



ВЫСШИЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

№ 136/13

Москва

18 июня 2013 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., Андреевой Т.К., Валявиной Е.Ю., Завьяловой Т.В., Козловой О.А., Пауля Г.Д., Сарбаша С.В., Слесарева В.Л., Юхнея М.Ф. –

рассмотрел заявления Думы городского округа Самара, главы городского округа Самара, граждан Голомазовой О.В. и Кольцовой Л.О. о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда Самарской области от 27.07.2012 по делу № А55-23145/2010 и постановления Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 13.11.2012 по тому же делу.

В заседании приняли участие представители:

от заявителей – Голомазовой О.В. и Кольцовой Л.О. – Филин Р.Г.;

от заявителя – Думы городского округа Самара – Кузнецов П.А.;

от заявителя – главы городского округа Самара – Максимова О.В.;

от общества с ограниченной ответственностью «Голден Чериот Самара» – Голенцов Е.А., Крюкова И.Ф.

Путем использования видеоконференц-связи при содействии Арбитражного суда Самарской области (судья Коршикова Е.В.) в заседании участвовали представители:

от Департамента строительства и архитектуры городского округа Самара – Филюк Т.В.;

от прокуратуры Самарской области – Ларичева Н.В.

Заслушав и обсудив доклад судьи Пауля Г.Д., а также объяснения представителей участвующих в деле лиц, Президиум установил следующее.

Общество с ограниченной ответственностью «Голден Чериот Самара» (далее – общество) обратилось в Арбитражный суд Самарской области с заявлением к Думе городского округа Самара и главе городского округа Самара о признании решения Думы городского округа Самара от 08.04.2010 № 885 «О внесении изменений в Правила застройки и землепользования в городе Самаре, утвержденные постановлением Самарской городской Думы от 26.04.2001 № 61» (далее – решение Думы № 885, оспариваемый акт) в части изменения зоны Ц-1 площади Славы, расположенной в границах Волжского проспекта, улицы Маяковского, улицы Молодогвардейской до здания правительства Самарской области, на зону Р-2 (зона парков, бульваров и набережных) в части принадлежащих заявителю земельных участков: под автостоянку № 1 площадью 1 677,10 кв. метра, расположенного по адресу: г. Самара, Ленинский р-н, ул. Маяковского угловая – просп. Волжский, с кадастровым номером 63:01:0505003:0507 и под автостоянку № 3 площадью 1 394,88 кв. метра, расположенного по адресу: г. Самара, Ленинский р-н, ул. Маяковского (под монументом «Слава»), с

кадастровым номером 63:01:0505003:0004, не соответствующим положениям статей 30, 34, 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс), статей 40, 85 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс) и недействующим.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: Департамент строительства и архитектуры городского округа Самара (далее – департамент), Министерство культуры Самарской области, Управление Минкультуры России по Приволжскому федеральному округу, прокуратура Самарской области.

К участию в деле привлечены Голомазова О.В. и Кольцова Л.О.

Решением Арбитражного суда Самарской области от 19.12.2011 заявленные требования удовлетворены.

Федеральный арбитражный суд Поволжского округа постановлением от 29.03.2012 решение от 19.12.2011 отменил, дело направил на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Решением Арбитражного суда Самарской области от 27.07.2012 заявленные требования удовлетворены.

Федеральный арбитражный суд Поволжского округа постановлением от 13.11.2012 решение от 27.07.2012 оставил без изменения.

В заявлениях, поданных в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, о пересмотре в порядке надзора решения от 27.07.2012 и постановления от 13.11.2012 Дума городского округа Самара, глава городского округа Самара, Голомазова О.В., Кольцова Л.О. просят их отменить, ссылаясь на нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права, и принять по делу новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований.

В отзыве на заявление департамент поддерживает доводы заявителей.

Прокуратура Самарской области в отзыве просит оставить оспариваемые судебные акты без изменения как соответствующие действующему законодательству.

Проверив обоснованность доводов, изложенных в заявлении, отзывах на него и выступлениях представителей участвующих в деле лиц, Президиум считает, что заявление подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

Как установлено судами и усматривается из материалов дела, оспариваемым актом внесены изменения в карту правового зонирования, в том числе в районе площади Славы в границах улицы Ярмарочной, Студенческого переулка, Волжского проспекта, улицы Полевой, улицы Галактионовской и улицы Самарской в Ленинском районе города Самары зоны Ж-3 и Ц-1 изменены на зону Р-2.

