

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

№ 308-ЭС24-13186

г. Москва

Дело № А32-38838/2023

Резолютивная часть определения объявлена 21 ноября 2024 г.

Полный текст определения изготовлен 5 декабря 2024 г.

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

председательствующего судьи Борисовой Е.Е.,  
судей Хатыповой Р.А., Чучуновой Н.С.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационной жалобе администрации муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края на решение Арбитражного суда Краснодарского края от 7 декабря 2023 г., постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 февраля 2024 г. и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 7 мая 2024 г. по делу № А32-38838/2023

по заявлению общества с ограниченной ответственностью «Специализированный застройщик «Тригон» к администрации муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края о признании не соответствующим закону решения от 10 июля 2023 г. № 07.02-34/4708 об отказе в выдаче разрешения на строительство объекта капитального строительства «Жилой комплекс (многоквартирный дом и автостоянка) по ул. Вишневой в Центральном внутригородском районе г. Сочи», а также о возложении обязанности устранить допущенное нарушение прав и законных интересов общества с ограниченной ответственностью «Специализированный застройщик «Тригон» путем повторного рассмотрения заявления от 17 марта 2022 г. о выдаче разрешения на строительство и прилагаемой к нему документации с принятием соответствующего решения в срок, установленный законом.

В судебном заседании приняли участие представители общества с ограниченной ответственностью «Специализированный застройщик «Тригон» - Луговский А.В., Бороздина М.С.

Администрация муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края, извещенная надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, представителей для участия в судебном заседании не направила, в связи с чем дело рассмотрено в порядке статьи 291<sup>10</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в отсутствие ее представителей.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Е.Е., выслушав объяснения представителей общества с ограниченной ответственностью «Специализированный застройщик «Тригон», Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

#### **УСТАНОВИЛА:**

общество с ограниченной ответственностью «Специализированный застройщик «Тригон» (далее - общество) является собственником земельного участка площадью 6000 кв. м с кадастровым номером 23:49:0205005:491, расположенного по адресу: Краснодарский край, г. Сочи, Центральный район, ул. Вишневая. Участок относится к землям населенных пунктов и имеет вид разрешенного использования – под жилой комплекс. Обществу 9 апреля 2019 г. выдан градостроительный план земельного участка № RU233090000-000000000021740.

Впоследствии, 17 марта 2022 г., общество обратилось в администрацию муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края (далее - администрация) с заявлением о выдаче разрешения на строительство объекта капитального строительства «Жилой комплекс (многоквартирный дом и автостоянка) по ул. Вишневой в Центральном внутригородском районе г. Сочи» сроком на 36 месяцев.

Решением администрации от 10 июля 2023 г. № 07.02-34/4708 обществу отказано в выдаче разрешения на строительство в связи с нарушением требований статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ). При этом указано, что обществом не представлены документы, подтверждающие осуществление строительства в рамках реализации договора о комплексном развитии территории, заключенного до вступления в силу пункта 12.1.2 Правил землепользования и застройки на территории муниципального образования город-курорт Сочи, утвержденных решением Городского собрания Сочи от 2 декабря 2009 г. № 202 (далее - ПЗЗ). Государственная информационная система обеспечения градостроительной деятельности не содержит сведения о том, что для реализации проекта по строительству жилого комплекса принято решение о комплексном развитии

территории, заключен договор о комплексном развитии территории, а также в случае, предусмотренном статьей 70 ГрК РФ, заключено соглашение о разграничении обязанностей по осуществлению мероприятий по комплексному развитию территории по инициативе правообладателей. В соответствии с частью 13 статьи 51 ГрК РФ уполномоченный орган отказывает в выдаче разрешения на строительство при отсутствии документов, предусмотренных частью 7 статьи 51 ГрК РФ или несоответствии представленных документов требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка (далее - ГПЗУ), а также разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации, требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции.

