

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

№ 305-ЭС14-2292

г. Москва
25 декабря 2014 года

Дело № А40-50538/2013

резолютивная часть определения объявлена 23 декабря 2014 года
полный текст определения изготовлен 25 декабря 2014 года

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

председательствующего Попова В.В.
судей Борисовой Е.Е., Прониной М.В.

рассмотрела в судебном заседании дело № А40-50538/2013 Арбитражного суда города Москвы по заявлению общества с ограниченной ответственностью «Соймоновский» (г.Москва, далее – общество «Соймоновский») к Департаменту городского имущества города Москвы (г.Москва, далее – департамент), Федеральному государственному бюджетному учреждению «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» (г.Москва, далее – кадастровая палата) о признании недействительным распоряжения департамента от 10 октября 2012 г. № 6339 «Об изменении разрешенного использования земельного участка с кадастровым номером 77:01:0001051:55»,

по кассационной жалобе общества «Соймоновский» на решение Арбитражного суда города Москвы от 30 октября 2013 г. по делу № А40-50538/2013 и постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 02 июля 2014 г.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены – Правительство Москвы (г.Москва) и Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы (г.Москва, далее – комитет),

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Попова В.В., выслушав объяснения представителя общества «Соймоновский» – Болтневой В.А., поддержавшую доводы кассационной жалобы, представителя Правительства Москвы и департамента – Карнаух О.Т., представителя комитета – Сергеевой О.А., возражавших против доводов кассационной жалобы, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации,

установила:

решением Арбитражного суда города Москвы от 30 октября 2013 г. в удовлетворении заявления отказано.

Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 14 февраля 2014 г. решение суда первой инстанции от 14 февраля 2014 г. отменено, заявление удовлетворено.

Постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 02 июля 2014 г. постановление суда апелляционной инстанции от 14 февраля 2014 г. отменено, решение суда первой инстанции от 30 октября 2013 г. оставлено без изменения.

В кассационной жалобе общество «Соймоновский» ссылается на нарушение оспариваемыми решением суда первой инстанции и постановлением суда кассационной инстанции его прав и законных интересов в результате неправильного толкования и применения арбитражными судами норм права. Заявитель полагает необоснованными выводы судов о том, что для изменения вида разрешенного использования не требовалось проведения публичных слушаний, поскольку изменение вида разрешенного использования земельного участка невозможно без волеизъявления его собственника и вне порядка, установленного Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

При этом, еще до перехода в собственность общества «Соймоновский» и издания постановления Правительства Москвы от 10 февраля 2004 г. № 62-ПП, земельный участок ранее уже передавался с данным видом разрешенного использования в аренду по договору от 28 августа 2001 г. № М-01-9239.

В письменном отзыве департамент возражает против доводов кассационной жалобы, просит постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 02 июля 2014 г. оставить без изменения, кассационную жалобу общества «Соймоновский» без удовлетворения.

Комитет представил письменные пояснения, в которых также просит оспариваемые судебные акты оставить без изменения, а кассационную жалобу общества «Соймоновский» без удовлетворения.

Лица, участвующие в деле, надлежащим образом извещены о времени и месте рассмотрения дела в кассационном порядке. В судебное заседание не явились представители кадастровой палаты. В соответствии с частью 2 статьи 291.10 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации неявка

надлежащим образом извещенных лиц не препятствует рассмотрению кассационных жалобы, представления.

Проверив материалы дела, доводы кассационной жалобы и отзывов на нее, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующим выводам.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства 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 (часть 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что судами первой и кассационной инстанций при рассмотрении настоящего спора были допущены существенные нарушения норм материального права.

Судами установлено, что обществу «Соймоновский» на праве собственности принадлежит земельный участок с кадастровым номером 77:01:0001051:55 общей площадью 9 330 кв.м с видом разрешенного использования – под строительство жилого комплекса с последующей его эксплуатацией общей площадью 48 500 кв.м (далее – земельный участок). На данном земельном участке находятся принадлежащие обществу объекты недвижимого имущества – теннисные корты площадью 4 491,2 кв.м, нежилые сооружения площадью 54,8 кв.м, 22,8 кв.м и 6,5 кв.м.

