

Итоговая справка по результатам обобщения практики разрешения споров, связанных с изменением вида разрешённого использования земельного участка

Обобщение судебной практики проведено в соответствии с запросом Верховного Суда Российской Федерации и планом работы Арбитражного суда Хабаровского края на второе полугодие 2016 года.

Предметом изучения явились судебные акты Арбитражного суда Хабаровского края, пересмотренные арбитражными судами вышестоящих судебных инстанций за период с 2014 года по первое полугодие 2016 года.

По результатам изучения и обобщения судебной практики сделаны следующие выводы.

1. Заявление общества оставлено без удовлетворения, поскольку изменение вида разрешённого использования земельного участка, являющегося предметом договора аренды, право, на заключение которого выставлено на аукцион, направлено на обход установленных процедур торгов и поставит арендатора в более выгодные условия по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, которые претендовали на спорный земельный участок.

Общество с ограниченной ответственностью (далее – ООО) обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным отказа Министерства имущественных отношений Хабаровского края (далее – министерство) в изменении вида разрешённого использования земельного участка.

Решением арбитражного суда, оставленным без изменения постановлением Шестого арбитражного апелляционного суда (далее – 6ААС) и Арбитражного суда Дальневосточного округа (далее – АС ДВО), в удовлетворении заявленных требований отказано.¹

Материалами дела установлено, что по результатам участия в торгах в форме аукциона, в порядке статей 38, 38.1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), ООО предоставлен земельный участок.

В соответствии с пунктом 2 статьи 7 ЗК РФ правовой режим земель определяется, исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешённого использования, в соответствии с зонированием территорий.

Пункт 3 статьи 85 ЗК РФ допускает использование земельных участков их собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами в соответствии с любым, предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешённого использования. Данная норма права должна применяться во взаимосвязи с другими нормами, регулирующими как публичные, так и гражданские правоотношения.

В силу пункта 1 статьи 615 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора аренды, а если такие условия в договоре не определены, в соответствии с назначением имущества.

¹ Постановление 6ААС от 26.03.2015 № 06АП-809/2015, Постановление АС ДВО от 15.06.2016 № Ф03-1713/2015 по делу № А73-15718/2014

При этом арбитражный суд кассационной инстанции отметил, что нахождение земельного участка, переданного в аренду, в территориальной зоне, одним из основных видов разрешённого использования в которой определено строительство объекта складского назначения различного профиля, само по себе не означает, что любое лицо, получившее земельный участок в аренду с одним видом разрешённого использования, может по своему усмотрению выбрать иной вид разрешённого использования, изменить его и использовать по своему усмотрению без волеизъявления собственника земельного участка.

Судами установлено, что договор аренды заключался между ООО и министерством с применением специальных правил, определяемых нормами о проведении торгов в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Предметом названного договора аренды является земельный участок с видом разрешённого использования «для строительства объекта складского назначения различного профиля».

Таким образом, приняв на себя права и обязанности арендатора по указанному договору, ООО выразило своё согласие на использование земельного участка в соответствии с видом разрешённого использования, для которого данный участок выставлялся на торги. Тем самым, ООО реализовало свои права, предусмотренные земельным и градостроительным законодательством.

Между тем, произвольное, не основанное на нормах действующего законодательства и противоречащее условиям договора, изменение вида разрешённого использования земельного участка не допускается.

Суды первой и апелляционной инстанций правомерно исходили из того, что предлагаемое ООО изменение разрешённого использования земельного участка направлено на обход установленных процедур торгов и поставит последнего в более выгодные условия по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, которые претендовали на спорный земельный участок.

В силу положений статьи 421 ГК РФ условия договора определяются по усмотрению сторон.

Статьи 450, 451 ГК РФ предусматривают, что договор может быть изменён по соглашению сторон либо по требованию одной из сторон в судебном порядке.

