

**Обзор судебной практики
Двадцатого арбитражного апелляционного суда
по рассмотрению споров, связанных
с изменением вида разрешенного использования земельного участка**

***1. Общие положения, касающиеся
изменения вида разрешенного использования земельного участка***

Вид разрешенного использования относится к одной из наиболее важных юридических характеристик земельного участка, с одной стороны, позволяющей совместно с целевой категорией определить правовой режим использования участка, а с другой стороны, влияющей на расчет кадастровой стоимости земельного участка.

На основании п. 14 ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее - Закон № 221-ФЗ) разрешенное использование земельного участка относится к дополнительным сведениям об объекте недвижимости, подлежащим внесению в государственный кадастр недвижимости.

Федеральным законом от 22.07.2010 № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Земельный кодекс РФ включено положение о том, что виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

Приказом Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 утвержден Классификатор видов разрешенного использования земельных участков.

Пунктом 2 статьи 7 ЗК РФ установлено, что земли в Российской Федерации используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Текущий вид разрешенного использования земельного участка обозначается в его кадастровых документах, а также в правоустанавливающих документах

(например, в договоре купли-продажи, договоре аренды, свидетельстве Росреестра о правах на земельный участок).

Если на территории земельного участка утверждены правила землепользования и застройки, то виды разрешенного использования обозначаются в градостроительном регламенте (структурный элемент правил землепользования и застройки), установленном на территорию муниципального образования или на ее часть, в том числе на конкретный земельный участок.

Разрешенное использование земельных участков может быть следующих видов: основные виды разрешенного использования; условно разрешенные виды использования; вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними.

При этом основные и вспомогательные виды разрешенного использования, предусмотренные в градостроительном регламенте, собственник земли может выбирать самостоятельно без дополнительных согласований с властями, а в отношении условно-разрешенных видов использования предусмотрен особый порядок выбора, установленный ст. 39 ГрК РФ.

Если на территории земельного участка правила землепользования и застройки не утверждались, то разрешенное использование участка определяется в соответствии с утверждаемым проектом планировки территории (пп. 5 п. 1 ст. 4 Федерального закона № 191-ФЗ от 29.12.2004 «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – Закон № 191-ФЗ)).

2. Судебная практика

Двадцатого арбитражного апелляционного суда

Изменение вида разрешенного использования земельного участка допускается только в порядке, предусмотренном законом. Заключение дополнительного соглашения к договору аренды земельного участка, которым изменяется вид разрешенного использования в нарушение норм, предусмотренных земельным законодательством для предоставления земельных участков, является нарушением Земельного кодекса РФ и Закона о защите конкуренции (дела № А09-11857/2013, № А09-8291/2014, № А09-5429/2014, № А23-3635/2015).

Суды первой и апелляционной инстанций в рамках рассмотрения иска антимонопольного органа признали дополнительные соглашения к договору аренды земельного участка, предоставленного для эксплуатации объектов инженерной инфраструктуры, которыми целевое назначение земельного участка изменено на использование под «одноквартирные блокированные жилые дома от 1

до 3 этажей (включая мансардный этаж) с придомовыми участками», недействительными как заключенные сторонами в обход процедур, предусмотренных земельным законодательством для предоставления земельных участков для целей строительства объектов недвижимости, в том числе процедуры торгов.

Данные действия ответчиков привели к нарушению ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, в соответствии с которой федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 21.07.2016 по делу № А09-8291/2014 судебные акты судов первой и апелляционной инстанций оставлены без изменения.

Заинтересованным лицом, обладающим правом на оспаривание дополнительного соглашения об изменении вида разрешенного использования земельного участка, заключенного без проведения торгов, не может быть признан потенциальный участник таких торгов (дело № А09-1358/2014).

Предприниматель обратился в суд с иском о признании недействительным дополнительного соглашения к договору аренды земельного участка, находящегося в государственной собственности, ссылаясь на то, что в результате заключения дополнительного соглашения управление предоставило обществу в аренду земельный участок для жилищного строительства без проведения аукциона.

Суд первой инстанции удовлетворил исковые требования, поскольку пришел к выводу о том, что дополнительное соглашение об изменении вида разрешенного использования земельного участка с «объектов капитального строительства и линейных объектов инженерной инфраструктуры» на «многоквартирные жилые дома» по существу направлено на обход процедур, предусмотренных земельным законодательством для предоставления земельных участков для целей строительства объектов недвижимости, в том числе процедуры торгов, в связи с чем в порядке ст. 168 ГК РФ признал его недействительным.

Апелляционный суд признал ошибочным указанный вывод суда первой инстанции, исходя из того, что на момент заключения оспариваемого дополнительного соглашения общество являлось правообладателем (арендатором) земельного участка, а предметом дополнительного соглашения к договору аренды

является лишь изменение вида разрешенного использования земельного участка с «объектов капитального строительства и линейных объектов инженерной инфраструктуры» на «многоквартирные жилые дома».

Таким образом, в данном случае имело место не первичное предоставление земельного участка под строительство, а изменение вида разрешенного использования земельного участка, ранее предоставленного обществу по договору аренды, срок действия которого не истек.

