



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 304-ЭС22-18932

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Дело № А45-16663/2021

Резолютивная часть определения объявлена 30.05.2023.

Полный текст определения изготовлен 06.06.2023.

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

при ведении протокола судебного заседания секретарем Кунаковым В.В., с использованием системы веб-конференции (в режиме онлайн),

при участии представителя общества с ограниченной ответственностью «Формула недвижимости» Бикуновой В.В. (доверенность от 07.05.2021),

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационную жалобу мэрии города Новосибирска на решение Арбитражного суда Новосибирской области от 12.09.2021, постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 01.02.2022 и постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21.06.2022 по делу № А45-16663/2021,

### УСТАНОВИЛА:

Общество с ограниченной ответственностью «Формула недвижимости» (далее – Общество) обратилось в Арбитражный суд Новосибирской области с заявлением о признании недействительным постановления мэрии города Новосибирска (далее – Мэрия) от 21.04.2021 № 1295 об отказе в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка и объекта капитального строительства; об обязанности Мэрии принять решение о предоставлении Обществу разрешения на условно

разрешенный вид использования земельного участка площадью 4506 кв.м с кадастровым номером 54:35:064190:123 и объекта капитального строительства, находящихся по адресу: г. Новосибирск, ул. Титова, зона объектов здравоохранения (ОД-3) – «гостиничное обслуживание (4.7) – гостиницы; объекты временного проживания».

Арбитражный суд Новосибирской области решением от 12.09.2021, оставленным без изменения постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 01.02.2022 и постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21.06.2022, удовлетворил требования Общества.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Мэрия, ссылаясь на нарушение судами трех инстанций норм материального и процессуального права, просит пересмотреть в кассационном порядке указанные судебные акты.

Определением от 20.04.2023 судьи Верховного Суда Российской Федерации жалоба Мэрии вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзыве на кассационную жалобу Общество просит отказать в ее удовлетворении, считая обжалуемые судебные акты законными и обоснованными.

В судебном заседании представитель Общества, участвующий с использованием системы веб-конференции (в режиме онлайн), поддержал доводы, приведенные в отзыве на жалобу.

Представитель Мэрии, несмотря на удовлетворение его ходатайства и обеспечение судом технической возможности проведения судебного заседания в онлайн-режиме с использованием системы веб-конференции, в назначенное время по неизвестным причинам к участию в заседании не подключился, ходатайство об отложении судебного разбирательства в суд не поступило.

Судебная коллегия, руководствуясь статьей 291.10 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ), считает возможным рассмотреть дело в отсутствие представителя Мэрии, извещенной надлежащим образом о времени и месте судебного заседания.

Согласно части 1 статьи 291.11 АПК РФ 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.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Грачевой И.Л., выслушав объяснения представителя Общества, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о наличии предусмотренных частью 1 статьи 291.11 АПК РФ оснований для отмены судебных актов.

Как следует из материалов дела и установлено судами, Мэрия (арендодатель) и общество с ограниченной ответственностью «Скай» (арендатор) 11.04.2017 заключили договор аренды земельного участка площадью 4506 кв.м с кадастровым номером 54:35:064190:123 для строительства административного здания общественного назначения сроком на 10 лет.

Общество с ограниченной ответственностью «Скай» на основании договора от 28.11.2017 уступило обществу с ограниченной ответственностью «Строительный концерн «Метаприбор» (далее – Концерн) права и обязанности арендатора по указанному договору аренды.

Концерн 04.08.2018 получил разрешение № 54-Ru54303000-107-2018 на строительство одноэтажного административного здания площадью 1609,99 кв.м.

На основании указанного разрешения Концерн возвел на земельном участке с кадастровым номером 54:35:064190:123 объект незавершенного строительства с кадастровым номером 54:35:064190:126 степенью готовности 7%, проектируемое назначение - административное здание. Право собственности Концерна на указанный объект незавершенного строительства зарегистрировано 01.11.2018.

Концерн (продавец) и Общество (покупатель) 18.05.2020 заключили договор купли-продажи объекта незавершенного строительства, на основании которого за Обществом зарегистрировано право собственности на данный объект.

Договором от 18.05.2020 Концерн передал права и обязанности арендатора публичного земельного участка, на котором расположен объект незавершенного строительства, Обществу (новый арендатор).