В связи с наличием договорных отношений с собственником земельного участка изменение использования земельного участка предполагает изменение соответствующего договора и невозможно без изменения последнего.

Вместе с тем, предоставление земельного участка в аренду было обусловлено обязанностью арендатора обеспечить использование спорного земельного участка исключительно в целях, определённых условиями, указанными в извещении о проведении аукциона.

Учитывая вышеизложенное, ООО, как арендатор земельного участка, не вправе в одностороннем порядке изменять договор аренды, заключённый по итогам аукциона по продаже права аренды спорного земельного участка.

В то же время, арендодатель при решении вопроса о возможности изменения вида разрешённого использования земельного участка по договору

связан установленным порядком предоставления земельных участков для тех или иных целей использования.

2. Самовольное изменение вида разрешённого использования земельного участка и изменение предельных параметров не допустимо, так как фактически влечёт подмену функций органа местного самоуправления.

Индивидуальный предприниматель обратился в арбитражный суд с иском к администрации о признании права собственности на объект недвижимости.

Решением суда, оставленным без изменения постановлением арбитражного суда апелляционной и кассационной инстанций, в удовлетворении иска отказано.²

Как следует из материалов дела, предпринимателем осуществлена реконструкция принадлежащего ему здания, расположенного на земельном участке, хотя и принадлежащем ему на праве собственности, однако, без получения разрешительной документации, в связи с чем спорный объект обладает признаками самовольной постройки.

Согласно правовой позиции, изложенной в пункте 26 Постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации (далее – ВС РФ) и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее – ВАС РФ) от 29.04.2010 № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», отсутствие разрешения на строительство само по себе не может служить основанием для отказа в иске о признании права собственности на самовольную постройку. В то же время суду необходимо установить, предпринимало ли лицо, создавшее самовольную постройку, надлежащие меры к её легализации, в частности, к получению разрешения на строительство и/или акта ввода объекта в эксплуатацию, а также правомерен ли отказ уполномоченного органа в данной части.

Суды отклонили утверждение предпринимателя о том, что в качестве принятия таких мер следует расценивать его обращение в уполномоченный орган с заявлением о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, поскольку после завершения строительства указанное действие носит формальный характер и не свидетельствует о добросовестном соблюдении хозяйствующим субъектом установленного порядка осуществления реконструкции.

Принимая во внимание разъяснения, данные в пункте 9 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 09.12.2010 № 143 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам применения арбитражными судами статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации», по мнению АС ДВО, суды пришли к правильному выводу об отсутствии оснований для удовлетворения иска о признании права собственности на самовольную постройку за лицом, которое имело возможность получить указанные разрешения, но не предприняло мер для их получения.

В соответствии со статьями 48, 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) реконструкция спорного объекта должна

² Постановление АС ДВО от 02.02.2015 № Ф03-6316/2014 по делу № А73-2237/2014

осуществляться исключительно на основании утверждённой в установленном порядке проектной документации, в отношении которой проведена экспертиза.

Между тем заключение по техническому обследованию не является экспертизой проекта, обязательность проведения которой предусмотрена пунктом 1 статьи 49 ГрК РФ. Иных документов, в достаточной степени подтверждающих соответствие возведённого объекта требованиям строительных норм и правил, в материалы дела не представлено.

Таким образом, судами установлено, что предпринимателем допущено существенное и неустранимое нарушение градостроительных и строительных норм при реконструкции здания.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 1 статьи 40 ЗК РФ собственник земельного участка имеет право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешённым использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Из материалов дела усматривается, что реконструированный объект недвижимости расположен на принадлежащем предпринимателю на праве собственности земельном участке. Данный участок относится к землям населённых пунктов, расположен в зоне центра обслуживания и коммерческой активности на территориях (ЦО-2) и подпадает под действие ограничений, в том числе относительно максимального процента застройки в границах земельного участка, который не должен превышать 60 процентов. Участок имеет разрешённое использование - под существующее здание (жилой дом).