Поскольку закон не обязывает собственника земельного участка, предоставленного в аренду, проводить торги в связи с изменением разрешенного вида использования, предприниматель не мог принимать участие в таких торгах, что отрицает его заинтересованность в оспариваемой сделке.

С учетом изложенного суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, истец не является в соответствии с требованиями абз. 2 п. 2 ст.166 ГК РФ и ст. 4 АПК РФ заинтересованным лицом в оспаривании сделки, поскольку при применении последствий ее недействительности у предпринимателя не может возникнуть право на имущество, являющееся предметом дополнительного соглашения к договору аренды земельного участка, и тем самым непосредственно восстановлены его предполагаемые нарушенные права и законные интересы.

Включение земельного участка сельскохозяйственного назначения в состав населенного пункта подлежит согласованию с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. При отсутствии доказательств такого согласования и других доказательств неправомерного отнесения земельного участка к категории земель сельскохозяйственного назначения действия кадастровой палаты по внесению изменений в государственный кадастр недвижимости относительно категории земельных участков ввиду исправления допущенной технической ошибки являются законными (дело № А23-3025/2013).

Общество обратилось в суд с заявлением к кадастровой палате и просило признать незаконными действия и отменить решения об отказе в учете изменений объекта недвижимости и об исправлении технической ошибки; отменить кадастровые паспорта, категории земель сельскохозяйственного назначения, разрешенный вид использования – для сельскохозяйственного производства, которые выписаны незаконно, без согласия заявителя, против его воли.; обязать кадастровую палату внести ранее существующую запись в государственный кадастр недвижимости категории и вида разрешенного использования земельных участков, принадлежащих обществу, в категорию земель – земли населенных пунктов, разрешенный вид использования – под жилищное строительство.

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований, поскольку пришел к выводу об отсутствии доказательств, подтверждающих нарушение прав истца оспариваемыми действиями.

Апелляционный суд согласился с выводами суда первой инстанции по следующим основаниям.

Судами установлено, что заявителем в орган кадастрового учета были представлены документы: приказ о назначении генерального директора общества, решение районного собрания об утверждении проекта генерального плана сельского поселения в части установления границ населенного пункта, письмо главы администрации, на основании которых были изменены вид разрешенного использования земельных участков на использование «жилищное строительство» и категории земельных участков «земли населенных пунктов». Осуществив изменения в данных кадастрового учета, орган кадастрового учета допустил техническую ошибку. В связи с этим кадастровой палатой были приняты решения об исправлении технической ошибки, в которых указаны правильные значения характеристик земельных участков: категория земель – земли сельскохозяйственного назначения, разрешенное использование – для сельскохозяйственного производства.

На момент внесения изменений доказательства того, что включение спорного земельного участка сельскохозяйственного назначения в состав населенного пункта было согласовано с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, не представлено.

С учетом изложенного апелляционный суд пришел к выводу о том, что при отсутствии доказательств неправомерного отнесения спорного земельного участка к категории земель сельскохозяйственного назначения оспариваемые действия по внесению изменений в государственном кадастре недвижимости относительно категории земельных участков ввиду исправления допущенной технической ошибки являются законными и не нарушают прав и законных интересов заявителя.

Учитывая то, что только утверждением генерального плана поселения (городского округа), отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования, устанавливаются либо изменяются границы населенных пунктов, а заинтересованным лицом не были осуществлены мероприятия по описанию местоположения границ населенного пункта, а как следствие, отсутствие в ГКН текстового и графического материала, категория земель спорных земельных участков правомерно определена как «земли сельскохозяйственного назначения», вид разрешенного использования указанных земельных участков определен «для сельскохозяйственного производства».

Постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 07.10.2014 судебные акты судов первой и апелляционной инстанций оставлены без изменения.

У арендодателя отсутствует обязанность изменять вид разрешенного использования земельного участка по требованию арендатора, в том числе в судебном порядке (дело № А23-4956/2013).

Предприниматель обратился в суд с заявлением к городской управе о признании незаконным отказа в изменении вида разрешенного использования земельного участка.

Требования обоснованы тем, что предпринимателю по договору аренды предоставлен земельный участок с разрешенным использованием – для строительства склада. Предприниматель обратился в управу с заявлением об изменении вида разрешенного использования для целей, не связанных со строительством, - для эксплуатации временного сооружения. Управа отказала в изменении вида разрешенного использования земельного участка.

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований, указав, что изменение вида использования земельного участка предполагает изменение соответствующего договора; предприниматель как арендатор не вправе изменять договор в одностороннем порядке и не может обязать управу, выступающую арендодателем по договору аренды, изменить вид разрешенного использования арендованного земельного участка по своему выбору. Также суд отметил, что Земельным кодексом Российской Федерации установлены различный порядок и процедуры для предоставления в аренду земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для строительства и для целей, не связанных со строительством. Обращение предпринимателя по существу направлено на обход процедур, предусмотренных земельным законодательством для предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством.

