



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 20-КАД24-8-К5

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

22 января 2025 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Николаевой О.В. и Абакумовой И.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Абдурахманова Далгата Магомедовича на решение Советского районного суда г. Махачкалы Республики Дагестан от 4 августа 2023 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Дагестан от 9 ноября 2023 г., кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 21 февраля 2024 г. по административному делу № 2а-798/2023 по административному исковому заявлению министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан к администрации городского округа с внутригородским делением «Город Махачкала», муниципальному казенному учреждению «Управление архитектуры и градостроительства администрации ГОсВД «Город Махачкала» о признании недействительными градостроительного плана земельного участка, разрешения на строительство, а также по встречному административному иску Абдурахманова Д.М. к министерству строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан о признании незаконными акта проверки и предписания об устранении нарушений законодательства о градостроительной деятельности.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Николаевой О.В., объяснения представителей административного истца по встречному административному иску Абдурахманова Д.М. по доверенностям Калбулаевой З.А., Карагишиева У.Д., поддержавших доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

постановлением главы г. Махачкалы от 30 августа 2011 г. № 2504 Абдурахманову Д.М. предоставлен в собственность земельный участок площадью 1 169 кв. м под строительство многоквартирного одноподъездного жилого дома по ул. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] на условии заключения предварительного возмездного договора предоставления жилья между застройщиком и муниципалитетом – собственником жилых помещений.

ООО «Дагэкспертиза» выдано положительное заключение экспертизы проектной документации от 12 декабря 2016 г. № 05-2-1-3-0041-16 на объект капитального строительства «12-этажный одноподъездный многоквартирный жилой дом по ул. [REDACTED] [REDACTED]». Согласно заключению проектная документация соответствует требованиям нормативных технических документов и результатам инженерных изысканий, которые также соответствуют требованиям нормативных технических документов.

Управлением архитектуры и градостроительства администрации г. Махачкалы Абдурахманову Д.М. выдан градостроительный план земельного участка от 12 мая 2017 г. № 05-308:000-1330 (далее также – ГПЗУ от 12 мая 2017 г.), застройщиком ООО «Золотая середина» получено разрешение на строительство 12-этажного одноподъездного многоквартирного жилого дома по ул. [REDACTED] [REDACTED], в [REDACTED] от 15 мая 2017 г. № 05-308-120-2017.

На основании указанных документов на земельном участке с кадастровым номером [REDACTED], собственником которого является Абдурахманов Д.М., ведется строительство многоквартирного дома.

Отделом контроля за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан на основании заявления М [REDACTED] проведена внеплановая документарная проверка соблюдения администрацией ГОсВД «Город Махачкала» законодательства о градостроительной деятельности при строительстве 12-этажного многоквартирного жилого дома по ул. [REDACTED]

В ходе проверки установлено, что при утверждении ГПЗУ от 12 мая 2017 г. и выдаче разрешения на строительство нарушены требования статьи 38 Правил землепользования и застройки г. Махачкалы, а также статьи 11<sup>3</sup> Земельного кодекса Российской Федерации: земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] располагается в границах территориальной зоны «Ж5Б» «Зона смешанной застройки (жилая и общественно-деловая) Жилая многоквартирная (4–7 этажей)», максимальный коэффициент застройки земельного участка составляет 60 %. Этажность жилого дома превышает 7 этажей, площадь земельного участка не обеспечивает возможности строительства 12-этажного многоквартирного жилого дома, фактический процент застройки земельного участка составляет 64,17 %.

Указанные нарушения отражены в акте проверки от 28 октября 2022 г. № 01-22, а также в предписании от 31 октября 2022 г. № 1 об устранении нарушений законодательства о градостроительной деятельности, выявленных в ходе внеплановой документарной проверки министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан (далее также – Минстрой Республики Дагестан).

Ссылаясь на результаты проведенной внеплановой документарной проверки соблюдения законодательства о градостроительной деятельности администрацией ГОсВД «Город Махачкала», Минстрой Республики Дагестан обратился в суд с административным иском о признании недействительными ГПЗУ от 12 мая 2017 г. и разрешения на строительство. Также истец просил суд возложить на ответчиков обязанность выдать новые градостроительный план земельного участка и разрешение на строительство.