В ходе реконструкции здания предпринимателем увеличена площадь основного строения более чем на 100 кв. м и возведены две пристройки, в связи с чем площадь вновь созданного объекта увеличилась более чем в 6,6 раз и процент застройки земельного участка превысил 89 процентов, а также изменилось назначение здания: «ресторан с гостиницей» вместо «жилой дом».

Между тем, в силу статьи 40 ГрК РФ, вопрос по предоставлению разрешения на отклонение от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства подлежит обсуждению на публичных слушаниях. При этом предоставление указанных разрешений относится к полномочиям органов местного самоуправления и производится в установленной законом процедуре, обеспечивающей соблюдение баланса интересов всех лиц, чьи права могут быть затронуты изменением целевого назначения земельного участка.

По мнению АС ДВО, 6 ААС пришёл к правильному выводу о том, что реконструкция объекта недвижимости осуществлена с нарушением целевого назначения земельного участка. Данный вывод согласуется с разъяснениями, данными Президиумом ВС РФ в Обзоре судебной практики по делам, связанным с самовольным строительством от 19.03.2014.

3. Изменение целевого назначения одного из объектов недвижимости и переход права собственности на него другому лицу, не свидетельствует о

наличии у последнего каких-либо прав в отношении всего земельного участка.

Глава крестьянского (фермерского) хозяйства (далее – КФХ) обратился в арбитражный суд с заявлением, в котором требует признать незаконным отказ во внесении изменений в сведения на земельный участок и обязать внести соответствующие сведения.

Решением суда, оставленным без изменения постановлением 6 ААС, в удовлетворении заявленного требования отказано.³

Отношения, возникающие в связи с ведением государственного кадастра недвижимости, осуществлением государственного кадастрового учёта недвижимого имущества и кадастровой деятельности регулируются Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон о кадастре).

Государственным кадастровым учётом недвижимого имущества, в силу части 3 статьи 1 Закона о кадастре, признаются действия уполномоченного органа по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определённой вещи (далее – уникальные характеристики объекта недвижимости), или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества, а также иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений о недвижимом имуществе.

Частью 5 статьи 1 Закона о кадастре предусмотрено, что в соответствии с настоящим Федеральным законом осуществляется кадастровый учёт земельных участков, зданий, сооружений, помещений, объектов незавершённого строительства.

Так, вступившим с законную силу решением Арбитражного суда Хабаровского края от 18.12.2012 по делу № А73-13112/2012, с участием этих же лиц установлено, что спорный земельный участок был сформирован с целью эксплуатации трёх промышленных объектов.

Глава КФХ приобрёл по договору купли-продажи и дополнительному соглашению к нему объект недвижимости.

Кроме того, из выписки из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП) следует, что за главой КФХ зарегистрировано право собственности на сооружение – железнодорожный путь.

После совершения сделки купли-продажи объекта недвижимого имущества право на земельный участок, необходимый для эксплуатации этих объектов, глава КФХ не оформил.

В свою очередь, согласно выписке из ЕГРП, собственником объекта недвижимости – пути подкранового порталного крана, является иное физическое лицо.

³ Постановление 6 ААС от 23.09.2015 № 06АП-4350/2015 по делу № А73-4113/2015

Согласно пункту 1 статьи 35 ЗК РФ и пункту 3 статьи 552 ГК РФ при переходе права собственности на здание, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объёме, что и прежний их собственник.

По смыслу положений статей 16 и 22 Закона о кадастре учёт изменений земельного участка в связи с изменениями вида разрешённого использования осуществляются на основании представляемого в орган кадастрового учёта соответствующего заявления и копии документа, подтверждающего в соответствии с федеральным законом установленное разрешённое использование земельного участка.

В свою очередь, в силу части 3 статьи 20 Закона о кадастре с заявлениями об учёте изменений объектов недвижимости вправе обратиться собственники таких объектов недвижимости или в случаях, предусмотренных федеральным законом, иные лица; с заявлениями об учёте изменений земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования или аренды (если соответствующий договор аренды заключён на срок более чем пять лет), вправе обратиться лица, обладающие этими земельными участками на указанном праве.

