

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

№ 307-ЭС23-1848

г. Москва

Дело № А56-103770/2021

Резолютивная часть определения объявлена 08.08.2023.

Полный текст определения изготовлен 15.08.2023.

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

председательствующего судьи Борисовой Е.Е.,

судей Грачевой И.Л., Чучуновой Н.С.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Правительства Санкт-Петербурга и Комитета по инвестициям Санкт-Петербурга на решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 06.05.2022, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.08.2022, постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 14.12.2022 по делу № А56-103770/2021

по заявлению общества с ограниченной ответственностью «Комплексные бытовые решения» о признании незаконным распоряжения Комитета по инвестициям Санкт-Петербурга от 07.10.2021 № 615-р «Об отказе в предоставлении земельного участка без проведения торгов»; обязанности Правительства Санкт-Петербурга в течение 30 календарных дней с момента вступления решения суда в законную силу предоставить заявителю в аренду земельный участок с кадастровым номером 78:12:0633101:13 для размещения объектов капитального строительства, предназначенных для оказания населению или организациям бытовых услуг; взыскании с Правительства Санкт-Петербурга в случае неисполнения решения суда

100 000 руб. за каждый день неисполнения решения,

при участии в деле третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора: потребительского общества владельцев гаражей «Смольнинский 1А», общества с ограниченной ответственностью «Глоракс», Комитета по градостроительству и архитектуре Санкт-Петербурга, Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга.

При участии в судебном заседании представителей:

общества с ограниченной ответственностью «Комплексные бытовые решения» - Горбуновой Н.А., Назаровой Е.А.,

Правительства Санкт-Петербурга и Комитета по инвестициям Санкт-Петербурга - Махрова И.В., Цой Г.Г.

Потребительское общество владельцев гаражей «Смольнинский 1А», общество с ограниченной ответственностью «Глоракс», Комитет по градостроительству и архитектуре Санкт-Петербурга, Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга, извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, представителей для участия в судебном заседании не направили, в связи с чем дело рассмотрено в порядке статьи 291.10 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в отсутствие их представителей.

Заслушав и обсудив доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Е.Е., а также выступление представителей сторон, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

общество с ограниченной ответственностью «Комплексные бытовые решения» (далее - общество) обратилось в Комитет по инвестициям Санкт-Петербурга (далее - Комитет) с заявлением от 29.04.2021 о предоставлении в аренду без проведения торгов на основании подпункта 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) земельного участка площадью 8 157 кв. м с кадастровым номером 78:12:0633101:13 для размещения объектов капитального строительства, предназначенных для оказания населению или организациям бытовых услуг.

Указанный земельный участок поставлен на государственный кадастровый учет 12.11.2009, по сведениям Единого государственного реестра недвижимости (далее - ЕГРН) вид разрешенного использования – для размещения объектов бытового обслуживания.

Согласно Правилам землепользования и застройки Санкт-Петербурга, утвержденными постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 21.06.2016 № 524 (далее – Правила) испрашиваемый земельный участок размещен в территориальной зоне ТД1-1, предусматривающей в качестве основного вида использования «бытовое обслуживание».

Распоряжением Комитета по инвестициям от 07.10.2021 № 615-р обществу отказано в предоставлении земельного участка с кадастровым

номером 78:12:0633101:13 на основании подпункта 14 статьи 39.16 ЗК РФ, поскольку в соответствии с Правилами на спорном земельном участке планируется осуществление комплексного развития территории, что не соответствует цели использования земельного участка, указанной в заявлении.

Общество, полагая, что оспариваемое распоряжение нарушает его права и законные интересы, поскольку, по его мнению, обстоятельства, препятствующие предоставлению земельного участка отсутствуют, обратилось в арбитражный суд с заявлением по настоящему делу.

Решением Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 06.05.2022 распоряжение Комитета от 07.10.2021 № 615-р признано незаконным, на Правительство Санкт-Петербурга (далее - Правительство) возложена обязанность в течение 30 календарных дней с момента вступления решения суда в законную силу предоставить обществу в аренду земельный участок с кадастровым номером 78:12:0633101:13 для размещения объектов капитального строительства, предназначенных для оказания населению или организациям бытовых услуг, в случае неисполнения судебного акта в установленный в решении срок присуждена к взысканию с Правительства в пользу общества судебная неустойка в размере 50 000 руб. в месяц с момента истечения срока на исполнение судебного акта до момента фактического исполнения обязательства; в удовлетворении требований в остальной части отказано.

Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.08.2022 решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 14.12.2022 судебные акты судов первой и апелляционной инстанций оставлены без изменения.

Удовлетворяя частично заявленные требования, суды, руководствуясь статьями 39.6, 39.14, 39.16, 39.17 ЗК РФ, статьей 8 Закона Санкт-Петербурга от 17.06.2004 № 282-43 «О порядке предоставления объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства, реконструкции и приспособления для современного использования», Положением о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при подготовке и принятии решений о предоставлении объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства, реконструкции и проведения работ по приспособлению для современного использования, утвержденным постановлением Правительства от 21.07.2015 № 656, исходили из того, что в спорный период решение о комплексном развитии территории, в границах которой согласно Правилам находится испрашиваемый земельный участок, Правительством не принято, договор о комплексном развитии территории не заключен, документация по планировке в отношении этой территории не подготовлена и не утверждена.

При этом, по мнению судов, в последующем в соответствии с пунктом 4 статьи 14-2 Закона Санкт-Петербурга от 24.11.2009 № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» (в редакции Закона

Санкт-Петербурга от 30.06.2022 № 444-59) решение о комплексном развитии территории может быть принято уполномоченным органом в отношении части территории, определенной Правилами в качестве территории, в границах которой предусматривается осуществление комплексного развития территории; допускается принятие решения о комплексном развитии территории в отношении территории, границы которой не совпадают с границами территории, указанной в Правилах в качестве территории, где предусматривается осуществление комплексного развития.

Кроме того, суды указали на возможность невключения в будущем спорного земельного участка в границы территории, в отношении которой будут проводиться мероприятия по реализации комплексного развития территории.

При таких обстоятельствах, поскольку иных оснований, кроме как несоответствия испрашиваемой цели использования земельного участка разрешенному использованию земельного участка, для отказа в предоставлении обществу земельного участка уполномоченный орган в своем решении не указал, суды пришли к выводу о недоказанности заинтересованными лицами обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого распоряжения, и удовлетворили требования общества.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами, Комитет и Правительство обратились с кассационной жалобой в Верховный Суд Российской Федерации, в которой просят отменить обжалуемые судебные акты, ссылаясь на нарушение судами норм материального права, принять по делу новый судебный акт, которым в удовлетворении заявленных требований отказать.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 30.06.2023 кассационная жалоба передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В Верховный Суд Российской Федерации обществом представлен отзыв, в котором оно указывает на законность и обоснованность принятых по делу судебных актов и выражает несогласие с доводами кассационной жалобы, указанная позиция поддержана представителем общества в судебном заседании.

Правительство и Комитет в судебном заседании поддержали доводы кассационной жалобы.

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 кассационной жалобе, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что кассационная жалоба подлежит удовлетворению в силу следующего.

Основанием для обращения в арбитражный суд с иском по настоящему делу послужил отказ уполномоченного органа в предоставлении обществу земельного участка в аренду без проведения торгов на основании подпункта 3 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ для размещения объектов капитального строительства, предназначенных для оказания населению или организациям бытовых услуг ввиду несоответствия разрешенного использования земельного участка целям использования такого земельного участка, указанным в заявлении о предоставлении земельного участка (пункт 14 статьи 39.16 ЗК РФ).

По общему правилу в соответствии с пунктом 1 статьи 39.6 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукционов. Лишь в прямо установленных статьей 39.6 ЗК РФ случаях допускается заключение такого договора без проведения торгов.

Так, в пункте 2 статьи 39.6 ЗК РФ установлен исчерпывающий закрытый перечень случаев заключения договоров аренды земельных участков без проведения торгов.

В частности, подпунктом 3 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ урегулировано предоставление в аренду без проведения торгов земельного участка юридическим лицам в соответствии с распоряжением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, основанием предоставления земельного участка в аренду без торгов по правилам пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ является издание Губернатором Санкт-Петербурга, являющимся согласно пункту 1 статьи 16 Устава Санкт-Петербурга (принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14.01.1998) высшим должностным лицом Санкт-Петербурга, соответствующего распоряжения.

Таким нормативным правовым актом в Санкт-Петербурге является распоряжение Губернатора от 21.07.2015 №12-рг «О предоставлении земельных участков юридическим лицам для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов» (далее - распоряжение № 12-рг).

В соответствии с подпунктом 1.1 пункта 1 распоряжения № 12-рг предоставление земельных участков юридическим лицам в аренду без проведения торгов для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, являющихся объектами недвижимости, реализации масштабных инвестиционных проектов осуществляется при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов

критериям, установленным в пунктах 4 - 6 статьи 8 Закона Санкт-Петербурга от 26.05.2004 № 282-43 «О порядке предоставления объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства, реконструкции и приспособления для современного использования» (далее - Закон № 282-43).

В соответствии с требованиями ЗК РФ Правительством разработаны нормативно-правовые акты, регулирующие порядок предоставления в аренду земельных участков для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения без осуществления процедуры торгов: Закон № 282-43, постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21.07.2015 № 656 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при подготовке и принятии решений о предоставлении объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства, реконструкции и проведения работ по приспособлению для современного использования» (далее - Положение № 656).

В силу пункта 1 статьи 8 Закона № 282-43 целевое предоставление земельных участков осуществляется в случаях предоставления земельных участков без проведения торгов в соответствии с ЗК РФ.

Как указано в пункте 2 статьи 8 Закона № 282-43, решение о целевом предоставлении земельного участка, о заключении соглашения о застройке земельного участка принимается Правительством, если иное не установлено в указанной статье.

Основанием для целевого предоставления земельного участка для размещения объектов социально-культурного, коммунально-бытового назначения и для реализации масштабных инвестиционных проектов является распоряжение Губернатора Санкт-Петербурга (пункт 3 статьи 8 Закона № 282-43).

Согласно пункту 5 статьи 8 Закона № 282-43 критерием отнесения объекта коммунально-бытового назначения к объектам, размещение которых возможно в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи, является отнесение объекта к объектам, размещаемым на основании следующих видов разрешенного использования земельного участка: коммунальное обслуживание; бытовое обслуживание; земельные участки (территории) общего пользования.

Таким образом, при соблюдении вышеуказанных требований законодательства Санкт-Петербурга юридическое лицо вправе рассчитывать на предоставление земельного участка без торгов, то есть на исключительных условиях.

Суды при рассмотрении настоящего дела установив, что вид разрешенного использования спорного земельного участка – для размещения объектов бытового обслуживания; участок испрашивался для размещения объекта капитального строительства, предназначенного для оказания бытовых услуг, пришли к выводу, что цель использования земельного участка соответствует виду разрешенного использования земельного участка, указанному в ЕГРН, который является публичным источником сведений об объектах недвижимости.

Согласно Правилам испрашиваемый земельный участок размещен в территориальной зоне ТД1-1, предусматривающей в качестве основного вида использования «бытовое обслуживание».

Между тем в обоснование невозможности предоставления земельного участка обществу для строительства капитального объекта Комитет и Правительство ссылались на то, что земельный участок находится в границах территории, в отношении которой Правилами предусмотрено осуществление ее комплексного развития.

В соответствии с пунктом 34 статьи 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ) комплексное развитие территории – это совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, городских округов.

Федеральным законом от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территории» (далее - Закон № 494-ФЗ) введена глава 10, положения которой определяют этапы реализации механизма комплексного развития территорий с учетом соответствующего вида.

Согласно пункту 4 статьи 14-2 Закона Санкт-Петербурга от 24.11.2009 № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» в редакции Закона Санкт-Петербурга от 28.07.2021 № 383-95 (далее - Закон № 508-100) решение о комплексном развитии территорий принимается в отношении территории, которая в соответствии с Правилами, действующими на дату принятия указанного решения, определена в качестве территории, в границах которой предусматривается осуществление комплексного развития территории, или в отношении части такой территории.

Удовлетворяя требования общества, суды, ссылаясь на пункт 4 статьи 14-2 Закона № 508-100, указали на возможность принятия решения о комплексном развитии части территории, которая в соответствии с Правилами, действующими на дату принятия указанного решения, определена в качестве территории, в границах которой предусматривается осуществление комплексного развития территории.

