

Председательствующий: Покричук О.Г.

Дело № 33а-4401/2022

№ 2а-1005/2022

55RS0007-01-2021-009072-26

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Судебная коллегия по административным делам Омского областного суда в составе

председательствующего Илларионова А.В.,
судей областного суда Латышенко Н.Ф., Харламовой О.А.,
при секретаре Сивожелезовой М.А.,

рассмотрела в открытом судебном заседании 27 июля 2022 года административное дело по административному исковому заявлению Кашаняна Ашота Погосовича к Администрации города Омска о признании недействующим постановления Администрации г. Омска от 10 сентября 2010 года № 805-п «Об утверждении проекта планировки левобережной части территории муниципального образования городской округ город Омск Омской области» в части установления красных линий через земельный участок и частичного размещения земельного участка в зоне планируемого размещения жилой застройки высокой этажности

по апелляционным жалобам представителей Администрации г. Омска Ермолаевой Евгении Викторовны, представителя административного истца Семеновой Елены Геннадьевны, апелляционному представлению и.о. прокурора г. Омска Данченко П.В. на решение Центрального районного суда г. Омска от 14 апреля 2022 года, которым частично удовлетворены требования.

Заслушав доклад судьи областного суда Латышенко Н.Ф., судебная коллегия

установила:

10 сентября 2010 года Администрацией г. Омска принято постановление № 805-п «Об утверждении проектов планировки левобережной части территории муниципального образования городской округ город Омск Омской области», которым утвержден чертеж планировки территории, расположенной в границах: Ленинградский проспект - граница полосы отвода железной дороги - граница городской черты - улица 1-я Любинская - улица Волгоградская в Кировском административном округе города Омска (приложение № 8).

Указанное постановление Администрации г. Омска опубликовано в издании «Третья столица», № 38, 23 сентября 2010 года.

Кашанян А.П. обратился в суд с административным исковым заявлением о признании недействующим постановления Администрации г. Омска от 10 сентября 2010 года №805-п «Об утверждении проекта планировки левобережной части территории муниципального образования городской округ город Омск Омской области» в части установления красных линий через границы земельного участка с кадастровым номером 55:36:130101:694, расположенного по адресу: г. Омск, ул. 1-я Солнечная, д. 30, а также в части размещения данного земельного участка в элементе планировочной структуры № 1 жилого района IV: частично зона планируемого размещения жилой застройки высокой этажности.

В обоснование требований административный истец указал, что с 25 июля 2017 года является собственником земельного участка с кадастровым номером 55:36:130101:694, категория земель: земли населенных пунктов, вид разрешенного использования: для жилищных нужд, для размещения домов индивидуальной жилой застройки, площадью: 858+/-10 кв.м, а также жилого дома, расположенного на указанном земельном участке, с кадастровым номером 55:36:130101:3859, площадью

71,4 кв. м.

Из градостроительного плана земельного участка № РФ-55-2-36-0-00-2021-1351 от 26 июля 2021 года, выданного департаментом архитектуры и градостроительства Администрации г. Омска, следует, что часть земельного участка с кадастровым номером 55:36:130101:694 находится в границах красных линий, установленных проектом планировки территории, расположенной в границах: Ленинградский проспект- улица Волгоградская – улица Конева – левый берег реки Иртыш в Кировском административном округе города Омска. Проект межевания в отношении указанной территории не утвержден.

16 августа 2021 года административный истец обратился в Администрацию г. Омска о принятии мер, направленных на исключение ограничений прав собственника земельного участка с кадастровым номером 55:36:130101:694, путем внесения соответствующих изменений в проект планировки территории, однако, письмом от 10 сентября 2021 года № Исх-ОГ-ДАГ/Об/11449 департамент архитектуры градостроительства Администрации г. Омска информировал об отсутствии бюджетного финансирования на проведение работ по подготовке документации по планировке территории.

Решением Центрального районного суда г. Омска от 14 апреля 2022 года административное исковое заявление удовлетворено в части: признано недействующим со дня вступления судебного акта в законную силу постановление Администрации г. Омска от 10 сентября 2010 года №805-п «Об утверждении проекта планировки левобережной части территории муниципального образования городской округ город Омск Омской области» в части установления зоны планируемого размещения жилой застройки высокой этажности в элементе планировочной структуры № 1 жилого района IV приложения № 8 «Чертеж планировки территории, расположенной в границах: Ленинградский проспект - граница полосы отвода железной дороги - граница городской черты - улица 1-я Любинская - улица Волгоградская в Кировском административном округе города Омска».