Оставляя без изменения решение суда первой инстанции, апелляционный суд исходил из того, что воля арендатора, направленная на использование земельного участка иным образом, нежели установленный в договоре, в том числе и посредством изменения вида разрешенного использования земельного участка, не является абсолютной и не может ущемлять права собственника земельного участка. Иное толкование положений ст. 85 ЗК РФ противоречило бы основным положениям гражданского законодательства о правах собственника и необоснованно ограничивало бы его права.

Обращение предпринимателя с требованием об изменении вида разрешенного использования земельного участка и заключении договора аренды на 49 лет по существу направлено на обход процедур, предусмотренных земельным законодательством для предоставления земельных участков, в том числе, процедуры торгов для ранее сформированных и поставленных на кадастровый учет земельных участков.

Таким образом, отказ в изменении вида разрешенного использования земельного участка является правомерным и соответствующим действующему законодательству.

Невнесение в государственный кадастр недвижимости в спорный период сведений об изменении вида разрешенного использования земельного участка, не свидетельствует о том, что фактически измененный вид разрешенного использования не был установлен в этом периоде (дело № А23-5272/2013).

Городская управа обратилась в суд с иском к предпринимателю о взыскании задолженности по договору аренды земельного участка и процентов за пользование чужими денежными средствами.

Предприниматель обратился со встречным иском к управе о понуждении произвести перерасчет арендной платы по договору исходя из кадастровой стоимости земельного участка и разрешенного использования, а также с учетом Правил определения размера арендной платы, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 № 582.

Решением суда первой инстанции в удовлетворении исковых требований управы отказано; встречные исковые требования удовлетворены частично.

Суд апелляционной инстанции оставил без изменения решение суда первой инстанции.

Отклоняя довод жалобы управы о том, что кадастровая стоимость земельного участка должна быть изменена с учетом вида разрешенного использования только после внесения соответствующих изменений в сведения государственного кадастра недвижимости, и что судом первой инстанции не определена точная дата внесения изменений в сведения государственного кадастра недвижимости в отношении земельного участка в части вида разрешенного использования, апелляционный суд руководствуясь правовой позицией, изложенной в постановлении Президиума ВАС РФ от 28.10.2010 № 5743/10, указал, что вид разрешенного использования земельного участка отображается в сведениях государственного земельного кадастра, а не устанавливается этим документом.

То обстоятельство, что в государственный кадастр в спорный период не были внесены сведения об изменении вида разрешенного использования земельного участка, не свидетельствует о том, что фактически измененный вид разрешенного использования не был установлен в этом периоде.

Решение органа кадастрового учета об отказе в учете изменений характеристик земельного участка, принятое без направления соответствующего запроса в орган местной власти для подтверждения фактического вида разрешенного использования данного участка, не влечет за собой нарушения прав заявителя, если на дату обращения с заявлением об учете указанных изменений муниципальным органом власти каких-либо решений по данному вопросу не принималось (дело № А68-12365/2013).

Предприниматель обратился в суд с заявлением к органу кадастрового учета о признании незаконным решения об отказе в учете изменений объекта недвижимости и об обязанности внести в ГКН сведения об изменении целевого назначения земельного участка.

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований.

Апелляционный суд согласился с выводами суда первой инстанции, указав следующее.

Постановлением главы администрации заявителю разрешено строительство на принадлежащем ему земельном участке временного нестационарного торгового объекта.

Однако ненормативный правовой акт об изменении вида разрешенного использования земельного участка, принадлежащего предпринимателю, органом местного самоуправления не принимался, в связи с этим необходимость направления органом кадастрового учета запроса для подтверждения фактического вида разрешенного использования данного участка на основании п. 9 ч. 1 ст. 22 Закона о кадастре отсутствовала.

Таким образом, судами установлен факт ненарушения прав и законных интересов заявителя оспариваемым ненормативным правовым актом, что является самостоятельным основанием для отказа в удовлетворении требований о признании недействительным данного акта.

Постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 24.03.2015 судебные акты судов первой и апелляционной инстанций оставлены без изменения.

Отсутствие подписанного сторонами соглашения к договору об изменении вида разрешенного использования не влияет на исчисление размера арендной платы исходя из того вида разрешенного использования, который указан в государственном кадастре недвижимости (дело № А62-5159/2013).

Департамент обратился в суд с иском к предпринимателю о взыскании задолженности по договору аренды земельного участка.

Суд первой инстанции удовлетворил исковые требования частично, не согласившись с доводами истца о необходимости применения к расчету арендной платы ставки в размере 3,255 % от удельного показателя кадастровой стоимости,

указав на недоказанность департаментом факта использования земельного участка для осуществления коммерческой деятельности после истечения нормативного срока строительства; указал, что в связи с изменением вида разрешенного использования земельного участка, для которого установлен иной удельный показатель кадастровой стоимости, ставка арендной платы должна применяться к расчету задолженности с момента внесения соответствующих сведений в государственный кадастр недвижимости.

Апелляционный суд оставил решение суда первой инстанции без изменения.

Отклоняя довод департамента о том, что новый удельный показатель кадастровой стоимости земельного участка может быть применен к расчету арендной платы не ранее момента получения предпринимателем проекта дополнительного соглашения к договору аренды, а не с даты внесения в государственный кадастр недвижимости сведений об изменении вида разрешенного использования земельного участка, апелляционный суд указал, что отсутствие подписанного сторонами соглашения к договору об изменении вида разрешенного использования не влияет на исчисление размера арендной платы исходя из того вида разрешенного использования, который указан в государственном кадастре недвижимости. Иной подход противоречил бы принципам экономической обоснованности и предсказуемости арендной платы.

