



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 301-ЭС20-10890

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

24 ноября 2020 г.

Резолютивная часть определения объявлена 17.11.2020.
Полный текст определения изготовлен 24.11.2020.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Грачевой И.Л., судей Золотовой Е.Н. и Поповой Г.Г.,

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу общества с ограниченной ответственностью «Автогильдия С» (Нижегородская область, Кстовский район, д. Афонино) на решение Арбитражного суда Нижегородской области от 23.09.2019, постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 19.11.2019 и постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.06.2020 по делу № А43-31876/2019,

УСТАНОВИЛА:

Общество с ограниченной ответственностью «Автогильдия С» (далее – Общество) обратилось в Арбитражный суд Нижегородской области с заявлением о признании незаконным решения Министерства имущественных и земельных отношений Нижегородской области (далее – Министерство), содержащегося в сообщении от 28.06.2019 № Исх-326-157522/19, об отказе в изменении вида разрешенного использования земельного участка и об обязанности Министерства изменить вид разрешенного использования земельного участка площадью 5740 кв.м с кадастровым номером 52:18:0010017:46, расположенного по адресу: Нижний Новгород, Сормовский район, ул. Коминтерна, у дома № 31, с вида «для строительства детского спортивного комплекса «Картодром» на вид «Спорт».

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечен Департамент градостроительной деятельности и развития агломераций Нижегородской области.

Арбитражный суд Нижегородской области решением от 23.09.2019 отказал в удовлетворении требований Общества.

Первый арбитражный апелляционный суд постановлением от 19.11.2019 отменил решение от 23.09.2019, признал незаконным отказ Министерства, выраженный в сообщении от 28.06.2019 № Исх-326-157522/19, и обязал Министерство в месячный срок со дня вступления в законную силу постановления повторно рассмотреть заявление Общества в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Арбитражный суд Волго-Вятского округа постановлением от 03.06.2020 отменил постановление апелляционного суда от 19.11.2019 и оставил в силе решение суда первой инстанции от 23.09.2019.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Общество, ссылаясь на нарушение судами трех инстанций норм материального и процессуального права, просит отменить принятые по делу судебные акты и удовлетворить заявленные им требования.

Определением от 22.10.2020 судьи Верховного Суда Российской Федерации Грачевой И.Л. жалоба Общества вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзыве на кассационную жалобу Министерство просит оставить обжалуемые судебные акты без изменения, считая их законными и обоснованными.

В ходатайстве, поступившем в Верховный Суд Российской Федерации 11.11.2020, Общество просит рассмотреть жалобу в отсутствие его представителя.

Лица, участвующие в деле, извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, своих представителей в суд не направили, что в соответствии со статьей 291.10 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) не является препятствием для рассмотрения дела в их отсутствие.

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 (часть 1 статьи 291.11 АПК РФ).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Грачевой И.Л., Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что обжалуемые судебные акты

подлежат отмене.

Как установлено судами и следует из материалов дела, Рабочая группа инвестиционного совета при губернаторе Нижегородской области 16.04.2009 решила считать целесообразным реализацию инвестиционного проекта «Детский спортивный комплекс «Картодром» и возможным предоставление Обществу в аренду на период строительства этого объекта земельного участка.

На основании указанного решения Правительство Нижегородской области распоряжением от 29.12.2009 № 3232-р предоставило Обществу земельный участок площадью 5740 кв.м по адресу: Нижний Новгород, Сормовский район, ул. Коминтерна, у дома № 31, для проектирования, строительства и ввода в эксплуатацию детского комплекса «Картодром».

Правительство Нижегородской области и Общество заключили соглашение от 30.03.2010 о реализации инвестиционного проекта по строительству детского комплекса «Картодром», согласно которому Общество обязалось за счет собственных средств осуществить строительство детского спортивного комплекса «Картодором», а также компенсировать затраты на социальную, транспортную и инженерную инфраструктуру в размере 1 350 000 руб. путем перечисления денежных средств на расчетный счет Правительства Нижегородской области.

Во исполнение указанных решения, распоряжения и соглашения Обществу предоставлен в аренду земельный участок площадью 5740 кв.м с кадастровым номером 52:18:0010017:46 категории земель населенных пунктов с видом разрешенного использования «для строительства детского спортивного комплекса «Картодром».

В связи с завершением строительства нежилое здание – детский спортивный комплекс «Картодром» площадью 562,7 кв.м введено в эксплуатацию на основании разрешения от 01.12.2016 № 52-RU 52303000-27/1567р-2014. Право собственности Общества на здание зарегистрировано 16.01.2017.

Правительство и Общество 05.04.2017 подписали соглашение о результатах реализации инвестиционного проекта в связи с завершением строительства и исполнением сторонами принятых на себя обязательств.

