

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 307-ЭС24-9661

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Дело № А56-58911/2023

Резолютивная часть определения объявлена 15 октября 2024 г.  
Полный текст определения изготовлен 22 октября 2024 г.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Попова В.В.,

судей Грачевой И.Л., Поповой Г.Г.,

при ведении протокола судебного заседания секретарем Кунаковым В.В.,  
с использованием системы веб-конференции (в режиме онлайн),

при участии представителя администрации Заневского городского поселения Всеволожского муниципального района Ленинградской области Томиловой Ю.А. (доверенность от 01 августа 2024 г. № 25/Д-24) и представителя общества с ограниченной ответственностью «Эсна» Давыдова С.А. (доверенность от 31.10.2023 г. б/н),

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Эсна» на решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 26 сентября 2023 г., постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 декабря 2023 г. и постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 апреля 2024 г. по делу № А56-58911/2023,

### **установила:**

общество с ограниченной ответственностью «Эсна» (далее – Общество) обратилось в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской

области с заявлением о признании незаконным отказа администрации Заневского городского поселения Всеволожского муниципального района Ленинградской области (далее – Администрация поселения) от 17 апреля 2023 г. в выдаче разрешения на завершение строительства спортивно-развлекательного комплекса с кадастровым номером 47:07:1044001:44783, расположенного на земельном участке с кадастровым номером 47:07:1044001:585, а также о понуждении Администрации поселения устранить допущенное нарушение путем выдачи в течение семи рабочих дней с даты вступления решения суда в законную силу разрешения на завершение строительства спортивно-развлекательного комплекса.

Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области решением от 26 сентября 2023 г., оставленным без изменения постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 декабря 2023 г. и постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 апреля 2024 г., в удовлетворении заявленных требований отказал.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, Общество обратилось с кассационной жалобой в Верховный Суд Российской Федерации, в которой просит отменить решение суда первой инстанции, постановления судов апелляционной и кассационной инстанций, ссылаясь на допущенные судами существенные нарушения норм материального права, повлиявшие на исход дела.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 29 августа 2024 г. кассационная жалоба Общества вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В судебном заседании представитель Общества поддержал доводы жалобы, а представитель Администрации поселения возражал против ее удовлетворения по основаниям, изложенным в отзыве, считая принятые по делу судебные акты законными и обоснованными.

Согласно части 1 статьи 291<sup>11</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) АПК РФ основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Поповой Г.Г., выслушав объяснения представителей сторон, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции по следующим основаниям.

Как установлено судами и подтверждается материалами дела, Администрация муниципального образования «Всеволожский муниципальный район» Ленинградской области (далее – Администрация района, арендодатель) и Общество (арендатор) на основании постановления главы Администрации района от 17 июля 2012 г. № 2368 заключили договор аренды от 31 октября 2012 г. № 3961/1.6-08 земельного участка с кадастровым номером 47:07:1044001:58 категории земель населенных пунктов для проведения инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования в целях строительства зданий спортивно-развлекательного комплекса сроком с 01 августа 2012 г. по 30 июля 2013 г. Земельный участок предоставлен Обществу в аренду без проведения торгов.

В дальнейшем Администрация района и Общество заключили договор аренды от 30 января 2014 г. № 4698/1.6-08, на основании которого спорный земельный участок передан арендатору в целях строительства зданий спортивно-развлекательного комплекса сроком с 01 января 2014 г. по 31 декабря 2014 г.

Администрация района и Общество 28 июня 2016 г. заключили договор аренды № 5835/1.6-08, по условиям которого Обществу передан тот же земельный участок с кадастровым номером 47:07:1044001:585 для строительства зданий спортивно-развлекательного комплекса сроком с 01 мая 2016 г. по 31 марта 2017 г.

Администрация поселения 27 июля 2016 г. выдала Обществу разрешение на строительство №47-RU47504303-24/16-2016 спортивно-развлекательного комплекса сроком действия до 27 июля 2017 г. В данном разрешении указаны сведения о градостроительном плане земельного участка № RU47504303-182, утвержденном постановлением Администрации поселения от 11.12.2012 № 390, а также о проектной документации, разработанной обществом с ограниченной ответственностью «АрхСтройПроект» (шифр проекта П13-05.12).