Абдурахманов Д.М. обратился в суд со встречным административным иском к Минстрою Республики Дагестан о признании незаконными акта проверки от 28 октября 2022 г. № 01-22 и предписания от 31 октября 2022 г. № 01.

Решением Советского районного суда г. Махачкалы Республики Дагестан от 4 августа 2023 г. административный иск Минстрою Республики Дагестан удовлетворен частично, признан недействительным градостроительный план земельного участка от 12 мая 2017 г. № 05-308:000-1330, выданный МКУ «Управление архитектуры и градостроительства» администрации ГОсВД «Город Махачкала» Абдурахманову Д.М., признано недействительным разрешение на строительство 12-этажного одноподъездного многоквартирного жилого дома от 15 мая 2017 г. № 05-308-120-2017 по ул. [REDACTED] в г. [REDACTED] на земельном участке с кадастровым номером [REDACTED], выданное застройщику ООО «Золотая середина» Управлением по вопросам координации капитального строительства администрации г. Махачкалы. В удовлетворении встречных исковых требований Абдурахманова Д.М. отказано.

Апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Дагестан от 9 ноября 2023 г. и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 21 февраля 2024 г. решение оставлено без изменения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Абдурахманов Д.М. просит об отмене состоявшихся по делу судебных актов.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 20 сентября 2024 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 19 декабря 2024 г. кассационная жалоба с делом 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 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, заслушав объяснения представителей административного истца по встречному административному иску, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами первой, апелляционной и кассационной инстанций при рассмотрении данного дела допущены такого рода нарушения.

В соответствии с нормой части 1 статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – Кодекс) разрешение на строительство представляет собой документ, который подтверждает соответствие проектной документации требованиям, установленным градостроительным регламентом, проектом планировки территории и проектом межевания территории, при осуществлении строительства, реконструкции объекта капитального строительства, не являющегося линейным объектом (далее – требования к строительству, реконструкции объекта капитального строительства), 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.

Перечень документов, прилагаемых к заявлению застройщика о выдаче разрешения на строительство, приведен в части 7 статьи 51 Кодекса и включает в себя, в частности, правоустанавливающие документы на земельный участок, градостроительный план земельного участка, выданный не ранее чем за три года до дня представления заявления на получение разрешения на строительство, результаты инженерных изысканий и материалы, содержащиеся в утвержденной проектной документации, положительное заключение экспертизы проектной документации, в соответствии с которой осуществляется строительство объекта капитального строительства.

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 57<sup>3</sup> Кодекса).

В силу части 2 статьи 57<sup>3</sup> Кодекса правила землепользования и застройки как документ территориального планирования входят в число источников информации для подготовки градостроительного плана земельного участка.

Подготовка и выдача градостроительного плана земельного участка осуществляются по заявлению правообладателя земельного участка и являются обязанностью уполномоченного органа. Градостроительный план земельного участка по своей правовой природе носит исключительно информационный характер для целей определения возможностей и требований по предполагаемой застройке земельного участка, поскольку в нем воспроизводятся сведения, утвержденные документами территориального планирования, правилами землепользования и застройки, включая характеристики земельного участка и принятые в отношении его ограничения.

В соответствии с частью 11 статьи 51 Кодекса уполномоченные на выдачу разрешений на строительство органы после получения заявления о выдаче разрешения на строительство, за исключением случая, предусмотренного частью 11<sup>1</sup> указанной статьи: 1) проводят проверку наличия документов, необходимых для принятия решения о выдаче разрешения на строительство; 2) проводят проверку соответствия проектной документации требованиям к строительству, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, а также допустимости размещения объекта капитального строительства в соответствии с разрешенным использованием земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации; 3) выдают разрешение на строительство или отказывают в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа.

В выдаче разрешения на строительство может быть отказано по основаниям, приведенным в части 13 статьи 51 Кодекса. К ним, в частности, относятся: 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.

Разрешая вопрос о законности градостроительного плана земельного участка и разрешения на строительство и удовлетворяя требования Минстроя Республики Дагестан, суды со ссылкой на положения статей 8, 41–56, 48 51, 57<sup>3</sup> Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 11<sup>3</sup> Земельного кодекса Российской Федерации, постановления администрации ГОсВД «Город Махачкала» от 2 ноября 2018 г. № 1399 пришли к выводу, что ГПЗУ от 12 мая 2017 г. и разрешение на строительство 12-этажного одноподъездного многоквартирного жилого дома от 15 мая 2017 г. по ул. [REDACTED] выданы с нарушением статьи 38 Правил землепользования и застройки г. Махачкалы, утвержденных решением Собрании депутатов городского округа «Город Махачкала» от 26 мая 2016 г. № 9-5, относительно превышения допустимой предельной этажности здания и площади застройки.

Отказывая в удовлетворении встречных исковых требований, суды указали, что проверка Минстроем Республики Дагестан была проведена в соответствии со статьей 8<sup>1</sup> Кодекса по обращению М [REDACTED] в отношении администрации ГОсВД «Город Махачкала» уполномоченным органом в рамках предоставленных законом полномочий и в соответствии с законодательством, регулирующим данные правоотношения. Отмечено, что акт проверки не является ненормативным правовым актом, который может являться предметом самостоятельного оспаривания в судебном порядке.

Делая вывод о том, что ГПЗУ от 12 мая 2017 г. и разрешение на строительство выданы с нарушением требований правил землепользования и застройки, суды сослались на информацию, полученную в результате проведенной внеплановой документарной

проверки соблюдения законодательства о градостроительной деятельности администрацией ГОсВД «Город Махачкала», указав, что в соответствии с действующими на момент выдачи градостроительного плана земельного участка Правилами землепользования и застройки г. Махачкалы земельный участок располагался в границах территориальной зоны «Ж5Б» – «Зона смешанной застройки (жилая и общественно-деловая). Жилая многоквартирная (4–7 этажей)». Максимальная этажность жилых домов в данной зоне составляет 7 этажей, минимальные размеры земельных участков для размещения среднеэтажного жилого дома рассчитываются исходя из нормы 1,31 кв. м на 1 кв. м общей площади жилых помещений (по проекту – 4 098,02 кв. м) и составляют 5 368,41 кв. м, а максимальный коэффициент застройки земельного участка составляет 60 %.

Вместе с тем судами трех инстанций оставлены без внимания доводы Абдурахманова Д.М. о том, что основания и порядок выдачи градостроительного плана земельного участка и разрешения на строительство неоднократно являлись предметом проверки судов.

Из приобщенных к материалам дела судебных актов Советского районного суда г. Махачкалы от 15 августа 2019 г., 14 декабря 2020 г., 3 ноября 2022 г. следует, что при разрешении требований о признании недействительными градостроительного плана земельного участка и разрешения на строительство не установлено обстоятельств, свидетельствующих о несоблюдении застройщиком порядка обращения в уполномоченный орган с заявлением о предоставлении муниципальной услуги, и что документы, предусмотренные частями 7 и 9 статьи 51 Кодекса, проверенные в установленном порядке, не соответствуют требованиям к строительству, установленным на дату выдачи разрешения.

Указано, что администрация города, предоставляя возможность строительства 12-этажного многоквартирного дома на земельном участке, действовала в пределах своих полномочий и исходя из принципов законности и обоснованности (часть 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»). Постановление главы администрации г. Махачкалы от 30 августа 2011 г. № 2504 о разрешении строительства 12-этажного многоквартирного жилого дома на земельном участке по адресу: г. Махачкала, ул. [REDACTED] [REDACTED] – не оспорено, незаконным не признано. Лишение застройщика права на строительство 12-этажного многоквартирного жилого дома на земельном участке после выполнения им условий, оговоренных в постановлении 2011 года, при наличии устранимых нарушений в разрешении на строительство, допущенных самим органом местного самоуправления, приведет к значительному ущемлению права застройщика, который уже понес затраты в размере более 80 млн руб.

