

# **ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## **КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**от 3 июня 2020 г. N 70-КА20-1**

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Абакумовой И.Д. и Нефедова О.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по кассационной жалобе Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ямало-Ненецкому автономному округу на решение Муравленковского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 марта 2019 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 20 июня 2019 г. по административному делу N 2а-141/2019 по административному исковому заявлению управления муниципального имущества администрации города Муравленко по Ямало-Ненецкому автономному округу о признании незаконным решения Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ямало-Ненецкому автономному округу от 2 февраля 2019 г. об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета без одновременной государственной регистрации прав и о возложении на административного ответчика обязанности совершить определенные действия.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Муравленковского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 марта 2019 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 20 июня 2019 г., удовлетворено административное исковое заявление управления муниципального имущества администрации города Муравленко по Ямало-Ненецкому автономному округу (далее также - УМИ администрации города Муравленко) о признании незаконным решения Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ямало-Ненецкому автономному округу (далее также - Управление Росреестра по Ямало-Ненецкому автономному округу), выраженного в Уведомлении от 2 февраля 2019 г. об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета без одновременной государственной регистрации прав (далее также - Решение от 2 февраля 2019 г.). Признано незаконным оспариваемое решение Управления Росреестра по Ямало-Ненецкому автономному округу и на административного ответчика возложена обязанность устранить нарушения прав, свобод и законных интересов УМИ администрации города Муравленко.

Определением судьи суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 6 сентября 2019 г. отказано в передаче кассационной жалобы Управления Росреестра по Ямало-Ненецкому автономному округу для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

В кассационной жалобе, направленной в Верховный Суд Российской Федерации, Управлением Росреестра по Ямало-Ненецкому автономному округу ставится вопрос о ее передаче

для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации на предмет отмены судебных актов ввиду существенного нарушения судами норм процессуального и материального права. В обоснование доводов кассационной жалобы указано, что судами неправильно применены положения земельного законодательства, регулирующие вопросы образования земельных участков, и сделан неправильный вывод о том, что в результате перераспределения земель и земельного участка, находящегося в государственной собственности, и земельного участка, находящегося в частной собственности, возможно образование одного земельного участка.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2019 г. административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации и определением от 18 февраля 2020 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме.

В соответствии с [частью 1 статьи 328](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также - КАС РФ) основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять 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.

Нарушения такого характера были допущены судами первой и апелляционной инстанции.

Как усматривается из материалов дела, УМИ администрации города Муравленко 16 октября 2018 г. обратилось в Росреестр по Ямало-Ненецкому автономному округу с заявлением о государственном кадастровом учете образованного путем перераспределения земельного участка без одновременной регистрации прав, представив в орган регистрации прав необходимый пакет документов, в том числе и межевой план, подготовленный в связи с образованием одного земельного участка с условным номером ЗУ1 площадью 3785 кв. м, образуемого согласно [разделу 3](#) "Сведения об образуемых земельных участках" межевого плана путем перераспределения земель площадью 724 кв. м (кадастровый квартал 89:13:010106) и земельного участка с кадастровым номером 89:13:010106:117 площадью 2509 кв. м, находящегося в государственной собственности, и земельного участка с кадастровым номером 89:13:010106:85 площадью 552 кв. м, находящегося в частной собственности.

Уведомлением Росреестра по Ямало-Ненецкому автономному округу от 2 ноября 2018 г. № КУВД-001/2018-5204502/1 приостановлено осуществление государственного кадастрового учета земельного участка на основании [пункта 7 части 1 статьи 26](#) Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости" (далее также - Федеральный закон № 218-ФЗ), поскольку форма и (или) содержание документа, представленного для осуществления государственного кадастрового учета, не соответствуют требованиям законодательства Российской Федерации. Указано, что представленный для осуществления государственного кадастрового учета межевой план подготовлен в связи с образованием одного земельного участка путем перераспределения земель, и земельного участка, находящегося в государственной собственности, и земельного участка, находящегося в частной собственности, что противоречит положениям [пункта 1 статьи 11.7](#) Земельного кодекса Российской Федерации (далее также - ЗК РФ).

Решением заседания апелляционной комиссии по обжалованию решений о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета или решений о приостановлении государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав, созданной при Управлении Росреестра по Ямало-Ненецкому автономному округу, от 13 декабря 2018 г. отклонено заявление УМИ администрации города Муравленко об обжаловании решения о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета образованного земельного участка.

