

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 308-ЭС25-13078

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Дело № А32-23519/2022

Резолютивная часть определения объявлена 13 мая 2026 г.
Полный текст определения изготовлен 22 мая 2026 г.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Грачевой И.Л., судей Завьяловой Т.В. и Якимова А.А.,

при участии председателя правления садоводческого некоммерческого товарищества «Крокус» Морозова Г.Н.,

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края на решение Арбитражного суда Краснодарского края от 31 мая 2024 г., постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 октября 2024 г. и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10 марта 2025 г. по делу № А32-23519/2022,

УСТАНОВИЛА:

Садоводческое некоммерческое товарищество «Крокус» (далее – Товарищество) обратилось в Арбитражный суд Краснодарского края с заявлением, уточненным в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), о признании незаконным решения Департамента архитектуры и градостроительства администрации муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края (далее – Департамент архитектуры), содержащегося в письме от 21 февраля 2022 г., об отказе в предварительном согласовании предоставления в безвозмездное пользование на пять лет для ведения садоводства для собственных нужд образуемого земельного участка площадью

16 019 кв.м, расположенного в кадастровом квартале 23:49:0308002 по адресу: Краснодарский край, г. Сочи, Хостинский район, с. Раздольное, в районе ул. Следопытов, и в утверждении схемы его расположения на кадастровом плане территории; об обязанности администрации муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края (далее – Администрация) предварительно согласовать предоставление образуемого земельного участка в безвозмездное пользование на пять лет для ведения садоводства для собственных нужд и утвердить схему его расположения на кадастровом плане территории.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены Публично-правовая компания «Роскадастр» в лице филиала по Краснодарскому краю, Департамент имущественных отношений администрации муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края (далее – Департамент имущественных отношений).

Арбитражный суд Краснодарского края решением от 31 мая 2024 г. удовлетворил требования Товарищества.

Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд определением 23 сентября 2024 г. перешел к рассмотрению дела по правилам суда первой инстанции в связи с не извещением Департамента имущественных отношений о месте и времени судебного заседания в суде первой инстанции.

Апелляционный суд постановлением от 22 октября 2024 г., оставленным без изменения постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10 марта 2025 г., отменил решение суда первой инстанции (по безусловным основаниям) и удовлетворил требования Товарищества.

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

В отзыве на кассационную жалобу Товарищество просит отказать в ее удовлетворении, считая обжалуемые судебные акты законными и обоснованными.

Определением от 11 марта 2026 г. судьи Верховного Суда Российской Федерации Грачевой И.Л. жалоба Администрации вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В судебном заседании представитель Товарищества поддержал доводы, приведенные в отзыве на жалобу.

Иные лица, извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, своих представителей в суд не направили, что в соответствии со статьей 29110 АПК РФ не является препятствием для рассмотрения дела в его 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 Товарищества, 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, общим собранием членов Товарищества в составе 37 человек 26 июня 2020 г. принято решение обратиться в рамках статьи 39¹⁰ Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс) в Администрацию с заявлением о предоставлении в безвозмездное пользование публичного земельного участка площадью до 16 250 кв.м для 13 членов Товарищества, нуждающихся в садовых участках в Хостинском районе города Сочи.

Во исполнение указанного решения Товарищество обратилось в Департамент архитектуры с заявлением о предварительном согласовании предоставления образуемого земельного участка площадью 16 019 кв.м в безвозмездное пользование на пять лет для ведения садоводства для собственных нужд и утверждению схемы расположения образуемого участка.

Департамент архитектуры, сославшись на положения пункта 16 статьи 11¹⁰ Земельного кодекса, письмом от 21 февраля 2022 г. отказал в утверждении схемы земельного участка и предварительном согласовании его предоставления, поскольку схема разработана с нарушением предусмотренных статьей 11⁹ указанного Кодекса требований к образуемым участкам.

Департамент архитектуры привел в отказе следующие основания.