В рамках рассмотрения дела № 2-515/2019 суд, отказывая

в удовлетворении иска прокурора, также отметил, что факт строительства 12-этажного многоквартирного жилого дома на территории, предусматривающей строительство построек до 7 этажей, не может служить самостоятельным основанием для вывода о создании угрозы для жизни и здоровья населения, так как утверждение правил землепользования и застройки городских округов находилось в ведении органа местного самоуправления, который разрешил строительство 12-этажного дома. Допущенные в разрешении на строительство нарушения не могут служить основанием для ограничения прав застройщика, возникших на основании постановления главы администрации г. Махачкалы 2011 года, и являются устранимыми.

Указанные обстоятельства, касающиеся выдачи градостроительного плана земельного участка и разрешения на строительство, подлежали оценке при разрешении данного дела, однако суды ограничились проверкой формального соответствия оспариваемых ненормативных актов требованиям правовых норм.

При разрешении вопроса о том, влечет ли превышение допустимой предельной этажности здания и площади застройки признание недействительными ГПЗУ от 12 мая 2017 г. и разрешения на строительство, суду необходимо было учесть выводы повторной экспертизы от 20 июля 2019 г., проведенной по делу № 2-515/2019, согласно которым начатое строительство 12-этажного одноподъездного многоквартирного жилого дома соответствует нормативам плотности застройки в силу пункта 7.6 свода правил «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» СП 42.13330.2016. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89\*. Нормативные показатели плотности застройки территориальных зон. Для городских поселений коэффициент застройки участков многоквартирными многоэтажными жилыми домами по нормативам, приведенным в таблице Б.1, не должен превышать 0,4. В данном случае коэффициент застройки превышает нормативный на 30%, что допускается в условиях реконструкции существующей застройки по пункту 7.6 свода правил СП 42.13330.2016. таблицы Б1 пункта 4 приложения. В условиях реконструкции существующей застройки плотность застройки допускается повышать, но не более чем на 30 % при соблюдении санитарно-гигиенических и противопожарных норм с учетом раздела 15 (ответ 1.1); строительство дома на земельном участке осуществляется в соответствии с градостроительным планом земельного участка, в котором указываются минимальные отступы от границ земельного участка до объектов капитального строительства, на основании принятого органом местного самоуправления градостроительного регламента для территориальной зоны, в пределах которой находится данный земельный участок (ответ 1.5).

По материалам представленной проектной документации экспертом сделан вывод, что проект 12-этажного одноподъездного многоквартирного жилого дома соответствует требованиям СП 54.13330.2016 «Здания жилые многоквартирные».

В пункте 17 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» разъяснено, что законность оспариваемых решений, действий (бездействия) нельзя рассматривать лишь как формальное соответствие требованиям правовых норм. Из принципов приоритета прав и свобод человека и гражданина, недопустимости злоупотребления правами (части 1, 3 статьи 17 и статья 18 Конституции Российской Федерации) следует, что органам публичной власти, их должностным лицам запрещается обременять физических или юридических лиц обязанностями, отказывать в предоставлении им какого-либо права лишь с целью удовлетворения формальных требований, если соответствующее решение, действие может быть принято, совершено без их соблюдения, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно высказывал позицию о том, что суды не должны ограничиваться только установлением формальных условий применения правовых норм без исследования и оценки всех имеющих значение для правильного разрешения дела фактических обстоятельств – в противном случае судебная защита прав и законных интересов не может быть обеспечена (постановление от 28 октября 1999 г. № 14-П, определение от 18 апреля 2006 г. № 87-О, определение от 17 июня 2008 г. № 498-О-О).

Судами апелляционной и кассационной инстанций, проверявшими законность решения суда, допущенные районным судом нарушения устранены не были.

С учетом изложенного обжалуемые судебные акты не отвечают требованиям законности и обоснованности.

Указанное выше свидетельствует о допущенных судами существенных нарушениях норм материального права и норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов Абдурахманова Д.М.

При таких обстоятельствах Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает необходимым обжалуемые судебные акты отменить, а дело направить на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции в ином составе судей.

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 Верховного Суда Республики Дагестан от 9 ноября 2023 г., кассационное определение судебной коллегии по административным делам Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 21 февраля 2024 г. отменить, административное дело направить на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции в ином составе судей.

Председательствующий

Судьи