

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 305-КГ14-2820

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

Дело №А40-167282/2013

г. Москва

10.02.2015

Резолютивная часть оглашена 03.02.2015г.
Полный текст определения изготовлен 10.02.2015г.

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

председательствующего судьи Борисовой Е.Е., судей Поповой Г.Г.,
Попова В.В.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело № А40-167282/2013 по кассационной жалобе Комитета государственного строительного надзора города Москвы на решение Арбитражного суда города Москвы от 12.02.2014 и постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 24.07.2014 по тому же делу

по заявлению общества с ограниченной ответственностью «Митино спорт сити» (г. Москва) к Комитету государственного строительного надзора города Москвы (г. Москва) о признании недействительным решения.

В заседании приняли участие представители :

от Комитета государственного строительного надзора города Москвы -
Беспалова А.В.;

от общества с ограниченной ответственностью «Митино спорт сити» -
Арабова Т.Ф., Тай Ю.В.

Заслушав и обсудив доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Е.Е., а также объяснения представителей лиц, участвующих по делу, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА :

общество с ограниченной ответственностью «Митино спорт сити» (далее - общество) обратилось в Арбитражный суд города Москвы с заявлением о признании недействительным решения Комитета государственного строительного надзора города Москвы (далее - комитет) оформленного письмом от 30.07.2013 № 09-5308/13-(1), об отзыве разрешения от 13.12.2012 № RU77159000-007554 на строительство спортивно-культурно-оздоровительного и торгово-развлекательного комплекса по адресу: ул. Дубравная, вл. 51, выданного обществу.

Решением Арбитражного суда города Москвы от 12.02.2014 заявление общества удовлетворено, оспариваемое решение комитета признано недействительным.

Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 25.04.2014 решение от 12.02.2014 отменено, в удовлетворении заявления общества отказано.

Постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 24.07.2014 постановление суда апелляционной инстанции от 25.04.2014 отменено, решение суда первой инстанции от 12.02.2014 оставлено без изменения.

В кассационной жалобе заявитель (комитет) указывает на наличие оснований для отмены судебных актов судов первой и кассационной инстанций, принятых по делу, ссылаясь на нарушения норм материального права и указывая при этом на аннулирование градостроительного плана земельного участка № RU77-159000-004941, на основании которого было выдано разрешение на строительство указанного объекта.

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 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении комитета, и выступлениях присутствующих в судебном заседании представителей участвующих в деле лиц, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что заявление подлежит удовлетворению в силу следующего.

Как следует из материалов дела, 13.12.2012 комитетом обществу выдано разрешение № RU77159000-007554 на строительство объекта капитального строительства - спортивно-культурно-оздоровительного и торгово-развлекательного комплекса, расположенного по адресу: Москва, СЗАО, район Митино, ул. Дубравная, вл. 51. Срок действия разрешения установлен до 23.10.2015.

Письмом от 30.07.2013 № 09-5308/13-(1) комитет уведомил общество об отзыве указанного разрешения на строительство согласно принятому Градостроительно-земельной комиссией города Москвы решению.

Полагая отзыв ранее выданного разрешения на строительство незаконным, общество обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением, указав о нарушении обжалуемым решением комитета его прав в предпринимательской деятельности.

Суд первой инстанции, рассматривая дело и удовлетворяя заявленное по делу требование, исходил из отсутствия в пункте 21.1. статьи 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс) основания для прекращения ранее выданного разрешения на строительство, признав недействительным оспариваемое решение комитета.

На принятое судом первой инстанции решение были поданы апелляционные жалобы комитетом, а также лицами, не участвующими в деле : Московским городским отделением Всероссийской общественной организации «Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры» и гражданином Безугловым П.П., которые указали, что спорный земельный участок, на котором планируется строительство объекта и выдано на то разрешение, входит в охранную зону объекта культурного наследия, в связи с чем его строительство запрещено в силу прямого указания в статье 34 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», и в статье 62 Градостроительного кодекса города Москвы, а также не соответствует Генплану города Москвы.

