

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 308-ЭС24-20719

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Дело № А32-53202/2023

Резолютивная часть определения объявлена 3 апреля 2025 г.

Полный текст определения изготовлен 17 апреля 2025 г.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Грачевой И.Л., судей Поповой Г.Г. и Хатыповой Р.А.,

при участии представителя общества с ограниченной ответственностью «Дельта-Стройсервис» Бороздиной М.С. (доверенность от 31 марта 2025 г.),

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации муниципального образования городской округ «Город-курорт Сочи» на решение Арбитражного суда Краснодарского края от 28 декабря 2023 г., постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 апреля 2024 г. и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11 сентября 2024 г. по делу № А32-53202/2023,

УСТАНОВИЛА:

Общество с ограниченной ответственностью «Дельта-Стройсервис» (далее – Общество) обратилось в Арбитражный суд Краснодарского края с заявлением о признании незаконным решения администрации муниципального образования городской округ «Город-курорт Сочи» (далее – Администрация), содержащегося в письме от 17 июля 2023 г., об отказе в выдаче разрешения на строительство объекта капитального строительства «Многоквартирный дом» на земельном участке с кадастровым номером 23:49:0205005:54 по адресу: Краснодарский край, г. Сочи, Центральный район, Вишневая ул.; об обязанности Администрации устранить допущенное нарушение прав и законных интересов заявителя путем повторного рассмотрения заявления от 28 ноября 2022 г. о выдаче разрешения на строительство и прилагаемой к нему документации с принятием соответствующего решения в установленный законом срок.

Арбитражный суд Краснодарского края решением от 28 декабря 2023 г., оставленным без изменения постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 апреля 2024 г. и постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11 сентября 2024 г., удовлетворил требования Общества.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Администрация, ссылаясь на нарушение судами трех инстанций норм материального и процессуального права, просит пересмотреть в кассационном порядке указанные судебные акты.

Определением от 12 марта 2025 г. судьи Верховного Суда Российской Федерации жалоба Администрации вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В судебном заседании представитель Общества просил оставить обжалуемые судебные акты без изменения, считая их законными и обоснованными.

Администрация, извещенная надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, своего представителя в суд не направила, что в соответствии со статьей 29110 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) не является препятствием для рассмотрения дела в ее отсутствие.

Согласно части 1 статьи 291¹¹ 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 Грачевой И.Л., выслушав объяснения представителя Общества, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о наличии предусмотренных частью 1 статьи 291¹¹ АПК РФ оснований для отмены обжалуемых судебных актов.

Как следует из материалов дела и установлено судами, Департамент имущественных отношений администрации «Город-курорт Сочи» (арендодатель) и Общество (арендатор) 5 апреля 2019 г. заключили договор аренды земельного участка площадью 6284 кв. м с кадастровым номером 23:49:0205005:54, расположенного по адресу: г. Сочи, район Центральный, Вишневая ул., для строительства многоквартирного жилого дома с блоком обслуживания и закрытой автостоянкой, сроком до 6 мая 2027 г. (с учетом дополнительного соглашения от 27 октября 2020 г.).

Арендатору 13 июня 2019 г. выдан градостроительный план земельного участка (далее - ГПЗУ), в котором указано, что участок расположен в

территориальной зоне «Ж-4» - многоквартирная жилая застройка высотой до 36 метров.

Общество 28 ноября 2022 г. обратилось с заявлением о выдаче разрешения на строительство объекта капитального строительства (многоквартирный дом) на земельном участке с кадастровым номером 23:49:0205005:54.

Администрация письмом от 17 июля 2023 г. отказала Обществу в выдаче разрешения на строительство по следующим основаниям.

Городским Собранием Сочи муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края 28 июля 2021 г. принято решение № 83 «О внесении изменений в Правила землепользования и застройки на территории муниципального образования город-курорт Сочи» (далее – решение № 83), которым глава 12 части III дополнена пунктом 12.1.2.

Пунктом 12.1.2 Правил землепользования и застройки муниципального образования городской округ город-курорт Сочи (далее – ПЗЗ Сочи) на территории данного муниципального образования 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 декабря 2004 г. № 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 данного 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.

Согласно пункту 2 решения № 83 действие пункта 12.1.2 ПЗЗ Сочи не распространяется на объекты капитального строительства, в отношении которых поданы заявления о выдаче разрешений на строительство (реконструкцию) до даты вступления в силу данного решения.

Планируемое Обществом строительство многоквартирного дома не относится к случаям, поименованным в пункте 12.1.2 ПЗЗ Сочи.

Администрация также указала, что согласно Генеральному плану городского округа города Сочи земельный участок расположен в границах функциональной зоны малоэтажной жилой застройки (до 5 этажей).

