



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 18-КАД24-31-К4

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

5 июня 2024 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Абакумовой И.Д.,  
судей Калининой Л.А. и Николаевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края на решение Центрального районного суда г. Сочи Краснодарского края от 15 ноября 2021 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 25 апреля 2023 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 14 сентября 2023 г. по административному делу № 2а-6070/2021 по административному иску Черных Лидии Николаевны к администрации муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края, департаменту архитектуры, градостроительства и благоустройства администрации муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края о признании незаконным уведомления о недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., пояснения представителя администрации муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края по доверенности Литвинова Н.Р., поддержавшего доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Черных Л.Н. обратилась в суд с административным иском, в котором просила признать незаконным решение администрации муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края (далее – Администрация) в лице департамента архитектуры, градостроительства и благоустройства администрации муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края (далее также – Департамент) от 14 сентября 2021 г., возложить на Администрацию в лице Департамента обязанность выдать ей уведомление о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства (далее также – ИЖС) или садового дома в части объекта ИЖС: двухэтажного жилого дома площадью 256,3 кв. м на земельном участке с кадастровым номером [REDACTED], расположенном по адресу: [REDACTED].

Решением Центрального районного суда г. Сочи от 15 ноября 2021 г. административный иск удовлетворен частично. Признано незаконным решение Администрации в лице Департамента о недопустимости размещения объекта ИЖС или садового дома на земельном участке, принадлежащем административному истцу. Суд обязал повторно рассмотреть вопрос о выдаче Черных Л.Н. уведомления о соответствии указанных в уведомлении о планируемом строительстве параметров объекта ИЖС или садового дома установленным параметрам и допустимости размещения объекта ИЖС или садового дома в части объекта ИЖС: двухэтажного жилого дома площадью 256,3 кв. м, высотой 8,3 м на земельном участке с кадастровым номером [REDACTED] по адресу: [REDACTED].

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 21 апреля 2022 г. решение суда отменено, по делу принято новое решение об отказе в удовлетворении административного иска.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 18 августа 2022 г. апелляционное определение отменено, дело направлено на новое апелляционное рассмотрение.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 25 апреля 2023 г., оставленным без изменения кассационным определением Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 14 сентября 2023 г., решение районного суда оставлено без изменения.

Признавая оспариваемое уведомление незаконным, суд на основании заключения эксперта сослался на отсутствие доказательств нахождения земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] в границах первой зоны горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Администрация просит отменить принятые по делу судебные акты, ссылаясь на то, что оспариваемое уведомление принято в соответствии с требованиями федерального законодательства, оснований для признания его незаконным у судов не имелось. Сведения о границах округа и зон горно-санитарной охраны Черноморского побережья были внесены в ИСОГД на основании приказа Министерства здравоохранения РСФСР от 21 октября 1969 г. № 297, который действует в настоящее время.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и определением от 14 мая 2024 г. кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

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 (часть 1 статьи 328 КАС РФ).

Судебная коллегия полагает, что судами такие нарушения допущены.

Случаи, когда застройщику может быть направлено уведомление о недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке (далее также – уведомление), определены частью 10 статьи 51<sup>1</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации.

В частности, такое уведомление направляется, если размещение объекта ИЖС, указанного в уведомлении застройщика о планируемом строительстве, не допускается в соответствии с видами разрешенного использования земельного участка и (или) ограничениями, установленными земельным и иным законодательством Российской Федерации (пункт 2 указанной нормы).

Как установлено судами и следует из материалов дела, Черных Л.Н. принадлежит на праве собственности земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] площадью 872 кв. м, отнесенный к категории земель «земли населенных пунктов», с видом разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства», расположенный по адресу: [REDACTED].

Черных Л.Н. обратилась в Департамент с уведомлением о планируемом на указанном земельном участке строительстве объекта ИЖС – двухэтажного жилого дома площадью 256,3 кв. м, высотой 8,3 м.

Департамент 14 сентября 2021 г. направил уведомление № 23676493 о недопустимости размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке в связи с расположением земельного участка в первой зоне округа горно-санитарной охраны курорта федерального значения, на территории которой запрещаются проживание и осуществление всех видов хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованием и использованием природных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически безопасных и рациональных технологий.

В соответствии с положениями пунктов 1, 2 статьи 96 Земельного кодекса Российской Федерации земли лечебно-оздоровительных местностей и курортов предназначены для лечения и отдыха граждан. В состав этих земель включаются земли, обладающие природными лечебными ресурсами, которые используются или могут использоваться для профилактики и лечения заболеваний человека. В целях сохранения благоприятных санитарных и экологических условий для организации профилактики и лечения заболеваний человека на землях территорий лечебно-оздоровительных местностей и курортов устанавливаются округа санитарной (горно-санитарной) охраны в соответствии с законодательством. Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов, имеющих федеральное значение, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Механизм санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов определен в главе V Федерального закона от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (далее также – Закон № 26-ФЗ), в силу положений которой охрана указанных территорий осуществляется посредством установления округов санитарной (горно-санитарной) охраны. Границы и режим округов санитарной (горно-санитарной) охраны, установленные для лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, утверждаются Правительством Российской Федерации, а для лечебно-оздоровительных местностей и курортов регионального и местного значения – исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (пункты 1 и 2 статьи 16).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 1996 г. № 1425 утверждено Положение об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения, согласно пункту 12 которого режим первой зоны устанавливается для месторождений минеральных вод (для скважин, источников), месторождений лечебных грязей, месторождений других полезных ископаемых, используемых в лечебных целях, а также

для оборудованных лечебных пляжей и прилегающих к ним акваторий. На территории первой зоны запрещаются проживание и осуществление всех видов хозяйственной деятельности, за исключением работ, связанных с исследованием и использованием природных ресурсов в лечебных и оздоровительных целях при условии применения экологически безопасных и рациональных технологий.

