использования земельных участков.

Заслушав доклад судьи Корнюшенкова Г.В., изучив материалы дела, судебная коллегия по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции

установила:

Литвинов М.А. обратился в Светлогорский городской суд Калининградской области с административным иском к Управлению Росреестра по Калининградской области, указав, что 30 марта 2021 года было зарегистрировано его право собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения с кадастровым номером № с видом разрешенного использования «для ведения личного подсобного хозяйства». 3 апреля 2021 года он обратился к административному ответчику с заявлением об изменении указанного вида разрешенного использования участка на другой вид: «для ведения садоводства». 14 апреля 2021 года Управление Росреестра по Калининградской области приняло решение о приостановлении государственного кадастрового учета, поскольку администрация муниципального образования «Зеленоградский городской округ» в ответ на межведомственный запрос предоставила информацию о том, что земельный участок с кадастровым номером 39:05:040627:591 расположен в территориальной зоне СХ-2, которая не включает в себя выбранный заявителем вид разрешенного использования «ведение садоводства». 12 июля 2021 года Управлением Росреестра по Калининградской области отказано в изменении вида разрешенного использования.

С учетом уточнений и дополнений своих требований, Литвинов М.А. просил суд признать незаконным непредоставление Управлением Росреестра по Калининградской области информации о причине непринятия во внимание при определении территориальной зоны действующего вида разрешенного использования земельного участка «для ведения личного подсобного хозяйства» (зона СХ-3), который исключает отнесение участка к территориальной зоне сельскохозяйственный угодий (зона СХ-2); признать незаконным непредоставление Управлением Росреестра по Калининградской области в адрес Литвинова М.А. уведомлений № КУВД-001 /2021-12829178/1 от 8 апреля 2021 года и № КУВД-001/2021/12829178/2 от 14 апреля 2021 года о приостановлении государственного кадастрового учета; признать незаконным отказ Управления Росреестра по Калининградской области № КУВД-001/2021-12829178/4 от 12 июля 2021 года в изменении вида разрешенного использования

земельного участка с кадастровым номером № с «для ведения личного подсобного хозяйства» на «ведение садоводства»; обязать Управление Росреестра по Калининградской области изменить вид разрешенного использования земельных участков с кадастровыми номерами № и №, образованных из земельного участка с кадастровым номером №, с «для ведения личного подсобного хозяйства» на «ведение садоводства».

К участию в деле в качестве заинтересованного лица привлечена администрация муниципального образования «Зеленоградский городской округ» (в настоящее время - «Зеленоградский муниципальный округ»).

Решением Светлогорского городского суда Калининградской области от 11 января 2022 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Калининградского областного суда от 13 апреля 2022 года, заявленные Литвиновым М.А. административные иски оставлены без удовлетворения.

В кассационной жалобе Литвинова М.А. на решение Светлогорского городского суда Калининградской области от 11 января 2022 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Калининградского областного суда от 13 апреля 2022 года, поданной через суд первой инстанции 1 июня 2022 года и поступившей в Третий кассационный суд общей юрисдикции 9 июня 2022 года, ставится вопрос об отмене указанных судебных актов в связи с несоответствием выводов судов обстоятельствам административного дела, нарушением норм материального и процессуального права, принятии по делу нового решения об удовлетворении заявленных требований.

Относительно кассационной жалобы Литвинова М.А. заинтересованным лицом - администрацией муниципального образования «Зеленоградский муниципальный округ Калининградской области» представлены возражения.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы, возражений на кассационную жалобу, судебная коллегия по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции приходит к следующему.

В соответствии с частью 2 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела в кассационном порядке суд проверяет правильность применения и толкования норм материального права и норм процессуального права судами, рассматривавшими административное дело, в пределах доводов кассационных жалобы, представления.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке кассационным судом общей юрисдикции являются несоответствие выводов, изложенных в обжалованном судебном акте, обстоятельствам административного дела, неправильное применение норм материального права, нарушение или неправильное применение норм процессуального права, если оно привело или могло привести к принятию неправильного судебного акта (часть 2 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Нарушения такого характера были допущены судами первой и апелляционной инстанций.