Общество, полагая, что отказ Администрации в выдаче разрешения на строительство не соответствует закону и нарушает его права и законные интересы, обратилось в арбитражный суд с настоящими требованиями.

Суд первой инстанции, сославшись на статьи 198, 200, 201 АПК РФ, статьи 51, 57, 66 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), ПЗЗ Сочи, признал незаконным оспариваемый отказ и обязал Администрацию повторно рассмотреть заявление Общества о выдаче разрешения на строительство.

Суд исходил из следующего: правоотношения застройщика и органа местного самоуправления по подготовке проектной документации и выдаче разрешения на строительство возникли с момента выдачи ГПЗУ, который не содержит сведений о необходимости принятия решения о комплексном развитии территории при строительстве объектов жилого назначения; на Общество не может быть возложена обязанность соблюдать положения муниципального правового акта, принятого через два года после получения застройщиком полной информации о градостроительных регламентах и ограничениях, которые надлежит соблюдать при проектировании, основываясь на информации ГПЗУ от 13 июня 2019 г.; положения ПЗЗ Сочи, предусматривающие строительство многоквартирных домов только в рамках комплексного развития территории, не подлежат применению к начавшимся до их вступления в силу правоотношениям.

Апелляционный и окружной суды согласились с выводами суда первой инстанции.

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

Строительство, реконструкция объектов капитального строительства осуществляются на основании разрешения на строительство, выдаваемого в порядке статьи 51 ГрК РФ, за исключением случаев, предусмотренных названной статьей.

Согласно части 1 статьи 51 ГрК РФ разрешение на строительство представляет собой документ, который подтверждает соответствие проектной документации требованиям, установленным градостроительным регламентом, проектом планировки территории и проектом межевания территории, а также допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешенным использованием такого участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации.

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.

Согласно части 11 статьи 51 ГрК РФ уполномоченный орган 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 ГПЗУ, 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.

В силу части 13 статьи 51 ГрК РФ основаниями для отказа в выдаче разрешения на строительство являются: отсутствие документов, предусмотренных частью 7 данной статьи, или несоответствие представленных документов требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство ГПЗУ, 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.

По смыслу пунктов 4, 6 статьи 2 и части 1 статьи 51 ГрК РФ при выдаче разрешения на строительство подлежит установлению допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с ограничениями, установленными земельным и иным законодательством Российской Федерации

В силу статей 198, 200 и 201 АПК РФ при рассмотрении заявления о признании незаконным решения уполномоченного органа об отказе в выдаче заявителю разрешения на строительство суд должен проверить данное решение на соответствие требованиям градостроительного законодательства, в том числе установить наличие или отсутствие установленных законодательством обстоятельств, ограничивающих строительство.

Законодательство о градостроительной деятельности состоит из ГрК РФ, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, содержащих нормы, регламентирующие отношения в области градостроительной деятельности, которые не могут противоречить данному Кодексу (части 1-3 статьи 3 ГрК РФ).

В статье 2 ГрК РФ закреплены принципы, на которых основывается законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты.

К таким принципам относятся: обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории; обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности; осуществление строительства на основе документов территориального планирования, правил

землепользования и застройки и документации по планировке территории; ответственности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека (пункты 1, 4 и 6 статьи 2 ГрК РФ).

С учетом приведенных принципов Градостроительный кодекс Российской Федерации (пункты 2, 5 - 7 статьи 1, пункты 1 и 3 части 3 статьи 8, часть 3 статьи 9, пункты 9 и 10 статьи 31, пункт 2 части 1 статьи 34) и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (части 1 и 4 статьи 7 и пункт 26 части 1 статьи 16), действуя во взаимосвязи, устанавливают порядок осуществления территориального планирования и градостроительного зонирования, в частности, посредством утверждения муниципальными правовыми актами уполномоченных органов местного самоуправления городского округа генерального плана и правил землепользования и застройки соответствующего муниципального образования, а также закрепляют правила обеспечения их соответствия документам территориального планирования (в том числе схемам территориального планирования Российской Федерации), которые являются обязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2025 г. № 276-О).

В статьях 7 и 8 ГрК РФ закреплены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления поселений в области градостроительной деятельности.

Градостроительная деятельность в Краснодарском крае в пределах полномочий, предоставленных субъекту Российской Федерации, регламентируется Законом Краснодарского края от 21 июля 2008 г. № 1540-КЗ «Градостроительный кодекс Краснодарского края» (далее – ГрК Краснодарского края).