На дату выдачи указанного разрешения строительство объекта «спортивно-развлекательный комплекс» соответствовало виду разрешенного использования земельного участка «для строительства зданий спортивно-развлекательного комплекса» и условиям договора аренды от 28 июня 2016 г.

Впоследствии действие разрешения на строительство не продлевалось.

В Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН) 28 декабря 2017 г. зарегистрировано право собственности Общества на объект незавершенного строительства - нежилое здание с кадастровым номером 47:07:1044001:44783 степенью готовности 85%, площадью 1451 кв.м, расположенное на земельном участке с кадастровым номером 47:07:1044001:585.

Администрация района и Общество 15 мая 2018 г. заключили договор аренды № 15/4.4-08 указанного земельного участка для завершения строительства зданий спортивно-развлекательного комплекса сроком с 15 мая 2018 г. по 28 февраля 2021 г.

Дополнительным соглашением от 10 марта 2021 г. стороны продлили

срок действия договора № 15/4.4-08 до 28 февраля 2024 г.

На основании заявления Общества от 16 ноября 2020 г. Администрация поселения 28 октября 2020 г. выдала Обществу градостроительный план земельного участка № РФ-47-4-04-1-09-2020-0544 (далее - ГПЗУ от 28 октября 2020 г.).

В пункте 2.2 ГПЗУ от 28 октября 2020 г. перечислены основные виды разрешенного использования и условно разрешенные виды использования спорного земельного участка в соответствии Правилами землепользования и застройки муниципального образования «Заневское городское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области, утвержденными решением Совета депутатов второго созыва муниципального образования «Заневское сельское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области от 30 ноября 2011 г. № 62 (далее – Правила землепользования и застройки) с учетом внесенных в них изменений приказом комитета по архитектуре и градостроительству Ленинградской области от 15 марта 2018 г. № 23 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки муниципального образования «Заневское городское поселение» Всеволожского муниципального района Ленинградской области в границах деревни Кудрово» (далее - приказ № 23).

В соответствии с Правилами землепользования и застройки и ГПЗУ от 28 октября 2020 г. основными видами разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 47:07:1044001:585 являются: коммунальное обслуживание, деловое управление, магазины, обслуживание автотранспорта, объекты придорожного сервиса, энергетика, связь, склады, железнодорожный транспорт, автомобильный транспорт, трубопроводный транспорт, обеспечение внутреннего правопорядка, земельные участки (территории) общего пользования; условно разрешенными видами использования данного участка - бытовое обслуживание, банковская и страховая деятельность, общественное питание, ветеринарное обслуживание.

Общество 13 апреля 2023 г. обратилось в Администрацию поселения с заявлением о выдаче разрешения на строительство с целью завершения строительства спортивно-развлекательного комплекса.

Администрация поселения 17 апреля 2023 г. отказала в выдаче испрашиваемого разрешения, указав, что представленная Обществом проектная документация разработана на объект капитального строительства «здание спортивно-развлекательного комплекса», между тем установленные Правилами землепользования и застройки, действующими с учетом внесенных в них изменений приказом № 23, виды разрешенного использования арендуемого Обществом земельного участка не предусматривают размещение на нем зданий спортивно-развлекательного комплекса, как того требует пункт 1.1 договора аренды от 15 мая 2018 г.

Считая указанный отказ незаконным, Общество обратилось в арбитражный суд с требованиями по настоящему делу.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды

руководствовались статьями 198, 200 АПК РФ, частями 1, 4, 13 статьи 51, частями 1-3, 9 статьи 57.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс, ГрК РФ) и исходили из того, что Администрация поселения правомерно отказала Обществу в выдаче разрешения на строительство спортивно-развлекательного комплекса, поскольку строящийся объект и цель предоставления для его строительства земельного участка в аренду не соответствуют видам разрешенного использования земельного участка, установленным Правилами землепользования и застройки.

Суды также указали, что Обществу необходимо обратиться в установленном законом порядке с заявлением о внесении изменений в Правила землепользования и застройки для приведения в соответствие вида разрешенного использования земельного участка с целями предоставления его в аренду.