Решение Думы № 885 опубликовано в Самарской газете от 17.04.2010 № 67 (4343).

Общество оспорило указанное решение в части изменения зоны Ц-1 в районе площади Славы на зону Р-2 (зона парков, бульваров и набережных), так как эти изменения касаются использования принадлежащих ему на праве собственности двух земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества – открытые автостоянки, также принадлежащие заявителю на праве собственности.

В целях строительства административно-гостиничного комплекса на принадлежащих ему земельных участках в соответствии со статьей 46 Градостроительного кодекса общество обратилось в департамент с заявлением о выдаче градостроительных планов земельных участков (далее – ГПЗУ).

На основании заявления общества в соответствии с Правилами землепользования и застройки в городе Самаре, утвержденными постановлением Самарской городской Думы от 26.04.2001 № 61 (в редакции, действовавшей в спорный период; далее – Правила),

распоряжениями департамента от 05.02.2010 подготовлены ГПЗУ с кадастровыми номерами 63:01:0505003:0507 и 63:01:0505003:0004. Согласно данным документам для земельных участков предусмотрен градостроительный регламент, соответствующий территориальной зоне Ц-1 (зона деловых и коммерческих предприятий в границах исторической части центрального района).

Общество обратилось в арбитражный суд, указывая, что решение Думы № 885 привело к изменению разрешенного использования земельных участков, поскольку зона Р-2 не предусматривает размещения открытых автостоянок, офисных зданий, гостиниц, и полагая, что отдельные положения оспариваемого акта не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушают его права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, создают препятствия для осуществления такой деятельности, исключая возможность дальнейшего использования земельных участков под автостоянки и для строительства объектов недвижимости.

Удовлетворяя заявленные требования, суд первой инстанции указал, что оспариваемый акт в части положений, включивших принадлежащие обществу земельные участки в зону Р-2, не соответствует нормам закона, имеющего большую юридическую силу. Эти выводы поддержал суд кассационной инстанции.

Суды пришли к выводу, что внесенные в Правила изменения не обеспечивают права и законные интересы общества как собственника земельных участков, что противоречит целям разработки Правил (пункт 3 части 1 статьи 30 Градостроительного кодекса); при подготовке изменений в Правила, касающихся границ территориальных зон, не учтены сложившаяся планировка территории и существующее землепользование (пункт 4 части 1 статьи 34 Градостроительного кодекса); изменения в Правила внесены без учета фактического использования обществом

земельных участков (пункт 1 части 2 статьи 36 Градостроительного кодекса), поэтому оспариваемый акт нарушает права общества, связанные с использованием земельными участками, а также права в сфере осуществления предпринимательской деятельности путем создания препятствий для эксплуатации автостоянок и строительства административно-гостиничного комплекса. Со ссылкой на подпункт 2 пункта 1 статьи 40 Земельного кодекса, устанавливающего право собственника земельного участка возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения, сооружения, и статью 85 Земельного кодекса, определяющую состав земель населенных пунктов и зонирование территорий, суды пришли к выводу, что решение Думы № 885 в части, оспариваемой обществом, не соответствует положениям статей 30, 34, 36 Градостроительного кодекса и статей 40, 85 Земельного кодекса.

Между тем судами не учтено следующее.

В соответствии с пунктом 1 статьи 263 Гражданского кодекса Российской Федерации собственник земельного участка может возводить на нем здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство на своем участке другим лицам. Эти права осуществляются при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка.

Подпунктом 8 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса установлено, что земли делятся по целевому назначению на категории, и правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и из разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства.

Предусмотренное подпунктом 2 пункта 1 статьи 40 Земельного кодекса право собственника земельного участка возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, строения,

сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием ограничено необходимостью соблюдения требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Пунктом 2 статьи 85 Земельного кодекса определено, что 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).

Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и 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 Земельного кодекса).

Согласно пункту 9 статьи 1 Градостроительного кодекса виды разрешенного использования земельных участков устанавливаются градостроительным регламентом.