Доказательств возможности использования земельного участка не в соответствии с тем разрешенным использованием земельного участка, кадастровый учет которого осуществлен, департаментом также не представлено.

Заключение дополнительных соглашений к договорам аренды земельных участков об изменении вида разрешенного использования с «организация строительной площадки» (в зоне жилых многоквартирных многоэтажных домов) на «жилищное строительство» направлено на приведение сведений о разрешенном использовании земельных участков в соответствие с требованиями градостроительного регламента и не нарушает ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции (дело № А09-10492/2014).

Общество обратилось в суд с заявлением о признании недействительным решения антимонопольного органа.

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявления, указав, что изменение предусмотренных договорами аренды вида разрешенного использования спорных земельных участков с «организация строительной площадки» на «многоквартирные многоэтажные жилые дома от 4 до 17 этажей» без соблюдения требований ч. 2 ст. 30.1 ЗК РФ, предусматривающей проведение аукциона, противоречит действующему законодательству, в связи с чем оспариваемое решение управления ФАС является законным и обоснованным.

Апелляционный суд удовлетворил заявленные требования исходя из следующего.

Первоначально спорные земельные участки были предоставлены обществу именно для организации строительных площадок в зоне жилых многоквартирных многоэтажных домов, поэтому заключение дополнительных соглашений к договорам аренды земельных участков между управлением и обществом, которому права на спорные земельные участки перешли на основании самостоятельных гражданско-правовых сделок, направлено на приведение сведений о разрешенном использовании указанных участков в соответствие с требованиями градостроительного регламента.

Судом апелляционной инстанции также учтено, что данные земельные участки непосредственно граничат с земельным участком, также находящимся в аренде у общества, расположенным в зоне Ж-1 и имеющим вид разрешенного использования – для строительства многоквартирного многоэтажного жилого дома.

Постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 10.08.2015 постановление апелляционного суда оставлено без изменения.

Регистрация права собственности на квартиры в многоквартирном доме не означает, что земельный участок, предоставленный и сформированный для целей строительства, после завершения строительства и прекращения договора аренды автоматически считается сформированным для целей эксплуатации жилого дома и переходит в общую долевую собственность собственников дома (дела № А09-10993/2014, № А09-10994/2014, № А09-10996/2014).

Управление имущественных и земельных отношений обратилось в суд с иском к Управлению Росреестра о признании незаконным отказа в государственной регистрации и возложении на ответчика обязанности устранить допущенные нарушения путем осуществления действий по государственной регистрации прекращения права собственности муниципального образования на земельный участок, ссылаясь на то, что спорный земельный участок с момента регистрации права собственности на квартиры в доме в силу закона перешел в общую долевую собственность лиц, за которыми зарегистрировано право собственности, следовательно, право собственности муниципального образования утрачено.

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении иска.

Апелляционный суд поддержал выводы суда первой инстанции по следующим основаниям.

Судом установлено, что земельный участок сформирован для строительства жилого дома, в размерах и границах, необходимых для строительства и с соответствующим видом разрешенного использования.

То обстоятельство, что за собственниками зарегистрировано права собственности на квартиры не означает, что земельный участок, предоставленный и сформированный для целей строительства, после завершения этого строительства и прекращения договора аренды для целей строительства, автоматически считается сформированным для целей эксплуатации жилого дома и переходит в общую долевую собственность собственников дома.

Иной подход повлечет возможность передачи в собственность земельного участка, превышающего площадь, необходимую для использования и эксплуатации многоквартирного жилого дома, определенную по правилам земельного и градостроительного законодательства.

Ввиду отсутствия доказательств, бесспорно свидетельствующих о формировании земельного участка для целей использования жилого дома, суды пришли к выводу о том, что право общей долевой собственности на спорный земельный участок у собственников помещений не возникло, следовательно, право собственности муниципального образования не прекратилось, в связи с чем отказ регистрирующего органа в государственной регистрации прекращения прав собственности является правомерным.

Определение органом местного самоуправления вида разрешенного использования вновь образованного земельного участка не свидетельствует об изменении вида разрешенного использования того земельного участка, из которого сформирован новый участок, и не является основанием для внесения соответствующих изменений в государственный кадастр недвижимости (дело № А23-816/2014).

Общество обратилось в суд с иском к управлению о понуждении внести изменения в сведения государственного кадастра недвижимости в части изменения вида разрешенного использования земельного участка с «под физкультурно-оздоровительным комплексом в стадии незавершенного строительства» на «для строительства апартаментов» согласно распоряжению городской управы, на основании которого был изменен вид разрешенного использования этого земельного участка, ссылаясь на то, что ответчик, являясь управомоченным собственником данного земельного участка, уклоняется от направления в орган государственного кадастрового учета указанного распоряжения.