Материалами дела установлено, что земельный участок, расположенный по адресу: <адрес>, площадью 40 000 кв.м, с кадастровым номером №, относящийся к землям сельскохозяйственного назначения, для ведения личного подсобного хозяйства, образован путем раздела земельного участка с кадастровым номером № и поставлен на государственный кадастровый учет 16 марта 2021 года с регистрацией на него право собственности Иванова М.А.

На основании договора купли-продажи от 19 марта 2021 года право собственности на земельный участок приобрел Литвинов М.А., государственная регистрация его права собственности была произведена 30 марта 2021 года.

3 апреля 2021 года Литвинов М.А. обратился в Управление Росреестра по Калининградской области с заявлением об изменении вида разрешенного использования земельного участка с «для

ведения личного подсобного хозяйства» на «ведение садоводства».

Государственным регистратором в рамках исполнения требований Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в уполномоченный орган - ГБУ КО «Центр кадастровой оценки и мониторинга» был направлен межведомственный запрос о предоставлении фрагмента Правил землепользования и застройки в отношении спорного объекта.

6 апреля 2021 года в администрацию муниципального образования «Зеленоградский городской округ» государственным регистратором направлен запрос о предоставлении нормативно-правового акта, подтверждающего изменение вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером №.

Уведомлением от 8 апреля 2021 года Литвинов М.А. извещен о том, что в связи с направленным межведомственным запросом осуществление действий по государственному кадастровому учету приостановлено до 11 мая 2021 года.

13 апреля 2021 года Управлением Росреестра по Калининградской области получен ответ директора ГБУ КО «Центр кадастровой оценки и мониторинга недвижимости», в котором указано, что согласно карте градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки муниципального образования «Ковровское сельское поселение», земельный участок с кадастровым номером № отнесен к территориальной зоне СХ-2 «зона сельскохозяйственных угодий».

Уведомлением от 14 апреля 2021 года осуществление действий по государственному кадастровому учету приостановлено до 12 июля 2021 года. Заявителю рекомендовано выбрать иное разрешенное использование в соответствии с территориальной зоной СХ-2.

23 апреля 2021 года в адрес Управления Росреестра по Калининградской области поступил ответ заместителя главы администрации муниципального образования «Зеленоградский городской округ», согласно которому администрацией муниципального образования нормативно-правовые акты, подтверждающие изменение вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером № не принимались.

Уведомлением от 12 июля 2021 года Литвинову М.А. отказано в государственном кадастровом учете в отношении объектов недвижимости, расположенных в пределах кадастрового квартала №, документы на которые Литвиновым М.А. были представлены вместе с заявлением от 3 апреля 2021 года, поскольку земельный участок расположен в территориальной зоне СХ-2, которая не включает в себя выбранный заявителем вид разрешенного использования «ведение садоводства».

Разрешая административное дело и отказывая в удовлетворении заявленных административным истцом требований, суд первой инстанции исходил из того, что решение о приостановлении и последующий отказ в осуществлении государственного кадастрового учета были вынесены административным ответчиком в соответствии с требованиями действующего законодательства и нарушения прав административного истца не повлекли.

Проверяя законность и обоснованность судебного постановления в апелляционном порядке, судебная коллегия по административным делам Калининградского областного суда согласилась с указанными выводами суда первой инстанции.

Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации установлены нормативные требования к принимаемому судебному решению, которые предусматривают, что решение суда должно быть законным и обоснованным (часть 1 статьи 176).

Такое правовое регулирование, обеспечивающее реализацию задач по правильному и своевременному рассмотрению и разрешению административных дел (пункт 3 статьи 3 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации), не позволяет принимать произвольные и немотивированные судебные акты, без учета всех доводов, приведенных сторонами судебного разбирательства.

Достижение указанной задачи невозможно без соблюдения принципа состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда (пункт 7 статьи 6, статья 14 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Данный принцип выражается, в том числе, в принятии судом предусмотренных Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения административного дела (часть 2 статьи 14, часть 1 статьи 63, части 8 и 12 статьи 226 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Обжалуемые судебные акты приведенным требованиям не соответствуют.

