



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 18-КА19-51

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

«23» октября 2019 года

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
судей

Зинченко И.Н.,
Калининой Л.А. и Кириллова В.С.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по кассационной жалобе Денисовой Надежды Александровны на решение Адлерского районного суда города Сочи Краснодарского края от 28 июня 2018 года, которым отказано в удовлетворении ее административного иска об оспаривании решения администрации Адлерского внутригородского района города Сочи Краснодарского края об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка, а также на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 11 октября 2018 года об оставлении решения суда без изменения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснение представителя Денисовой Н.А. – Мальбина Д.А., поддержавшего доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

12 апреля 2018 года администрация Адлерского внутригородского района города Сочи Краснодарского края письмом под исх. № 125 на основании пунктов 21 и 22 административного регламента предоставления муниципальной услуги «Предварительное согласование предоставления земельного участка», утвержденного постановлением администрации города

Сочи от 7 мая 2015 года № 1499 (далее – административный регламент) отказала Денисовой Н.А. в оказании муниципальной услуги по предварительному согласованию предоставления земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], расположенного по адресу: [REDACTED], категория земель: земли сельскохозяйственного назначения, разрешенное использование: для ведения гражданами садоводства и огородничества, площадью 519 кв.м.

Как следует из приведенного письма, такое решение мотивировано тем, что в своем заявлении Денисова Н.А. не указала сведения о строениях на земельном участке, а также отсутствием в Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 8 по Краснодарскому краю сведений о включении информации о садоводческом товариществе «[REDACTED]» в Единый государственный реестр юридических лиц.

Не согласившись с данным отказом, Денисова Н.А. обратилась в суд с административным иском к администрации Адлерского внутригородского района города Сочи Краснодарского края о признании незаконным отказа в предоставлении муниципальной услуги по предварительному согласованию предоставления земельного участка; просила возложить на административного ответчика обязанность предоставить муниципальную услугу путем выдачи соответствующего постановления (распоряжения).

Свои требования Денисова Н.А. обосновывала тем, что ей как члену садоводческого товарищества «[REDACTED] совхоза «[REDACTED]» постановлением общего собрания членов садоводческого товарищества от 10 сентября 1997 года (протокол № 6) предоставлен в пользование земельный участок № [REDACTED] с кадастровым номером [REDACTED], расположенный в границах садоводческого товарищества «[REDACTED]» совхоза «[REDACTED]». Обращаясь в МФЦ Адлерского района города Сочи Краснодарского края для получения муниципальной услуги «Предварительное согласование предоставления земельного участка», она указала сведения, установленные пунктом 21 административного регламента, приложив к заявлению документы, предусмотренные пунктом 22 данного регламента, в том числе схему расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

Отказ в предоставлении муниципальной услуги административный истец считала незаконным, поскольку оснований к отказу в предоставлении муниципальной услуги, предусмотренных пунктом 32 административного регламента, не имелось.

Решением Адлерского районного суда города Сочи Краснодарского края от 28 июня 2018 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 11 октября 2018 года, в удовлетворении административного иска отказано.

В кассационной жалобе Денисова Н.А. просит судебные акты отменить и принять по административному делу новое решение.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 17 сентября 2019 года кассационная жалоба с административным делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к следующему выводу.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке, в силу статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что такие нарушения допущены судами первой и апелляционной инстанций.

Отказывая в удовлетворении административного иска, суд первой инстанции согласился с доводами администрации Адлерского внутригородского района города Сочи Краснодарского края о невозможности предоставления муниципальной услуги «Предварительное согласование», поскольку в соответствии с административным регламентом одним из документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, является сообщение заявителя, содержащее перечень всех зданий, сооружений, расположенных на испрашиваемом земельном участке, с указанием их кадастровых (условных, инвентарных) номеров и адресных ориентиров. Данные сведения Денисовой Н.А. в заявлении представлены не были. Также суд сослался на то, что согласно полученной административным ответчиком в порядке пункта 82 административного регламента из Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 8 по Краснодарскому краю информации садоводческое товарищество « » в Единый государственный реестр юридических лиц не включено. Суд апелляционной инстанции с решением суда первой инстанции согласился.

Однако с такими выводами судов согласиться нельзя, так как они являются ошибочными, основанными на неправильном применении норм материального права и сделаны без учета фактических обстоятельств административного дела.