В целях оформления прав на земельный участок, на котором расположен указанный объект, путем выкупа Общество в августе 2017 года и январе 2018 года обращалось в Министерство с заявлениями об изменении вида разрешенного использования участка, просило установить в соответствии с классификатором видов разрешенного использования земельных участков, утвержденным приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 01.09.2014 № 540 (далее – Классификатор), вид «Спорт» по коду 5.1 или изменить на вид «для эксплуатации детского спортивного комплекса «Картодром».

Министерство отказало в удовлетворении заявлений Общества, а 11.02.2019 направило ему письмо о необходимости оформить долгосрочный договор аренды земельного участка, на котором завершено строительство детского спортивного комплекса «Картодром».

Общество в феврале 2019 года в целях оформления прав на участок вновь обратилось в Министерство с заявлением об изменении вида разрешенного использования земельного участка с вида «для строительства детского спортивного комплекса «Картодром» на вид «для эксплуатации детского спортивного комплекса «Картодром».

Министерство письмом от 03.04.2019 отказало Обществу в изменении вида разрешенного использования спорного земельного участка, сославшись на то, что действующим градостроительным регламентом указанный вид разрешенного использования не предусмотрен для зоны, в которой расположен участок.

Данный отказ Министерства Общество оспорило в арбитражном суде. Арбитражный суд Нижегородской области решением от 08.10.2019 по делу № А43-27214/2019 отказал Обществу в удовлетворении заявления о признании указанного решения Министерства незаконным. Суд исходил из того, что согласно Правилам землепользования и застройки города Нижний Новгород, утвержденным приказом Департамента градостроительной деятельности и развития агломерации Нижегородской области от 30.03.2018 № 07-01-06/22 (далее – Правила землепользования и застройки Нижнего Новгорода), спорный земельный участок расположен в функциональной зоне ТПК-4 – зоне производственно-коммунальных объектов V класса опасности, которой не предусмотрен испрашиваемый заявителем вид разрешенного использования «для эксплуатации детского спортивного комплекса «Картодром».

Общество 06.05.2019 обратилось в Министерство с заявлением об изменении вида разрешенного использования указанного земельного участка с вида разрешенного использования «для строительства детского спортивного комплекса «Картодром» на вид разрешенного использования «Спорт», предусмотренный Классификатором.

Министерство письмом от 28.06.2019 № Исх-326-157522/19 отказало Обществу в изменении вида разрешенного использования спорного земельного участка, указав на то, что согласно акту обследования от 27.05.2019 здание, расположенное на земельном участке, не используется, а следовательно, испрашиваемый вид разрешенного использования земельного участка не соответствует его фактическому использованию.

Общество, считая данное решение незаконным и нарушающим его права и законные интересы в сфере экономической деятельности, обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением. Общество указало, что отказ Министерства в изменении вида разрешенного использования земельного участка препятствует Обществу как в оформлении предусмотренных законом прав на земельный участок, так и в осуществлении деятельности, связанной с эксплуатацией построенного на участке в соответствии с инвестиционным проектом спортивного комплекса «Картодром».

Суд первой инстанции, сославшись на статьи 198, 200, 201 АПК РФ, статью 7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ), статьи 30, 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ),

Правила землепользования и застройки Нижнего Новгорода, пришел к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения требования Общества.

Суд указал следующее: согласно Правилам землепользования и застройки Нижнего Новгорода спорный земельный участок расположен в функциональной зоне ТПК-4 – зоне производственно-коммунальных объектов V класса опасности, которой не предусмотрен испрашиваемый заявителем вид разрешенного использования - «Спорт» ни в качестве основного, ни в качестве условно разрешенного вида использования земельных участков; следовательно, у Министерства отсутствовали правовые основания для изменения вида разрешенного использования спорного земельного участка на вид разрешенного использования «Спорт», непредусмотренный градостроительными регламентами территориальной зоны, в которой расположен данный земельный участок; основание, указанное в оспариваемом отказе - несоответствие испрашиваемого вида разрешенного использования земельного участка его фактическому использованию, не свидетельствует о незаконности оспариваемого отказа.

Суд апелляционной инстанции, посчитав, что суд первой инстанции неправильно применил нормы материального права, отменил решение от 23.09.2019, признал незаконным отказ Министерства, выраженный в сообщении от 28.06.2019 № Исх-326-157522/19, и обязал Министерство повторно рассмотреть заявление Общества в соответствии с требованиями действующего законодательства.

Апелляционный суд исходил из следующего: в оспариваемом отказе отсутствовало приведенное судом первой инстанции основание для отказа в изменении вида разрешенного использования земельного участка; суд первой инстанции неправомерно вышел за пределы рассмотрения заявленных требований, подменив собой государственные и муниципальные органы, реализующие свои полномочия в рамках предусмотренной законом компетенции; Министерство не доказало, что нежилое здание, расположенное на спорном земельном участке, используется Обществом не по целевому назначению, поэтому основания для отказа в изменении вида разрешенного использования участка по изложенным в оспариваемом письме доводам отсутствуют.

Окружной суд отменил постановление апелляционного суда и оставил в силе решение суда первой инстанции, признав правильными его вывод о наличии препятствий в изменении вида разрешенного использования земельного участка. Суд округа отметил, что само по себе указание в оспариваемом решении Министерства ошибочных мотивов либо не всех мотивов принятия такого решения не свидетельствует однозначно о его незаконности.

Между тем суды не учли следующее.

Нормами земельного законодательства предусмотрен принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (подпункт 5 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ).

Общество является собственником объекта недвижимости «детский спортивный комплекс «Картодром», возведенного по результатам инвестиционного проекта, соглашение о реализации которого подписано Обществом и Правительством Нижегородской области 05.04.2017.

В соответствии с подпунктом 6 пункта 2 статьи 39.3, пунктом 1 статьи 39.20 ЗК РФ собственники зданий и сооружений имеют исключительное право на приобретение земельных участков, на которых расположены данные здания, сооружения, в собственность или в аренду без проведения торгов.

Согласно статье 7 ЗК РФ земли в Российской Федерации 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.

Правовой режим земельного участка и объекта капитального строительства определяется также положениями градостроительного законодательства.

Основой правоотношений, регулируемых градостроительным законодательством, является градостроительная деятельность в целях развития соответствующей территории, которая осуществляется в том числе в виде градостроительного зонирования территорий, представляющего собой зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов (пункты 1, 6 статьи 1, глава 4 ГрК РФ).

В соответствии с пунктом 1 части 6 статьи 30, части 1 статьи 31 ГрК РФ в градостроительном регламенте, входящем в состав правил землепользования и застройки, которые разрабатываются применительно ко всем территориям поселений и городских округов, устанавливаются виды разрешенного использования земельного участка.

Правила землепользования и застройки включают в себя также положения об изменении видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства физическими и юридическими лицами.

Согласно пункту 1 статьи 85 ЗК РФ в состав земель населенных пунктов могут входить земельные участки, отнесенные в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам: 1) жилым; 2) общественно-деловым; 3) производственным; 4) инженерных и транспортных инфраструктур; 5) рекреационным; 6) сельскохозяйственного использования; 7) специального назначения; 8) военных объектов; 9) иным территориальным зонам.

Правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования

земельных участков (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и иных видов использования земельных участков).

Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового режима земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений (пункт 2 статьи 85 ЗК РФ, пункт 9 статьи 1 ГрК РФ).

Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки.

Указанные лица могут использовать земельные участки в соответствии с любым предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны видом разрешенного использования (пункт 3 статьи 85 ЗК РФ).

Согласно абзацу 1 пункта 4 статьи 85 ЗК РФ земельный участок и прочно связанные с ним объекты недвижимости не соответствуют установленному градостроительному регламенту территориальных зон в случае, если: виды их использования не входят в перечень видов разрешенного использования; их размеры не соответствуют предельным значениям, установленным градостроительным регламентом.

В абзаце четвертом пункта 4 статьи 85 ЗК РФ и в части 8 статьи 36 ГрК РФ содержатся одинаковые положения, согласно которым земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры и предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в определениях от 26.03.2020 № 631-О и от 30.06.2020 № 1491-О, приведенные положения пункта 4 статьи 85 ЗК РФ и части 8 статьи 36 ГрК РФ призваны на основе необходимого баланса частных и публичных интересов обеспечить стабильность ранее сложившихся земельных и имущественных отношений, поскольку возможность принятия органом местного самоуправления решений об изменении градостроительного зонирования территорий и градостроительных регламентов должна быть уравновешена необходимыми гарантиями для лиц, которые на законных основаниях приобрели права на земельные участки до принятия и вступления в силу указанных изменений и вправе были рассчитывать, что их правовой статус, неразрывно связанный с правовым режимом земельных участков, будет уважаться государством, а

также органами местного самоуправления как неотъемлемой частью единого механизма управления делами государства.

Реконструкция указанных в части 8 статьи 36 ГрК РФ объектов капитального строительства может осуществляться только путем приведения таких объектов в соответствие с градостроительным регламентом или путем уменьшения их несоответствия предельным параметрам разрешенного строительства, реконструкции. Изменение видов разрешенного использования указанных земельных участков и объектов капитального строительства может осуществляться путем приведения их в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, установленными градостроительным регламентом (часть 9 статьи 36 ГрК РФ).