ГрК Краснодарского края определены виды документов территориального планирования субъекта, муниципальных районов и поселений, порядок разработки и содержания документов территориального зонирования, в том числе правил землепользования и застройки муниципальных образований (статья 27), которые обязательны при разработке соответствующих документов в муниципальных образованиях края.

Частью 5 статьи 27 ГрК Краснодарского края (в редакции, действующей с июня 2021 г.) установлено, что на территориях ряда муниципальных образований Краснодарского края, в том числе городского округа город-курорт Сочи, при подготовке правил землепользования и застройки и внесении в них изменений считать приоритетным:

- осуществление строительства объектов санаторно-курортного назначения (бальнеологические лечебницы, грязелечебницы, курортные поликлиники, санатории, детские санатории, в том числе для детей с родителями, санатории-профилактории и другие), гостиниц (за исключением

апарт-отелей и комплексов апартаментов), а также объектов их инфраструктуры, за исключением строительства в производственных зонах и зонах сельскохозяйственного использования;

- ограничение нового строительства объектов капитального строительства жилого назначения, апарт-отелей и комплексов апартаментов (за исключением реконструкции указанных объектов без увеличения их этажности).

В соответствии с пунктами 1, 2, 3 части 1 статьи 8 ГрК РФ к полномочиям органов местного самоуправления поселений в области градостроительной деятельности относятся подготовка и утверждение документов территориального планирования поселений; утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений; утверждение правил землепользования и застройки поселений.

Согласно статье 30 того же Кодекса правила землепользования и застройки разрабатываются в целях создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия; создания условий для планировки территорий муниципальных образований; обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства; создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

В целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека в региональных и местных нормативах градостроительного проектирования устанавливается совокупность расчетных показателей допустимого уровня обеспеченности объектами регионального и местного значения (пункт 26 статьи 1 ГрК РФ), подлежащих применению при подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территории.

В силу части 4 статьи 29.2 ГрК РФ нормативы градостроительного проектирования поселения, муниципального округа, городского округа устанавливают совокупность расчетных показателей минимально допустимого уровня обеспеченности объектами местного значения поселения, муниципального округа, городского округа, относящимися к областям, указанным в пункте 1 части 5 статьи 23 данного Кодекса, объектами благоустройства территории, иными объектами местного значения поселения, муниципального округа, городского округа населения поселения, муниципального округа, городского округа и расчетных показателей максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения поселения, муниципального округа, городского округа.

Решением Городского Собрания Сочи муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края от 28 декабря 2020 г. № 94 утверждены местные нормативы градостроительного проектирования данного муниципального образования, которыми установлена совокупность расчетных показателей, указанных в статье 29.2 ГрК РФ.

Нормативы градостроительного проектирования должны учитываться всеми субъектами, осуществляющими градостроительную деятельность на территории соответствующего региона.

В целях обеспечения решения вопросов местного значения и действуя в интересах населения муниципального образования с целью формирования комфортной городской среды, Городское Собрание Сочи муниципального образования городской округ «Город-курорт Сочи» Краснодарского края 28 июля 2021 г. приняло решение № 83, которым глава 12 части III ПЗЗ Сочи дополнена пунктом 12.1.2 «Ограничения, связанные с жилой застройкой и строительством нежилых объектов на территории муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края», устанавливающим запрет на осуществления нового строительства объектов капитального строительства жилого назначения, за исключением поименованных в этом пункте случаев.

При этом решением № 83 предусмотрено, что действие пункта 12.1.2 главы 12 части III ПЗЗ Сочи не распространяется на объекты капитального строительства, в отношении которых поданы заявления о выдаче разрешений на строительство (реконструкцию) до даты вступления в силу данного решения.

Принятие указанного решения обусловлено высокой плотностью населения города-курорта Сочи при остром дефиците объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры и направлено на запрет точечного строительства многоквартирных домов, поскольку такие дома не смогут быть обеспечены объектами социального и бытового назначения.

Решение № 83 предусматривает реализацию жилищного строительства через проекты комплексного развития территории жилой застройки, согласно которым застройщики должны осуществить строительство не только объектов жилого фонда, но и объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры.

Таким образом, на застройщика, имеющего намерение осуществлять строительство многоквартирного жилого дома, возложена обязанность соблюдения действующих требований градостроительного законодательства, государственных стандартов в области проектирования и строительства, строительных норм и правил, соответствующих градостроительных нормативов, правил застройки города.

При этом строительство нового многоквартирного дома не может вестись без учета перспектив последующего проживания граждан, нуждаемости их в определенных социальных объектах и разработанных муниципалитетом нормативов, направленных на обеспечение благоприятных условий проживания, гарантированных статьей 42 Конституции Российской Федерации.