Материалам дела подтверждается, что глава КФХ не является правообладателем спорного земельного участка, а, следовательно, не является лицом, имеющим право на обращение с заявлением об учёте изменений в отношении указанного земельного участка, он также не является лицом, чьи права могут быть нарушены отказом во внесении соответствующих изменений.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции, по мнению арбитражного апелляционного суда, правомерно исходил из того, что переход к главе КФХ права собственности на цех по переработке сельхозпродукции, расположенный на спорном земельном участке, не возлагает на орган местного самоуправления обязанности по принятию решения об изменении вида разрешённого использования всего земельного участка, так как глава КФХ вправе претендовать лишь на часть земельного участка, площадью, необходимой для эксплуатации этого объекта недвижимости.

Так, постановлением администрации утверждены схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории из земель населённых пунктов, образованных в результате раздела спорного земельного участка, а именно: земельного участка, предназначенного для размещения объектов промышленности, с целью эксплуатации объекта сельскохозяйственного назначения — цеха по переработке сельхозпродуктов, и земельного участка, предназначенного для размещения объектов промышленности.

Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Хабаровского края от 27.08.2013 по делу № А73-6460/2013 в удовлетворении требований главы КФХ о признании недействительным вышеназванного постановления администрации отказано.

Однако, доказательства формирования в установленном порядке и постановки на кадастровый учёт земельного участка, предназначенного для эксплуатации объекта недвижимости цеха по переработке сельхозпродуктов, в материалах дела отсутствуют.

Кроме того суд первой инстанции обоснованно указал, что поскольку изначально спорный земельный участок был сформирован с целью эксплуатации трёх промышленных объектов, то изменение целевого назначения одного из объектов недвижимости и переход права собственности на него другому лицу, не свидетельствует о наличии у этого лица каких – либо прав в отношении всего земельного участка.

4. Несоответствие вида разрешённого использования земельного участка фактически расположенному на нём объекту недвижимости не является препятствием для его эксплуатации.

Открытое акционерное общество (далее – ОАО) обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным бездействия Территориального управления Росимущества в Хабаровском крае (далее – Управление), выразившегося в уклонении от изменения вида разрешённого использования земельного участка.

Решением суда, оставленным без изменения постановлением 6ААС, в удовлетворении заявленного требования отказано.⁴

В соответствии с пунктами 1, 2 статьи 7 ЗК РФ земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на категории и используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешённого использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

В соответствии с пунктом 3 статьи 11.2 ЗК РФ целевым назначением и разрешённым использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешённое использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Судом установлено, что ОАО является собственником недвижимого имущества – «насосная станция подкачки № 626», и в силу статьи 271 ГК РФ и статьи 36 ЗК РФ имеет исключительное право на приобретение права аренды земельного участка, на котором расположен принадлежащий ему объект недвижимости.

Спорный земельный участок с видом разрешённого использования: «под насосную станцию подкачки» является одним из семи образованных, на основании распоряжения Управления от 29.10.2009 № 1714, в результате раздела земельного участка, с разрешённым использованием: «для реконструкции завода».

⁴ Постановление 6ААС от 12.02.2013 № 06АП-6380/2012 по делу № А73-10591/2012

Распоряжением Управления от 31.03.2011 № 357 в распоряжение от 29.10.2009 № 1714 внесены изменения: разрешённый вид использования всех образуемых земельных участков указан: «для реконструкции завода».

При таких обстоятельствах суд первой инстанции пришёл к выводу о том, что Управление распоряжением от 31.03.2011 № 357 правомерно изменило вид разрешённого использования образованных земельных участков, в том числе спорного участка, приведя его в соответствие с видом разрешённого использования того земельного участка, при разделе которого он образован.

6 ААС поддержал вывод арбитражного суда.

По мнению арбитражного суда апелляционной инстанции, суд первой инстанции обоснованно признал, что оспариваемое бездействие Управления, выразившееся в уклонении от изменении разрешённого вида использования земельного участка по заявлению ОАО, не противоречит положениям пункта 2 статьи 7, статьи 11.9, статьи 42 ЗК РФ и статьи 20 Закона о кадастре, поскольку ни одной из указанных норм не предусмотрена обязанность органа, осуществляющего полномочия собственника земельного участка, находящегося в государственной собственности, обращаться в орган кадастрового учёта за изменением разрешённого вида использования земельного участка по заявлению лица, которому принадлежит объект недвижимости, расположенный на земельном участке, и которое при этом не имеет какого-либо вещного права на земельный участок, а лишь обоснованно претендует на заключение договора аренды.

В соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 37 ГрК РФ изменение одного вида разрешённого использования земельных участков на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов. Основные и вспомогательные виды разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования.

5. Изменение вида разрешённого использования земельных участков путём принятия решения об исправлениях технической ошибки, которое противоречит положениям части 2 статьи 28 Закона о кадастре, нарушает права и законные интересы собственника земельных участков.

Решением арбитражного суда, оставленным без изменения постановлением 6ААС и АС ДВО, заявленные требования удовлетворены полностью.⁵

Судами установлено, что в результате раздела земельного участка, имеющего разрешённое использование: «жилищное строительство, в том числе комплексное освоение земельных участков в целях жилищного строительства»,

⁵ Постановление АС ДВО от 31.03.2015 № Ф03-1000/2015, Постановление 6ААС от 23.12.2014 № 06АП-6821/2014 по делу № А73-10622/2014

были образованы пять земельных участков. Образованные земельные участки с тем же видом разрешённого использования, что и первоначальный земельный участок поставлены на кадастровый учёт.

В данном случае спорным является вопрос правомерности принятия кадастровой палатой решения «Об исправлениях технической ошибки в кадастровых сведениях», в соответствии с которым в кадастровый учёт внесены изменения о вышеперечисленных земельных участках в части разрешённого использования – для индивидуальной жилой застройки и определена их кадастровая стоимость.

Исходя из смысла части 2 статьи 28 Закона о кадастре, техническая ошибка представляет собой опisku, опечатку, грамматическую или арифметическую ошибку либо подобную ошибку, которая приводит к несоответствию сведений, внесённых в государственный кадастр, сведениям в документах, на основании которых внесены сведения в государственный кадастр недвижимости.

Как следует из материалов дела, оспариваемое решение принято на основании письма администрации, в котором содержалась информация о том, что вышеуказанные земельные участки предназначены для размещения домов малоэтажной жилой застройки, в том числе индивидуальной жилой застройки.

При этом в письме отсутствуют сведения о том, что в отношении образованных земельных участков принято решение об изменении их разрешённого использования. Иных доказательств, подтверждающих необходимость принятия решения об изменении вида разрешённого использования земельных участков, материалы дела не содержат.

Кроме того, в справках о кадастровой стоимости объектов недвижимости отсутствуют сведения о кадастровой стоимости указанных земельных участков на дату постановки их на кадастровый учёт.

Также во всех представленных документах, в том числе и в государственном кадастре недвижимости, разрешённое использование земельных участков указано в виде «жилищное строительство, в том числе комплексное освоение земельных участков в целях жилищного строительства».

Вместе с этим кадастровой палатой, в нарушение требований части 3 статьи 28 Закона о кадастре, не представлен протокол выявления технической ошибки с описанием квалификации обнаруженных ошибок.

Учитывая изложенное, АС ДВО согласился с выводами судов нижестоящих судебных инстанций о том, что у кадастровой палаты, в силу части 2 статьи 28 Закона о кадастре, отсутствовали правовые основания для принятия решения об изменении разрешённого вида использования земельных участков и самостоятельного определения их кадастровой стоимости.

