



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 117-АП/18-2

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

28 апреля 2018 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Горчаковой Е.В. и Корчашкиной Т.Е.
при секретаре Тимохине И.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Алистарховой Татьяны Владимировны к Правительству Севастополя о признании недействующими отдельных положений Порядка передачи в собственность, в аренду юридическим и физическим лицам земельных участков, расположенных в границах города федерального значения Севастополя, в отношении которых до 21 марта 2014 года органами местного самоуправления города Севастополя принимались решения о предоставлении разрешения на разработку документации по землеустройству, утверждённого постановлением Правительства Севастополя от 1 февраля 2016 года № 25-ПП, по апелляционной жалобе административного истца на решение Севастопольского городского суда от 24 ноября 2017 года, которым в удовлетворении заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горчаковой Е.В., объяснения представителя Алистарховой Т.В. Телесина А.Ю., поддержавшего доводы жалобы, представителя Правительства Севастополя Борзова С.А., возражавшего против удовлетворения жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Переслегиной Е.П., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

постановлением Правительства Севастополя от 1 февраля 2016 года № 25-ПП, размещённым 1 февраля 2016 года на официальном сайте Правительства Севастополя, утверждён Порядок передачи в собственность, в аренду юридическим и физическим лицам земельных участков, расположенных в границах города федерального значения Севастополя, в отношении которых до 21 марта 2014 года органами местного самоуправления города Севастополя принимались решения о предоставлении разрешения на разработку документации по землеустройству (далее – Порядок).

Названный региональный нормативный правовой акт содержит в том числе следующие нормы:

– земельный участок может быть предоставлен заинтересованному лицу в порядке завершения оформления прав на земельный участок только в том случае, если сведения о местоположении границ земельного участка на момент рассмотрения заявления внесены в государственный кадастр недвижимости (пункт 3);

– с целью завершения оформления прав на земельный участок заинтересованное лицо обеспечивает разработку схемы размещения земельного участка на кадастровом плане территории и представляет её на утверждение в уполномоченный орган в отношении земельного участка, который не был образован до 21 марта 2014 года, а также обеспечивает проведение кадастровых работ в целях образования земельного участка либо обеспечивает внесение в государственный кадастр недвижимости сведений о местоположении границ земельного участка, образованного в соответствии с земельным законодательством Украины до 21 марта 2014 года (пункт 4);

– к заявлению о предоставлении земельного участка прилагается наряду с другими документами кадастровый паспорт земельного участка, из которого усматривается, что сведения о местоположении границ земельного участка внесены в государственный кадастр недвижимости (подпункт 4 пункта 6);

– подача заявления с нарушением требований пунктов 5, 6 Порядка является основанием для возврата заявления о предоставлении земельного участка без рассмотрения в течение 10 рабочих дней со дня его поступления (пункт 7).

Алистархова Т.В., которой решением Севастопольского городского Совета от 11 декабря 2012 года № 5012 разрешено разработать проект землеустройства по отводу земельного участка с учётом уточнённых требований, обратилась в суд с административным иском заявлением о признании не действующими со дня принятия приведённых предписаний Порядка в той мере, в которой на заявителя возлагается обязанность самостоятельно провести кадастровые работы в отношении земельного участка, являющегося муниципальной или государственной собственностью,

поставить земельный участок на кадастровый учёт, ссылаясь в обоснование своих требований на противоречие указанных норм статье 12 Закона города Севастополя от 25 июля 2014 года № 46-ЗС «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории города Севастополя» (далее – Закон № 46-ЗС).

По мнению административного истца, оспариваемые нормы возлагают обязанности, не предусмотренные имеющим большую силу нормативным правовым актом, создают ограничения в реализации права на получение земельного участка в собственность в соответствии с Законом № 46-ЗС.

Решением Севастопольского городского суда от 24 ноября 2017 года в удовлетворении административного искового заявления отказано.

