



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 18-КАД20-10-К4

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

12 августа 2020 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Абакумовой И.Д.,
судей Николаевой О.В. и Нефедова О.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело № 2а-3608/2019 по административному исковому заявлению Гасанова Руслана Гамид оглы к департаменту архитектуры и градостроительства администрации муниципального образования город Краснодар об оспаривании решения об отказе в выдаче разрешения на строительство

по кассационной жалобе Гасанова Руслана Гамид оглы на апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 15 августа 2019 г. и кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 21 января 2020 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., объяснения представителя Гасанова Р.Г. по доверенности Макарова В.А., поддержавшего доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Гасанов Р.Г. обратился в Ленинский районный суд г. Краснодара с административным исковым заявлением к департаменту архитектуры и градостроительства администрации муниципального образования город Краснодар (далее – Департамент) об оспаривании решения об отказе в выдаче разрешения на строительство, оформленного письмом от 29 января 2019 г. № 29/725-1.

Решением Ленинского районного суда г. Краснодара от 1 апреля 2019 г. административные иски Гасанова Р.Г. удовлетворены: оспариваемое решение признано незаконным, на Департамент возложена обязанность выдать разрешение на строительство на земельном участке с кадастровым номером [REDACTED], расположенном по адресу: г. [REDACTED], в соответствии с представленным проектом.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 15 августа 2019 г., оставленным без изменения кассационным определением Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 21 января 2020 г., решение Ленинского районного суда г. Краснодара от 1 апреля 2019 г. отменено, по делу принято новое решение, которым в удовлетворении административного искового заявления Гасанову Р.Г. отказано.

В кассационной жалобе Гасанов Р.Г. ставит вопрос о ее передаче для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации на предмет отмены состоявшихся по делу судебных актов как принятых судом с нарушениями норм материального и норм процессуального права.

По результатам изучения доводов кассационной жалобы 8 июня 2020 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 7 июля 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 со статьей 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке 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.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы и возражений на нее, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами апелляционной и кассационной инстанций при рассмотрении настоящего дела допущены такого рода нарушения.

Как усматривается из материалов административного дела, Гасанову Р.Г. на основании договора аренды, заключенного с администрацией муниципального образования город Краснодар 21 апреля 2015 г., права по которому переуступлены по договору

от 29 декабря 2015 г., предоставлен земельный участок с кадастровым номером [REDACTED], расположенный в Западном внутригородском округе г. Краснодара, для строительства административно-офисного здания.

Приказом Департамента от 20 февраля 2016 г. № 236-ГП утвержден градостроительный план земельного участка (далее также – ГПЗУ). Согласно градостроительному плану земельный участок расположен в территориальной зоне застройки многоэтажными жилыми домами (Ж.2), градостроительный регламент которой к основным видам разрешенного использования относит в том числе административные и офисные здания. На чертеже ГПЗУ отмечено место допустимого размещения здания. Кроме того, на чертеже и в разделе 2.2.4 ГПЗУ указано, что в соответствии с генеральным планом муниципального образования город Краснодар, утвержденным решением городской Думы Краснодара от 26 января 2012 г. № 25 (далее – Генплан города Краснодара), земельный участок расположен в зоне транспортной инфраструктуры и в зоне объектов коммунального назначения.

После оформления проектной документации Гасанов Р.Г. обратился в Департамент с заявлением о предоставлении разрешения на строительство двухэтажного административно-офисного здания. Письмом от 29 января 2019 г. № 29/725-1 в выдаче разрешения отказано на основании части 5 статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ) в связи с тем, что в соответствии с картой (схемой) функционального зонирования Генплана города Краснодара земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] частично расположен в общественно-деловой зоне (зона объектов коммунального назначения) и в зоне транспортной инфраструктуры с территорией регулируемой застройки (граница залегания грунтовых вод до глубины 3 м, граница территории микросейсмике 8 баллов).

Считая отказ в выдаче разрешения на строительство незаконным, ограничивающим его право на пользование земельным участком в соответствии с договором аренды, Гасанов Р.Г. обратился с указанным административным иском в суд.