В апелляционной жалобе представитель административного истца Кашаняна А.П. - Семенова Е.Г. просит решение суда отменить в части, принять по делу новое решение об удовлетворении заявленных требований. Считает, что постановление Администрации г. Омска в части утверждения красной линии относительно находящегося в собственности земельного участка не соответствует действующему законодательству, принято без учета прав истца на принадлежащие ему на праве собственности объекты недвижимости. Красная линия нарушает права собственника земельного участка и расположенного на нем жилого дома, поскольку утверждена в нарушение положений Градостроительного кодекса Российской Федерации, и не учитывает вид разрешенного использования и фактическое использование земельного участка. Выводы суда относительно отсутствия нарушения прав Кашаняна А.П. считает ошибочными, поскольку утверждение красной линии в границах земельного участка, принадлежащего административному истцу, свидетельствует о злоупотреблении органом местного самоуправления своими правами.

Относительно доводов жалобы представителем Администрации г. Омска принесены возражения.

В апелляционной жалобе представитель Администрации г. Омска просит изменить решение суда, отказать в удовлетворении требований Кашаняна А.П. в полном объеме. Ссылается на то, что административным истцом не представлено доказательств нарушения его прав частичным расположением земельного участка с кадастровым номером 55:36:130101:694 в зоне планируемого размещения жилой застройки высокой этажности. Указывает, что административный истец не единственный собственник земельных участков и объектов капитального строительства в спорном элементе планировочной структуры №1, а права и законные интересы третьих лиц не были

предметом рассмотрения дела и не исследовались судом, в связи с чем судом неправомерно признано недействующим постановление относительно всего элемента планировочной структуры № 1. У органа местного самоуправления отсутствует обязанность определять функциональные зоны в генеральном плане города, а также зоны при утверждении проектов планировки в соответствии с фактическим использованием территории. Таким образом, оспариваемый нормативно-правовой акт принят органом местного самоуправления в пределах полномочий и опубликован в установленном законом порядке.

В апелляционном представлении и.о. прокурора г. Омска просит изменить резолютивную часть решения, поскольку суд вышел за пределы заявленных требований, что в данном случае является необоснованным, поскольку административным истцом не доказан факт нарушения его прав установлением в оспариваемом правовом акте зоны планируемого размещения жилой застройки высокой этажности во всем элементе планировочной структуры. Полагает, что с учетом уточнения административных исковых требований, суду надлежало признать постановление недействующим в части относительно земельного участка с кадастровым номером 55:36:130101:694, принадлежащего на праве собственности административному истцу Кашаняну А.П.

Лица, участвующие в деле, надлежащим образом извещены о времени и месте рассмотрения дела в апелляционном порядке.

На основании пункта 32 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 июня 2020 года № 5 «О применении судами норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции», части 2 статьи 308 КАС Российской Федерации судебной коллегий приобщены новые доказательства по делу – фрагменты проекта планировки, генерального плана, правил землепользования и застройки.

Проверив материалы дела, обсудив доводы жалобы, возражений, заслушав Кашаняна А.П., его представителя Юрицина А.Е., представителей Администрации г. Омска Баканова К.И., департамента архитектуры и градостроительства Администрации г. Омска Токарева М.В., заключение прокурора Матузовой А.Е., судебная коллегия приходит к следующему.

Как следует из материалов дела и установлено судом, Кашанян А.П. на основании договора купли-продажи от 18 июля 2017 года является собственником земельного участка с кадастровым номером 55:36:130101:694, площадью 858+/- 10 кв.м. и расположенного на участке жилого дома с кадастровым номером 55:36:130101:3859, площадью 71,4 кв.м. по адресу: Омская область, г. Омск, ул. 1 Солнечная, д. 30, право собственности зарегистрировано 25 июля 2017 года (л.д. 13-18 том 1). Согласно сведениям ЕГРН, разрешенное использование земельного участка: земли населенных пунктов – для жилищных нужд, для размещения домов индивидуальной жилой застройки.

Согласно градостроительному плану № РФ-55-2-36-0-00-2021-1351 от 26 июля 2021 года, выданному департаментом архитектуры и градостроительства Администрации г. Омска, земельный участок согласно проекту планировки территории расположен частично в красных линиях улицы Волгоградской; частично в элементе планировочной структуры № 1 жилого района IV: частично зона планируемого размещения жилой застройки высокой этажности. Проект межевания не утвержден. Земельный участок расположен в границах территориальной зоны индивидуальной жилой застройки Ж-1 348 (л.д. 33-39 том 1).