Как указано выше, Литвинову М.А. административным ответчиком отказано в изменении вида разрешенного использования земельного участка на том основании, что он расположен в территориальной зоне СХ-2, которая не включает в себя выбранный заявителем вид разрешенного использования «ведение садоводства».

Суды нижестоящих инстанций также исходили из того, что действовавшими Правилами землепользования и застройки муниципального образования «Ковровское сельское поселение», утвержденными решением поселкового Совета депутатов муниципального образования «Ковровское сельское поселение» от 24 декабря 2012 года № 49, территория земельного участка с кадастровым номером № была отнесена к территориальной зоне СХ-2 «Зона сельскохозяйственных угодий», которая не предусматривает такого вида разрешенного использования как «ведение садоводства».

Между тем нахождение земельного участка административного истца в территориальной зоне СХ-2 «Зона сельскохозяйственных угодий» само по себе не свидетельствует об отнесении земельного участка именно к сельскохозяйственным угодьям. При этом судами, с учетом предшествующего образования данного земельного участка, по данному делу не установлено, действительно ли он в настоящее время находится на землях сельскохозяйственных угодий либо выбыл из сельскохозяйственных угодий в связи с утратой ценности.

Согласно пункту 2 части 1 статьи 34 Градостроительного кодекса Российской Федерации при подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются, в том числе, с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом городского округа.

В части 3 статьи 9, частях 9 и 10 статьи 31, пункте 2 части 1 статьи 34 Градостроительного кодекса Российской Федерации закреплен принцип первичности генерального плана городского округа как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территорий и содержащего в себе долгосрочные ориентиры их развития, перед правилами землепользования и застройки.

Из пунктов 2, 5, 6, 7, 8 статьи 1, части 15 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации следует, что установление территориальных зон конкретизирует положения территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом назначение территории исходя из установленных функциональных зон и особенностей использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Между тем судами по данному делу не дана оценка доводам административного истца о том, что Правила землепользования и застройки муниципального образования «Ковровское сельское поселение», утвержденные решением поселкового Совета депутатов муниципального образования «Ковровское сельское поселение» от 24 декабря 2012 года № 49, применительно к данной территории в рассматриваемый период противоречили генеральному плану муниципального образования «Зеленоградский городской округ», утвержденному решением Совета депутатов муниципального образования «Зеленоградский городской округ» от 24 июня 2019 года № 320, которым данная территория отнесена к функциональной зоне, предназначенной для ведения садоводства, личного подсобного хозяйства, ведения крестьянского фермерского хозяйства.

При этом Классификатор видов разрешенного использования земельных участков (как в редакции утратившего силу приказа Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 года № 540, так и в редакции действующего приказа Росреестра от 10 декабря 2020 года № П/0412), раскрывая содержание общего вида разрешенного использования земельных участков «Сельскохозяйственное использование», не выделяет в самостоятельный вид разрешенного использования такой вид использования как «Сельскохозяйственные угодья», допуская осуществление на сельскохозяйственных угодьях определенных видов хозяйственной деятельности, а именно: выращивание зерновых и иных сельскохозяйственных культур (код 1.2), овощеводство (код 1.3), выращивание тонизирующих, лекарственных, цветочных культур (код 1.4), садоводство (код 1.5), скотоводство (код 1.8), пчеловодство (код 1.12) и т.д.

Отсюда следует, что само по себе избрание правообладателем земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения конкретного вида хозяйственной деятельности, осуществление которого допускается на сельскохозяйственных угодьях, не может быть расценено в качестве оснований для изменения категории земель сельскохозяйственного назначения.