В соответствии с Генеральным планом города Сочи, утвержденным решением Городского Собрания Сочи от 14 июля 2009 г. № 89 (далее – Генеральный план 2009 года), образуемый участок расположен в функциональной зоне «зона зеленых насаждений общего пользования», в котором вид разрешенного использования «ведение садоводства» не предусмотрен; согласно сведениям государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности испрашиваемый участок образуется в границах зоны охраны автодорог – Дублер Курортного проспекта, что в нарушение требований статьи 11⁹ Земельного кодекса приведет к нерациональному использованию муниципальных земель, которые будут необходимы для обслуживания и ремонта дороги; следственными органами возбуждено уголовное дело по факту хищения земель федерального государственного бюджетного учреждения «Сочинский национальный парк», в рамках которого на часть участков наложен арест; испрашиваемый к образованию земельный участок является смежным по отношению к земельному участку, на который наложен арест, и возможно входит в границы федеральных земель Сочинского национального парка.

Товарищество, полагая, что указанное решение Департамента архитектуры не соответствует требованиям закона и нарушает его права, обратилось в арбитражный суд настоящими требованиями.

Суд апелляционной инстанции, рассматривая дело по правилам суда первой инстанции, сославшись на статьи 198, 200, 201 АПК РФ, статьи 11¹⁰, 39¹⁵ Земельного кодекса, статьи 17, 22, 26 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 217-ФЗ), признал незаконным отказ Департамента архитектуры в предварительном согласовании предоставления в безвозмездное пользование образуемого участка и обязал Администрацию в течение 30 дней со дня вступления в законную силу судебного акта предварительно согласовать предоставление Товариществу в безвозмездное пользование сроком на 5 лет испрашиваемого земельного участка для ведения садоводства для собственных нужд площадью 16 019 кв.м и утвердить схему расположения земельного участка в кадастровом квартале 23:49:0308002.

Апелляционный суд исходил из следующего.

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 17, пунктом 1 статьи 22 Закона № 217-ФЗ, подпункта 11 пункта 2 статьи 39¹⁰ Земельного кодекса на основании решения садоводческого некоммерческого товарищества товариществу и его членам могут быть предоставлены неиспользуемые земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в порядке, установленном Земельным кодексом и данным Законом, в безвозмездное пользование без проведения торгов на срок не более чем пять лет.

Если земельный участок только предстоит образовать и не утвержден проект межевания соответствующей территории, порядок его предоставления включает в себя подачу заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка (подпункт 2 пункта 1 статьи 39¹⁴ Земельного кодекса), принятие соответствующего решения в соответствии со статьей 39¹⁵ данного Кодекса (подпункт 3 пункта 1 статьи 39¹⁴).

Согласно сведениям Информационной системы обеспечения градостроительной деятельности города Сочи (далее – ИСОГД) от 30 июня 2020 г. и в соответствии с Генеральным планом 2009 года образуемый земельный участок расположен в территориальной зоне - «Ж-2» малоэтажная жилая застройка высотой до 15 метров, одним из основных видов разрешенного использования земельных участков является «ведение садоводства» (код 13.2).

Представленная Товариществом к согласованию схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории выполнена с учетом установленных законодательством требований к ее подготовке, заявителем представлены на рассмотрение все необходимые документы, поэтому у уполномоченного органа не имелось оснований для отказа в предварительном согласовании предоставления Товариществу в безвозмездное пользование земельного участка для ведения садоводства и утверждении схемы расположения испрашиваемого участка.

Суд округа согласился с выводами суда апелляционной инстанции.

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

В соответствии с положениями Закона № 217-ФЗ и Земельного кодекса садоводческим некоммерческим товариществам могут быть предоставлены в безвозмездное пользование на пять лет неиспользуемые публичные земельные участки для организации и ведения садоводства в порядке, установленном статьей 39¹⁴ Земельного кодекса.

Согласно данной статье одним из этапов предоставления участка является принятие уполномоченным органом на основании заявления гражданина или юридического лица (товарищества) решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка в порядке, установленном статьей 39¹⁵ Земельного кодекса, в случае, если земельный участок предстоит образовать или границы земельного участка подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости» (пункты 2, 3 части 1 статьи 39¹⁴ Земельного кодекса).