В случае, если использование указанных в части 8 статьи 36 ГрК РФ земельных участков и объектов капитального строительства продолжается и опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия, в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких земельных участков и объектов (часть 10 статьи 36 ГрК РФ). Аналогичная норма приведена в пункте 4 статьи 85 ЗК РФ.

Таким образом, из положений земельного и градостроительного законодательства прямо следует, что объекты капитального строительства, правомерно возведенные до утверждения градостроительных регламентов правилами землепользования и застройки, а также земельные участки, на которых они расположены, виды разрешенного использования которых не соответствуют градостроительному регламенту, могут быть использованы по прежнему фактическому виду разрешенного использования, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия. При этом любая реконструкция таких объектов, то есть изменение этих объектов, может осуществляться только путем приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, а изменение видов разрешенного использования может осуществляться путем приведения их в соответствие с видами разрешенного использования, установленными градостроительным регламентом.

Следовательно, и земельное, и градостроительное законодательство исходят из сохранения прав на использование объектов капитального строительства и земельных участков под ними по прежнему фактическому разрешенному использованию в случае, когда происходит изменение градостроительной документации, предусматривающей иное зонирование территории (статья 30 ГрК РФ), и существующее фактическое использование объектов не опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

Пунктом 4 статьи 28 Правил землепользования и застройки Нижнего Новгорода также предусмотрено, что градостроительные регламенты, установленные данными правилами, не применяются при образовании

земельных участков и изменении вида разрешенного использования земельных участков, на которых расположены не соответствующие градостроительному регламенту здания, сооружения, в целях предоставления земельных участков собственникам таких объектов в собственность или в аренду по правилам подпункта 6 пункта 2 статьи 39.3 и подпункта 9 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ; вид разрешенного использования таких земельных участков устанавливается в соответствии с видом разрешенного использования объектов капитального строительства и Классификатором.

Классификатором предусмотрен вид разрешенного использования «спорт» (код 5.1): размещение зданий и сооружений для занятий спортом; содержание данного вида разрешенного использования включает в себя содержание видов разрешенного использования с кодами 5.1.1 – 5.1.7.

Поскольку Общество в установленном порядке построило здание «детский спортивный комплекс «Картодром» на земельном участке, предоставленном публичным уполномоченным органом для строительства этого объекта, но вид разрешенного использования которого не соответствует градостроительному регламенту, утвержденному Правилами землепользования и застройки Нижнего Новгорода, принятыми после возведения указанного объекта, Общество вправе использовать участок по прежнему фактическому виду разрешенного использования, при этом в целях оформления права собственности или права аренды на спорный участок в порядке подпункта 6 пункта 2 статьи 39.3 и подпункта 9 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ вид разрешенного использования участка может быть установлен в соответствии с видом разрешенного использования объекта капитального строительства и Классификатором.

Вместе с тем пунктами 1 и 2 статьи 12 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» установлено, что при планировке и застройке городских и сельских поселений должно предусматриваться создание благоприятных условий для жизни и здоровья населения путем комплексного благоустройства городских и сельских поселений и реализации иных мер по предупреждению и устранению вредного воздействия на человека факторов среды обитания. При разработке нормативов градостроительного проектирования, схем территориального планирования, генеральных планов городских и сельских поселений, решении вопросов размещения объектов гражданского, промышленного и сельскохозяйственного назначения и установления их санитарно-защитных зон должны соблюдаться санитарные правила.

Поскольку согласно Правилам землепользования и застройки Нижнего Новгорода спорный земельный участок расположен в функциональной зоне ТПК-4 – зона производственно-коммунальных объектов V класса опасности, при решении вопроса об установлении вида разрешенного использования участка в соответствии с видом разрешенного использования построенного капитального объекта и Классификатором необходимо исследовать, не опасно ли использование спорного объекта «детский спортивный комплекс

«Картодром» и земельного участка для жизни или здоровья человека в указанной функциональной зоне.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия считает, что решение от 23.09.2019, постановление апелляционного суда от 19.11.2019 и постановление окружного суда от 03.06.2020 приняты с существенным нарушением норм материального и процессуального права, при неполном исследовании обстоятельств, имеющих существенное значение для правильного разрешения спора, поэтому указанные судебные акты на основании части 1 статьи 291.11 АПК РФ подлежат отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции.

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

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 Нижегородской области от 23.09.2019, постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 19.11.2019 и постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.06.2020 по делу № А43-31876/2019 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Нижегородской области.

Определение вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

Председательствующий

И.Л. Грачева

Судьи

Е.Н. Золотова

Г.Г. Попова