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований, указав на несоблюдение процедуры рассмотрения вопроса об изменении вида разрешенного использования земельного участка и на недоказанность принятия уполномоченным органом решения об изменении вида разрешенного использования земельного участка.

Апелляционный суд оставил без изменения решение суда первой инстанции.

Изучив содержание распоряжения, на которое ссылается заявитель, суды пришли к выводу о том, что вид разрешенного использования не изменялся, а определялся органом местного самоуправления при формировании земельного участка: образовался новый земельный участок, которому уполномоченным органом определен вид разрешенного использования для строительства апартаментов; в состав него входит спорный земельный участок (предоставленный для использования под физкультурно-оздоровительным комплексом в стадии незавершенного строительства) и земельный участок, собственником которых является городская управа.

Орган кадастрового учета, не внося изменений в государственный кадастр недвижимости о переводе сельскохозяйственных земельных участков (указанных ранее в ГКН как «временные») в состав земель лесного фонда и не присвоив им статус «учтенные», неправоммерно аннулировал в ГКН сведения об этих земельных участках, которые в силу ч. 4 ст. 24 Закона о кадастре (в ред. Федерального закона от 08.12.2011) не подлежали снятию с кадастрового учета как земли лесного фонда. Такие действия уполномоченного органа нарушают законные интересы Российской Федерации и ведут к неэффективному расходованию бюджетных средств на повторные кадастровые работы и к замедлению процесса кадастрирования земель лесного фонда (дело № А54-1411/2014).

Прокурор обратился в суд к органу кадастрового учета с заявлением о признании недействительными решений об аннулировании сведений о земельных участках.

Суд первой инстанции удовлетворил заявленные требования и обязал уполномоченный орган восстановить вышеуказанные сведения.

Апелляционный суд оставил без изменения решение суда первой инстанции.

Судами установлено, что в 2008 году на основании заявлений лесничеств спорные земельные участки поставлены на кадастровый учет с присвоением статуса «временных». В 2011 году органом кадастрового учета от органа местного самоуправления получены в порядке информационного обмена распоряжения губернатора, в соответствии с которыми эти земельные участки переведены из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель лесного фонда.

Таким образом, на основании ч. 3 ст.16 и ч. 2 ст. 17 Закона о кадастре орган кадастрового учета обязан был в 2011 году осуществить кадастровый учет изменений категории указанных земельных участков на основании представленных распоряжений и присвоить им в силу положений ч.1 ст. 8 ЛК РФ статус «учтенные».

Вместе с тем, ответчик, будучи осведомленным об изменении категории спорных земельных участков с земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель лесного фонда, не внес соответствующих изменений в государственный кадастр недвижимости.

Действующая на момент вынесения оспариваемых решений в 2012 году часть 4 статьи 24 Закона о кадастре в редакции Федерального закона от 08.12.2011, предусматривала исключение для снятия с государственного кадастрового учета земельных участков со статусом «временный» для случаев, если право собственности на данные объекты недвижимости считается возникшим в силу федерального закона вне зависимости от момента государственной регистрации этого права в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Следовательно, спорные земельные участки (с 2011 года относящиеся к землям лесного фонда и в силу ч. 1 ст. 8 ЛК РФ являющиеся федеральной собственностью) не подлежали снятию с кадастрового учета, право собственности, на которые считается возникшим в силу закона, вне зависимости регистрации прав в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

С учетом изложенного суды признали решения органа кадастрового учета недействительными, нарушающими законные интересы Российской Федерации, поскольку они ведут к неэффективному расходованию бюджетных средств на повторные кадастровые работы и замедлению процесса кадастрирования земель лесного фонда.

При этом восстановление в государственном кадастре недвижимости сведений о земельном участке (записи о существовании этого участка) нормам Закона о кадастре не противоречит, в связи с чем суд обязал ответчика восстановить неправомерно исключенные из него сведения о спорных земельных участках, а не вносить новые сведения.

Требования о внесении администрацией изменений в акт выбора и схему расположения земельного участка в части вида разрешенного использования земельного участка со «строительство производственной базы» на «проектные организации научно-исследовательские институты, конструкторские бюро, не требующие санитарно-защитных зон» на стадии завершения процедуры выбора земельного участка направлены на обход установленных земельным законодательством процедур предоставления земельного участка и с учетом указанной самим заявителем цели его использования – для строительства производственной базы (дело № А54-1746/2015).

Общество обратилось в суд с заявлением к администрации о признании незаконным бездействия, вызвавшегося в непринятии мер по заявлению

общества, обязанности устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя следующим образом:

– вынести постановление об изменении вида разрешенного использования земельного участка со «строительство складских помещений» на предусмотренный градостроительным регламентом вид разрешенного использования для территориальной зоны Д2 «проектные организации, научно-исследовательские институты, конструкторское бюро, не требующие санитарно-защитных зон»;

– осуществить перераспределение земельного участка и земель таким образом, чтобы общество объективно могло реализовать свое право на предоставление земельного участка в аренду для строительства;

– с учетом изменения вида разрешенного использования земельного участка внести изменения в акт о выборе земельного участка для строительства в части вида разрешенного использования земельного участка со «строительство производственной базы» на предусмотренный градостроительным регламентом вид разрешенного использования для территориальной зоны Д2 «проектные организации научно-исследовательские институты, конструкторские бюро, не требующие санитарно-защитных зон»;

– с учетом перераспределения земельного участка и земель внести изменения в схему расположения земельного участка на кадастровом плане соответствующей территории.

Решением суда первой инстанции в удовлетворении заявленных требований отказано с указанием на невозможность формирования земельного участка для строительства в границах различных территориальных зон и с разным разрешенным использованием.

Апелляционный суд согласился с выводами суда первой инстанции.

Судами установлено, что испрашиваемый участок оказался расположенным в двух территориальных зонах: Д2 (зона многофункционального делового, общественного и коммерческого назначения (минимальная площадь земельного участка в указанной зоне составляет 1 500 кв. метров) и зоне РЗ (зона городских парков, скверов, бульваров, в которой строительство запрещено). Кроме того, часть определенного на схеме земельного участка вошла в ранее сформированный и постановленный на кадастровый учет земельный участок, который является ранее учтенным, поскольку поставлен на кадастровый учет до введения в действие Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» от 24.07.2007 № 221-ФЗ.

В силу статей 11.2, 11.4, 11.5, 11.6, 11.7 ЗК РФ образование из сформированного земельного участка иных земельных участков возможно только путем раздела, объединения, перераспределения земельных участков или выдела земельного участка, но не путем формирования нового земельного участка.

При таких обстоятельствах администрация не вправе была утверждать схему границ испрашиваемого участка, поскольку в данных границах земельный участок не мог быть поставлен на кадастровый учет и стать предметом договора аренды.

При этом апелляционным судом не принята позиция заявителя о необходимости исправления допущенных администрацией нарушений путем избранного им способа защиты по следующим основаниям.

Столкнувшись с невозможностью постановки земельного участка на кадастровый учет, общество, не обжалуя действий администрации и правительства по утверждению схемы расположения и акта выбора, обратилось в суд с заявлением о признании незаконными действий кадастровой палаты. При таких обстоятельствах его позиция фактически сводится к понуждению администрации предложить варианты выбора земельного участка на стадии, когда процедура выбора завершена. В такой ситуации предлагать иные варианты выбора администрация не вправе. Иной подход повлечет обход установленных действующим в настоящее время земельным законодательством процедур предоставления земельного участка (глава V.1 ЗК РФ). Тем более что при обращении в администрацию заявитель сам указал цель использования земельного участка исходя из предполагаемой строительной деятельности на нем (строительство производственной базы).

Постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 19.02.2016 судебные акты судов первой и апелляционной инстанций оставлены без изменения.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, государственные и муниципальные предприятия уполномочены выбирать любой из предусмотренных градостроительным зонированием видов разрешенного использования самостоятельно без дополнительных разрешений и процедур согласования, что также распространяется и на земельные участки, находящиеся на праве постоянного (бессрочного) пользования (дело № А54-4809/2015).

Федеральное казенное учреждение обратилось в суд к органу кадастрового учета с требованием о признании недействительными решений кадастровой палаты о приостановлении осуществления кадастрового учета решение кадастровой палаты и об отказе в учете изменений объекта недвижимости; обязанности устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя путем осуществления кадастрового учета изменений земельного участка в связи с изменением вида разрешенного использования земельного участка на вид разрешенного использования: «административно-хозяйственные, деловые, общественные учреждения и организации городского и внегородского значения».

Суд первой инстанции, выводы которого поддержал суд апелляционной инстанции, удовлетворил заявленные требования, исходя из следующего.

Вопрос о согласовании выбора разрешенного использования органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, государственными и муниципальными предприятиями в настоящее время законодательством не урегулирован, в связи с чем до установления нормативно-правовыми актами порядка выбора вида разрешенного использования в отношении земельных участков, используемых данными органами власти и организациями, указанные правообладатели уполномочены выбирать любой из предусмотренных градостроительным зонированием видов разрешенного использования самостоятельно без дополнительных разрешений и процедур согласования, что также распространяется и на земельные участки, находящиеся на праве постоянного (бессрочного) пользования.

С учетом изложенного суды признали решения кадастровой палаты о приостановлении осуществления кадастрового учета и об отказе в учете изменений объекта недвижимости (с указанием кадастровой палаты на необходимость представления решения уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере управления имуществом Российской Федерации об изменении вида разрешенного использования) недействительными.

Изменение разрешенного использования земельного участка с использованием процедуры кадастрового учета изменений этого объекта недвижимости возможно только при условии уже состоявшегося изменения его фактического использования с соблюдением установленных требований (дело № А62-3359/2015).

Организация обратилась в суд с иском органу кадастрового учета о признании недействительным решения об отказе в учете изменений относительно вида разрешенного использования земельного участка на другой, предусмотренный для указанной зоны (с «для целей, не связанных со строительством, – благоустройства, размещения автопарковки и мусорных контейнеров» на «для размещения объектов некоммерческой организации, связанных с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду»). Истец ссылался на то, что в данном случае изменить фактическое использование земельного участка предварительно, до изменения вида его разрешенного использования в кадастре, (путем установки некапитальных объектов) не представляется возможным под угрозой административного наказания.