Процедура предварительного согласования предоставления публичного земельного участка обусловлена проверкой наличия (отсутствия) оснований для предоставления земельного участка заинтересованному лицу без проведения торгов, его оборотоспособности, а также соблюдения действующих норм и правил на стадии его формирования.

Образование земельных участков из земель и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, регламентируется статьей 11³ Земельного кодекса, согласно пункту 1 которой образование участков из указанных земель осуществляется в соответствии с одним из следующих документов: проект межевания территории, утвержденный в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс); проектом документации лесных участков; утвержденной схемой расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, которая предусмотрена статьей 11¹⁰ данного Кодекса.

Подготовка схемы расположения земельного участка осуществляется с учетом утвержденных документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, проекта планировки территории, землеустроительной документации, положения об особо охраняемой природной территории, наличия зон с особыми условиями использования территорий, земельных участков общего пользования, территорий общего пользования, красных линий, местоположения границ земельных участков, местоположения зданий, сооружений (в том числе размещение которых предусмотрено государственными программами Российской Федерации, государственными программами субъекта Российской Федерации, адресными инвестиционными программами), объектов незавершенного строительства (пункт 2 статьи 11¹⁰ Земельного кодекса).

Одним из основных принципов земельного законодательства является принцип деления 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 требованиями законодательства (подпункт 8 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса).

Подпункт 14 статьи 39¹⁶ данного Кодекса, развивающий указанный принцип, призван обеспечить на этапе предоставления земельного участка, относящегося к публичной собственности, его будущее правомерное использование и надлежащее освоение, определяемое именно видами разрешенного использования.

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.

По смыслу приведенных норм земельного и градостроительного законодательства, Закона № 217-ФЗ рассмотрение спора о предварительном согласовании предоставления в безвозмездное пользование публичного земельного участка и утверждении схемы его расположения садоводческим или огородническим некоммерческим товариществам в целях, предусмотренных Законом № 217-ФЗ, должно осуществляться исходя из оценки всех фактических обстоятельств дела, в частности соответствия заявителя установленным требованиям, наличия или отсутствия установленных законодательством обстоятельств, препятствующих образованию земельного участка как самостоятельного объекта и его использованию в заявленных целях, как на момент обращения с заявлением о предоставлении участка, так и на момент рассмотрения спора в суде.

В силу разъяснений, изложенных в пункте 24 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», при разрешении споров, рассматриваемых по правилам главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее - КАС РФ), главы 24 АПК РФ, суд применяет нормы материального права, которые действовали во время возникновения правоотношения с участием административного истца (заявителя), если из федерального закона не вытекает иное (часть 5 статьи 15 КАС РФ, часть 5 статьи 3 и часть 1 статьи 13 АПК РФ).

В связи с этим изменение правового регулирования ко времени рассмотрения дела, как правило, не может служить основанием для отказа в восстановлении права, которое было незаконно нарушено органом или лицом, наделенными публичными полномочиями. Вместе с тем суд, признавая

оспоренное решение, действие (бездействие) незаконным, может отказать в возложении на административного ответчика (орган или лицо, наделенные публичными полномочиями) обязанности совершить какие-либо действия, если на день рассмотрения дела законодательством установлен запрет на осуществление гражданами, организациями соответствующих действий.

Таким образом, решение суда о принятии праввосстановительных мер должно соответствовать положениям действующего законодательства и быть исполнимым на дату его принятия. При установлении способа и срока устранения нарушения необходимо учитывать положения законодательства, в области применения которого был издан оспариваемый ненормативный правовой акт (принято оспариваемое решение).

Суды, признавая незаконным оспариваемое решение Департамента архитектуры и обязывая Администрацию предварительно согласовать предоставление Товариществу публичного участка для ведения садоводства и утвердить схему расположения земельного участка, представленную заявителем, исходили из того, что в соответствии с Генеральным планом 2009 года испрашиваемый участок расположен в территориальной зоне – «Ж-2», предусматривающей в качестве основного вида разрешенного использования земельных участков «ведение садоводства».

Вместе с тем судами не принято во внимание, что Городское Собрание Сочи муниципального образования «Городской округ город-курорт Сочи» Краснодарского края 27 декабря 2023 г. утвердило новый Генеральный план муниципального образования «Городской округ город-курорт Сочи».