Суд апелляционной инстанции по жалобе лиц, не участвующих в деле, производство прекратил, по результатам рассмотрения апелляционной жалобы комитета решение суда первой инстанции отменил, в удовлетворении заявления общества о признании недействительным решения комитета об отзыве разрешения на строительство отказал.

Суд исходил из того, что созданная в соответствии со статьей 43 Градостроительного кодекса города Москвы Градостроительно - земельная комиссия города Москвы в пределах предоставленных ей полномочий, 25.07.2013 приняла решение об отмене ранее выданного градостроительного плана земельного участка в связи с обращениями депутатов местного самоуправления и жителей, а также о приостановлении строительных работ на земельном участке и отзыве ранее выданного разрешения на строительство.

При указанных обстоятельствах отзыв разрешения на строительство в отсутствие действующего градостроительного плана земельного участка, по мнению суда апелляционной инстанции, не может нарушать права общества.

Суд кассационной инстанции, не опровергая установленные по делу обстоятельства, признал обоснованными выводы суда первой инстанции об отсутствии в законе оснований для отмены выданного разрешения на строительство.

Судебная коллегия, проверяя приведенные в кассационной жалобе комитета доводы, полагает, что выводы судов первой и кассационной инстанций не соответствуют нормам материального права, применимым при разрешении спора, и сделаны без учета установленных по делу фактических обстоятельств.

Законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты должны основываться на принципах, направленных, в том числе, на обеспечение устойчивого развития территорий на основе территориального планирования и градостроительного зонирования, 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; осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий; ответственность за нарушение законодательства о градостроительной деятельности и т.д. (статья 2 Градостроительного кодекса).

Статьей 44 Градостроительного кодекса предусмотрена необходимость подготовки градостроительных планов земельных участков применительно к застроенным или предназначенным для строительства, реконструкции объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) земельным участкам, в составе проекта межевания территории или в виде отдельного документа.

В составе градостроительного плана земельного участка указываются, в том числе, границы земельного участка, информация о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке, а также информация о расположенных в границах земельного участка объектах капитального строительства, объектах культурного наследия.

Статьей 46 Градостроительного кодекса установлена обязанность органов местного самоуправления по заявлению физического или юридического лица о выдаче ему градостроительного плана земельного участка, осуществить в течение тридцати дней со дня поступления обращения подготовку

градостроительного плана земельного участка, утверждение и предоставление его бесплатно заявителю.

В соответствии с пунктом 1 статьи 51 Градостроительного кодекса разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов) и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом.

Установленный статьей 51 Градостроительного кодекса порядок выдачи разрешения в целях строительства предусматривает, что застройщик к заявлению о выдаче разрешения на строительство должен приложить градостроительный план земельного участка или в случае выдачи разрешения на строительство линейного объекта реквизиты проекта планировки территории и проекта межевания территории.

Учитывая, что планируемый к строительству объект расположен на территории города Москвы, суд апелляционной инстанции при разрешении спора руководствовался также Градостроительным кодексом города Москвы и нормативными актами города Москвы, поскольку они составляют законодательство города Москвы о градостроительной деятельности (статья 1 кодекса), принятыми в соответствии со статьями 6.2. и 7 Градостроительного кодекса, статьей 13 Устава города Москвы в пределах полномочий города Москвы по вопросам регулирования градостроительной деятельности, решения вопросов архитектуры, строительства, реконструкции, а также охраны памятников истории и культуры.

Статьей 43 Градостроительного кодекса города Москвы предусмотрено, что градостроительный план земельного участка является обязательным документом, который представляется застройщиком или заказчиком для проведения государственной экспертизы проектной документации, получения разрешений на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию.