Решением суд первой инстанции в удовлетворении заявленных требований отказано.

Соглашаясь с выводами суда первой инстанции, апелляционный суд руководствовался следующим.

Принятие органом кадастрового учета решения об изменении вида разрешенного использования земельного участка предполагает, что фактическое использование земельного участка изменилось, соответствует заявленному виду разрешенного использования, а также требованиям градостроительного и земельного законодательства.

Таким образом, первичным является фактическое избрание собственником вида использования земельного участка в соответствии с градостроительным регламентом, а затем впоследствии внесение соответствующих изменений в кадастр. Внесение изменений в государственный кадастровый учет в соответствии с фактическим использованием земельного участка позволяет определить органу кадастрового учета необходимый пакет документов (в том числе, при размещении объекта капитального строительства – градостроительный план земельного участка) для принятия решения об изменении учетных данных, в том числе с соблюдением требований ограниченного использования земельного участка в связи с нахождением в охранной зоне (сведения о нахождении спорного земельного участка в охранной зоне в связи с нахождением в историческом центре города содержатся в кадастровом учете).

Доказательств того, что фактическое использование спорного земельного участка изменено собственником и вид разрешенного использования земельного участка, внесенный в кадастровый учет, не соответствует фактическому использованию такого участка, заявителем не представлены.

С учетом изложенного суд пришли к выводу о том, что оспариваемое решение органа кадастрового учета об отказе в учете изменений соответствует действующему законодательству и не нарушает права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для иных целей только после перевода этих земель или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию в установленном законом порядке (дела № А68-10209/2015, № А68-5893/2013).

Общество обратилось в суд с заявлением к администрации, отделу имущественных и земельных отношений о признании недействительным постановления о признании утратившим силу постановления администрации «Об изменении вида разрешенного использования земельных участков»; признании незаконным и отмене предписания отдела об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства.

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований, установив отсутствие у администрации полномочий для принятия оспариваемого постановления об изменении разрешенного использования земельный участков и приняв во внимание, что такое изменение повлечет вывод спорных участков из-под правового режима, установленного в отношении сельскохозяйственных угодий.

Апелляционный суд поддержал позицию суда первой инстанции, указав следующее.

Заявитель к субъектам, которым спорные земельные участки могут предоставляться для дачного строительства, не относится. Следовательно, в спорном случае изменение вида разрешенного использования испрашиваемого земельного участка («для сельскохозяйственного использования») на вид разрешенного использования «для дачного строительства» приведет к тому, что указанный земельный участок необходимо будет вывести из-под режима специального правового регулирования, установленного в отношении оборота сельскохозяйственных угодий.

Однако до перевода земель в другую категорию в действующем законодательстве отсутствуют основания для изменения вида разрешенного использования земель сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, а также земельных участков сельскохозяйственного назначения, предоставленных для ведения садоводства, огородничества и дачного строительства, крестьянского (фермерского) хозяйства и личного подсобного хозяйства гражданам и их объединениям.

Администрация, установив, что постановление об изменении вида разрешенного использования земельных участков противоречит действующему законодательству, приняла оспариваемое постановление в соответствии с требованиями ст. 48 Закона № 131-ФЗ.

Постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 26.08.2016 по делу № А68-10209/2015 судебные акты судов первой и апелляционной инстанций оставлены без изменения.

Изменению вида разрешенного использования земельного участка с «для эксплуатации жилого дома» на «объекты организации розничной торговли» по заявлению собственника земельного участка должен предшествовать перевод жилого помещения, принадлежащего данному лицу и расположенного на данном участке, в нежилое. При этом собственник в силу п. 2 ст. 7 ЗК РФ вправе изменить вид разрешенного использования на иной, предусмотренный градостроительным регламентом, самостоятельно путем обращения в орган кадастрового учета без дополнительных разрешений и согласований (дело № А68-8524/2014).

Предприниматель обратился в суд с заявлением к администрации о признании требований о необходимости представить в управление градостроительства и архитектуры администрации проектную (предпроектную) документацию для подготовки презентационных материалов и совершения согласительных процедур в градостроительно-земельном совете, а также об обязанности издать соответствующее распоряжение о смене вида разрешенного использования для земельного участка и для объекта капитального строительства с «для эксплуатации индивидуального жилого дома с надворными постройками» и «жилой дом» соответственно на «объекты организации розничной торговли продовольственными и непродовольственными группами товаров».

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований, исходя из отсутствия в Правилах землепользования и застройки муниципального образования, Градостроительном кодексе РФ, норм, регламентирующих процедуру изменения вида разрешенного использования земельного участка, требований о предоставлении тех документов, на которые указала администрация в оспариваемом письме. Суд указал, что присвоение земельному участку вида разрешенного использования должно соотноситься с функциональным назначением, т.е. разрешенным использованием расположенного на данном участке объекта недвижимости. Соответственно, изменению вида разрешенного использования земельного участка должен предшествовать перевод жилого помещения (дома), принадлежащего данному лицу и расположенного на данном участке, в нежилое. С учетом изложенного суд первой инстанции счел оспариваемое письмо не нарушающим права и законные интересы предпринимателя.