Согласно пункту 2.7 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» до 1 марта 2022 года члены некоммерческих организаций, созданных до 1 января 2019 года для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, и члены садоводческих или огороднических некоммерческих товариществ, созданных путем реорганизации таких некоммерческих организаций, имеют право независимо от даты вступления в

члены указанных некоммерческих организаций приобрести земельный участок, предназначенный для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, без проведения торгов в собственность бесплатно, если такой земельный участок соответствует в совокупности следующим условиям:

земельный участок образован из земельного участка, предоставленного до дня вступления в силу настоящего федерального закона для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства некоммерческой организации, указанной в абзаце первом настоящего пункта, либо иной организации, при которой была создана или организована такая некоммерческая организация;

по решению общего собрания членов указанной некоммерческой организации о распределении земельных участков между членами указанной некоммерческой организации либо на основании другого документа, устанавливающего распределение земельных участков в указанной некоммерческой организации, земельный участок распределен данному члену указанной некоммерческой организации;

земельный участок не является изъятым из оборота, ограниченным в обороте и в отношении земельного участка не принято решение о резервировании для государственных или муниципальных нужд.

Согласно пункту 2.8 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» в случае, предусмотренном пунктом 2.7 настоящей статьи, предоставление земельного участка гражданину в собственность или в аренду осуществляется на основании решения исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, предусмотренных статьей 39.2 Земельного кодекса Российской Федерации, на основании заявления гражданина или его представителя. К указанному заявлению прилагаются:

схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории, подготовленная гражданином. Представление данной схемы не требуется при наличии утвержденных проекта межевания территории, в границах которой расположен земельный участок, проекта организации и застройки территории некоммерческой организации, указанной в абзаце первом пункта 2.7 настоящей статьи, либо при наличии описания местоположения границ такого земельного участка в Едином государственном реестре недвижимости;

протокол общего собрания членов некоммерческой организации, указанной в абзаце первом пункта 2.7 настоящей статьи, о распределении земельных участков между членами такой некоммерческой организации или иной документ, устанавливающий распределение земельных участков в этой некоммерческой организации, либо выписка из указанного протокола или указанного документа.

Постановлением администрации города Сочи от 15 апреля 2015 года № 1247 утвержден административный регламент предоставления муниципальной услуги «Предоставление гражданину, являющемуся членом

садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан, земельного участка для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства без проведения торгов в собственность бесплатно (аренду)».

В данном административном регламенте предписаны процедуры для заявителя и перечень документов, которые должны быть представлены для получения земельного участка в собственность бесплатно. Одним из документов, который должен быть представлен членом садоводческого товарищества, является схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

В силу статьи 39.15 Земельного кодекса Российской Федерации предварительное согласование предоставления земельного участка осуществляется в случае, если испрашиваемый земельный участок предстоит образовать в соответствии со схемой расположения земельного участка.

В соответствии с пунктом 13 статьи 11.10 Земельного кодекса Российской Федерации схема расположения земельного участка утверждается решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченных на предоставление находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, если иное не предусмотрено настоящим кодексом.

Постановлением администрации города Сочи от 7 мая 2015 года № 1499 утвержден административный регламент предоставления муниципальной услуги «Предварительное согласование предоставления земельного участка», согласно которому предварительное согласование предоставления земельного участка осуществляется путем утверждения схемы расположения земельного участка.

В соответствии с пунктом 20 административного регламента для получения муниципальной услуги заявитель обращается с заявлением в МАУ МФЦ или в администрации внутригородских районов города Сочи (при условии отсутствия в этих районах филиалов МАУ МФЦ).

Согласно пункту 21 административного регламента в заявлении о предварительном согласовании предоставления земельного участка указываются: 1) фамилия, имя и (при наличии) отчество, место жительства заявителя, реквизиты документа, удостоверяющего личность заявителя (для гражданина); 2) наименование и место нахождения заявителя (для юридического лица), а также государственный регистрационный номер записи о государственной регистрации юридического лица в едином государственном реестре юридических лиц и идентификационный номер налогоплательщика, за исключением случаев, если заявителем является иностранное юридическое лицо; 3) кадастровый номер земельного участка, заявление о предварительном согласовании предоставления которого подано (испрашиваемый земельный участок), в случае, если границы такого земельного участка подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости»; 4) реквизиты решения об утверждении проекта межевания территории, если образование

испрашиваемого земельного участка предусмотрено указанным проектом; 5) кадастровый номер земельного участка или кадастровые номера земельных участков, из которых в соответствии с проектом межевания территории, со схемой расположения земельного участка или с проектной документацией о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков предусмотрено образование испрашиваемого земельного участка, в случае, если сведения о таких земельных участках внесены в государственный кадастр недвижимости; 6) основание предоставления земельного участка из числа оснований, указанных в таблице «Наименование случаев предварительного согласования предоставления земельного участка» (пункт 13 настоящего Административного регламента); 7) вид права, на котором заявитель желает приобрести земельный участок, если предоставление земельного участка возможно на нескольких видах прав; 8) цель использования земельного участка; 9) реквизиты решения об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд в случае, если земельный участок предоставляется взамен земельного участка, изымаемого для государственных или муниципальных нужд; 10) реквизиты решения об утверждении документа территориального планирования и (или) проекта планировки территории в случае, если земельный участок предоставляется для размещения объектов, предусмотренных указанными документом и (или) проектом; 11) почтовый адрес и (или) адрес электронной почты для связи с заявителем.