При этом администрацией приведены положения пункта 12.1.2 ПЗЗ, в редакции, действующей на момент обращения общества с заявлением о выдаче разрешения на строительство, в соответствии с которым на территории муниципального образования городской округ город-курорт Сочи запрещены строительство, реконструкция объектов капитального строительства жилого назначения, за исключением следующих случаев:

- строительство индивидуальных жилых домов, садовых домиков;
- строительство объектов капитального строительства жилого назначения, осуществляемое в рамках реализации договоров о комплексном развитии территории при наличии соглашения, заключенного в целях восстановления прав граждан, включенных в реестр проблемных объектов, предусмотренный частью 1.1 статьи 23.1 Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;
- строительство объектов капитального строительства жилого назначения, осуществляемое в рамках реализации договоров о комплексном развитии территории, заключенных до вступления в силу настоящего пункта;
- строительство объектов капитального строительства жилого назначения, финансирование (софинансирование) которых осуществляется из средств федерального, регионального, местного бюджета;
- реконструкция существующих объектов капитального строительства жилого назначения в существующих параметрах.

Кроме того, администрацией указано на невыполнение обществом требования постановления администрации муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края от 01.06.2021 № 990 «Об утверждении состава и положения о деятельности градостроительного совета при главе муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края», а именно концепции и предложения по

комплексному развитию территории, эскизный проект объекта не представлялись для обсуждения на заседании Градостроительного совета.

Согласно генеральному плану земельный участок расположен в границах функциональной зоны коммунально-инженерного назначения (объекты энергетики, транспорта, связи и др.).

Общество, указывая, что отказ в выдаче разрешения на строительство не соответствует закону и нарушает принадлежащие ему права в сфере предпринимательской деятельности, обратилось в арбитражный суд с заявлением по настоящему делу.

Удовлетворяя заявленные обществом требования, суды руководствовались положениями статей 198, 201 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статьи 51 ГрК РФ и исходили из того, что обществу выдан ГПЗУ, не содержащий указания на наличие запрета строительства жилых объектов, соответствующих территориальной зоне «Ж-4», в связи с чем пришли к выводу об отсутствии оснований для применения пункта 12.1.2 ПЗЗ, введенного решением Городского Собрания Сочи муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края от 28.07.2021 № 83 и содержащего запрет строительства объектов капитального строительства жилого назначения, за исключением поименованных случаев, к которым планируемый к строительству обществом объект не относится.

Не согласившись с принятыми по настоящему делу судебными актами, администрация обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с кассационной жалобой, ссылаясь на нарушение судами норм материального права, просит их отменить, принять по делу новый судебный акт, которым в удовлетворении заявленных требований отказать.

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 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 (часть 1 статьи 291<sup>11</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Проверив обоснованность доводов, изложенных в кассационной жалобе, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу, что жалоба подлежит удовлетворению в силу следующего.

В соответствии с пунктом 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 1.1 настоящей статьи), проектом планировки территории и проектом межевания территории (за исключением случаев, если в соответствии

с настоящим Кодексом подготовка проекта планировки территории и проекта межевания территории не требуется), при осуществлении строительства, реконструкции объекта капитального строительства, не являющегося линейным объектом (далее - требования к строительству, реконструкции объекта капитального строительства), 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 настоящим Кодексом.

Застройщик, намеревающийся осуществить строительство капитального объекта, обращается в уполномоченный орган с заявлением о выдаче разрешения на строительство и прилагает документы, указанные в части 7 статьи 51 ГрК РФ. При этом в соответствии с частью 10 статьи 51 ГрК РФ не допускается истребование уполномоченным органом иных документов, кроме указанных в части 7 статьи 51 ГрК РФ.

Согласно части 11 статьи 51 ГрК РФ уполномоченный орган в течение семи рабочих дней со дня получения заявления: проводит проверку наличия документов, необходимых для принятия решения о выдаче разрешения на строительство; проводит проверку соответствия проектной документации требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, допустимости размещения объекта капитального строительства в соответствии с разрешенным использованием земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации; выдает разрешение на строительство или отказывает в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа.

Уполномоченный орган отказывает в выдаче разрешения на строительство при отсутствии документов, предусмотренных частью 7 данной статьи, или несоответствии представленных документов требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство ГПЗУ, а также разрешённому использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации (часть 13 статьи 51 ГрК РФ).