6. Внесение в кадастр сведений о фактическом изменении вида использования земельного участка возможно в установленных законодательством разрешённых пределах, но не выбор нового разрешённого использования участка для целей, не обусловленных реальным изменением его фактического использования.

Решением арбитражного суда, оставленным без изменения постановлением 6ААС, оспариваемое решение Федерального государственного бюджетного

учреждения об учёте изменений сведений о земельном участке, в части вида разрешённого использования и его стоимости, признано недействительным.⁶

Как установлено судом и следует из материалов дела, расположенные на спорном земельном участке объекты производственной базы зарегистрированы за ООО на праве собственности.

В соответствии с пунктом 3 статьи 20 Закона о кадастре с заявлениями об учёте изменений объектов недвижимости вправе обратиться собственники таких объектов недвижимости или, в случаях, предусмотренных федеральным законом, иные лица.

При этом такие лица обязаны представить документ, подтверждающий изменение вида разрешённого использования испрашиваемого земельного участка.

Пункт 1.1 постановления администрации от 29.06.2012 № 2775 дополнен словами: «используемые под производственную базу», посредством внесённых в него изменений постановления от 08.10.2012 № 4245.

При таких обстоятельствах БААС указал на то, что у Департамента муниципальной собственности администрации отсутствовали основания для обращения в орган кадастрового учёта, а у уполномоченного органа – для учёта изменений вида использования земельного участка.

К тому же суд первой инстанции, согласившись с доводами ООО, указал на то, что запись внесена в государственный кадастр с единственной целью увеличения кадастровой стоимости земельного участка, то есть для целей, не обусловленных реальным изменением его фактического использования.

В отношении признания недействительным акта определения кадастровой стоимости спорного земельного участка, арбитражные суды первой и апелляционной инстанции исходили из следующего.

В силу пункта 1 Правил проведения государственной кадастровой оценки земель (далее – Правила), утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 08.04.2000 № 316, организация проведения государственной кадастровой оценки земель осуществляется Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости и его территориальными органами.

При проведении государственного кадастрового учёта вновь образованных земельных участков, а также текущих изменений, связанных с изменением категории земель, вида разрешённого использования или уточнением площади земельных участков, определение их кадастровой стоимости осуществляется на основе результатов государственной кадастровой оценки земель (пункт 13 Правил).

Во исполнение пунктов 11 и 13 названных Правил Приказом Минэкономразвития Российской Федерации от 12.08.2006 № 222 утверждены Методические указания по определению кадастровой стоимости вновь образуемых земельных участков и существующих земельных участков в случае изменения категории земель, вида разрешённого использования или уточнения площади земельного участка (далее - Методические указания).

⁶ Постановление БААС от 06.03.2013 № 06АП-368/2013 по делу № А73-12502/2012

В соответствии с пунктом 1.2 Методических указаний данный документ применяется для определения кадастровой стоимости земельных участков в случаях: образования нового земельного участка; изменения площади земельного участка (в редакции Приказа Минэкономразвития Российской Федерации от 17.11.2011 № 673); изменения вида разрешённого использования земельного участка; перевода земельного участка из одной категории в другую или отнесения земельного участка к определённой категории земель; включения в государственный кадастр недвижимости сведений о ранее учтённом земельном участке (в редакции Приказа Минэкономразвития Российской Федерации от 17.11.2011 № 673).

До внесения таких изменений определение кадастровой стоимости требовалось в случае изменения площади земельного участка при упорядочении его границ.

В соответствии с пунктом 2.4 Методических указаний (в редакции приказа Минэкономразвития Российской Федерации от 02.11.2009 № 439) в случае, когда изменение площади земельного участка при упорядочении его границы, происходят после 1 января года проведения государственной кадастровой оценки земель и до утверждения её результатов, кадастровая стоимость указанных земельных участков определяется заново после утверждения результатов государственной кадастровой оценки земель на основе указанных результатов.