В апелляционной жалобе административный истец ставит вопрос об отмене решения суда ввиду неправильного определения обстоятельств, имеющих значение для дела, несоответствия выводов суда обстоятельствам дела и неправильного применения норм материального права.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции представитель административного истца обратил внимание суда на нарушение порядка принятия оспариваемого регионального нормативного правового акта вследствие несогласования его проекта с уполномоченным федеральным органом, как это предписано статьёй 12.1 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Закон № 6-ФКЗ).

Относительно апелляционной жалобы первым заместителем прокурора города Севастополя, административным ответчиком представлены возражения о необоснованности её доводов и законности судебного акта.

Суд апелляционной инстанции рассматривает административное дело в полном объёме и не связан основаниями и доводами, изложенными в апелляционной жалобе, представлении и возражениях, относительно жалобы, представления (часть 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам приходит к следующему.

Разрешая заявленные требования, суд первой инстанции правильно указал, что на территории города Севастополя особенности имущественных и земельных отношений регулируются Законом № 46-ЗС, статья 12 которого устанавливает право завершить оформление права на земельные участки, начатое до вступления в силу Закона № 6-ФКЗ на основании действующих решений органа местного самоуправления и решений о разрешении на разработку документации по землеустройству, принятых до 21 марта 2014 года, в порядке, определяемом Правительством Севастополя (части 1 и 5).

Проанализировав статью 12.1 Закона № 6-ФКЗ о действии документов, выданных государственными и иными официальными органами Украины,

Автономной Республики Крым и города Севастополя, суд первой инстанции правомерно констатировал, что перечисленные выше решения органов местного самоуправления не являются документами, которые действуют без ограничения срока и какого-либо подтверждения со стороны государственных органов Российской Федерации, государственных органов Республики Крым или государственных органов города федерального значения Севастополя, что действующим федеральным законодательством не урегулированы вопросы по оформлению земельных отношений, возникших до 21 марта 2014 года, и пришёл к верному заключению: оспариваемый региональный нормативный акт регулирует особенности земельных отношений на территории города Севастополя и принят Правительством Севастополя в пределах полномочий и в соответствии с его компетенцией.

Между тем, отказывая в удовлетворении административного искового заявления и делая вывод о соблюдении установленной региональным законодательством процедуры принятия Порядка, суд первой инстанции не выполнил надлежащим образом требования процессуального законодательства.

В силу предписаний части 7 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и, проверяя законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются, выясняет обстоятельства, указанные в части 8 названной статьи, в полном объёме, в том числе соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта (подпункт «в» пункта 2 части 8 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Суд первой инстанции, обосновывая свою правовую позицию, в решении сослался на положения статьи 12.1 Закона № 6-ФКЗ, предусматривающей право устанавливать до 1 января 2019 года нормативными правовыми актами Республики Крым и нормативными правовыми актами города федерального значения Севастополя на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя соответственно особенности регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также отношений в сфере кадастрового учёта недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, но исключительно по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере.

Однако соблюдение Правительством Севастополя названного условия правового регулирования, содержащего отличные от федерального

законодательства нормы, судом первой инстанции не проверялось, административный ответчик в судебное заседание соответствующих доказательств не представил.

Ссылка в возражениях на отсутствие необходимости такого согласования в силу того, что Порядок утверждён во исполнение предписаний Закона № 46-ЗС, принятие которого согласовано с Министерством экономического развития Российской Федерации (письмо заместителя Министра от 18 июля 2014 года № 16704-ПК/Д23и), несостоятельна, поскольку оспариваемый региональный нормативный правовой акт содержит предписания, не установленные названным законом и не предусмотренные федеральным законодательством.

Так, например, в отличие от пункта 4 Порядка государственный кадастровый учёт недвижимости согласно части 2 статьи 15 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в случае его осуществления без одновременной государственной регистрации прав осуществляется по заявлению собственника, а подготовка схемы расположения, как это закреплено в пункте 3 статьи 11.10 Земельного кодекса Российской Федерации, обеспечивается исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, а не гражданином или юридическим лицом, в отношении которых федеральный законодатель в пункте 4 этой же статьи предусмотрел право обеспечить подготовку схемы расположения земельного участка в целях его образования для предоставления без проведения торгов, но не обязанность.