Пунктом 22 административного регламента предусмотрены документы, необходимые для предоставления муниципальной услуги, подлежащие представлению заявителем: 1) документы, позволяющие идентифицировать заявителя: - для физических лиц – документ, подтверждающий личность гражданина (паспорт гражданина Российской Федерации) или иной документ, удостоверяющий личность (копия указанного документа заверяется специалистом); - для юридических лиц – документ, удостоверяющий личность представителя юридического лица и документ, подтверждающий его полномочия (копия указанного документа заверяется специалистом); 2) документы, подтверждающие право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов в соответствии с приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 12 января 2015 года №1 «Об утверждении перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов», за исключением документов, которые должны быть представлены в уполномоченный орган в порядке межведомственного информационного взаимодействия»; 3) схема расположения земельного участка в случае, если испрашиваемой земельный участок предстоит образовать, и отсутствует проект межевания территории, в границах которой предстоит образовать такой земельный участок; 4) проектная документация о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков в случае, если подано

заявление о предварительном согласовании предоставления лесного участка; 5) документ, подтверждающий полномочия представителя заявителя, в случае, если с заявлением о предварительном согласовании предоставления земельного участка обращается представитель заявителя; 6) заверенный перевод на русский язык документов о государственной регистрации юридического лица в соответствии с законодательством иностранного государства в случае, если заявителем является иностранное юридическое лицо; 7) подготовленные некоммерческой организацией, созданной гражданами, списки ее членов в случае, если подано заявление о предварительном согласовании предоставления земельного участка или о предоставлении земельного участка в безвозмездное пользование указанной организации для ведения огородничества или садоводства; 8) согласие в письменной форме землепользователей, землевладельцев, арендаторов, залогодержателей земельных участков, из которых при разделе, объединении образуются земельные участки, а также собственников объектов недвижимости, расположенных на данных земельных участках, за исключением случаев образования земельных участков из земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных государственным или муниципальным унитарным предприятиям, государственным или муниципальным учреждениям, либо образования таких земельных участков на основании решения суда; 9) документ, подтверждающий полномочия лица, подписавшего согласие, указанное в подпункте 8 пункта 22 административного регламента.

Каких-либо положений о необходимости указывать объекты недвижимости, расположенные на испрашиваемом земельном участке, приведенные положения административного регламента не содержат.

Отсутствуют такие требования и в перечне документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов, утвержденном приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 12 января 2015 года № 1 в редакции, действующей на момент возникновения спорных правоотношений.

Кроме того, по утверждению Денисовой Н.А. на земельном участке с кадастровым номером [REDACTED] какие-либо строения и сооружения отсутствуют. Однако эти доводы административного истца судами проверены не были.

То обстоятельство, что садоводческое товарищество «[REDACTED]» не оформило прав на общий земельный участок, не может служить препятствием для члена этого объединения в реализации права на получение земельного участка в собственность.

Согласно подпункту 1 пункта 1 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя представления документов и

информации или осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

В соответствии с частью 3 статьи 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, определяются судом в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле. При этом суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия), соответственно принятых или совершенных органами местного самоуправления.

В нарушение названной нормы суд не установил обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, не дал оценки доводам административного истца относительно незаконности действий органа местного самоуправления по истребованию дополнительных документов при рассмотрении вопроса о возможности оказания муниципальной услуги.

Суд апелляционной инстанции в нарушение части 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации не дал оценки законности решения суда первой инстанции по этим основаниям.

Данное обстоятельство свидетельствует о допущенных нарушениях норм материального и процессуального права, повлиявших на исход дела, без исправления которых невозможны эффективное восстановление и защита нарушенных прав и свобод, а также защита охраняемых законом публичных интересов, что в силу статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации является основанием для отмены судебных актов.

Таким образом, обжалуемые судебные акты нельзя признать законными, в связи с чем, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает необходимым данные судебные акты отменить и направить административное дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении административного дела суду следует проверить законность оспариваемого отказа в предоставлении муниципальной услуги с учетом приведенного выше толкования норм материального права и разрешить спор в соответствии с установленными по делу обстоятельствами и требованиями действующего законодательства.

На основании изложенного, руководствуясь положениями части 1 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Адлерского районного суда города Сочи Краснодарского края от 28 июня 2018 года и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 11 октября 2018 года отменить.

Административное дело по административному иску Денисовой Надежды Александровны к администрации Адлерского внутригородского района города Сочи Краснодарского края об оспаривании решения об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка направить на новое рассмотрение в Адлерский районный суд города Сочи Краснодарского края в ином составе судей.

Председательствующий

Судьи