Между тем указанные положения статьи 14-2 Закона № 508-100 регламентируют именно вопросы комплексного развития территорий, то есть принятие решений о комплексном развитии территорий и заключение соответствующих договоров в целях реализации этих решений. При этом не предоставляют иным лицам каких-либо преференций в виде возможности получения в аренду земельного участка, представляющего собой часть определенной Правилами территории, в границах которой предусматривается комплексное развитие территории.

Приложением 6 к Правилам установлены территории, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному

развитию территории. Перечень данных территорий имеет исчерпывающий характер.

Таким образом, реализация комплексного развития территорий в Санкт-Петербурге возможна исключительно в отношении территорий (части таких территорий), границы которых установлены в составе Правил, утверждаемых постановлением Правительства Санкт-Петербурга.

Пунктом 4.7 Приложения 1 к Правилам установлено, что утвержденные до вступления в силу Правил (изменений в Правила) проекты планировки территории, а равно проекты планировки с проектами межевания территорий, в которых предусматривается осуществление комплексного развития территории в соответствии с приложением 6 к Правилам, признаются недействующими и не учитываются при подготовке документации по планировке территории в целях комплексного развития территории, осуществляемого в соответствии с ГрК РФ.

В соответствии с пунктом 5 части 1 статьи 67 ГрК РФ в решение о комплексном развитии территории включаются основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, которые могут быть выбраны при реализации решения о комплексном развитии территории, а также предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства в границах территории, в отношении которой принимается такое решение. Указанные основные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, предельные параметры разрешенного строительства могут не соответствовать основным видам разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства и (или) предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленным правилами землепользования и застройки.

Согласно положениям части 10.2 статьи 45 ГрК РФ в случае, если для реализации решения о комплексном развитии территории требуется внесение изменений в Генеральный план, Правила подготовка указанной документации по планировке территории осуществляется одновременно с подготовкой изменений в Генеральный план, Правила. Утверждение указанной документации по планировке территории допускается до утверждения этих изменений в Генеральный план, Правила. Согласно части 2.1 статьи 23 и части 3.4 статьи 33 ГрК РФ такие изменения должны быть внесены в срок не позднее чем девяносто дней со дня утверждения проекта планировки территории в целях ее комплексного развития.

Следовательно, положения ГрК РФ (в редакции Федерального закона № 494-ФЗ) определяют, что при планировании строительства (реконструкции) объектов капитального строительства в границах территории, в отношении которой в соответствии с Правилами предусмотрено осуществление комплексного развития территорий, установление видов разрешенного использования земельных участков под размещение таких объектов возможно исключительно на основании утвержденной документации по планировке

такой территории. При этом устанавливаемые виды разрешенного использования в силу указанных выше положений ГрК РФ могут не соответствовать видам разрешенного использования в составе градостроительного регламента территориальной зоны Правил, «налагаемой» на территорию комплексного развития.

Судами не учтено, что в Санкт-Петербурге территории, в границах которых планируется осуществление комплексного развития территорий в силу регионального законодательства установлены в приложении № 6 к Правилам и их перечень имеет исчерпывающий характер, то есть развитие указанных территорий, в том числе земельных участков в их границах, возможно исключительно путем применения определенных ГрК РФ механизмов комплексного развития территорий на основании утвержденной документации по планировке территории в целях ее комплексного развития. При этом ранее утвержденная постановлением Правительства Санкт-Петербурга № 820 документация по планировке территории, содержащая в отношении спорного земельного участка вид разрешенного использования «предприятие бытового обслуживания» в силу указанных выше требований законодательства является недействующей.

При таких обстоятельствах развитие спорной территории возможно исключительно путем применения механизма ее комплексного развития на основании разработанной и утвержденной в установленном порядке документации по планировке территории.

Таким образом, на основании изложенного судебная коллегия полагает, что выводы судов 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 291¹¹ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции, при котором следует учесть приведенные в настоящем определении выводы.

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

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 06.05.2022, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.08.2022, постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 14.12.2022 по делу № А56-103770/2021 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

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

И.Л. Грачева

Н.С. Чучунова