В соответствии с проектом планировки территории, утвержденным постановлением Администрации г. Омска от 10 сентября 2010 года № 805-п, вышеуказанный земельный участок частично расположен в красных линиях ул. Волгоградской, частично в зоне планируемого размещения жилой застройки высокой этажности.

Не согласившись с законностью указанного постановления в части прохождения красной линии через границы принадлежащего ему земельного участка, а также в части размещения данного земельного участка в элементе планировочной структуры № 1 жилого района IV: частично зона планируемого размещения жилой застройки высокой этажности, Кашанян А.П. обратился с настоящим административным иском в суд.

Разрешая заявленные Кашаняном А.П. требования, суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом в пределах его компетенции с соблюдением процедуры принятия, опубликования. В указанной части решение суда лицами, участвующими в деле не оспаривается.

Отказывая в удовлетворении иска Кашаняна А.П. о признании недействующим постановления Администрации г. Омска от 10 сентября 2010 года №805-п «Об утверждении проекта планировки левобережной части территории муниципального образования городской округ город Омск Омской области» в части установления красных линий через границы земельного участка с кадастровым номером 55:36:130101:694, суд правильно исходил из того, что нормативный акт в оспариваемой части не противоречит положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации, соответствует генеральному плану муниципального образования городской округ город Омск Омской области, утвержденного решением Омского городского Совета от 25 июля 2007 года (в редакции решения Омского городского Совета от 30 сентября 2020 года № 255).

С указанными выводами судебная коллегия соглашается, поскольку утверждённой красной линией, проходящей по земельному участку административного истца, ограничены рекомендуемые территории общего пользования, предусмотренные генеральным планом города Омска, согласно принятому градостроительному решению и в соответствии документами территориального планирования.

Как следует из вновь приобщенных судебной коллегией доказательств по делу на момент принятия оспариваемого постановления действовал генеральный план г. Омска, утвержденный решением Омского городского Совета от 25 июля 2007 года (в редакции решения Омского городского Совета от 22 июля 2009 года № 271). Согласно генеральному плану территория, в границах которой находится земельный участок с кадастровым номером 55:36:130101:694, была отражена как магистральная улица общегородского значения и в функциональной зоне – многоэтажная и среднеэтажная жилая застройка (л. д. 57-59 том 3).

Согласно Карте градостроительного зонирования, территорий муниципального образования городской округ город Омск Омской области, содержащийся в Правилах землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области, утвержденных решением Омского городского Совета от 10 декабря 2008 № 201 (в редакции решения Омского городского Совета от 24 марта 2010 года № 332) участок с кадастровым номером 55:36:130101:694 расположен в границах территориальной зоны жилой застройки высокой этажности Ж4 (л.д. 60-62 том 3).

В соответствии с проектом планировки территории, утвержденным постановлением Администрации г. Омска от 10 сентября 2010 года № 805-п, вышеуказанный земельный участок частично расположен в красных линиях ул. Волгоградской, частично в зоне планируемого размещения жилой застройки высокой этажности (л.д. 63-65 том 3).

Таким образом, на момент утверждения проект планировки территории соответствовал генеральному плану и правилам землепользования и застройки муниципального образования.

Генеральным планом муниципального образования городской округ город Омск Омской области, утвержденным решением Омского городского Совета от 25 июня 2007 года № 43 (в редакции решения Омского городского Совета от 10 декабря 2008 года №

201) территория, в границах которой частично находится земельный участок с кадастровым номером 55:36:130101:694, отражена как магистральная улица общегородского значения (л.д. 27 том 1).

Картой функциональных зон генерального плана муниципального образования городской округ город Омск Омской области, земельный участок с кадастровым номером 55:36:130101:694, находится в двух функциональных зонах: зоне застройки индивидуальными, малоэтажными жилыми домами и в зоне транспортной инфраструктуры (л.д. 28 том 2).

Согласно Карте градостроительного зонирования, территорий муниципального образования городской округ город Омск Омской области, содержащейся в Правилах землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области, утвержденных решением Омского городского Совета от 10 декабря 2008 № 201, земельный участок с кадастровым номером 55:36:130101:694 расположен в границах территориальной зоны индивидуальной жилой застройки Ж1-348 (л.д. 16 том 1).

Генеральный план городских округов является одним из документов территориального планирования муниципального образования (пункт 3 части 1 статьи 18 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК Российской Федерации)).

При этом территориальное планирование представляет собой планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения; функциональные зоны - зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение (статья 1 ГрК Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 2 статьи 1, частью 1 статьи 9 ГрК Российской Федерации территориальное планирование, то есть планирование развития территорий, осуществляется в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Согласно статье 23 ГрК Российской Федерации генеральный план содержит, в том числе карту функциональных зон поселения или городского округа. На указанной карте функциональных зон отображаются границы и описание функциональных зон с указанием планируемых для размещения в них объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения (пункт 3 части 5 статьи 23).

Реализация документов территориального планирования осуществляется путём подготовки и утверждения документации по планировке территории в соответствии с документами территориального планирования (пункт 1 статья 26 ГрК Российской Федерации).

В силу части 1 статьи 41 ГрК Российской Федерации подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, в том числе выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, установления границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства.

Границы территорий общего пользования обозначаются красными линиями, которые подлежат установлению, изменению или отмене в документации по планировке

территории (пункт 11 статьи 1 ГрК Российской Федерации).

В соответствии с частью 1 статьи 42 ГрК Российской Федерации установление границ территорий общего пользования осуществляется при подготовке проектов планировки территории.

Содержание приведенных норм во взаимосвязи с положениями части 3 статьи 9, частей 9 и 10 статьи 31, пункта 2 части 1 статьи 34 ГрК Российской Федерации свидетельствует о том, что градостроительным законодательством закреплён принцип первичности генерального плана как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территорий и содержащего долгосрочные ориентиры их развития, перед правилами землепользования и застройки.

В соответствии с картой (схемой) генерального плана муниципального образования городской округ город Омск Омской области, приложение № 2, территория, в границах которой частично находится земельный участок с кадастровым номером 55:36:130101:694, отражена как магистральная улица общегородского значения.

Согласно чертежу красных линий, который утверждён в составе оспариваемого постановления красной линии относительно границ земельного участка с кадастровым номером 55:36:130101:694, закрепляющие границы уличной - дорожной сети, обозначены с обеих сторон, красные линии установлены шириной поперечного профиля в значении 120 м. (47,00 м. для полосы движения в одну сторону и 73,00 м. для полосы движения в другую сторону. Крайние правые полосы имеют ширину 7,50 м., крайние левые 12,00 м., расстояние между полосами 4,0 м). Указанное обусловлено организацией планируемого дорожного движения на данном участке дороги по ул. Волгоградская (л.д. 31 том 2).

Таким образом, в указанной части проект планировки территории соответствует генеральному плану города Омска, предусматривающему улицу общегородского значения регулирующего движения, а также нормативам градостроительного проектирования.

Доводы Кашаняна А.П. о нарушении его прав на осуществление строительства на принадлежащем ему по праву собственности земельном участке поводом для удовлетворения административного искового заявления в полном объёме являться не могут.

Положения градостроительного законодательства не ставят возможность непосредственной разработки документации по планировке территории, в том числе применительно к установлению красных линий, в зависимости от наличия или отсутствия прав на земельные участки в границах территории, на которую разрабатывается проект планировки, и не содержат требований учитывать фактическое использование земельных участков при разработке и утверждении проектов планировки территории, равно как не содержат требований о разработке документации по планировке территории в целом, допуская возможность планировки территории одного или нескольких смежных элементов планировочной структуры.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, регламентация градостроительной деятельности направлена в первую очередь на обеспечение комфортной среды обитания, комплексного учета потребностей населения и территорий в развитии и необходима для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области в целях обеспечения благоприятных условий проживания (определения от 6 ноября 2003 года № 387-О, от 15 июля 2010 года № 931-О и от 25 февраля 2016 года № 242-О).

Вместе с тем, как следует из материалов дела, земельный участок с кадастровым номером 55:36:130101:694 в соответствии с Правилами землепользования и застройки расположен в границах территориальной зоны индивидуальной жилой малоэтажной застройки (Ж-1) (л.д. 16 том 2).

В соответствии с генеральным планом муниципального образования городской округ город Омск Омской области земельный участок отнесен к функциональной зоне застройки индивидуальными, малоэтажными жилыми домами (существующая), зона транспортной инфраструктуры (существующая) («карта функциональных зон муниципального образования городской округ город Омск Омской области (Приложение № 19) (л.д. 17 том 2).