Уведомлением Росреестра по Ямало-Ненецкому автономному округу от 2 февраля 2019 г. N КУВД-001/2018-5204502/2 УМИ администрации города Муравленко отказано в осуществлении государственного кадастрового учета на основании [статьи 27](#) Федерального закона N 218-ФЗ, поскольку в течение срока приостановления не устранены причины, препятствующие осуществлению государственного кадастрового учета, указанные в уведомлении от 2 ноября 2018 г. N КУВД-001/2018-5204502/1 о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета образованного земельного участка.

Признавая Решение от 2 февраля 2019 г. незаконным суды указали, что исходя из формулировки [статьи 39.28](#) ЗК РФ возможно перераспределение как земель и земельных участков, так и земельных участков между собой. Следовательно, количество земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и (или) в частной собственности, которые полностью должны войти наряду с землями в образуемый земельный участок, действующим законодательством не регламентировано. Также судом было учтено, что образование нового земельного участка производится на основании утвержденной документации по планировке территории для исключения вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы, что соответствует положениям земельного законодательства; площадь земельного участка увеличивается в пределах допустимых размеров, а разрешенное использование всех земельных участков (в том числе и вновь образованного), соответствует территориальному зонированию; образование иного земельного участка будет нарушать утвержденную документацию по планировке территории.

Между тем судами не учтено следующее.

Как следует из [частей 1, 2 и 9](#) Федерального закона N 218-ФЗ в случае установления причин, перечисленных в [части 1 статьи 26](#) названного федерального закона, государственный регистратор принимает решение о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета по общему правилу на срок до устранения причин, послуживших основанием для принятия решения о приостановлении, но не более чем на три месяца, если иное не установлено названной [статьей](#), которое может быть обжаловано в порядке, установленном [статьей 26.1](#) Федерального закона от 24 июля 2007 г. N 221-ФЗ "О кадастровой деятельности".

Неустранение причин, препятствующих осуществлению государственного кадастрового учета, указанных в [статье 26](#) Федерального закона N 218-ФЗ, является основанием в силу [статьи 27](#) этого закона к принятию органом регистрации прав решения об отказе в осуществлении государственного кадастрового учета.

В [пункте 7 части 1 статьи 26](#) Федерального закона N 218-ФЗ одним из оснований для приостановления осуществления государственного кадастрового учета по решению государственного регистратора прав согласно [пункту 7 части 1 статьи 26](#) Федерального закона N 218-ФЗ является несоответствие формы и (или) содержания документа, представленного для осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав, требованиям законодательства Российской Федерации.

К таким документам [пункт 7 части 2 статьи 14](#) Федерального закона N 218-ФЗ относит межевой план, подготовленный в результате проведения кадастровых работ в установленном федеральным законом порядке.

В межевом плане указываются сведения об образуемых земельном участке или земельных участках в случае выполнения кадастровых работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов для представления в орган регистрации прав заявления о государственном кадастровом учете земельного участка или земельных участков ([пункт 1 части 2 статьи 22](#) Федерального закона N 218-ФЗ).

Форма и состав сведений межевого плана, требования к его подготовке, а также требования к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка устанавливаются органом нормативно-правового регулирования ([часть 13 статьи 22](#) Федерального закона N 218-ФЗ).

Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 8 декабря 2015 г. N 921 утверждены [требования](#) к подготовке межевого плана (далее - Требования), согласно [пункту 48](#) которых в [реквизите 3 раздела](#) "Сведения об образуемых земельных участках" последовательно включаются сведения о каждом образуемом в результате перераспределения земельном участке. В [графах 2 и 3 реквизита 3 раздела](#) "Сведения об образуемых земельных участках" указываются сведения об источниках образования земельного участка соответственно: кадастровые номера исходных земельных участков и их площадь, номер кадастрового квартала, в границах которого располагается территория, включаемая в состав таких образуемых земельных участков при образовании земельного участка путем перераспределения земельных участков и земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Также в [реквизите 3 раздела](#) "Сведения об образуемых земельных участках" и на чертеже указываются: обозначение частей исходных земельных участков, включаемых в состав земельных участков, образуемых в результате перераспределения таких земельных участков, либо обозначение территорий, включаемых в состав земельных участков, образуемых в результате перераспределения земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков.