Согласно ответу Министерства экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России) от 19 апреля 2018 года № Д02и-137 Порядок является региональным нормативным правовым актом, установившим особенности регулирования земельных отношений, и его принятие было возможно только после согласования с Минэкономразвития России.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» разъяснил, что при проверке порядка принятия оспариваемого нормативного правового акта суду также необходимо выяснять, соблюдены ли существенные положения нормативного правового акта, регулирующие процедуру принятия актов данного вида, которые не могут противоречить положениям нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу. Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта нарушены требования законодательства о порядке его принятия, он вправе принять решение об удовлетворении заявленных требований без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта (пункты 17 и 19).

При таком положении решение суда первой инстанции нельзя признать законным, следовательно, оно подлежит отмене с принятием нового решения об удовлетворении заявленных требований

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьёй 309 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Севастопольского городского суда от 24 ноября 2017 года отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного искового заявления Алистарховой Татьяны Владимировны.

Признать недействующими пункты 3, 4, 7, подпункт 4 пункта 6 Порядка передачи в собственность, в аренду юридическим и физическим лицам земельных участков, расположенных в границах города федерального значения Севастополя, в отношении которых до 21 марта 2014 года органами местного самоуправления города Севастополя принимались решения о предоставлении разрешения на разработку документации по землеустройству, утверждённого постановлением Правительства Севастополя от 1 февраля 2016 года № 25-ПП, со дня его принятия.

Председательствующий

Судьи

через Севастопольский городской суд
299011, г. Севастополь, ул. Суворова, 20

Лицо, подающее апелляционную жалобу (Административный истец): Алистархова Татьяна Владимировна
Место жительства: 299053, г. Севастополь,
[REDACTED]

Госпошлина: в соответствии с пп. 9 п. 1 ст. 333.19 НК РФ
составляет 150 рублей.

№ дела в первой инстанции За-23/2017

АПЕЛЛЯЦИОННАЯ ЖАЛОБА на решение Севастопольского городского суда от 24 ноября 2017 года

1. Алистархова Татьяна Владимировна (далее – Истец, Административный истец) обратилась в Севастопольский городской суд с административным иском с заявлением о признании не соответствующим закону города Севастополя нормативного правового акта – «Порядка передачи в собственность, в аренду юридическим и физическим лицам земельных участков, расположенных в границах города федерального значения Севастополя, в отношении которых до 21 марта 2014 г. органами местного самоуправления города Севастополя принимались решения о предоставлении разрешения на разработку документации по землеустройству», утверждённого постановлением Правительства Севастополя от 01 февраля 2016 г. № 25-ПП (далее по тексту – Порядок, оспариваемый Порядок).

Суть доводов Истца сводится к тому, что оспариваемый Порядок существенно сужает круг лиц, которые имеют право на получение земельного участка в собственность, по сравнению с действующим Законом города Севастополя от 25 июля 2014 г. № 46-ЗС «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории города Севастополя» (далее – Закон Севастополя).

Решением Севастопольского городского суда от 24 ноября 2017 года в иске было отказано полностью.

Административное судебное производство предусматривает отмену решения суда в апелляционном порядке в случаях, предусмотренных ст. 310 КАС РФ.

Истец полагает, что судом первой инстанции принято противоречащее закону решение, нарушающее его права и законные интересы по изложенным ниже основаниям.

1. В своём решении (стр.5, абз.7) суд первой инстанции сделал ошибочный вывод о том, что исполнительному органу власти субъекта Российской Федерации, действующим законодательством предоставлено право установления на территории – города Севастополя особенностей регулирования имущественных земельных отношений.

В силу нормы пункта 1 статьи 1 Закона города Севастополя от 25 июля 2014 г. № 46-ЗС «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на