Указанной нормой также предусмотрено, что несоответствие проектной документации градостроительному плану земельного участка является основанием для отрицательного заключения государственной экспертизы проектной документации, для отказа в выдаче разрешения на строительство, а несоответствие созданного в результате строительства, реконструкции объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка является основанием для отказа в выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

Пунктом 9 статьи 43 Градостроительного кодекса города Москвы предусмотрено, что порядок разработки, оформления, изменения и отмены градостроительных планов земельных участков, состав, требования к содержанию градостроительных обоснований и порядок их разработки устанавливаются нормативными актами Правительства Москвы в соответствии с федеральным законодательством и кодексом. Таким нормативным актом

является Постановление Правительства Москвы от 25.05.2011 № 229-ПП «О порядке подготовки, утверждения, изменения и отмены градостроительных планов земельных участков» (далее - Постановление Правительства Москвы от 25.05.2011 № 229-ПП), которое наряду с другими вопросами градостроительной деятельности содержит положение о порядке внесения изменений в градостроительные планы земельных участков, их отмене при наличии решения Градостроительно-земельной комиссии города Москвы, созданной в соответствии с Постановлением Правительства Москвы от 16.11.2010 № 1019-ПП, утвердившим Положение о комиссии. Положение предусматривает, что Градостроительно-земельная комиссия города Москвы создана для оперативного решения вопросов в области градостроительной деятельности, инвестиционной деятельности, земельных отношений, осуществления строительства, реконструкции объектов капитального строительства, проведения работ по сохранению недвижимых объектов культурного наследия, выявленных объектов культурного наследия.

Применяя указанные положения законов и нормативных актов при разрешении спора, суд апелляционной инстанции принял во внимание, что 25.07.2013 Градостроительно-земельной комиссией города Москвы принято решение в отношении возводимого на указанном земельном участке объекта строительства. Указанным решением был не только отменен ранее выданный градостроительный план земельного участка № RU77-159000-004941, утвержденный приказом Москомархитектуры от 23.12.2011 № 1650, но также предписано приостановить реализацию инвестиционного контракта, выполнение строительных работ на земельном участке, отменить ранее выданное разрешение на строительство объекта.

Во исполнение решения Градостроительной комиссии города Москвы Комитетом по архитектуре и строительству г. Москвы 02.08.2013 издан приказ о признании утратившим силу приказа от 23.12.2011 № 1650 об утверждении градостроительного плана земельного участка. Обществом в судебном порядке был оспорен приказ Комитета по архитектуре и строительству г. Москвы от 02.08.2013, вступившим в законную силу решением Арбитражного суда г. Москвы 07.08.2014 по делу А40-52843/2014 в удовлетворении заявления было отказано.

При рассмотрении указанного дела суд установил нахождение спорного земельного участка в зоне охраняемого культурного слоя № 010 «Культурный слой Митино», утвержденной постановлением Правительства Москвы от 28.12.1999 № 1215 «Об утверждении зон охраны памятников истории и культуры г.Москвы (на территории между Камер-Коллежским валом и административной границей города), режим содержания которой предусматривает проведение охранных археологических раскопок с целью исследования, консервации и музеефикации памятников археологии, а также осуществление археологических наблюдений с целью изучения культурного слоя и выявления памятников археологии.

Признавая обоснованным отмену ранее принятого решения об утверждении градостроительного плана земельного участка, суд исходил из

отсутствия на чертеже градостроительного плана земельного участка, подлежащего оформлению в соответствии с формой, утвержденной Приказом Минрегиона от 10.05.2011 № 207, отображения информации об объекте культурного наследия регионального значения.

Постановлением Правительства Москвы от 17.10.2012 № 574-ПП «Об утверждении границы территории объекта культурного наследия регионального значения (памятника археологии) «1-е Митинское селище, XII-XIII, XVI вв.» в целях реализации Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», Закона города Москвы от 14 июля 2000 г. № 26 «Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры», а также обеспечения сохранности объектов культурного наследия в их исторической среде были утверждены границы территории объекта культурного наследия регионального значения (памятника археологии) «1-е Митинское селище, XII-XIII, XVI вв.».

В соответствии с пунктом 1 статьи 34 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта. Необходимый состав зон охраны объекта культурного наследия определяется проектом зон охраны объекта культурного наследия.

Согласно пункту 2 статьи 34 указанного закона охранный зона - территория, в пределах которой в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия.

Ограничения градостроительной деятельности (строительство, реконструкция объектов капитального строительства) на территории объектов культурного наследия, территории зон охраны объектов культурного наследия установлены также нормами статьи 62 Градостроительного кодекса города Москвы.

Отсутствие в градостроительном плане земельного участка № RU77-159000-004941, утвержденном приказом Москомархитектуры от 23.12.2011 № 1650, подлежащей внесению информации о наличии в границах земельного участка территории зоны охраны объекта культурного наследия является нарушением положений статей 44, 46 Градостроительного кодекса, что в соответствии с Постановлением Правительства Москвы от 25.05.2011 № 229-ПП явилось основанием для его отмены на основании соответствующего решения Градостроительной комиссии от 25.07.2013.

Факт нахождения территории объекта культурного наследия и зоны охраны объекта культурного наследия «1-е Митинское селище, XII-XIII, XVI вв.» в границах спорного земельного участка не был опровергнут судами как при рассмотрении настоящего дела, так и в ходе рассмотрения дела № А40-52843/2014, и поскольку это обстоятельство является существенным для разрешения настоящего спора, доводы общества, которое не оспаривало этот факт при рассмотрении дела в нижестоящих судах, заявленные с целью его отрицания в судебном заседании Верховного Суда Российской Федерации, оцениваются судебной коллегией как направленные на переоценку установленных по делу обстоятельств.

Принимая во внимание, что разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка, невнесение в состав градостроительного плана земельного участка всех сведений, необходимых при его подготовке, повлекло выдачу разрешения на строительство без учета такой информации и соблюдения требований законов, запрещающих строительство на территории объектов культурного наследия и зон их охраны.

Поскольку градостроительный план земельного участка и оформленное согласно его сведениям разрешение на строительство изначально были выданы с нарушением требований указанных выше норм о градостроительной деятельности, принятые судами первой и кассационной инстанций судебные акты об удовлетворении заявления общества со ссылкой на отсутствие в законе оснований для последующего отзыва уже выданного разрешения, сделаны без учета приведенных положений законов и нормативных актов, а также установленных по делу обстоятельств.

Таким образом, учитывая характер нарушений, связанных с подготовкой градостроительного плана земельного участка, выразившихся в не отображении информации об объекте культурного наследия регионального значения, сведения о котором должны быть приняты во внимание при последующей выдаче разрешения на строительство, согласовании проектной документации суд апелляционной инстанции обоснованно с учетом установленного законом особого режима использования земель, на которых расположены памятники истории и культуры, зоны охраны объектов культурного наследия, отказал в удовлетворении заявления общества.

При этом судебная коллегия при рассмотрении дела также принимает во внимание, что из материалов дела не усматривается обстоятельств о повторном согласовании обществом проектной документации планируемого объекта требованиям градостроительного плана земельного участка, а также о начале его строительства.

В случае, если арбитражный суд установит, что оспариваемый нормативный правовой акт, решение и действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и не нарушают права и законные интересы заявителя, суд принимает решение об отказе в

удовлетворении заявленного требования (пункт 3 статьи 201 Арбитражного процессуального кодекса).

При указанных выше обстоятельствах допущенные судами первой и кассационной инстанций при рассмотрении дела нарушения норм материального права являются существенными, в связи с чем решение суда первой инстанции и постановление суда кассационной инстанции подлежат отмене на основании части 1 статьи 291.11 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, а постановление суда апелляционной инстанции оставлению без изменения.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьями 167, 176, 201, 291.11 – 291.14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Арбитражного суда города Москвы от 12.02.2014 по делу А40-167282/2013 и постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 24.07.2014 по тому же делу отменить.

Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25.04.2014 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

Е.Е.Борисова

Судьи

Г.Г.Попова

В.В.Попов