Общество 03.12.2020 обратилось в уполномоченный орган с заявлением о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования публичного земельного участка с кадастровым номером 54:35:064190:123 и расположенного на нем объекта капитального строительства – гостиничное обслуживание (4.7): гостиницы; объекты для временного проживания.

В заключении о результатах публичных слушаний от 05.03.2021 комиссией рекомендовано отказать в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования находящегося в публичной собственности земельного участка с кадастровым номером 54:35:064190:123.

Мэрия постановлением от 21.04.2021 № 1295 отказала Обществу в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования указанного участка и объекта капитального строительства - «гостиничное обслуживание (4.7) – гостиницы; объекты для временного проживания» в связи с несоответствием проекту планировки территории, ограниченной ул. Станиславского, полосой отвода Западно-Сибирской железной дороги, перспективной городской магистралью непрерывного движения, руслом реки Тулы, в Кировском и Ленинском районах, утвержденному постановлением Мэрии от 29.03.2019 № 1129.

Общество, полагая, что данный отказ является незаконным и нарушает его права и законные интересы, обратилось в арбитражный суд с настоящими требованиями.

Суды первой и апелляционной инстанций, сославшись на статьи 198, 200, 201 АПК РФ, статьи 30, 36, 37, 39, 57.2, 57.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс), статью 7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс), пришли к выводу об обоснованности требований Общества.

Суды исходили из следующего: трое из четырех граждан, участвовавших в общественных обсуждениях и возражавших в выдаче разрешения на испрашиваемый Обществом условно разрешенный вид использования земельного участка, проживают в иных районах города Новосибирска; Мэрия в нарушение части 5 статьи 200 АПК РФ не представила доказательств нарушения прав граждан, проживающих в районе спорного земельного участка, а также нарушений баланса частных и публичных интересов либо условий их жизнедеятельности в связи с испрашиваемым Обществом условно разрешенным видом использования участка; таким образом, заключение комиссии, принятое по результатам публичных слушаний, об отказе в одобрении предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования не может быть принято во внимание без документально подтвержденных фактов; спорный земельный участок отнесен к территориальной зоне, параметры которой допускают размещение объектов гостиничного обслуживания; проект планировки территории не предусматривает на месте расположения спорного земельного участка каких-либо элементов планировочной структуры, не устанавливает иных ограничений, исключающих испрашиваемое использование земельного участка; соответствие испрашиваемого вида разрешенного использования земельного участка проекту планировки территории также подтверждено Мэрией посредством выдачи Обществу градостроительного плана земельного участка от 12.05.2021, в котором «гостиничное обслуживание (4.7)» предусмотрено в качестве условно разрешенного вида использования; у Мэрии отсутствовали основания для отказа Обществу в выдаче разрешения на испрашиваемый условно разрешенный вид использования земельного участка и расположенного на нем объекта капитального строительства.

Суд округа согласился с выводами судов первой и апелляционной инстанций.

Между тем суды трех инстанций не учли следующее.

Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1 статьи 9); условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (часть 3 статьи 36), что предполагает определение федеральным законодателем необходимых условий и порядка реализации прав на землю.

Деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель устанавливается исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства, является одним из основных принципов земельного законодательства. Собственники и иные владельцы земельных участков обязаны использовать их в соответствии с целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием (статьи 1, 7, 42 Земельного кодекса).

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 16.10.2020 № 42-П (далее - постановление № 42-П) указал, что регулирование отношений по использованию земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, тесно связано с решениями, принимаемыми органами публичной власти в градостроительной сфере и призванными обеспечить комфортную окружающую среду в населенных пунктах, благоприятные условия жизни, транспортную доступность и удобство расположения образовательных, медицинских учреждений, организаций торговли, культуры, физкультурно-спортивных и других организаций.

С этой целью в статье 2 Градостроительного кодекса закреплены основные принципы законодательства о градостроительной деятельности, включая обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории (пункт 1), осуществление строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории (пункт 4). В то же время законодатель, обеспечивая гармоничное сочетание принципов земельного и градостроительного законодательства, раскрывает в Градостроительном кодексе (пункты 7 и 9 статьи 1) и Земельном кодексе (статья 85) понятие территориальной зоны, для которой в правилах землепользования и застройки определены границы и установлен градостроительный регламент, закрепляющий, помимо прочего, в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков. Такие регламенты, как предусмотрено Земельным кодексом (пункты 2 и 3 статьи 85), создают основу правового режима земельных участков и обязательны для исполнения всеми их собственниками и арендаторами, землепользователями и землевладельцами (постановление № 42-П).