Удовлетворяя административное исковое заявление, суд первой инстанции исходил из того, что утверждение в документах территориального планирования границ функциональных зон не влечет за собой изменение правового режима земель в границах указанных зон; ссылка в обоснование отказа в выдаче разрешения на строительство на принадлежность земельного участка частично к зоне инженерной инфраструктуры противоречит его правовому режиму, определенному Правилами землепользования и застройки на территории муниципального образования город Краснодар, утвержденными решением городской Думы Краснодара от 30 января 2007 г. № 19 (далее – Правила землепользования и застройки), и целевому назначению, которое определено условиями предоставления участка в аренду.

Отменяя решение Ленинского районного суда г. Краснодара, судебная коллегия по административным делам Краснодарского краевого суда, с

выводами которой согласился кассационный суд общей юрисдикции, ссылаясь на пункт 8 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) и непредоставление административным истцом доказательств обращения в установленном порядке с заявлением о внесении изменений в Генплан города Краснодара, оспаривания в судебном порядке его положений либо признания их недействующими в отношении используемого Гасановым Р.Г. земельного участка, не согласилась с выводом суда первой инстанции об отсутствии в отношении этого участка ограничений для строительства. При этом суды исходили из того, что по Генплану города Краснодара земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] расположен в общественно-деловой зоне и в зоне транспортной инфраструктуры с территорией регулируемой застройки, и пришли к выводам, что отказ в выдаче административному истцу разрешения на строительство на указанном земельном участке административно-офисного здания основан на требованиях градостроительного законодательства.

Вместе с тем судами апелляционной и кассационной инстанций не учтено следующее.

Деятельность органов исполнительной власти основана на принципе законности. Следовательно, при принятии решения о выдаче разрешения на строительство либо об отказе в его выдаче уполномоченный орган должен действовать строго в соответствии с установленной нормативными правовыми актами процедурой в пределах своих полномочий. Выдача разрешения на строительство включена в перечень типовых услуг, оказываемых, в частности, органами местного самоуправления. Согласно части 9 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» исчерпывающие перечни оснований для приостановления предоставления государственной или муниципальной услуги или отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги устанавливаются федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами.

Согласно части 1 статьи 51 ГрК РФ разрешение на строительство представляет собой документ, который подтверждает соответствие проектной документации требованиям, установленным градостроительным регламентом (за исключением случая, предусмотренного частью 1¹ данной статьи), проектом планировки территории и проектом межевания территории (за исключением случаев, если в соответствии с данным кодексом подготовка проекта планировки территории и проекта межевания территории не требуется), при осуществлении строительства, реконструкции объекта капитального строительства, не являющегося линейным объектом, или требованиям, установленным проектом планировки территории и проектом межевания территории, при осуществлении строительства, реконструкции

линейного объекта (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), требованиям, установленным проектом планировки территории, в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка, а также допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешенным использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации. Разрешение на строительство дает застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объекта капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных данным кодексом.

Таким образом, при решении вопроса о выдаче разрешения на строительство необходимо установить: соответствие проектной документации, во-первых, правилам землепользования и застройки, которые содержат градостроительные регламенты (последние, в свою очередь, определяют правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства и содержат перечень видов разрешенного использования земельных участков применительно к каждой территориальной зоне (пункт 3 части 2 статьи 30, часть 1 статьи 36, статья 37 ГрК РФ); во-вторых, проекту планировки территории и проекту межевания территории, которые разрабатываются в целях обеспечения устойчивого развития территорий, в том числе выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства (части 1, 4 статьи 41 ГрК РФ). Наконец, устанавливается допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешенным использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

К заявлению о выдаче разрешения на строительство застройщик прикладывает документы, перечисленные в части 7 статьи 51 ГрК РФ, в том числе ГПЗУ, выданный не ранее чем за три года до дня представления заявления на получение разрешения на строительство, или в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта реквизиты проекта планировки территории и проекта межевания территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), реквизиты проекта планировки территории в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта, для размещения которого не требуется образование земельного участка.