Учитывая, что последние изменения были учтены 13.05.2008, а работы по определению кадастровой стоимости проводились в 2007-2008 годах, кадастровая стоимость земельного участка определена не была.

В связи с чем, на основании пункта 2.4 Методических указаний (в редакции приказа Минэкономразвития Российской Федерации от 02.11.2009 № 439) и была определена кадастровая стоимость спорного земельного участка на основании постановления Правительства Хабаровского края от 25.11.2008 № 273-пр, и утверждена актом, на основании которого внесены соответствующие сведения в Государственный кадастр недвижимости.

Между тем, суд первой инстанции, позицию которого поддержал БААС, пришёл к выводу о том, что приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 02.11.2009 № 439 вступил в силу с 05.01.2010, следовательно, земельные участки, образование или учёт изменений характеристик которых произошли до даты вступления в силу данного приказа, не подлежат переоценке (пункт 1 статьи 4 ГК РФ).

7. Возложение обязанности принять решение о предоставлении разрешения на условно разрешённый вид использования земельного участка ограничивает право органа, осуществляющего публичные полномочия в совершении определённых действий и принятии какого-либо решения, что противоречит требованиям пункта 3 части 5 статьи 201 АПК РФ.

Решением арбитражного суда, оставленным без изменения постановлением БААС, постановление администрации об отказе ООО в предоставлении разрешения на условно разрешённый вид использования земельного участка признано недействительным, на администрацию города Хабаровска возложена обязанность принять решение о предоставлении такого разрешения.

АС ДВО судебные акты арбитражных судов нижестоящих инстанций изменил.⁷

Как следует из материалов дела, ООО является собственником земельного участка, разрешённое использование которого определено: «под объект торгового назначения, в том числе магазин, рынок, торговый комплекс, универмаг, универсам», что подтверждается свидетельством о государственной регистрации права.

В отношении указанного земельного участка администрацией утверждён градостроительный план, в котором определено, что земельный участок расположен в территориальной зоне ЦО-В – зона центра обслуживания и коммерческой активности на предназначенных для развития территориях, попадающих под действие ограничений.

Для этой территориальной зоны установлены виды разрешённого использования земельного участка: основные, условно разрешённые, вспомогательные. Размещение многоквартирных жилых домов отнесено к условно разрешённому виду использования.

В соответствии с пунктом 3 статьи 37 ГрК РФ изменение одного вида разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования осуществляется в соответствии с градостроительным регламентом при условии соблюдения требований технических регламентов.

Следовательно, вид разрешённого использования изменяется в соответствии с градостроительными регламентами и при соблюдении требований технических регламентов.

Градостроительные регламенты устанавливаются в правилах землепользования и застройки и содержат перечень видов разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства соответствующей территориальной зоны; предельные (максимальные и (или) минимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства; ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации (статья 30 ГрК РФ).

Учитывая изложенное, арбитражный суд кассационной инстанции пришёл к выводу о том, что администрация ограничилась лишь проведением публичных слушаний по вопросу о предоставлении разрешения на условно разрешённый вид использования земельного участка и приняла во внимание рекомендации комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки.

При этом, по мнению АС ДВО, для принятия решения о предоставлении разрешения на испрашиваемый ООО условно разрешённый вид использования земельного участка и объекта капитального строительства – многоквартирные жилые дома судам нижестоящих инстанций следовало установить, в состав какой территориальной зоны входит спорный земельный участок, какие в ней

⁷ Постановление АС ДВО от 30.07.2015 № Ф03-2547/2015 по делу № А73-15292/2014

предусмотрены условно разрешённые виды использования, возможность возведения на участке многоквартирных домов при наличии существующих в границах участка объектов недвижимости с иным целевым назначением, наличие либо отсутствие ограничений по использованию земельного участка.