В силу части 6 статьи 30 Градостроительного кодекса в градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, в обязательном порядке, в частности, указываются виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Разрешенное использование земельных участков и объектов капитального строительства 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 Градостроительного кодекса).

Предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства относится к полномочиям органов местного самоуправления и осуществляется в порядке, предусмотренном статьей 39 Градостроительного кодекса.

Согласно названной статье заявление лица, заинтересованного в предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства направляется в уполномоченный орган; проект решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид подлежит рассмотрению на общественных обсуждениях или публичных слушаниях, проводимых в порядке, установленном статьей 5.1 данного Кодекса.

На основании заключения о результатах общественных обсуждений или публичных слушаний по проекту решения о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования комиссия осуществляет подготовку рекомендаций о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такого разрешения с указанием причин принятого решения и направляет их главе местной администрации (часть 8 статьи 39 Градостроительного кодекса).

С учетом указанных в части 8 названной статьи рекомендаций глава местной администрации в течение трех дней со дня поступления таких рекомендаций принимает решение о предоставлении разрешения на условно разрешенный вид использования или об отказе в предоставлении такого разрешения.

В городе Новосибирске предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства и порядок проведения общественных слушаний определены Административным регламентом предоставления муниципальной услуги по предоставлению разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, утвержденным постановлением Мэрии от 30.01.2019 № 321 (далее – Административный регламент).

Основанием для начала проведения административной процедуры по организации и проведению общественных обсуждений является оповещение жителей города Новосибирска о проведении общественных обсуждений, которое осуществляется путем опубликования в периодическом печатном издании «Бюллетень органов местного самоуправления города Новосибирска», размещению в средствах массовой информации, на официальном сайте города Новосибирска (пункты 3.3.5.2 и 3.4.1 Административного регламента).

Установленные статьей 5.1 Градостроительного кодекса правила проведения общественных обсуждений призваны обеспечить каждому

заинтересованному лицу возможность выразить свою позицию в отношении предполагаемых градостроительных решений и гласность при их подготовке и принятии, а также учет мнения участников публичных слушаний, в том числе путем предоставления возможности довести до сведения уполномоченного органа свое мнение по соответствующему вопросу.

Соответствующая позиция отражена в определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 04.04.2019 № 75-АПА19-4 и определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 21.03.2023 № 308-ЭС22-25486.

В силу положений градостроительного законодательства и Административного регламента организатор общественных обсуждений не может ограничить право граждан, проживающих на территории города Новосибирска, на участие в общественных обсуждениях по изменению вида разрешенного использования земельного участка, их участие не противоречит указанным положениям законодательства и не может повлечь недействительность ненормативного акта, принятого с учетом результатов данных публичных слушаний.

Таким образом, является ошибочным вывод судов о том, что поскольку трое граждан, участвовавших в общественных обсуждениях и возражавших в выдаче разрешения на испрашиваемый Обществом условно разрешенный вид использования земельного участка, проживают в иных районах города Новосибирска, заключение комиссии, принятое по результатам публичных слушаний, об отказе в одобрении предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования не может быть принято во внимание.

Исходя из приведенных положений Градостроительного кодекса основанием для предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка и объекта капитального строительства является воля уполномоченного органа, выраженная в решении, принятого с учетом мнения участников публичных (общественных) слушаний.

Вопросы, касающиеся строительства и эксплуатации зданий и сооружений, регулируются как градостроительным законодательством, так и нормами, в том числе земельного законодательства.

Пункт 3 статьи 85 Земельного кодекса допускает использование земельных участков их собственниками, землепользователями, землевладельцами и арендаторами в соответствии с любым видом разрешенного использования, предусмотренным градостроительным регламентом для каждой территориальной зоны. Вместе с тем названная правовая норма должна применяться во взаимосвязи с другими нормами, регулирующими как публичные (административные), так и гражданские правоотношения.

В силу пункта 1 статьи 615 Гражданского кодекса арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора аренды, а если такие условия в договоре не определены, в соответствии с назначением имущества.