Судебная коллегия считает, что суды трех инстанций при рассмотрении настоящего дела неправильно применили нормы материального права и не учли следующего.

В соответствии с подпунктом 8 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - Земельный кодекс, ЗК РФ) деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства, является одним из основных принципов земельного законодательства.

Согласно пункту 2 статьи 7 ЗК РФ земли в Российской Федерации используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования.

Собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту (статья 42 Земельного кодекса).

Таким образом, собственники и иные владельцы земельных участков обязаны использовать их в соответствии с целевым назначением, принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 16 октября 2020 г. № 42-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки М.Г. Анциновой» (далее - постановление № 42-П) указал, что регулирование отношений по использованию земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, тесно связано с решениями, принимаемыми органами публичной

власти в градостроительной сфере и призванными обеспечить комфортную окружающую среду в населенных пунктах, благоприятные условия жизни, транспортную доступность и удобство расположения образовательных, медицинских учреждений, организаций торговли, культуры, физкультурно-спортивных и других организаций.

С этой целью в статье 2 Градостроительного кодекса закреплены основные принципы законодательства о градостроительной деятельности, включая обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории (пункт 1), осуществление строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории (пункт 4). В то же время законодатель, обеспечивая гармоничное сочетание принципов земельного и градостроительного законодательства, раскрывает в Градостроительном кодексе (пункты 7 и 9 статьи 1) и Земельном кодексе (статья 85) понятие территориальной зоны, для которой в правилах землепользования и застройки определены границы и установлен градостроительный регламент, закрепляющий, помимо прочего, в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков. Такие регламенты, как предусмотрено Земельным кодексом (пункты 2 и 3 статьи 85), создают основу правового режима земельных участков и обязательны для исполнения всеми их собственниками и арендаторами, землепользователями и землевладельцами (постановление № 42-П).

В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, устанавливаются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (части 2 и 6 статьи 30 Градостроительного кодекса).

Разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства 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 (часть 1 статьи 37 Градостроительного кодекса).

В соответствии с пунктом 3 статьи 85 Земельного кодекса градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки. Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования.

Пунктом 4 статьи 85 Земельного кодекса установлено, что земельный участок и прочно связанные с ним объекты недвижимости не соответствуют установленному градостроительному регламенту территориальных зон в случае, если виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования; их размеры не соответствуют предельным значениям, установленным градостроительным регламентом.

Указанные земельные участки и прочно связанные с ними объекты недвижимости могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, памятников истории и культуры.

В случаях, если использование не соответствующих градостроительному регламенту земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких объектов.

Частью 8 статьи 36 ГрК РФ также установлено, что земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

Реконструкция указанных в части 8 статьи 36 ГрК РФ объектов капитального строительства может осуществляться только путем приведения таких объектов в соответствие с градостроительным регламентом или путем уменьшения их несоответствия предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции.

Изменение видов разрешенного использования указанных земельных участков и объектов капитального строительства может осуществляться путем приведения их в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, установленными градостроительным регламентом (часть 9 статьи 36 ГрК РФ).

Таким образом, из пункта 4 статьи 85 Земельного кодекса, частей 8 - 10 статьи 36 ГрК РФ прямо следует, что объекты капитального строительства, правомерно возведенные до утверждения градостроительных регламентов правилами землепользования и застройки, а также земельные участки, на которых они расположены, виды разрешенного использования которых не соответствуют градостроительному регламенту могут быть использованы по прежнему фактическому виду разрешенного использования, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для

окружающей среды, объектов культурного наследия. При этом любая реконструкция таких объектов, то есть изменение этих объектов, может осуществляться только путем приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, а изменение видов разрешенного использования может осуществляться путем приведения их в соответствие с видами разрешенного использования, установленными градостроительным регламентом.

Следовательно, и земельное, и градостроительное законодательство исходит из сохранения прав на использование объектов капитального строительства и земельных участков под ними по прежнему фактическому разрешенному использованию в случае, когда происходит изменение градостроительной документации, предусматривающей иное зонирование территории (статья 30 ГрК РФ), и существующее фактическое использование объектов не опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

Данные выводы соответствуют правовой позиции, изложенной в пункте 6 Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14 ноября 2018 г., в определениях Верховного Суда Российской Федерации от 09.12.2015 № 308-КГ15-7455, от 03 июня 2019 г. № 301-КГ18-25680, от 06 июня 2023 г. № 304-ЭС22-18932, в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18 июня 2013 г. № 136/13.