Кроме того, в соответствии с пунктом 3 части 5 статьи 201 АПК РФ, в случае признания в судебном порядке незаконным решения органов, осуществляющих публичные полномочия, суд устанавливает обязанность этого органа совершить определённые действия, принять решения или иным образом устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя в установленный судом срок.

По общему правилу допущенные нарушения подлежат устранению, при этом суд вправе обязать соответствующий орган совершить какое-либо из предусмотренных законом действий, не ограничивая при этом его право на совершение того или иного действия.

Между тем суды первой и апелляционной инстанции, обязав администрацию принять решение о предоставлении ООО разрешения на условно разрешённый вид использования земельного участка для использования под многоквартирные жилые дома, не учли, что соответствующая мера ограничивает право органа, осуществляющего публичные полномочия, на совершение того или иного действия.

8. Признание права собственности на самовольную постройку, используемую с нарушением целевого назначения земельного участка, противоречит положениям статьи 8 ЗК РФ, определяющей порядок отнесения земель к категориям и перевода их из одной категории в другую.

Решением арбитражного суда, оставленным без изменения постановлением 6 ААС и АС ДВО, в признании права собственности на самовольную постройку отказано.⁸

ВС РФ, рассмотрев кассационную жалобу и состоявшиеся по делу судебные акты судов нижестоящих инстанций, отказал индивидуальному предпринимателю в передаче его кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

Из материалов дела следует, что индивидуальному предпринимателю на праве собственности принадлежит объект недвижимости – котельная и земельный участок.

Согласно техническому паспорту, площадь созданного после реконструкции объекта увеличилась.

В соответствии с частями 1, 2 статьи 51 ГрК РФ строительство, реконструкция объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт осуществляется на основании разрешения на строительство.

Пунктом 5 части 1 статьи 8 ГрК РФ установлено, что выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении

⁸ Постановление 6 ААС от 24.08.2015 № 06АП-2600/2015, Постановление АС ДВО от 08.12.2015 № Ф03-5215/2015, Определение ВС РФ от 04.04.2016 № 303-ЭС16-247 по делу № А73-16647/2014

строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях поселений относится к полномочиям органов местного самоуправления поселений в области градостроительной деятельности.

Судами установлено, что разрешение на реконструкцию здания не выдавалось, до проведения соответствующих работ по реконструкции ИП с таким заявлением в уполномоченный орган не обращался. Доказательства наличия препятствий для соблюдения установленных процедур в материалах дела отсутствуют.

Распоряжением Департамента архитектуры, строительства и землепользования администрации в отношении земельного участка утверждён градостроительный план.

В названном документе определено, что земельный участок располагается в зоне ЦО-В.

Из пояснений представителей ИП и третьих лиц следует, что в спорном здании котельной функционирует автомастерская.

Согласно пункту 7.2.7 градостроительного регламента авторемонтная мастерская относится к условно разрешённым видам использования.

Пунктом 6 статьи 37 ГрК РФ установлено, что предоставление разрешения на условно разрешённый вид использования земельного участка или объекта капитального строительства осуществляется в порядке, предусмотренном статьёй 39 названного Кодекса.

В соответствии с пунктом 2 статьи 39 ГрК РФ вопрос о предоставлении разрешения на условно разрешённый вид использования подлежит обсуждению на публичных слушаниях.

Следовательно, проведение публичных слушаний по вопросу об изменении вида разрешённого использования земельного участка является обязательным, а их результат подлежит обязательному учёту, однако, судами первой и апелляционной инстанций установлено, что данные слушания не проводились.

На основании статьи 40 ЗК РФ собственник земельного участка имеет право, в том числе возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешённым использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов. Указанная норма права в равной степени относится и к реконструкции зданий.

Таким образом, учитывая, что самовольное изменение разрешённого использования земельного участка не допускается, требование о признании права собственности на самовольную постройку, используемую с нарушением целевого назначения земельного участка, судом оставлено без удовлетворения.