В отличие от собственника арендатор при использовании земельного участка ограничен не только актами, определяющими правовой режим этого участка, но и, являясь стороной договора аренды, должен выполнять его условия, в том числе в части целевого использования участка. Кроме того, внесение изменений в условия договора аренды о виде разрешенного использования земельного участка не должно привести к нарушению норм земельного законодательства о предоставлении публичных участков в целях строительства. Соответствующие позиции отражены в пунктах 2, 3 Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14.11.2018.

Спорный публичный земельный участок предоставлен в 2017 году в аренду без торгов в рамках завершения начатой до 01.03.2015 публичной процедуры выбора и предварительного согласования места размещения и строительства конкретного объекта недвижимости по договору аренды, в период действия которого арендатор в соответствии с разрешительными документами уполномоченных органов возвел на участке объект незавершенного строительства и зарегистрировал на него право собственности.

Приобретая объект незавершенного строительства и право аренды по договору от 11.04.2017, Общество, к которому перешли права и обязанности арендатора, выразило свое согласие на использование земельного участка в соответствии с установленным видом разрешенного использования земельного участка и возводимого объекта капитального строительства.

В связи с наличием договорных отношений с собственником земли изменение использования земельного участка (в рамках видов, предусмотренных градостроительным регламентом) предполагает изменение соответствующего договора и невозможно без изменения такого договора. Общество как арендатор не вправе изменять договор в одностороннем порядке и не может требовать от Мэрии, выступающей арендодателем по договору аренды, изменить вид разрешенного использования арендованного земельного участка по выбору арендатора. Мэрия, как представитель собственника земельного участка, также не вправе изменять по выбору арендатора вид разрешенного использования участка, который был определен при предоставлении участка по публичной процедуре для строительства конкретного объекта недвижимости.

Нахождение публичного земельного участка, переданного в аренду, в зоне, предусматривающей в качестве условно разрешенного вида использования земельного участка «гостиничное обслуживание», само по себе не означает, что арендатор, получивший данный участок в аренду с одним видом разрешенного использования (для строительства административного здания), может по своему усмотрению выбрать другой вид разрешенного использования, в том числе условно разрешенный (для строительства гостиницы), изменить его и использовать без волеизъявления собственника. При этом арендатор не представил доказательств, которые свидетельствовали бы о наличии обстоятельств, препятствующих ему достроить объект, для

возведения которого предоставлен земельный участок.

Воля арендатора как обладателя обязательственного права, направленная на использование земельного участка иным образом, нежели установленный в договоре, в том числе и посредством получения разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка, не является абсолютной и не может ущемлять права собственника земельного участка. Иное толкование положений статьи 85 Земельного кодекса противоречило бы фундаментальным положениям гражданского законодательства о правах собственника и необоснованно ограничивало бы его права.

Не основанное на нормах действующего законодательства и противоречащее условиям договора аренды изменение вида разрешенного использования публичного земельного участка (в том числе и в рамках видов, предусмотренных градостроительным регламентом) не допускается.

Само по себе утверждение (изменение) правил землепользования и застройки и градостроительных регламентов для территориальной зоны, в границах которой расположен участок, не влечет обязанность арендодателя внести изменения в договор аренды в части видов использования участка. Изменение договора аренды возможно при наличии оснований, предусмотренных статьями 450 и 451 Гражданского кодекса.

При этом объекты капитального строительства, виды разрешенного использования которых не соответствуют новому градостроительному регламенту, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, за исключением случаев, если использование таких объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия (пункт 4 статьи 85 Земельного кодекса и часть 8 статьи 36 Градостроительного кодекса).

Таким образом, отказ Мэрии в предоставлении Обществу разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка и объекта капитального строительства соответствует действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов Общества, которое как собственник незавершенного строительством административного здания и арендатор публичного земельного участка, предоставленного для строительства именно этого здания, вправе использовать участок по установленному в договоре назначению.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия считает, что суды трех инстанций допустили существенные нарушения норм материального и процессуального права, повлиявшие на исход дела и без устранения которых невозможны защита нарушенных прав и законных интересов заявителя, поэтому обжалуемые судебные акты следует отменить, а в удовлетворении заявленных Обществом требований отказать.

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 Новосибирской области от 12.09.2021, постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 01.02.2022 и постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21.06.2022 по делу № А45-16663/2021 отменить.

В удовлетворении требований общества с ограниченной ответственностью «Формула недвижимости» отказать.

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

Р.А. Хатыпова