Суд апелляционной инстанции, изменяя решение суда и признавая отказ незаконным, исходил из того, что истребование документов, не предусмотренных Градостроительным кодексом РФ и Правилами землепользования и застройки города, нарушает права и законные интересы предпринимателя, заявление которого должно быть рассмотрено по установленной процедуре. Вместе с тем, поскольку результат рассмотрения предпринимателем не получен, апелляционная коллегия пришла к выводу об отсутствии оснований обязывать администрацию изменить вид разрешенного использования земельного участка на испрашиваемый заявителем.

Суд округа отменил постановление суда апелляционной инстанции и оставил в силе решение суда первой инстанции по следующим основаниям.

Правовой режим земельного участка предпринимателя на момент его обращения в администрацию определялся назначением размещенного на нем объекта – жилого дома, и при изменении правового режима использования самого объекта недвижимости – перевода жилого помещения в нежилое у его

собственника возникнет право привести в соответствие фигурирующий в кадастровом учете вид разрешенного использования фактическому.

До момента нахождения указанного объекта на земельном участке он не является свободным от застройки, поэтому вне учета целевого назначения находящегося на нем объекта недвижимости вид разрешенного использования, даже в пределах основных видов разрешенного использования, определенных градостроительным регламентом, изменен быть не может. Указанным образом в этих случаях проявляет себя принцип единства правовой судьбы земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимости (подпункт 5 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации).

При этом, поскольку предприниматель является собственником земельного участка, в силу п. 2 ст. 7 ЗК РФ он вправе изменить вид разрешенного использования на иной, предусмотренный градостроительным регламентом, самостоятельно, путем обращения в орган кадастрового учета, без чьих-либо разрешений и согласований.

Несмотря на то, что администрация, не уполномоченная в данном случае согласовывать вид разрешенного использования заявителю (поскольку он, как собственник, вправе это сделать самостоятельно), направила ему оспариваемое письмо, где потребовала представления документов, не предусмотренных земельным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности (поскольку изменение вида разрешенного использования относится не к вопросам благоустройства), это требование никак не повлияло на права и законные интересы обратившегося лица – у администрации отсутствовало право и обязанность согласовывать изменение вида разрешенного использования и рассматривать заявление предпринимателя, в ином, кроме как в предусмотренном Федеральным законом от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», порядке.

Постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 06.08.2015 отменено постановление апелляционного суда и оставлено в силе решение суда первой инстанции.

Объект недвижимого имущества, построенный на землях лесного фонда, является самовольной постройкой, поскольку разрешенное использование земель лесного фонда не допускает строительства объектов капитального характера (дело № А68-3978/2015).

Рассмотрев иски требования министерства о признании самовольными постройками объектов недвижимого имущества (кафе, банкетного зала, домиков для отдыха), о расторжении договора аренды лесного участка, об обязанности освободить лесной участок путем сноса (демонтажа) от расположенных на нем объектов капитального строительства, построенных в нарушение условий целевого

использования лесного участка, проекта освоения лесов и норм лесного законодательства, суды удовлетворили заявленные требования ввиду следующего.

Судами установлено, что по договору аренды обществу передан участок лесного фонда для культурно-оздоровительных целей. После расторжения указанного договора между сторонами заключен новый договор аренды того же лесного участка для осуществления рекреационной деятельности.

Если на участках лесного фонда предусматривается строительство капитального типа, то для этого требуется предварительное изъятие (перевод) участков из состава лесного фонда по правилам лесного и земельного законодательства, поскольку такое пользование (и владение) к лесным относиться не будет.

Аналогичные положения содержатся и в Правилах использования лесов для осуществления рекреационной деятельности, утвержденных приказом Рослесхоза от 21.02.2012 № 62 (действуют с 22.04.2012).

В нарушение вышеприведенных норм и условий договора обществом на лесном участке, переданном в аренду для осуществления рекреационной деятельности, были созданы объекты капитального строительства, что прямо противоречит виду разрешенного использования этого участка.

Земельный участок лесного фонда в силу прямого указания закона не допускает размещение на нем объектов капитального строительства.

В утвержденном распоряжении Правительства Российской Федерации от 27.05.2013 № 849-р Перечне (в котором конкретизированы объекты, которые не связаны с созданием лесной инфраструктуры, а также в каких лесах с учетом их целевого назначения они могут быть расположены) также отсутствует положение о возможности размещения в защитных лесах объектов капитального строительства (кафе, банкетного зала, домиков для отдыха и проживания).

В том случае, если на лесном участке, предназначенном для осуществления рекреационной деятельности, осуществлено строительство капитального объекта, относящегося к недвижимому имуществу, возведение которого не соответствует цели использования лесного участка и не предусмотрено планом освоения лесов, то такой объект является самовольной постройкой.

Наличие у общества разрешительной документации не имеет определяющего значения с учетом установленного факта размещения объектов капитального строительства в нарушение разрешенного использования и целевого назначения земельного участка.

Постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 07.06.2016 судебные акты судов первой и апелляционной инстанций оставлены без изменения (определением Верховного Суда Российской Федерации от 25.08.2016 отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения Судебной коллегией по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации).