

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

от 23 августа 2018 г. N 14-КГ18-21

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Абакумовой И.Д.,

судей Корчашкиной Т.Е. и Нефедова О.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Маковкина Игоря Владимировича об оспаривании решения администрации городского округа город Воронеж об отказе в выдаче разрешения на строительство

по кассационной жалобе администрации городского округа город Воронеж на решение Центрального районного суда г. Воронежа от 11 сентября 2017 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 28 ноября 2017 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Нефедова О.Н., возражения представителей Маковкина И.В. - Мешкова П.В. и Колчанова Г.В., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Маковкин И.В. обратился в суд с административным исковым заявлением об оспаривании решения администрации городского округа город Воронеж об отказе в выдаче разрешения на строительство.

Требования мотивировал тем, что он является собственником земельного участка, площадью 1118 кв. м, расположенного по адресу: г. < ... > , и 11 мая 2017 г. обратился в администрацию городского округа город Воронеж за получением разрешения на строительство на указанном участке индивидуального двухэтажного жилого дома с подвальным этажом для проживания одной семьи, представив необходимые документы. Сообщением администрации городского округа город Воронеж от 22 мая 2017 г. в выдаче разрешения было отказано.

Решением Центрального районного суда г. Воронежа от 11 сентября 2017 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 28 ноября 2017 г., исковые требования удовлетворены: оспариваемый отказ признан незаконным; на администрацию городского округа город Воронеж возложена обязанность повторно рассмотреть заявление Маковкина И.В. о выдаче разрешения на строительство при отсутствии иных оснований для отказа.

Определением судьи Воронежского областного суда от 8 февраля 2018 г. администрации городского округа город Воронеж отказано в передаче кассационной жалобы на

вышеуказанные судебные акты для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

В кассационной жалобе администрация городского округа город Воронеж ставит вопрос о ее передаче для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации на предмет отмены состоявшихся по делу судебных актов как принятых с существенными нарушениями норм материального права.

По результатам изучения доводов кассационной жалобы 24 мая 2018 г. судьей Верховного Суда Российской Федерации дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 25 июля 2018 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения жалобы извещены своевременно и в надлежащей форме.

В соответствии со статьей 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также - КАС РФ) 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.

Нарушения такого характера были допущены судами первой и апелляционной инстанций, что выразилось в следующем.

Согласно статье 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных правоотношений (далее также - ГрК РФ), разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка или проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов) и дающий застройщику право осуществлять строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, за исключением случаев, предусмотренных данным кодексом (часть 1).

Уполномоченный на выдачу разрешений на строительство орган местного самоуправления выдает разрешение на строительство или отказывает в выдаче такого разрешения с указанием причин отказа (пункт 3 части 11).

Перечень документов, необходимых для принятия решения о выдаче разрешения на строительство объекта индивидуального жилищного строительства, установлен в части 9 названной статьи.

В соответствии с пунктом 26 части 1 статьи 48 Устава городского округа город Воронеж, утвержденного постановлением Воронежской городской Думы от 27 октября 2004 г. N 150-1, выдачу разрешений на строительство, реконструкцию на территории городского округа объектов капитального строительства (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами) реализует администрация городского округа город Воронеж в лице ее структурных подразделений.

Из материалов дела следует, что Маковкин И.В. является собственником земельного участка, с кадастровым номером < ... > , площадью 1118 кв. м, расположенного по адресу: г. < ...

> , категория земель - земли населенных пунктов, вид разрешенного использования - для ведения личного подсобного хозяйства.

11 мая 2017 г. Маковкин И.В. обратился в администрацию городского округа город Воронеж с заявлением о выдаче разрешения на строительство на принадлежащем ему земельном участке индивидуального двухэтажного жилого дома с подвальным этажом для проживания одной семьи.

Сообщением администрации городского округа город Воронеж от 22 мая 2017 г. N 7689253 Маковкину И.В. отказано в выдаче разрешения на строительство объекта на основании части 13 статьи 51 ГрК РФ, пункта 2.8 постановления администрации городского округа город Воронеж от 30 июля 2012 г. N 624 "Об утверждении Административного регламента администрации городского округа город Воронеж по предоставлению муниципальной услуги "Подготовка и выдача разрешений на строительство", в связи с несоответствием объекта капитального строительства требованиям к строительству, реконструкции объекта капитального строительства, установленным на дату выдачи представленного для получения разрешения на строительство градостроительного плана земельного участка, а также ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством.

Удовлетворяя требования административного истца, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что при подаче заявления о выдаче разрешения на строительство Маковкиным И.В. были представлены все необходимые документы, предусмотренные статьей 51 ГрК РФ. Истребование каких-либо дополнительных документов органом местного самоуправления при разрешении вопроса о выдаче разрешения на строительство помимо документов, перечисленных в частях 7 и 9 статьи 51 ГрК РФ, запрещено в силу требований части 10 данной статьи.

Также суды исходили из того, что требования статьи 47 Воздушного кодекса Российской Федерации (далее - ВК РФ) конкретизированы в пунктах 60 и 61 Федеральных правил использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 г. N 138 (далее - Федеральные правила), согласно которым согласование строительства и размещения объектов в районе аэродрома и вне этого района требуется только в случае, если их высота превышает 50 м.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации с выводами судов первой и апелляционной инстанций не может согласиться по следующим основаниям.

Пунктом 1 статьи 263 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что 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 (пункт 2 статьи 260 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Согласно подпункту 2 пункта 1 статьи 40 Земельного кодекса Российской Федерации собственник земельного участка имеет право возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов.