Оспариваемым распоряжением Департамента земельных ресурсов города Москвы (в настоящее время – департамент) от 10 октября 2012 г. № 6339 изменено разрешенное использование спорного земельного участка на размещение спортивно-рекреационных объектов: объекты размещения помещений и технических устройств крытых физкультурно-оздоровительных комплексов.

Полагая, что изменение департаментом в одностороннем порядке, без волеизъявления собственника и вне установленной законом процедуры публичных слушаний, вида разрешенного использования земельного участка нарушает его права и законные интересы, общество «Соймоновский» обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением.

Отказывая в удовлетворении требований, суд первой инстанции руководствовался пунктом 2 статьи 7, статьей 36, пунктом 6 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс), статьями 30, 32, 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс), Генеральным планом города Москвы, утвержденным Законом города Москвы от 05 мая 2010 г. № 17, проектом Правил землепользования и застройки города Москвы.

Суд первой инстанции признал наличие у департамента права на самостоятельное изменение вида разрешенного использования земельного

участка и издание оспариваемого распоряжения, учитывая функциональное назначение объектов недвижимого имущества, расположенных на земельном участке.

Отменяя принятое решение, апелляционный суд посчитал, что департамент вправе устанавливать вид использования земельного участка соответствующий фактическому использованию, при предоставлении земельных участков в собственность или передаче их во временное пользование. В рассматриваемом случае вид разрешенного использования изменен для земельного участка, находящегося в собственности общества «Соймоновский» и для которого уже было установлено разрешенное использование вне установленной законом процедуры публичных слушаний.

Федеральный арбитражный суд Московского округа, не согласившись с судом апелляционной инстанции, оставил в силе решение суда первой инстанции, посчитав, что на момент приобретения спорного земельного участка в собственность постановление Правительства Москвы от 10 февраля 2004 г. № 62-ПП, установившее данный вид разрешенного использования, отменено постановлением Правительства Москвы от 26 июля 2005 г. № 543-ПП. Такой вид разрешенного использования – под строительство был установлен иному лицу – обществу с ограниченной ответственностью «Торговый дом Гильдии кинорежиссеров «Форум XXI век» (далее – общество «Торговый дом Гильдии кинорежиссеров «Форум XXI век») в связи с планируемым строительством. Установленный для конкретного лица и в определенных целях вид разрешенного использования земельного участка после отмены распорядительного акта Москвы не мог быть передан другому лицу по договору купли-продажи.

Между тем суды первой и кассационной инстанций не учли следующее.

Согласно пункту 2 статьи 7 Земельного кодекса земли, указанные в пункте 1 настоящей статьи, используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

Любой вид разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов выбирается самостоятельно, без дополнительных разрешений и процедур согласования.

Виды разрешенного использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

В соответствии с пунктом 1 части 6 статьи 30 Градостроительного кодекса, виды разрешенного использования земельного участка определяются в градостроительном регламенте, входящем в состав правил землепользования и застройки.

Вывод судов первой и кассационной инстанций о том, что вид разрешенного использования был установлен постановлением Правительства Москвы от 10 февраля 2004 год № 62-ПП для общества «Торговый дом Гильдии кинорежиссеров «Форум XXI век» противоречит вышеуказанным нормам права, которые определяют, что вид разрешенного использования земельного участка устанавливается в отношении земельного участка, и не может быть установлен в отношении конкретного лица.

Вид разрешенного использования для земельного участка с кадастровым номером 77:01:0001051:55 был установлен «под строительство жилого комплекса» задолго до принятия Правительством Москвы постановления № 62-пп, что подтверждается, в частности договором аренды от 28 августа 2001 г. № М-01-9239 данного земельного участка.

Таким образом, постановлением Правительства Москвы от 10 февраля 2014 г. № 62-пп была определена цель передачи земельного участка, а не вид разрешенного использования.

Коллегия также полагает необходимым отметить, что генеральные планы городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга являются документами территориального планирования данных субъектов Российской Федерации, Генеральные планы городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга утверждаются законодательными (представительными) органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга что закреплено статьей 63 Градостроительного кодекса.

Как установлено судом апелляционной инстанции, спорный земельный участок в соответствии с Законом города Москвы от 05 мая 2010 г. № 017 «О Генеральном плане города Москвы», находится в составе многофункциональных общественных зон в зоне планируемого размещения объектов капитального жилищного строительства федерального и регионального значения.