Судебная коллегия принимает во внимание, что особенности перевода земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию установлены статьей 7 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», согласно которой перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, связанных: 1) с консервацией земель; 2) с созданием особо охраняемых природных территорий или с отнесением земель к землям природоохранного, историко-культурного, рекреационного и иного особо ценного назначения; 3) с установлением или изменением черты населенных пунктов; 4) с размещением промышленных объектов на землях, кадастровая стоимость которых не превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), а также на других землях и с иными несельскохозяйственными нуждами при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов, за исключением размещения на землях, указанных в части 2 настоящей статьи; 5) с включением непригодных для осуществления сельскохозяйственного производства земель в состав земель лесного фонда, земель водного фонда или земель запаса; 6) со строительством дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, железнодорожных линий и других подобных сооружений (далее - линейные объекты) при наличии утвержденного в установленном порядке проекта рекультивации части сельскохозяйственных угодий, предоставляемой на период осуществления строительства линейных объектов; 7) с выполнением международных обязательств Российской Федерации, обеспечением обороны страны и безопасности государства при отсутствии иных вариантов размещения соответствующих объектов; 8) с добычей полезных ископаемых при наличии утвержденного проекта рекультивации земель; 9) с размещением объектов социального, коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, образования при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов.

Из приведенных положений закона следует, что категория земель сельскохозяйственного назначения может быть изменена исключительно по основаниям, предусмотренным статьей 7 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ, в случае, если осуществление определенного вида деятельности не допускается на землях сельскохозяйственного назначения в целом и на сельскохозяйственных угодьях в частности.

Однако ведение садоводства как вида сельскохозяйственного использования, предполагающего осуществление хозяйственной деятельности, в том числе на сельскохозяйственных угодьях, связанной с выращиванием многолетних плодовых и ягодных культур, винограда и иных многолетних культур (без права возведения объектов капитального строительства), не требует изменения категории земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения.

Указанным обстоятельствам судами нижестоящих инстанций при разрешении данного административного дела надлежащая оценка не дана.

Кроме того суды исходили из того, что в ходе рассмотрения дела спорный земельный участок с кадастровым номером № разделен его собственником Литвиновым М.А. на два земельных участка с кадастровыми номерами № и №, вследствие чего 11 октября 2021 года земельный участок с кадастровым номером № снят с государственного кадастрового учета, поэтому не допустимо проведение в отношении него заявленного административным истцом кадастрового учета - изменение вида разрешенного использования.

Между тем судами не учтено, что административным истцом до вынесения решения судом первой инстанции были уточнены заявленные требования, в частности, административный истец просил суд обязать Управление Росреестра по Калининградской области изменить разрешенный вид использования земельных участков кадастровыми номерами № и № с «для ведения личного подсобного хозяйства» на «ведение садоводства».

Указанное уточнение заявленных требований, как усматривается из материалов дела, принято судом первой инстанции. Вместе с тем при разрешении дела по существу в постановленном по делу судебном акте названные требования по существу судом первой инстанции не разрешены, в связи с чем доводы кассационной жалобы Литвинова М.М. в указанной части также заслуживают внимания.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что предусмотренные Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, его разрешения в соответствии с требованиями закона, суд первой инстанции не выполнил.

Суд апелляционной инстанции допущенное судом первой инстанции нарушение норм процессуального права не устранил.

Суд кассационной инстанции в силу своей компетенции, установленной положениями частей 2 и 3 статьи 329, а также применительно к статье 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, правом устанавливая новые обстоятельства по делу не наделен.

Учитывая, что судами обеих инстанций допущено существенное нарушение норм процессуального права, которое привело или могло привести к принятию неправильного судебного акта, обжалуемые судебные акты подлежат отмене с направлением дела на новое рассмотрение в Светлогорский городской суд Калининградской области.

При новом рассмотрении дела суду следует учесть вышеизложенное и принять судебное постановление в соответствии с требованиями закона и установленными по делу обстоятельствами.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Третьего кассационного суда общей юрисдикции

определила:

решение Светлогорского городского суда Калининградской области от 11 января 2022 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Калининградского областного суда от 13 апреля 2022 года отменить.

Административное дело направить на новое рассмотрение в Светлогорский городской суд Калининградской области.

Настоящее кассационное определение может быть обжаловано в судебную коллегия Верховного Суда Российской Федерации в шестимесячный срок, который начинается на следующий день после принятия апелляционного определения и из которого исключаются срок составления мотивированного определения суда апелляционной инстанции, в случае когда его составление откладывалось, а также время рассмотрения кассационной жалобы.

Кассационное определение в полном объеме изготовлено 15 августа 2022 года.

Председательствующий

Судьи