Как установили суды, обществом с заявлением о выдаче разрешения на строительство был представлен пакет документов, в том числе ГПЗУ, выданный не ранее чем за три года до дня представления заявления на получение разрешения на строительство, проектную документацию, результаты инженерных изысканий, а также положительное заключение негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий.

В соответствии с частью 1 статьи 57.3 ГрК РФ ГПЗУ выдается в целях обеспечения субъектов градостроительной деятельности информацией, необходимой для архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах земельного участка.

Источниками информации для подготовки ГПЗУ в соответствии с частью 2 статьи 57.3 ГрК РФ являются документы территориального планирования и градостроительного зонирования, нормативы градостроительного проектирования, документация по планировке территории, сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости, федеральной государственной информационной системе территориального планирования, государственной информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, а также информация о возможности подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения (за исключением сетей электроснабжения), предоставляемая правообладателями сетей инженерно-технического обеспечения в соответствии с частью 7 настоящей статьи.

Согласно части 10 статьи 57.3 ГрК РФ информация, указанная в ГПЗУ, за исключением информации, предусмотренной пунктом 15 части 3 настоящей статьи, может быть использована для подготовки проектной документации, для получения разрешения на строительство в течение трех лет со дня его выдачи. По истечении этого срока использование информации, указанной в градостроительном плане земельного участка, в предусмотренных настоящей частью целях не допускается.

Таким образом, законодатель установил пресекательный срок для использования застройщиком информации, содержащейся в ГПЗУ.

Между тем первоначальное использование застройщиком информации, содержащейся в ГПЗУ, предусмотрено уже при подготовке документации, необходимой для обращения в уполномоченный орган с заявлением о получении разрешения на строительство.

Первоначальным этапом, предшествующим строительству жилого комплекса, является подготовка застройщиком проектной документации и результатов инженерных изысканий, которые в соответствии с положениями части 1 статьи 49 ГрК РФ подлежат экспертизе, за исключением случаев, предусмотренных частями 2, 3, 3.1 и 3.8 настоящей статьи. Экспертиза проектной документации и (или) экспертиза результатов инженерных изысканий проводятся в форме государственной экспертизы или негосударственной экспертизы. Застройщик, технический заказчик или лицо,

обеспечившее выполнение инженерных изысканий и (или) подготовку проектной документации в случаях, предусмотренных частями 1.1 - 1.3 статьи 48 настоящего Кодекса, по своему выбору направляет проектную документацию и результаты инженерных изысканий на государственную экспертизу или негосударственную экспертизу, за исключением случаев, если в соответствии с настоящей статьей в отношении проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, предусмотрено проведение государственной экспертизы.

Предметом экспертизы результатов инженерных изысканий в соответствии с частью 5 статьи 49 ГрК РФ является оценка соответствия таких результатов требованиям технических регламентов. Предметом экспертизы проектной документации являются оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, санитарно-эпидемиологическим требованиям, требованиям в области охраны окружающей среды, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям к безопасному использованию атомной энергии, требованиям промышленной безопасности, требованиям к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требованиям антитеррористической защищенности объекта, заданию застройщика или технического заказчика на проектирование, результатам инженерных изысканий, за исключением случаев проведения государственной экспертизы проектной документации объектов капитального строительства, указанных в части 2 настоящей статьи, и проектной документации, указанной в части 3 настоящей статьи, в соответствии с пунктом 1 части 3.3 настоящей статьи.

В соответствии с частью 5.2 статьи 49 ГрК РФ при проведении экспертизы проектной документации объекта капитального строительства, не являющегося линейным объектом, осуществляется оценка ее соответствия требованиям, указанным в части 5 настоящей статьи и действовавшим на дату выдачи ГПЗУ, на основании которого была подготовлена такая проектная документация, при условии, что с указанной даты прошло не более полутора лет. В случае, если с даты выдачи ГПЗУ или даты утверждения проекта планировки территории прошло более полутора лет, при проведении экспертизы проектной документации осуществляется оценка ее соответствия требованиям, указанным в части 5 настоящей статьи и действовавшим на дату поступления проектной документации на экспертизу.

Между тем, как усматривается из материалов дела, ГПЗУ выдан обществу 9 апреля 2019 г., с заявлением о проведении негосударственной экспертизы проектной документации общество обратилось лишь 3 марта 2022 г., положительное заключение негосударственной экспертизы подготовлено 11 марта 2022 г. Следовательно, на момент проведения экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий прошло более полутора лет с момента выдачи обществу ГПЗУ.

Как следует из вышеуказанных положений статьи 49 ГрК РФ, срок выдачи ГПЗУ имеет значение при проведении экспертизы проектной документации, поскольку спустя полтора года с даты выдачи градостроительного плана земельного участка становятся неприменимыми действовавшие на момент выдачи ГПЗУ специальные нормы и требования, на основании которых разрабатывалась проектная документация.

Однако, судами вопрос о возможности изменения специальных требований, действовавших на момент выдачи ГПЗУ и на момент проведения экспертизы проектной документации, исследован не был.

Кроме того, Городским Собранием Сочи муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края 28 июля 2021 г. было принято решение № 83 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки на территории муниципального образования город-курорт Сочи», которым глава 12 части III дополнена пунктом 12.1.2, запретившим строительство объектов капитального строительства жилого назначения, за исключением поименованных в этом пункте случаев, к которым не относится планируемое ответчиком строительство многоквартирного одиннадцатизэтажного жилого дома.

При таких обстоятельствах, общество, являясь профессиональным участником рынка недвижимости, действуя разумно и предусмотрительно при планировании и реализации своих строительных проектов, должно учитывать изменение правил осуществления строительства, в том числе, в сфере его нормативного регулирования, в связи с чем на момент обращения за проведением негосударственной экспертизы проектной документации и подачи заявления о выдаче разрешения на строительство обществу надлежало знать о введенных на территории города Сочи ограничениях на строительство объектов капитального строительства жилого назначения.

В связи с существенностью изменений, внесенных в ПЗЗ, судам надлежало проверить повлекли ли они изменение специальных требований (регламентов), предъявляемых к проектной документации, и могли ли повлечь принятие органом местного самоуправления решения об отказе в выдаче разрешения на строительство.

В соответствии с установленными в ПЗЗ требованиями (в редакции, действовавшей на момент выдачи ГПЗУ) в территориальной зоне «Ж-4» допускалась многоэтажная жилая застройка высотой до 36 метров.

Между тем, как следует из заключения негосударственной экспертизы проектной документации, высота спроектированного здания составляет 39,6 м, при этом судами надлежущая правовая оценка указанным обстоятельствам не дана.

Также судам следовало принять во внимание факт принятия Городским Собранием Сочи муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края решения от 27 декабря 2023 г. «Об утверждении генерального плана муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края», который, как документ территориального планирования, имеет приоритет по отношению к правилам

землепользования и застройки как документу по планировке территории и градостроительному плану земельного участка (апелляционные определения Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 21.11.2018 N 59-АПГ18-12, от 10.04.2019 N 56-АПА19-5).

Таким образом, выводы судов по настоящему делу нельзя признать законными и обоснованными, поскольку они приняты с существенными нарушениями норм материального права, повлиявшими на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в связи с чем подлежат отмене на основании части 1 статьи 291<sup>11</sup> Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении судам надлежит установить все имеющие значение для дела фактические обстоятельства относительно соответствия проектной документации действующим на момент проведения экспертизы специальным требованиям с учетом предусмотренного частью 5.2 статьи 49 ГрК РФ срока действия ГПЗУ, а также проверить наличие у администрации оснований для выдачи разрешения на строительство жилого комплекса с указанными застройщиком характеристиками с учетом изменения градостроительной документации муниципального образования.

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 Краснодарского края от 7 декабря 2023 г., постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 февраля 2024 г. и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 7 мая 2024 г. по делу № А32-38838/2023 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Краснодарского края.

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

Е.Е. Борисова

Судьи

Р.А. Хатыпова

Н.С. Чучунова