Таким образом, строительство индивидуальных жилых домов в границах территории первой зоны охраны запрещено.

Границы округа и зон горно-санитарной охраны Черноморского побережья Краснодарского края от Анапы до Сочи (приложения 1, 2, 3) утверждены приказом Министерства здравоохранения РСФСР от 21 октября 1969 г. № 297 (далее также – Приказ от 21 октября 1969 г. № 297), который содержит текстовое описание указанных границ.

В целях установления факта нахождения земельного участка в границах первой зоны округа горно-санитарной охраны курорта федерального значения краевым судом по делу назначена судебная землеустроительная экспертиза, проведение которой поручено обществу с ограниченной ответственностью «Ассоциация экспертов Краснодарского края».

Согласно выводам эксперта, поскольку к приказу Министерства здравоохранения РСФСР от 21 октября 1969 г. № 297 не приложен графический материал с отображением на карте местности зон санитарной охраны границ округа и зон санитарной охраны курортного района г. Сочи, невозможно воспроизвести их на местности, исходя только из текстового описания границ санитарной охраны (азимутов и протяженности границ). В связи с этим определить местоположение границ спорного земельного участка относительно границ первой зоны горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения не представляется возможным.

Суд признал оспариваемый отказ незаконным с учетом указанного вывода эксперта.

Между тем доказывание по административным делам осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда (пункт 7 статьи 6, статья 14 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации), что означает принятие судом мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения дела (часть 1 статьи 63, части 8, 12 статьи 226, часть 1 статьи 306 названного кодекса).

В случае возникновения в ходе рассмотрения административного дела вопросов, требующих специальных знаний, суд назначает экспертизу, которая может быть поручена экспертному учреждению, конкретному эксперту или нескольким экспертам (часть 1 статьи 77 КАС РФ).

Предметом землеустроительной экспертизы среди прочего является исследование объектов землеустройства, в том числе с определением их границ на местности (приказ Минюста России от 20 апреля 2023 г. № 72 «Об

утверждении Перечня родов (видов) судебных экспертиз, выполняемых в федеральных бюджетных судебно-экспертных учреждениях Минюста России, и Перечня экспертных специальностей, по которым предоставляется право самостоятельного производства судебных экспертиз в федеральных бюджетных судебно-экспертных учреждениях Минюста России»).

В данном случае заключение эксперта не являлось полным и не позволило дать однозначный ответ на вопрос о местоположении земельного участка относительно границ первой зоны горно-санитарной охраны.

В этой ситуации суд назначает дополнительную или повторную экспертизу, поручив ее проведение иному экспертному учреждению, конкретному эксперту или нескольким экспертам (часть 1 статьи 83 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, статья 20 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»).

Однако в нарушение приведенных норм права при наличии недостаточной ясности землеустроительной экспертизы, проведенной в рамках данного дела, суд первой инстанции не принял необходимые меры для установления юридически значимого обстоятельства и правильного разрешения дела, что свидетельствует о неисполнении судом обязанности по полному и всестороннему рассмотрению дела.

Кроме того, суды не учли положений части 8 статьи 26 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», согласно которым до 1 января 2028 г. зоны с особыми условиями использования территории считаются установленными в случае отсутствия сведений о таких зонах в ЕГРН, если такие зоны установлены до 1 января 2025 г. одним из указанных в этой норме способом. При этом такая зона считается установленной при условии, что установлено или утверждено описание местоположения границ такой зоны, в том числе в текстовой форме (часть 9).

Приказ от 21 октября 1969 г. № 297 содержит текстовое описание границ санитарной охраны, в том числе азимуты и протяженности границ, привязки к природным объектам.

Данный нормативный акт в установленном порядке не отменен, не является утратившим силу, иных нормативных правовых актов, имеющих большую юридическую силу, которые устанавливали бы границы округов санитарной (горно-санитарной охраны), не имеется, на что указал Верховный Суд Российской Федерации в решении от 17 января 2018 г. № АКПИ17-947.

На основании этого приказа сведения были внесены в ИСОГД и Правила землепользования и застройки на территории муниципального образования город-курорт Сочи, утвержденные решением Городского Собрания Сочи от 29 декабря 2009 г. № 202.

С учетом изложенного судебные акты подлежат отмене, как принятые с существенным нарушением норм материального и процессуального

права, повлиявшим на исход административного дела, а дело – направлению на новое рассмотрение.

Руководствуясь статьями 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Центрального районного суда г. Сочи Краснодарского края от 15 ноября 2021 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Краснодарского краевого суда от 25 апреля 2023 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 14 сентября 2023 г. отменить, дело направить на новое рассмотрение в Центральный районный суд г. Сочи Краснодарского края.

Председательствующий

Судьи