При этом в соответствии с Чертежом планировки территории, расположенной в границах: Ленинградский проспект - граница полосы отвода железной дороги - граница городской черты - улица 1-я Любинская - улица Волгоградская в Кировском административном округе города Омска, утвержденной постановлением Администрации г. Омска от 10 сентября 2010 года № 805-п «Об утверждении проекта планировки левобережной части территории муниципального образования городской округ город Омск Омской области», земельный участок, принадлежащий административному истцу, расположен в зоне планируемого размещения жилой застройки высокой этажности, что применительно к изложенному не соответствует как генеральному плану, так и правилам землепользования и застройки данной территории, которые имеют большую юридическую силу.

Применительно к изложенному суд правильно пришел к выводу о наличии оснований для частичного удовлетворения иска Кашаняна А.П.

Вместе с тем, у суда не имелось правовых оснований для признания недействующим оспариваемого постановления в части установления зоны планируемого размещения жилой застройки высокой этажности применительно ко всему элементу планировочной структуры № 1 жилого района IV приложения № 8 «Чертеж планировки территории, расположенной в границах: Ленинградский проспект - граница полосы отвода железной дороги - граница городской черты - улица 1-я Любинская - улица Волгоградская в Кировском административном округе города Омска».

Федеральный законодатель предоставил право на предъявление административного иска о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части лицам, в отношении которых применен этот акт, а также субъектам отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы (часть 1 статьи 208 КАС Российской Федерации).

В нарушение требований пункта 1 части 8 статьи 213 КАС Российской Федерации, обязывающих при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта наряду с прочим выяснять, нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца, суд первой инстанции этот вопрос не включил в круг обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения административного дела.

В данном случае оспариваемый акт нарушает и иным образом затрагивает права, свободы, законные интересы административного истца только относительно принадлежащего ему по праву собственности земельного участка.

В данной связи судебная коллегия соглашается с доводами апелляционного представления прокурора и частично жалобы представителя Администрации г. Омска о нарушении судом норм процессуального права при принятии решения, что влечет его изменение.

Довод апелляционной жалобы представителя Администрации г. Омска о недоказанности нарушения прав Кашаняна А.П. частичным расположением земельного участка с кадастровым номером 55:36:130101:694 в зоне планируемого размещения жилой застройки высокой этажности судебная коллегия находит несостоятельным.

Нормативная регламентация градостроительной деятельности носит комплексный характер, при этом проект планировки территории и проект межевания

территории должны соответствовать действующим документам территориального планирования, а также нормативам градостроительного проектирования.

Нарушение прав заявителя оспариваемым нормативным правовым актом является производным от тех ограничений, которые устанавливаются в связи с нахождением земельного участка в зоне планируемого размещения жилой застройки высокой этажности, не предусматривающей в качестве основного вида использования для индивидуального жилищного строительства.

С учетом положений пункта 1 части 2 статьи 215 КАС Российской Федерации, разъяснений, содержащихся в пункте 38 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», суд правильно определил дату признания недействующим проекта планировки в оспариваемой Кашаняном А.П. части со дня вступления решения суда в законную силу.

Руководствуясь статьями 308 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия

определила:

апелляционное представление и.о. прокурора г. Омска удовлетворить, апелляционную жалобу представителя Администрации г. Омска Ермолаевой Евгении Викторовны удовлетворить частично.

Решение Центрального районного суда г. Омска от 14 апреля 2022 года изменить в части.

Изложить резолютивную часть решения в следующей редакции: «Признать недействующим постановление Администрации г. Омска от 10 сентября 2010 года №805-п «Об утверждении проекта планировки левобережной части территории муниципального образования городской округ город Омск Омской области» в части установления зоны планируемого размещения жилой застройки высокой этажности в элементе планировочной структуры № 1 жилого района IV приложения № 8 «Чертеж планировки территории, расположенной в границах городской черты - улица 1-я Любинская - улица Волгоградская в Кировском административном округе города Омска» в границах земельного участка с кадастровым номером 55:36:130101:694 со дня вступления решения суда в законную силу.

В остальной части решение суда оставить без изменения, апелляционные жалобы без удовлетворения.

Кассационная жалоба, представление могут быть поданы через суд первой инстанции в Восьмой кассационный суд общей юрисдикции в течение шести месяцев со дня вынесения апелляционного определения.

Председательствующий подпись

Судьи подписи

Мотивированное определение составлено 29 июля 2022 года.

«КОПИЯ ВЕРНА»
подпись судьи
секретарь судебного заседания

«29» июля 2022 г.