Иное толкование градостроительного законодательства приведет к нарушению основных принципов законодательства о градостроительной деятельности, к фактической невозможности осуществления регулирования в сфере строительства и организации обеспечения жителей многоквартирных домов объектами социальной инфраструктуры.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, регулирование отношений по использованию земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, связано с решениями органов публичной власти в градостроительной сфере, предназначенными 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, а потому должно осуществляться в соответствии с принципами градостроительного и земельного законодательства (постановление от 12 ноября 2020 г. № 46-П; определения от 6 октября 2015 г. № 2317-О, от 17 декабря 2020 г. № 2861-О, от 27 декабря 2023 г. № 3536-О и др.).

Данные цели достигаются, как правило, принятием органами публичной власти решений по комплексному социально-экономическому развитию соответствующих территорий.

Вывод судов о том, что поскольку в силу пункта 10 статьи 57.3 ГрК РФ информация, указанная в ГПЗУ от 13 июня 2019 г., может быть использована для подготовки проектной документации и получения разрешения на строительство в течение трех лет со дня его выдачи, то ограничения на строительство многоквартирных домов в городе-курорте Сочи, предусмотренные пунктом 12.1.2 ПЗЗ Сочи (введенным в действие решением от 28 июля 2021 г. № 83), не применяются при решении вопроса о выдаче по заявлению Общества от 28 ноября 2022 г. разрешения на строительство многоквартирного дома, сделан без учета приведенных норм и принципов градостроительного законодательства, а также оснований, в связи с которыми данные ограничения введены.

Таким образом, суды, признавая незаконным отказ Администрации, в нарушение требований статьи 71 АПК РФ не учли приведенное градостроительное регулирование, не дали оценку доводам Администрации о наличии введенных в 2021 г. ограничений строительства многоквартирных домов в Сочи вне процедуры комплексного освоения территории с учетом необходимости соблюдения нормативов градостроительного проектирования с целью обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности граждан.

Между тем проверка соответствия представленных застройщиком документов требованиям градостроительного законодательства, положениям правил землепользования застройки имеет существенное значение с учетом цели законодательного регулирования спорных отношений и исходя из необходимости достижения целей создания комфортной среды для проживания населения на территории города-курорта Сочи Краснодарского края, недопустимости нарушения прав граждан на комфортные и безопасные условия проживания.

Одной из главных задач судопроизводства является защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Однако данная задача правосудия не

может достигаться путем нарушения публичных прав и законных интересов других лиц.

При соблюдении баланса частных и публичных интересов в вопросе осуществления строительства в Сочи необходимо, прежде всего, учитывать статус города - курорта федерального значения, который относится к особо охраняемым территориям и объектам, имеющим особенности в использовании и охране и предназначенным для организации санаторно-курортного лечения и медицинской реабилитации.

Выдача в защиту экономических интересов застройщика разрешения на строительство многоквартирного девятиэтажного дома в отсутствие надлежащего обеспечения объектами социальной и инженерной инфраструктуры повлечет нарушение публичных интересов и прав неопределенного круга лиц, в том числе будущих жильцов дома.

По общему правилу в случае принятия нормативных правовых актов, регламентирующих градостроительную деятельность, влекущих невозможность строительства объекта, для возведения которого публичный участок был предоставлен в пользование, правообладатель участка вправе защитить права, которые он считает нарушенными, в установленном гражданским законодательством порядке, в том числе путем предъявления требования о взыскании убытков.

При этом следует отметить, что Общество, являясь профессиональным участником рынка недвижимости, действуя разумно и предусмотрительно при планировании и реализации своих строительных проектов, должно было учитывать изменение правил осуществления строительства, в том числе, в сфере его нормативного регулирования, в связи с чем на момент подготовки проектной документации, обращаясь в 2022 году за проведением негосударственной экспертизы проектной документации и подачи заявления о выдаче разрешения на строительство, должно было знать о введенных в 2021 году на территории города-курорта Сочи изменениях относительно строительства новых объектов капитального жилищного строительства и их направленности.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия считает, что суды трех инстанций существенно нарушили нормы материального и процессуального права, неполно исследовали обстоятельства, имеющие существенное значение для правильного разрешения спора, поэтому обжалуемые судебные акты подлежат отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду надлежит учесть изложенное, исследовать все обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения спора; дать оценку доводам лиц, участвующих в деле; правильно применив нормы материального и процессуального права, разрешить спор.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291¹¹-291¹⁵ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Арбитражного суда Краснодарского края от 28 декабря 2023 г., постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 апреля 2024 г. и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11 сентября 2024 г. по делу № А32-53202/2023 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Краснодарского края.

Председательствующий

И.Л. Грачева

Судьи

Г.Г. Попова

Р.А. Хатыпова