Согласно части 1 статьи 9 Градостроительного кодекса территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Как указывает Администрация, в соответствии с действующим с 2023 года Генеральным планом образуемый земельный участок, на котором имеется множество зеленых насаждений, большей частью расположен в функциональной зоне «зона озелененных территорий общего пользования (парки, сады, скверы, бульвары)», которая предназначена для размещения объектов отдыха (рекреации), коммунального обслуживания, общего пользования водными объектами, территорий общего пользования, причалов для маломерных судов и не предназначена для использования в целях ведения садоводства.

Генеральный план городского округа как документ территориального планирования является обязательным для органов государственной власти, органов местного самоуправления при принятии ими решений и реализации таких решений, в том числе при разработке правил землепользования и застройки (часть 3 статьи 9, пункт 2 части 1 статьи 18 Градостроительного

кодекса). Так, при подготовке правил землепользования и застройки границы территориальных зон устанавливаются с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, определенных генеральным планом городского округа (пункт 2 части 1 статьи 34 Градостроительного кодекса).

При этом несоответствие правил землепользования и застройки муниципального образования генеральному плану является основанием для рассмотрения вопроса о приведении их в соответствие с указанным документом территориального планирования.

Данная правовая позиция приведена 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., и пункте 57 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2018), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14 ноября 2018 г.

В соответствии со статьей 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Негативное воздействие на окружающую среду, которое является объективным следствием хозяйственной деятельности человека, должно учитываться при осуществлении планировки в целях минимизации его влияния на жизнь и здоровье граждан, создания для них благоприятных условий проживания.

Земельное законодательство основывается на приоритете охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат (подпункт 3 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса).

Однако суды, обязывая Администрацию предварительно согласовать Товариществу предоставление испрашиваемого участка для ведения садоводства и утвердить схему его расположения, не дали оценки действующим на момент рассмотрения спора документам территориального планирования, не проверили обстоятельства, связанные с отнесением в соответствии с новым Генеральным планом испрашиваемого земельного участка к территории общего пользования.

Кроме того, следует отметить, что по смыслу Закона № 217-ФЗ и Земельного кодекса предоставление публичного земельного участка для ведения садоводства и огородничества на безвозмездной основе следует рассматривать как меру социальной поддержки населения, создания благоприятных условий для обеспечения труда и отдыха граждан, которая не может быть использована для систематического получения без торгов и безвозмездно публичных земельных участков.

Согласно информации из общедоступной базы электронных документов «Картотека арбитражных дел» в сети «Интернет» на рассмотрении судов находится ряд дел, в которых Товарищество оспаривает отказы уполномоченных органов в предварительном согласовании предоставления в безвозмездное пользование для ведения садоводства для собственных нужд публичных земельных участков, образуемых в разных районах города Сочи. При этом в каждом деле Товарищество представляет документы, содержащие различную информацию о численности членов Товарищества. Исходя из этого, нуждаются в проверке вопросы о соответствии образования Товарищества Закону № 217-ФЗ и цели, которые оно преследует, обращаясь с множеством заявлений о предоставлении публичных участков без торгов.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия считает, что суды, удовлетворяя требования Товарищества, не исследовали обстоятельства, имеющие существенное значение для правильного разрешения спора, допустили нарушения норм материального и процессуального права, повлиявшие на исход дела и без устранения которых невозможна защита охраняемых законом публичных интересов, поэтому на основании пункта 1 статьи 291¹¹ АПК РФ принятые по делу судебные акты подлежат отмене.

Поскольку Судебной коллегии в силу положений главы 35 АПК РФ, в том числе статьи 291¹⁴ данного Кодекса не предоставлены полномочия по исследованию юридически значимых обстоятельств и доказательств, дело подлежит направлению на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду надлежит учесть изложенное; правильно применив нормы материального и процессуального права, принять законное и обоснованное решение.

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 31 мая 2024 г., постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 октября 2024 г. и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 10 марта 2025 г. по делу № А32-23519/2022 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Краснодарского края.

Председательствующий

И.Л. Грачева

Судьи

Т.В. Завьялова

А.А. Якимов