Судебная коллегия также отмечает, что Общество в соответствии с частью 8 статьи 36 ГрК РФ целях завершения строительства предприняло меры по изменению цели договора аренды в соответствии с действующим видом разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 47:07:1044001:585, а также обратилось с заявлением о выдаче разрешения на строительство на реконструкцию существующего объекта в магазин, что отвечало новым требованиям градостроительного регламента.

Органы муниципальной власти не приняли положительного решения по данной инициативе Общества.

Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области решением от 26.04.2022 по делу № А56-114757/2021, оставленным без изменения постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.08.2022 и постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25 ноября 2022 г., отказал в удовлетворении требований Общества о признании незаконным изложенного в ответе от 08.09.2021 № 14490/1.0-15 отказа Администрации района в согласовании вида разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 47:07:1044001:585 – «магазины». Дело рассмотрено с участием Администрации поселения в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора. Отказывая в удовлетворении требований Общества, суды исходили из невозможности изменить вид разрешенного использования «для строительства зданий спортивно-развлекательного

комплекса» на «магазины», поскольку земельный участок предоставлен Обществу без проведения торгов для строительства спортивно-развлекательного комплекса.

Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области решением от 26 октября 2022 г. по делу № А56-8438/2022, оставленным без изменения постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 января 2023 г., также отказал в удовлетворении требований Общества о признании незаконным изложенного в уведомлении от 28 октября 2021 г. № 4856-6-10 отказа Администрации поселения в выдаче разрешения на строительство на земельном участке с кадастровым номером 47:07:1044001:585 магазина. Отказывая в удовлетворении требований Общества, суды исходили из невозможности изменения вида разрешенного использования земельного участка, поскольку такое изменение приведет к противоречию с целью предоставления земельного участка в аренду.

Таким образом, спорный земельный участок был предоставлен Обществу в аренду 31 ноября 2012 г. на основании договора для строительства спортивно-развлекательного комплекса, цель предоставления участка в аренду соответствовала градостроительному регламенту Правил землепользования и застройки, степень готовности запланированного к возведению объекта по состоянию на дату регистрации за Обществом права собственности на объект незавершенного строительства (28 декабря 2017 г.) составляла 85%, вид разрешенного использования был исключен из градостроительного регламента внесением изменений в Правила землепользования и застройки 15 марта 2018 г., по состоянию на эту дату действовал договор аренды от 28 июня 2016 г. для строительства спортивно-развлекательного комплекса, 15 мая 2018 г. Администрация района и Общество заключили договор аренды с той же целью - строительство спортивно-развлекательного комплекса, согласие на реконструкцию существующего объекта с целью приведения его в соответствие с градостроительным регламентом публичные органы не дали.

При таких обстоятельствах Общество вправе в соответствии с пунктом 4 статьи 85 Земельного кодекса, частью 8 статьи 36 Градостроительного кодекса получить разрешение на строительство спортивно-развлекательного комплекса, достроить данный объект и в дальнейшем использовать указанный комплекс и земельный участок, на котором он расположен, без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если их использование опасно для жизни и здоровья людей, окружающей среды, объектов культурного наследия.

Принимая во внимание, что судами не исследовался вопрос о том, создает ли использование спорного объекта - спортивно-развлекательного комплекса и земельного участка, на котором он расположен, опасность для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия, дело подлежит направлению на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции.

При новом рассмотрении судам надлежит учесть изложенное, установить и дать оценку всем обстоятельствам, имеющим значения для правильного разрешения дела.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291<sup>11</sup>–291<sup>15</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

**ОПРЕДЕЛИЛА:**

решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 26 сентября 2023 г., постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 декабря 2023 г. и постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 апреля 2024 г. по делу № А56-58911/2023 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Настоящее определение вступает в законную силу со дня его вынесения и может быть обжаловано в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

Председательствующий судья

В. В. Попов

Судья

И.Л. Грачева

Судья

Г.Г. Попова