Земельные участки в свою очередь образуются при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из земельных участков, а также из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности ([пункт 1 статьи 11.2 ЗК РФ](#)).

Согласно положениям [абзаца первого пункта 1 статьи 11.7 ЗК РФ](#), при перераспределении нескольких смежных земельных участков образуются несколько других смежных земельных участков и существование таких смежных земельных участков прекращается. Из содержания изложенной [нормы](#) следует, что образование одного земельного участка из двух самостоятельных земельных участков в процедуре перераспределения не допускается.

В то же время при перераспределении земель и земельного участка существование исходного земельного участка прекращается и образуется новый земельный участок ([абзац второй пункт 1 статьи 11.7 ЗК РФ](#)).

[Пунктом 3 названной статьи](#) установлено, что случаи и порядок перераспределения земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой и таких земель и (или) земельных участков и земельных участков, находящихся в частной собственности, предусмотрены [главой V.4 ЗК РФ](#).

Из названной [главы](#) ЗК РФ следует, что ее положения, устанавливая случаи, основания и

порядок перераспределения земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, не исключают возможности осуществления перераспределения земель и земельного участка, находящегося в государственной собственности, и земельного участка, находящегося в частной собственности, в случаях, прямо предусмотренных [статьей 39.28](#) ЗК РФ. Данными положениями не установлено, какое количество земельных участков должно быть образовано после такого перераспределения.

В связи с этим, положения [статьи 11.7](#) и [статьи 39.28](#) ЗК РФ подлежат применению во взаимосвязи, как единый механизм образования земельных участков путем перераспределения земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности. При этом положения [статьи 11.7](#) ЗК РФ носят общий характер.

Поскольку исходя из названных норм земельного законодательства при перераспределении земель и нескольких смежных земельных участков должны быть также образованы несколько других смежных земельных участков, то межевой план должен содержать данные о площади каждого образуемого земельного участка, их условные номера, сведения о землях и частях земельных участков, включаемых в состав образованных путем перераспределения земельных участков, что согласуется, как с положениями Земельного [кодекса](#) Российской Федерации, так и с [пунктом 48](#) Требований.

Кроме того, из межевого плана усматривается, что вид разрешенного использования образуемого земельного участка определен "для размещения домов малоэтажной жилой застройки, в том числе индивидуальной жилой застройки".

В соответствии с [частью 3 статьи 11.7](#) ЗК РФ целевым назначением и разрешенным использованием образуемых земельных участков признаются целевое назначение и разрешенное использование земельных участков, из которых при разделе, объединении, перераспределении или выделе образуются земельные участки, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Между тем, один из исходных земельных участков, участвующих в процедуре перераспределения, находящийся в частной собственности, имеет вид разрешенного использования "<...>".

Таким образом, содержание представленного для осуществления государственного кадастрового учета межевого плана не соответствует требованиям земельного законодательства, предъявляемым к земельным участкам, образуемым путем перераспределения земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, что в силу [пункта 7 части 1 статьи 26](#) и [статьи 27](#) Федерального закона N 218-ФЗ является основанием для отказа в осуществлении государственного кадастрового учета.

Ссылки суда на то, что спорный земельный участок образован на основании постановления администрации города Муравленко от 23 октября 2015 г. N 409 (далее также - постановление N 409), которым утверждена документация по планировке территории микрорайона Молодежный муниципального образования города Муравленко, для исключения вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы ([подпункт 2 пункта 1 статьи 39.28](#) ЗК РФ) не основан на материалах дела. Так, в тексте постановления N 409 не указана цель подготовки документа по планировке территории.

С учетом изложенного Судебная коллегия приходит к выводу, что судами допущены существенные нарушения норм материального права, повлиявшие на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов административного истца, что служит основанием для отмены судебных актов и направления дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении административного дела суду первой инстанции следует учесть изложенное выше и разрешить дело в соответствии с установленными по административному делу обстоятельствами и требованиями закона.

Руководствуясь [статьями 328 - 330](#) Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Муравленковского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 25 марта 2019 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 20 июня 2019 г. по административному делу N 2а-141/2019 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции в ином составе судей.

---