Поскольку ранее, спорному земельному участку в установленном законом порядке уже было установлено разрешенное использование, его изменение без волеизъявления собственника земельного участка – общества «Соймоновский» и вне установленной законом процедуры публичных слушаний, нарушает его права и законные интересы.

Положения статьи 4 Закона г.Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 «О землепользовании в городе Москве» и пункта 5.1 Постановления Правительства Москвы от 28 апреля 2009 г. N 363-ПП "О мерах по обеспечению постановки на государственный кадастровый учет земельных участков в городе Москве", наделяют органы исполнительной власти г.Москвы полномочиями устанавливать вид использования земельного участка, из числа разрешенных градостроительным регламентом, соответствующий фактическому использованию, на момент передачи земельного участка, а также устанавливают требования к использованию земельного участка, обусловленные природоохранным законодательством Российской Федерации и законодательством города Москвы.

В указанных нормативных правовых актах, данные органы наделены перечисленными правами при решении вопросов о предоставлении земельных участков в частную собственность или передаче таких участков во временное пользование, то есть, при решении вопросов касающихся земельных участков, находящихся в государственной собственности.

В данном случае, спорные правоотношения возникли ввиду изменения вида разрешенного использования земельного участка, находящегося в собственности общества «Соймоновский».

Статья 32 Градостроительного кодекса содержит требования к порядку утверждения правил землепользования и застройки (документ градостроительного зонирования). Данная норма права носит императивный характер и подлежит безусловному исполнению на территории Российской Федерации. Применение правил землепользования и застройки осуществляется после утверждения данной документации представительным органом местного самоуправления и официального опубликования в порядке, установленном законом законодательством.

Как установлено судами, на момент возникновения спора, правила землепользования и застройки Московской городской Думой в установленном законом порядке приняты не были.

Применительно к городу федерального значения Москве и к Московской области срок принятия правил землепользования и застройки продлен до 31 декабря 2014 г., в соответствии Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. №191-ФЗ "О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации".

Указанным федеральным законом предусмотрено, что вплоть до принятия в установленном Градостроительным кодексом порядке правил землепользования и застройки, решение об изменении одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, на другой вид такого использования, принимается главой местной администрации, за исключением случаев изменения одного вида разрешенного использования земельных участков на другой вид разрешенного использования земельных участков, предусматривающий жилищное строительство, а также случаев, предусмотренных пунктом 5 настоящей части и статьей 4.1 настоящего Федерального закона, с учетом результатов публичных слушаний. Указанные публичные слушания организуются и проводятся в порядке, определенном уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом положений частей 3 - 10 статьи 39 Градостроительного кодекса в части соответствующих требований.

Суд апелляционной инстанции на основании имеющихся материалов дела пришел к выводу, что положения вышеприведенных норм права, департаментом не соблюдены, доказательств, подтверждающих, что изменение разрешенного использования земельного участка, осуществлено с учетом публичных слушаний, в материалы дела не представлено.

Кроме того, пунктом 4 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлено, что основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования. Анализ указанной нормы права в совокупности со статьей 7 Земельного кодекса позволяет сделать вывод о том, что изменение вида разрешенного использования земельного участка, находящегося в частной собственности, невозможно без волеизъявления собственника такого земельного участка, при этом вид разрешенного использования изменяется в соответствии с градостроительным регламентом.

Учитывая изложенное, коллегия приходит к выводу о том, что департамент не доказал наличие законных оснований для принятия оспариваемого распоряжения и соблюдение порядка его вынесения.

При данных обстоятельствах решение Арбитражного суда города Москвы от 30 октября 2013 г. и постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 02 июля 2014 г. подлежат отмене как принятые с существенным нарушением норм материального права, а постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 14 февраля 2014 г. подлежит оставлению без изменения.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 167, 176, 291.11 – 291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Арбитражного суда города Москвы от 30 октября 2013 г. по делу № А40-50538/2013 и постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 02 июля 2014 г. отменить.

Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 14 февраля 2014 г. оставить без изменения.

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

Попов В.В.

Судьи

Борисова Е.Е.

Пронина М.В.