Градостроительный план земельного участка выдается в целях обеспечения субъектов градостроительной деятельности информацией,

необходимой для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка (часть 1 статьи 57³ ГрК РФ). При этом генеральный план как документ территориального планирования входит в число источников информации для подготовки ГПЗУ (часть 2 статьи 57³ ГрК РФ), но содержащиеся в генеральном плане сведения не отнесены к информации, которая содержится в градостроительном плане земельного участка (часть 3 статьи 57³ ГрК РФ).

Закрытый перечень оснований для отказа в выдаче разрешения на строительство приведен в части 13 статьи 51 ГрК РФ, согласно которой в редакции, действовавшей на дату возникновения спорных правоотношений, к таким основаниям относились: отсутствие документов, предусмотренных частью 7 данной статьи; несоответствие представленных документов требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, или в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта – требованиям проекта планировки территории и проекта межевания территории (за исключением случаев, при которых для строительства, реконструкции линейного объекта не требуется подготовка документации по планировке территории), а также разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации и действующим на дату выдачи разрешения на строительство, требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции.

Несоответствие генеральному плану муниципального образования документов, приложенных к заявлению о выдаче разрешения на строительство, в указанный перечень в качестве оснований для отказа не включено. Данное основание также не является частным случаем такой причины для отказа в выдаче разрешения на строительство, как несоответствие представленных документов разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

Как следует из пункта 5 статьи 1, частей 1, 11, 12 статьи 9, части 3 статьи 23 ГрК РФ, генеральный план является документом долгосрочного планирования, определяющим назначение территорий, в частности, посредством установления функциональных зон и отображения планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа. При этом согласно части 12 статьи 9 ГрК РФ утверждение в документах территориального планирования границ функциональных зон не влечет за собой изменение правового режима земель, находящихся в границах указанных зон. По смыслу приведенных норм, а также части 1 статьи 26, статей 41, 43 ГрК РФ положения генерального плана, определяющие принципиальное направление развития территории

муниципального образования, применительно к вопросам строительства, носящим более узкий характер, напрямую не применяются, а реализуются посредством документации по планировке территории, а также принятия решений и совершения действий, указанных в части 1 статьи 26 ГрК РФ.

Статья 85 ЗК РФ, на которую суды апелляционной и кассационной инстанций ссылаются в обоснование наличия ограничений использования земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], определяет основные направления использования территориальных зон, в том числе в пункте 8 – для земельных участков в составе зон инженерной и транспортной инфраструктур. При этом земельный участок, находящийся в пользовании административного истца, относится к территориальной зоне, входящей в состав жилых зон.

Имеющийся в деле ГПЗУ соответствует форме и правилам отражения сведений в градостроительном плане земельного участка, утвержденным нормативным правовым актом, действовавшим на дату его выдачи.

Указание в градостроительном плане земельного участка сведений, содержащихся в Генплане города Краснодара, не означает, что данный план противоречит названному документу территориального планирования.

Тем самым судами апелляционной и кассационной инстанций допущено существенное нарушение норм материального права, повлиявшее на исход административного дела, в связи с чем Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 15 августа 2019 г. и кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 21 января 2020 г. подлежат отмене с направлением административного дела на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции.

При новом рассмотрении административного дела суду апелляционной инстанции следует, принимая во внимание изложенное выше, разрешить административное дело в соответствии с установленными по нему обстоятельствами и требованиями закона, учитывая в том числе положения пункта 1 части 3 статьи 227 КАС РФ, согласно которому в случае нарушения права административного истца подлежат восстановлению путем повторного рассмотрения административным ответчиком заявления, если имеются не проверившиеся уполномоченным органом и в связи с этим не относящиеся к предмету оценки суда в рамках настоящего дела обстоятельства, определяющие возможность выдачи разрешения на строительство.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 15 августа 2019 г. и кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 21 января 2020 г. отменить, направить административное дело на новое апелляционное рассмотрение в судебную коллегию по административным делам Краснодарского краевого суда в ином составе судей.

Председательствующий

Судьи