Основополагающие нормы о полномочиях органов местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов в области градостроительной деятельности установлены Градостроительным кодексом Российской Федерации (статья 8). К полномочиям органов местного самоуправления городского округа в области градостроительной деятельности отнесена, в частности, выдача разрешений на строительство (пункт 5 части 3 статьи 8).

На основании статьи 46 ВК РФ (здесь и далее в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных правоотношений) проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а также строительство и реконструкция промышленных, сельскохозяйственных и иных объектов в пределах приаэродромной территории должны проводиться с соблюдением требований безопасности полетов воздушных судов, с учетом возможных негативных воздействий оборудования аэродрома и полетов воздушных судов на здоровье граждан и деятельность юридических лиц и по согласованию с собственником аэродрома.

Как следует из пункта 1 статьи 47 ВК РФ, размещение в районе аэродрома зданий, сооружений, линий связи, линий электропередачи, радиотехнических и других объектов, которые могут угрожать безопасности полетов воздушных судов или создавать помехи в работе радиотехнического оборудования, устанавливаемого на аэродроме, должно быть согласовано с оператором аэродрома гражданской авиации или организацией, осуществляющей эксплуатацию аэродрома экспериментальной авиации либо уполномоченной федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находится аэродром государственной авиации, и осуществляться в соответствии с воздушным законодательством Российской Федерации.

В силу пункта 1 статьи 2 ВК РФ воздушное законодательство Российской Федерации состоит из данного кодекса, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, федеральных правил использования воздушного пространства, федеральных авиационных правил, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Абзацем первым пункта 58 Федеральных правил (здесь и далее в редакции, действовавшей на момент возникновения спорных правоотношений) было предусмотрено, что для каждого аэродрома устанавливается приаэродромная территория. Границы приаэродромной территории определяются по внешней границе проекции полос воздушных подходов на земную или водную поверхность, а вне полос воздушных подходов - окружностью радиусом 30 км от контрольной точки аэродрома.

Приаэродромная территория является зоной с особыми условиями использования территории и отображается в схеме территориального планирования соответствующего субъекта Российской Федерации (абзац второй пункта 58 этих же Федеральных правил).

Абзацем третьим пункта 58 указанных Федеральных правил было предусмотрено, что в пределах приаэродромной территории запрещается проектирование, строительство и развитие городских и сельских поселений, а также строительство и реконструкция промышленных, сельскохозяйственных объектов, объектов капитального и индивидуального жилищного строительства и иных объектов без согласования со старшим авиационным начальником аэродрома.

Данная норма признана недействующей решением Верховного Суда Российской Федерации от 23 января 2014 г. N АКПИ13-1080 в части, предусматривающей необходимость согласования проектирования, строительства и развития городских и сельских поселений, а также строительства и реконструкции промышленных, сельскохозяйственных объектов,

объектов капитального и индивидуального жилищного строительства и иных объектов со старшим авиационным начальником аэродрома.

При этом обязанность согласования с собственником аэродрома сохраняется в соответствии со статьей 46 ВК РФ, вывод о необходимости чего содержится в указанном решении Верховного Суда Российской Федерации.

В силу статьи 46 ВК РФ какая-либо хозяйственная деятельность в пределах приаэродромной территории без согласования с собственником аэродрома запрещена.

Требованиями ВК РФ закреплена непосредственная обязанность получать согласование на строительство у собственника аэродрома, которое по существу представляет собой специальное разрешение и носит обязательный характер.

Требования воздушного законодательства Российской Федерации носят специальный характер и должны учитываться уполномоченными органами муниципальных образований при принятии решений о развитии городских и сельских поселений или при выдаче разрешений на строительство объектов в пределах приаэродромной территории.

Согласно градостроительному плану принадлежащего Маковкину И.В. земельного участка, утвержденному приказом заместителя главы администрации городского округа город Воронеж по градостроительству от 12 октября 2016 г. N 722, этот участок расположен в пределах приаэродромной территории аэродрома Воронеж (Придача), Воронеж (Чертовицкое), Воронеж (Балтимор) и в районе аэродрома Воронеж (Балтимор), в связи с чем необходимо соблюдение требований, установленных воздушным законодательством.

Маковкиным И.В. к заявлению о выдаче разрешения на строительство согласования с собственниками аэродромов приложены не были.

Суждения судов со ссылкой на подпункт "а" пункта 60 Федеральных правил нельзя признать обоснованными, поскольку данное положение не распространяется на объекты жилищного строительства, а касается иных объектов, строительство которых производится в пределах границ района аэродрома. В отношении объектов жилищного строительства на приаэродромной территории подлежали применению положения пункта 58 Федеральных правил.

Таким образом, выводы суда первой инстанции о том, что при обращении за выдачей разрешения на строительство Маковкин И.В. представил все необходимые документы, и законных оснований для отказа в выдаче ему соответствующего разрешения у органа местного самоуправления не имелось, на законе и материалах дела не основаны.

В связи с допущенными судами существенными нарушениями норм материального права, повлиявшими на исход административного дела, состоявшиеся по делу судебные акты подлежат отмене с направлением дела на новое рассмотрение по существу в суд первой инстанции.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

определила:

решение Центрального районного суда г. Воронежа от 11 сентября 2017 г. и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Воронежского областного суда от 28 ноября 2017 г. отменить и направить дело на новое рассмотрение в суд

первой инстанции в ином составе судей.