В силу части 1 статьи 36 Градостроительного кодекса градостроительным регламентом, исполнение которого обязательно для всех землепользователей, определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

Таким образом, федеральное законодательство ограничивает право собственника по использованию принадлежащего ему земельного участка посредством строительства, реконструкции находящихся на участке объектов недвижимости необходимостью соблюдения требований градостроительного регламента. Конкретный объем такого ограничения устанавливается в соответствии с градостроительным законодательством правилами землепользования и застройки.

В соответствии со статьей 51 Градостроительного кодекса основанием для начала строительства объекта недвижимости является разрешение на строительство. По смыслу статей 44, 51 Градостроительного кодекса ГПЗУ является документом, отображающим информацию о действующем градостроительном регламенте и иную информацию о характеристиках участка, которая необходима для рассмотрения уполномоченным органом вопроса о выдаче разрешения на строительство. Изменение Правил в городе Самаре после выдачи ГПЗУ не противоречит статьям 30, 34, 36 Градостроительного кодекса, статьям 40, 85 Земельного кодекса.

Признавая, что оспариваемый акт принят без учета цели разработки правил землепользования и застройки – обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков, а также фактического использования обществом земельных участков, суды не учли, что по смыслу части 1 статьи 30 Градостроительного кодекса правила землепользования и застройки призваны обеспечивать не только права и законные интересы собственников и обладателей иных прав на земельные участки, но и защищаемые законом права и интересы иных физических и юридических лиц, а также публичные интересы, связанные, в частности, с устойчивым развитием территорий муниципальных образований, сохранением окружающей среды и объектов культурного наследия, улучшением инвестиционной привлекательности соответствующих территорий и т. п.,

которые могут вступать в объективное противоречие с интересами собственников. Следовательно, задача органов муниципальных образований при разработке правил землепользования и застройки состоит не в обеспечении приоритета прав собственников земельных участков в ущерб иным интересам, а в согласовании этих прав и интересов, в установлении между ними разумного и справедливого баланса.

Вывод судов о том, что принятие изменений в Правила создает препятствия обществу для дальнейшей эксплуатации автостоянок является ошибочным.

Положениями части 8 статьи 36 Градостроительного кодекса предусмотрено, что земельные участки или объекты капитального строительства, виды разрешенного использования, предельные 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.

Таким образом, при принятии или изменении правил землепользования и застройки, которыми изменяется территориальное зонирование, содержание градостроительного регламента и, соответственно, разрешенное использование земельного участка, его собственник вправе продолжать использование этого участка, разрешенное до такого изменения, без какого-либо ограничения, в том числе по сроку, если только такое использование не создает опасности для перечисленных в части 8 статьи 36 Градостроительного кодекса объектов. Признавая оспариваемый акт недействующим, суды не учли, что данной нормой прямо предусмотрена возможность продолжения прежнего использования земельных участков.

Суды также признали, что принятие оспариваемого акта после получения собственником земельного участка ГПЗУ является нарушением его прав, поскольку лишает возможности дальнейшего использования земельных участков для строительства объектов недвижимости. Однако, принимая во внимание, что издание оспариваемого акта не противоречит нормам Градостроительного и Земельного кодекса, то обстоятельство, что данным актом ограничиваются права собственника земельного участка, не может служить основанием для признания его недействующим.

Вместе с тем в данном случае объем ограничения права собственности общества в результате внесения изменений в Правила существенно увеличился по сравнению с ранее существовавшим. В связи с этим собственник земельных участков не лишен права заявлять требования применительно к пункту 7 статьи 23 Земельного кодекса, в том числе о выкупе у него земельных участков.

При названных обстоятельствах оспариваемые судебные акты подлежат отмене в соответствии с [пунктом 1 части 1 статьи 304](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации как нарушающие единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права.

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 3 части 1 статьи 305](#), [статьей 306](#) Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

ПОСТАНОВИЛ:

решение Арбитражного суда Самарской области от 27.07.2012 по делу № А55-23145/2010 и постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 13.11.2012 по тому же делу отменить.

В удовлетворении заявления общества с ограниченной ответственностью «Голден Чериот Самара» отказать.

Председательствующий

А.А. Иванов