



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 13443/11

Москва

22 мая 2012 г.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего – Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации Иванова А.А.;

членов Президиума: Абсалямова А.В., Амосова С.М., Бациева В.В., Витрянского В.В., Валявиной Е.Ю., Иванниковой Н.П., Козловой О.А., Маковской А.А., Поповой Г.Г., Сарбаша С.В., Юхнея М.Ф. –

рассмотрел заявление общества с ограниченной ответственностью «МИГ-Строй» о пересмотре в порядке надзора постановления Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.05.2011 и постановления Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.08.2011 по делу № А21-8212/2010 Арбитражного суда Калининградской области.

Заслушав и обсудив доклад судьи Поповой Г.Г., Президиум установил следующее.

Общество с ограниченной ответственностью «МИГ-Строй» (далее – общество) обратилось в Арбитражный суд Калининградской области с иском, уточненным в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, к муниципальному образованию «Городской округ «Город Калининград» (далее – муниципальное образование) в лице администрации муниципального образования (далее – администрация) о взыскании за счет казны муниципального образования 1 207 535 рублей убытков и 10 000 рублей расходов на оплату услуг представителя.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены Комитет архитектуры и строительства администрации муниципального образования, Комитет экономики, финансов и контроля администрации.

Решением Арбитражного суда Калининградской области от 04.02.2011 иск удовлетворен.

Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.05.2011 решение суда первой инстанции отменено, в иске отказано.

Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа постановлением от 24.08.2011 постановление суда апелляционной инстанции оставил без изменения.

В заявлении, поданном в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре постановлений судов апелляционной и кассационной инстанций в порядке надзора общество просит их отменить, ссылаясь на нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, Президиум считает, что обжалуемые судебные акты подлежат отмене, дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции по следующим основаниям.

Как установлено судами и усматривается из материалов дела, постановлением главы города Калининграда – мэра города (далее – мэр) от 25.10.2006 № 2493 (далее – постановление № 2493) обществу разрешена разработка проекта строительства административно-гостиничного комплекса на земельном участке площадью 0,1644 гектара, расположенном по адресу: г. Калининград, просп. Мира, 95, и утвержден акт выбора от 21.07.2006 № 10086-06. Срок действия постановления установлен до 21.07.2009.

Впоследствии общество приобрело право собственности на указанный земельный участок, который с восточной стороны ограничен озером Поплавок.

Позже постановлением мэра от 21.03.2007 № 546 «О предварительном согласовании обществу с ограниченной ответственностью «МИГ-Строй» места размещения по проспекту Мира в Октябрьском районе набережной озера Поплавок и причала для лодок» (далее – постановление № 546) обществу предварительно согласовано место размещения объекта – «набережная озера Поплавок и причал для лодок» на земельном участке площадью 0,035 гектара, прилегающем к участку площадью 0,1644 гектара, и утвержден акт выбора участка от 30.11.2006 № 17677-06. Срок действия постановления установлен в один год.

Постановлением администрации от 19.03.2008 № 480 срок действия постановления № 546 продлен до 21.03.2009.

В пункте 3 постановления № 546 предусмотрено, что данный акт является основанием для проведения проектно-изыскательских работ и последующего принятия решения о предоставлении упомянутого земельного участка для строительства объекта.

В соответствии с Генеральным планом города Калининграда, утвержденным решением городского Совета депутатов от 22.02.2006 № 69,

земельный участок площадью 0, 035 гектара расположен в рекреационной зоне парков, скверов, садов, бульваров.

Согласно проекту зон охраны объектов культурного наследия города Калининграда, утвержденному решением городского Совета депутатов от 28.12.2005 № 465, данный земельный участок расположен в зоне регулирования застройки и хозяйственной деятельности, индекс зоны Р-3.3 (исторический район Амалиенау).

На основании постановлений № 546 и № 480 администрация и общество заключили договоры от 13.04.2007 № 008702-в и от 02.04.2008 № 009358-в «предварительно согласованного места размещения объекта», в соответствии с которыми обществу сроком до 21.03.2009 предоставлен земельный участок площадью 0, 035 гектара по указанному адресу с условием внесения платы за пользование.

По заявлению общества сформированы границы земельного участка площадью 362 кв. метра для строительства набережной озера Поплавок и причала для лодок и проведен его государственный кадастровый учет с присвоением кадастрового номера 39:15:111002:59.

Пунктом 2 постановления № 546 о предварительном согласовании места размещения объекта на общество были возложены следующие обязанности: получить в МУП «Городской центр геодезии» акт и схему предварительно согласованного места размещения объекта, оформить договор и перечислять плату за предварительное согласование места размещения объекта; представить в Комитет архитектуры и градостроительства администрации муниципального образования технические условия от городских инженерных служб для составления паспорта исходных данных, получить градостроительный план на проектирование; разработать проектную документацию на строительство объекта в соответствии с требованиями градостроительного плана, технических условий инженерных организаций и государственных стандартов системы проектной документации для строительства; получить

в Территориальном управлении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Калининградской области санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии предполагаемого использования земельного участка санитарным правилам согласно статье 21 Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Исполнение указанных условий являлось основанием для принятия в последующем решения о предоставлении земельного участка площадью 0, 035 гектара в аренду для строительства.

Осуществив во исполнение требований пункта 2 постановления № 546 процедуру выбора земельного участка, предусмотренную статьей 31 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс), получив необходимые разрешения и согласования, проведя работы по формированию земельного участка, общество 11.07.2008 и 09.02.2009 обратилось в администрацию с заявлениями о предоставлении земельного участка площадью 362 кв. метра в аренду для строительства названного объекта.

Письмом от 30.03.2009 Комитет муниципального имущества и земельных ресурсов отказал в предоставлении обществу в аренду испрашиваемого земельного участка, сославшись на утвержденную постановлением главы администрации от 25.09.2008 № 1545 (далее – постановление № 1545) инвестиционную программу на 2009 – 2011 годы, в рамках которой предусмотрено проведение работ по реконструкции гидротехнических сооружений и рекреационной зоны озера Поплавок за счет средств бюджета муниципального образования. Комплекс данных работ включает в себя строительство набережной общего пользования с образованием земельного участка вокруг озера с целью обеспечения необходимых условий для отдыха людей.

Постановлением главы администрации от 16.04.2009 № 553 отменены постановления № 546 и № 480 со ссылкой на статью 6 Водного кодекса Российской Федерации (далее – Водный кодекс), постановление № 1545 и постановление от 10.10.2008 № 620 «Об определении муниципального заказчика и заказчика по объекту «Реконструкция гидротехнических сооружений и рекреационной зоны озера Поплавок в городе Калининграде».

Земельный участок площадью 362 кв. метра, сформированный по заявлению общества, по инициативе администрации снят с государственного кадастрового учета. Для реконструкции гидротехнических сооружений и рекреационной зоны озера образованы четыре земельных участка, прошедшие кадастровый учет, в отношении которых утверждены градостроительные планы.

Решением Арбитражного суда Калининградской области от 09.12.2009 по делу № А21-6771/2009, оставленным без изменения постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.05.2010 и постановлением Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 09.09.2010, обществу отказано в удовлетворении требований о признании недействительным постановления № 553, незаконными бездействия администрации по предоставлению земельного участка площадью 362 кв. метра в аренду для строительства и действий, повлекших снятие с государственного кадастрового учета данного земельного участка.

В судебных актах по делу № А21-6771/2009 установлено, что озеро Поплавок является водным объектом общего пользования.

Из пункта 1 статьи 6 Водного кодекса, введенного в действие с 01.01.2007 Федеральным законом от 03.06.2006 № 74-ФЗ, следует, что поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, являются водными объектами общего пользования, то есть общедоступными водными объектами.

Согласно части 6 указанной статьи полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначается для общего пользования. Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет 20 метров, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяженность которых от истока до устья не более чем 10 километров, ширина береговой полосы которых составляет 5 метров.

Между тем в результате планируемого обществом строительства набережной на береговой линии озера должен быть создан объект частной собственности. Строительство такого объекта на земельном участке общего пользования противоречит статье 6 Водного кодекса.

Приняв во внимание правовой режим использования береговой полосы водного объекта общего пользования, суды, рассматривая дело № А21-6771/2009, сделали вывод о том, что решение о предварительном согласовании места размещения объекта противоречит статье 6 Водного кодекса.

Общество, ссылаясь на возникновение у него убытков вследствие отмены постановления № 546, обратилось в арбитражный суд с настоящим иском.

Суд первой инстанции, исследовав материалы данного дела и связанного с ним дела № А21-6771/2009, пришел к выводу, что исполнение обществом постановления № 546 повлекло возникновение у него убытков в размере 1 207 535 рублей, составляющих расходы по формированию земельного участка, постановке его на кадастровый учет, уплате арендной платы, получению технических условий, выполнению проектных и инженерно-изыскательских работ, проведению экспертиз, согласований и обследований, и, руководствуясь статьями 16, 1069, 1071 и пунктами 1 и 2 статьи 125 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс), удовлетворил иск.

Отменяя решение суда первой инстанции и отказывая в иске, суд апелляционной инстанции исходил из того, что действующим законодательством не предусмотрена безусловная обязанность органов местного самоуправления предоставить земельный участок для строительства при наличии решения о предварительном согласовании места размещения объекта, поэтому расходы, понесенные обществом до принятия решения о предоставлении земельного участка в аренду для строительства, относятся к обычной хозяйственной деятельности коммерческой организации.

Кроме того, заявленные к возмещению расходы понесены обществом в период с 27.03.2007 по 10.04.2009, то есть после введения в действие Водного кодекса, поэтому общество должно было знать о положениях статьи 6 данного Кодекса, препятствующих предоставлению ему земельного участка в испрашиваемых целях.

Суд счел, что наряду с составом гражданского правонарушения, необходимого для применения ответственности, предусмотренной статьями 16, 1069 Гражданского кодекса, подлежит установлению принятие ответчиком мер к предотвращению или уменьшению размера убытков. Сославшись на пункт 2 статьи 1083 Кодекса, согласно которому, если грубая неосторожность самого потерпевшего содействовала возникновению или увеличению вреда, в зависимости от степени вины потерпевшего и причинителя вреда размер возмещения должен быть уменьшен, суд апелляционной инстанции отказал в удовлетворении иска в полном объеме.

Суд кассационной инстанции поддержал выводы суда апелляционной инстанции и указал на отсутствие в земельном законодательстве норм о возмещении расходов, возникших после принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта, поскольку пункт 9 статьи 31 Земельного кодекса регулирует лишь возмещение расходов, понесенных в связи с подготовкой документов,

необходимых для принятия решения о предварительном согласовании места размещения объекта.

Между тем суды не учли следующее.

Из пункта 2 статьи 61 Земельного кодекса следует, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту и нарушающего охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством.

Пункт 1 статьи 15 Гражданского кодекса предусматривает возможность возмещения лицу, права которого нарушены, причиненных ему убытков.

При этом под реальным ущербом понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (пункт 2 статьи 15 Гражданского кодекса).

В силу статей 16, 1069 Гражданского кодекса убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежат возмещению за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования.

Возмещение убытков является мерой гражданско-правовой ответственности, поэтому лицо, требующее возмещения убытков, должно доказать совокупность таких обстоятельств: наличие у него законных прав или интересов, факт нарушения имеющихся у него законных прав или интересов, наличие и размер понесенных убытков, причинную связь между нарушением права и возникшими убытками.

Судами при рассмотрении данного дела, а также дела № А21-6771/2009 установлен факт издания не соответствующего закону акта органа местного самоуправления о предварительном согласовании обществу места размещения объекта строительства.

При этом орган местного самоуправления исполнял публично-правовые функции по предварительному согласованию места размещения объекта в порядке, предусмотренном статьями 30 и 31 Земельного кодекса.

Реализация администрацией указанных полномочий не соответствовала требованиям статьи 6 Водного кодекса, поэтому незаконный акт впоследствии был отменен.

Из системного толкования норм пункта 2 статьи 61 Земельного кодекса, статьи 15, статей 16, 1069 Гражданского кодекса следует, что убытки подлежат возмещению в случае, если в результате издания органом государственной власти или местного самоуправления незаконного акта нарушены законные права и интересы гражданина или юридического лица.

Частью 1 статьи 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации также предусмотрено, что судебной защите подлежат нарушенные или оспариваемые законные права и интересы.

В силу пункта 1 статьи 8 Гражданского кодекса гражданские права и обязанности возникают в том числе из актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей.

Таким образом, названными нормами предусматривается обязанность по возмещению убытков, причиненных в результате издания органом государственной власти или местного самоуправления незаконного акта, только в случае, когда лицо, понесшее эти убытки, несмотря на незаконность акта, не знало и не могло знать о незаконности этого акта.

В данном деле, как следует из всей совокупности обстоятельств и имеющихся доказательств, общество не могло не знать о том, что

постановление № 546 не соответствует статье 6 Водного кодекса, поскольку предполагаемый объект строительства расположен в береговой полосе водного объекта общего пользования.

В связи с изложенным Президиум пришел к выводу о том, что интерес истца, знавшего о неправомерности застройки испрашиваемого земельного участка, не подлежит судебной защите. Игнорируя установленное Водным кодексом регулирование правового режима береговой полосы водного объекта общего пользования, общество обратилось с заявлением о предоставлении ему земельного участка и впоследствии на свой риск несло расходы, связанные с предполагаемой застройкой участка.

Вместе с тем, если лицо, зная о незаконности акта органа государственной власти или местного самоуправления, совершало на его основании какие-либо действия, следствием которых явилось неосновательное обогащение соответствующего публичного образования или иных субъектов гражданского права, либо заключало и исполняло на основании незаконного акта гражданско-правовые сделки, являющиеся в силу этого недействительными, такое лицо не лишено права требовать возмещения неосновательного обогащения или проведения двусторонней реституции.

В настоящем деле, поскольку в силу незаконности постановления № 546 у муниципального образования также не возникло законных прав и интересов на основании этого постановления, денежные средства, уплаченные обществом в качестве платы по договорам предварительно согласованного места размещения объекта, были получены неосновательно и подлежат возврату обществу по правилам главы 60 Гражданского кодекса.

Вывод суда кассационной инстанции о неприменимости к спорным правоотношениям пункта 9 статьи 31 Земельного кодекса является обоснованным, поскольку обществом понесены расходы после принятия

постановления о предварительном согласовании места размещения объекта, а не в связи с подготовкой документов, необходимых для принятия такого решения.

При названных обстоятельствах обжалуемые судебные акты нарушают единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права, что согласно пункту 1 части 1 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации является основанием для их отмены.

Дело подлежит направлению в суд первой инстанции на новое рассмотрение.

Вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов по делам со схожими фактическими обстоятельствами, принятые на основании нормы права в истолковании, расходящемся с содержащимся в настоящем постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании пункта 5 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, если для этого нет других препятствий.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьей 303, пунктом 2 части 1 статьи 305, статьей 306 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 18.05.2011 и постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 24.08.2011 по делу № А21-8212/2010 Арбитражного суда Калининградской области отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Калининградской области.

Председательствующий

А.А. Иванов