



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 7-КАД23-2-К2

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

14 февраля 2024 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,

судей Абакумовой И.Д. и Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу общества с ограниченной ответственностью Специализированный застройщик «Эконом-Строй» на решение Фрунзенского районного суда г. Иваново от 16 июня 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ивановского областного суда от 27 сентября 2022 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 21 февраля 2023 г. по делу № 2а-1634/2022 по административному исковому заявлению Боева Ильи Евгеньевича, Новиковой Дарьи Вячеславовны, Орлова Валерия Борисовича, Орловой Елены Анатольевны, Боевой Юлии Андреевны, Боева Павла Евгеньевича, Филатова Александра Алексеевича, Абрамова Игоря Владимировича, Иксанова Джаваншира Муртазин Оглы, Гулиевой Ирады, Фурина Сергея Александровича, Быкова Александра Геннадьевича к администрации г. Иваново о признании незаконным разрешения на строительство многоквартирного жилого дома со встроенными нежилыми помещениями, выданного обществу с ограниченной ответственностью Специализированный застройщик «Эконом-Строй».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., пояснения представителя общества с ограниченной ответственностью Специализированный застройщик «Эконом-Строй» Весеннего С.В., поддержавшего доводы кассационной жалобы, а также

возражения административного истца Боева П.Е. и представителя Одинцова А.М., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Боев И.Е. и др. обратились в суд с административным исковым заявлением о признании незаконным выданного 11 ноября 2021 г. администрацией г. Иваново (далее также – администрация) обществу с ограниченной ответственностью Специализированный застройщик «Эконом-Строй» (далее также – ООО СЗ «Эконом-Строй», общество, застройщик) разрешения на строительство многоквартирного дома со встроенными нежилыми помещениями по адресу: г. Иваново, ул. Жарова, д. 69.

В обоснование заявленных требований указали, что оспариваемое разрешение на строительство выдано администрацией с нарушением градостроительного регламента, установленного Правилами землепользования и застройки г. Иваново, в соответствии с которыми на территории, в границах которой планируется строительство многоквартирного дома, не допускается размещение высотных многоквартирных домов. Кроме того, нарушаются их права и законные интересы на благоприятные условия проживания и благоприятную окружающую среду.

Решением Фрунзенского районного суда г. Иваново от 16 июня 2022 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Ивановского областного суда от 27 сентября 2022 г. и кассационным определением судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 21 февраля 2023 г., административное исковое заявление удовлетворено. Признано незаконным разрешение на строительство от 11 ноября 2021 г. и на администрацию возложена обязанность повторно рассмотреть заявление общества.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, ООО СЗ «Эконом-Строй», полагая, что судами допущено существенное нарушение норм материального и процессуального права, просит отменить судебные акты и принять новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

В соответствии со статьей 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

Судебная коллегия по административным делам рассмотрела жалобу в порядке статей 328, 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Вопросы выдачи разрешения на строительство объекта капитального строительства регулируются статьей 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ), исходя из положений части 1 которой разрешение на строительство представляет собой документ, который подтверждает соответствие проектной документации требованиям, установленным градостроительным регламентом (за исключением случая, предусмотренного частью 1.1 этой статьи), проектом планировки территории и проектом межевания территории (за исключением случаев, если в соответствии с данным кодексом подготовка проекта планировки территории и проекта межевания территории не требуется), при осуществлении строительства, не являющегося линейным объектом (далее – требования к строительству), а также допустимость размещения объекта капитального строительства на земельном участке в соответствии с разрешенным использованием такого земельного участка и ограничениями, установленными в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации. Разрешение на строительство дает застройщику право осуществлять строительство, за исключением случаев, предусмотренных этим кодексом.

Уполномоченный на выдачу разрешений на строительство орган местного самоуправления отказывает в выдаче разрешения на строительство при отсутствии документов, предусмотренных частью 7 данной статьи, или несоответствии представленных документов требованиям к строительству, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, а также разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации и действующим на дату выдачи разрешения на строительство, требованиям, установленным в разрешении на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства (часть 13 статьи 51 ГрК РФ).

С учетом анализа названных норм, суды сделали вывод, что несоответствие представленных застройщиком документов разрешенному использованию земельного участка, установленного в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации и действующего на дату выдачи разрешения на строительство, является одним из оснований для принятия уполномоченным органом решения об отказе в выдаче разрешения на строительство объекта капитального строительства, в том числе и при отсутствии иных оснований, поименованных в части 13 статьи 51 ГрК РФ.

Разрешенное использование земельного участка может быть следующих видов: основные виды разрешенного использования; условно разрешенные виды использования; вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними (часть 1 статьи 37 ГрК РФ).

Виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства устанавливаются применительно к каждой территориальной зоне, в отношении которой устанавливается градостроительный регламент, что следует из частей 2 и 2.1 статьи 37 ГрК РФ.

То есть разрешенным использованием земельных участков признается использование его в соответствии с градостроительным регламентом (подпункт 2 пункта 1 статьи 40, абзацы второй и седьмой статьи 42, абзац третий пункта 2 статьи 85 ЗК РФ, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2003 г. № 387-О).

Строительство новых объектов недвижимости, прочно связанных с земельными участками, может осуществляться только в соответствии с установленными градостроительными регламентами, о чем указано в абзаце шестом пункта 4 статьи 85 ЗК РФ.

Судами установлено, что ООО СЗ «Эконом-Строй», являясь арендатором земельного участка с кадастровым номером 37:24:040232:53 площадью 1985 кв. м, расположенного по адресу: г. Иваново, ул. Жарова, д. 69, отнесенного к землям населенных пунктов, с видом разрешенного использования «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка) (код вида 2.6)», обратилось в администрацию с заявлением от 1 ноября 2021 г. о предоставлении разрешения на строительство 12-этажного многоквартирного дома со встроенными нежилыми помещениями на данном земельном участке.

По результатам рассмотрения заявления администрацией 11 ноября 2021 г. выдано разрешение на строительство № 37-RU37302000-0110-2021.

Разрешая административное дело, суды, установив, что на дату выдачи разрешения на строительство земельный участок согласно Правилам землепользования и застройки г. Иваново (в редакции решения Ивановской городской Думы от 23 декабря 2020 г. № 60) расположен в границах территориальной зоны (Ж-1.2), градостроительным регламентом которой не предусмотрен вид разрешенного использования для строительства многоквартирных домов высотой выше 4 надземных этажей, руководствуясь частью 13 статьи 51 ГрК РФ, признали незаконным оспариваемое разрешение на строительство и возложили на администрацию обязанность повторно рассмотреть заявление общества о выдаче разрешения на строительство.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в качестве одного из основных положений предусматривает принцип состязательности и равноправия сторон административного судопроизводства при активной роли суда, который заключается в том, что суд, сохраняя независимость, объективность и беспристрастность, осуществляет руководство судебным процессом, разъясняет каждой из сторон их права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершения сторонами процессуальных действий, оказывает им содействие в реализации их прав, создает условия и принимает предусмотренные данным кодексом меры для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, в том числе для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств; сторонам обеспечивается право представлять доказательства суду и другой стороне по административному делу (пункт 7 статьи 6 и статья 14).

При этом на административного истца возлагается обязанность по доказыванию только тех обстоятельств, которые свидетельствуют о том, что его права, свободы и законные интересы нарушены оспариваемым действием (решением) и он действительно нуждается в судебной защите и вправе на нее рассчитывать (пункты 1 и 2 части 9 и часть 11 статьи 226 КАС РФ, определение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 сентября 2023 г. № 2189-О).

Исходя из положений пункта 1 части 2 статьи 227 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации суд по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, принимает решение об удовлетворении полностью или в части заявленных требований о признании оспариваемых решения, действия (бездействия) незаконными, если признает их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных интересов административного истца или препятствия к их осуществлению.

При этом суд не связан основаниями и доводами заявленных требований, то есть независимо от доводов административного иска суд, в том числе по своей инициативе, выясняет имеющие значение для дела обстоятельства, в том числе нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца (пункт 15 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства

Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»).

Таким образом, пересмотр решений органов публичной власти должен быть законным, обоснованным, исключая произвольность их отмены, что означает обязанность суда обосновать необходимость изменения или отмены действия решения, не только указав на несоответствие ранее принятого решения нормам права, законной цели, фактическим обстоятельствам, но и выяснить наличие материально-правового интереса административного истца, выраженного в том, что отмена решения органа публичной власти приведет к восстановлению нарушенного права.

В данном случае суд первой инстанции уклонился от установления обстоятельства, свидетельствующих о нарушении прав и законных интересов административных истцов. Суды апелляционной и кассационной инстанций, отклоняя довод общества об отсутствии таких нарушений, сослались на позиции Конституционного Суда Российской Федерации о том, что регламентация градостроительной деятельности имеет целью в первую очередь обеспечение комфортных и благоприятных условий проживания, комплексный учет потребностей населения и устойчивое развитие территорий (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 марта 2017 г., определения от 6 ноября 2003 г. № 387-О, от 15 июля 2010 г. № 931-О-О и от 25 февраля 2016 г. № 242-О).

Однако суды не исследовали вопрос о том, как именно реализация выданного обществу разрешения на строительство многоквартирного дома нарушает права и законные интересы данных граждан на благоприятные условия проживания, благоприятную окружающую среду, с учетом того, что Правилами землепользования и застройки г. Иваново (в редакции решения Ивановской городской Думы от 23 декабря 2020 г. № 60) в целом допускается строительство в границах территориальной зоны (Ж-1.2) многоквартирных домов высотой не выше 4 надземных этажей; в чем выражается это нарушение, и как удовлетворение требований административных истцов о признании незаконным разрешения на строительство восстановит их права.

С учетом изложенного, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу о том, что судами при рассмотрении административного дела допущено существенное нарушение норм процессуального права, повлиявшее на исход административного дела, в связи с чем судебные акты подлежат отмене с направлением дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Фрунзенского районного суда г.Иваново от 16 июня 2022 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Ивановского областного суда от 27 сентября 2022 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Второго кассационного суда общей юрисдикции от 21 февраля 2023 г. отменить, административное дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи

