Печать

Решение по административному делу - кассация

Информация по делу

№ 88а-17130/2023

КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Челябинск 04 октября 2023 года

Судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции в составе

председательствующего судьи Чирковой Т.Н.,

судей Сапрыгиной Л.Ю., Зариповой Ю.С.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу администрации Пермского муниципального района на решение Пермского краевого суда от 28 декабря 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 18 апреля 2023 года по административному делу № 3а-487/2022 по административному исковому заявлению Кошелева Александра Дмитриевича о признании недействующими в части решения Земского собрания Пермского муниципального района Пермского края от 26 ноября 2020 года № 89 «О внесении изменений в решение Совета Депутатов Двуреченского сельского поселения от 30 апреля 2013 года № 329 «Об утверждении Генерального плана комплексного развития территории «Двуреченского сельского поселения», решения Земского собрания Пермского муниципального района Пермского края от 29 апреля 2021 года № 131 «О внесении изменений в правила землепользования и застройки муниципального образования «Двуреченское сельское поселение» Пермского муниципального района Пермского края, утвержденные решением Совета Депутатов Двуреченского сельского поселения от 09 апреля 2013 года № 325».

Заслушав доклад судьи Чирковой Т.Н., объяснения представителя административного истца Галкина С.А., доводы кассационной жалобы полагавшего необоснованными, заключение прокурора Трошкиной А.В., полагавшей принятые по делу судебные акты подлежащим отмене, судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции

у с т а н о в и л а:

решением Совета депутатов Двуреченского сельского поселения № 329 от 30 апреля 2013 года утвержден Генеральный план комплексного развития территории «Двуреченского сельского поселения» (далее – Генеральный План).

Решением Земского Собрания Пермского муниципального района Пермского края от 26 ноября 2020 года № 89 (далее – Решение от 26 ноября 2020 года № 89) внесены изменения в Генеральный План, которыми, в том числе, утверждены «Карты функциональных зон поселения. Карты планируемого размещения объектов местного значения поселения».

Решением Совета депутатов Двуреченского сельского поселения № 325 от 9 апреля 2013 года утверждены Правила землепользования и застройки территории Двуреченского сельского поселения (далее – Правила землепользования).

Решением Земского Собрания Пермского муниципального района Пермского края от 29 апреля 2021 года № 131 (далее – Решение от 29 апреля 2021 года № 131) внесены изменения в Правила землепользования, в том числе, в подраздел 19 «Карты градостроительного зонирования».

Постановлением администрации Пермского муниципального района от 24 марта 2022 года № СЭД-2022-299-01-01-05.С-166 «О внесении изменений в решение Совета депутатов Двуреченского сельского поселения от 9 апреля 2013 года № 325 «Об утверждении правил землепользования и

застройки муниципального образования «Двуреченское сельское поселение» Пермского муниципального района Пермского края» внесены изменения в Правила землепользования, в том числе, в новой редакции изложены Карты градостроительного зонирования.

Кошелев А.Д. обратился в суд с административным иском о признании недействующими со дня принятия решения Земского собрания Пермского муниципального района Пермского края от 26 ноября 2020 года № 89, решения Земского собрания Пермского муниципального района Пермского края от 29 апреля 2021 года № 131 (в редакции постановления администрации Пермского муниципального района от 24 марта 2022 года) в части отнесения 18 принадлежащих ему земельных участков к территории комплексного развития, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию (КРТ-2).

Требования мотивировал тем, что оспариваемые нормативные правовые акты противоречат статьям 65, 70 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), нарушают права административного истца, поскольку фактически изменяют целевое назначение земельных участков, препятствуют их рациональному использованию, возлагая дополнительные обязанности на собственника земельных участков.

Решением Пермского краевого суда от 28 декабря 2022 года, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Четвертного апелляционного суда общей юрисдикции от 18 апреля 2023 года, административный иск удовлетворен, признаны недействующими со дня вступления решения суда в законную силу Генеральный план комплексного развития территории «Двуреченского сельского поселения», утвержденный решением Совета депутатов Двуреченского сельского поселения от 30 апреля 2013 года № 329 (в редакции решения Земского Собрания Пермского муниципального района Пермского края от 26 ноября 2020 года № 89), Правила землепользования и застройки территории Двуреченского сельского поселения, утвержденные решением Совета депутатов Двуреченского сельского поселения от 09 апреля 2013 года № 325 (в редакции решения Земского Собрания Пермского муниципального района Пермского края от 29 апреля 2021 года № 131, постановления администрации Пермского муниципального района Пермского края от 24 марта 2022 года) в части отнесения в территорию комплексного развития, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию (КРТ-2), 18 принадлежащих Кошелеву А.Д. земельных участков.

В поданной 08 августа 2023 года кассационной жалобе администрация Пермского муниципального района, ссылаясь на нарушение судами первой и апелляционной инстанций норм материального права, просит отменить принятые ими судебные акты и оставить административный иск без удовлетворения.

Неявившиеся в судебное заседание лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения кассационной жалобы извещены надлежащим образом и заблаговременно, о причинах неявки не уведомили, поэтому судебная коллегия рассмотрела административное дело в их отсутствие.

Проверив материалы дела в пределах доводов кассационной жалобы в соответствии с частью 2 статьи 329 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, изучив возражения на нее, заслушав заключение прокурора, судебная коллегия приходит к следующему.

Основаниями для отмены или изменения судебного акта в кассационном порядке кассационным судом общей юрисдикции являются несоответствие выводов, изложенных в обжалованном судебном акте, обстоятельствам административного дела, неправильное применение норм материального права, нарушение или неправильное применение норм процессуального права, если оно привело или могло привести к принятию неправильного судебного акта (часть 2 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Такие основания по настоящему административному делу установлены.

При рассмотрении дела судебные инстанции исходили из того, что оспариваемые нормативные правовые акты приняты компетентным органом, в пределах полномочий, с соблюдением требований законодательства к форме нормативных правовых актов, порядку принятия и введения их в действие и по этому основанию не оспариваются.

Установив при рассмотрении административного дела, что 18 принадлежащих Кошелеву А.Д. земельных участков отнесены оспариваемыми нормативным правовыми актами к территории комплексного развития, судебные инстанции пришли к выводу о противоречии Генерального плана и Правил землепользования в оспариваемой части статьям 64-66, 70 ГрК РФ, и нарушении прав административного истца.

Между тем, судебными инстанциями при разрешении настоящего дела не учтено следующее.

Генеральный план поселения, муниципального округа является одним из документов территориального планирования муниципального образования (пункты 2, 4 части 1 статьи 18 ГрК РФ).

Пунктом 2 статьи 1, частью 1 статьи 9, статьей 23 ГрК РФ предусмотрено, что территориальное планирование является долгосрочным планированием развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов, в частности, объектов местного значения.

Территориальное планирование направлено на определение в документах территориального планирования назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных фактов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан, их объединений, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Таким образом, генеральный план определяет стратегию градостроительного развития и условия формирования среды жизнедеятельности.

Реализация документов территориального планирования осуществляется в порядке, предусмотренном частью 1 статьи 26 ГрК РФ.

Признавая недействующим Генеральный план в части отнесения земельных участков административного истца к территории, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию (КРТ-2), суд первой инстанции не исследовал документы, явившиеся основанием для внесения оспариваемых изменений в Генеральный план, не определил цель выделения территории КРТ-2 в соответствии с Генеральным планом, в частности по сравнению с территорией КРТ-1, не выяснил, в какой функциональной зоне Генерального плана выделена данная территория.

Правовой режим земельных участков, как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, определяется градостроительным регламентом территориальной зоны (часть 1 статьи 36 ГрК РФ), который утверждается в составе правил землепользования и застройки муниципального образования (пункт 3 части 2 статьи 30 ГрК РФ).

Применительно к вышеприведенной норме суд первой инстанции не исследовал, каким образом оспариваемые положения Генерального плана влияют на права и обязанности Кошелева А.Д. как собственника земельных участков.

Правила землепользования и застройки являются документом градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений (пункт 8 статьи 1 ГрК РФ).

В соответствии с частью 1 статьи 30 ГрК РФ правила землепользования и застройки разрабатываются в целях создания условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия; создания условий для планировки территорий муниципальных образований; обеспечения прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов

капитального строительства; создания условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Составной частью правил землепользования и застройки является карта градостроительного зонирования (пункт 2 части 2 статьи 30 ГрК РФ), отражающая границы территориальных зон (часть 4 статьи 30 ГрК РФ).

На карте градостроительного зонирования в обязательном порядке устанавливаются территории, в границах которых предусматривается осуществление комплексного развития территории. Границы таких территорий устанавливаются по границам одной или нескольких территориальных зон и могут отображаться на отдельной карте. В отношении таких территорий заключается один или несколько договоров о комплексном развитии территории (часть 5.1 статьи 30 ГрК РФ).

Комплексное развитие территорий - совокупность мероприятий, выполняемых в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, муниципальных округов, городских округов (пункт 34 статьи 1 ГрК РФ).

Коллегия кассационного суда отмечает, что применительно к Правилам землепользования суд первой инстанции, принимая решение об удовлетворении административного иска, не выяснил основания внесения изменений в Правила землепользования, в том числе постановлением администрации Пермского муниципального района Пермского края от 24 марта 2022 года.

При этом порядок принятия постановления от 24 марта 2022 года, компетенция администрации Пермского муниципального района Пермского края по внесению изменений в Правила землепользования не исследованы.

При рассмотрении дела не установлено, каким нормативным правовым актом (решение Земского Собрания Пермского муниципального района Пермского края от 29 апреля 2021 года № 131 или постановлением администрации Пермского муниципального района от 24 марта 2022 года) принадлежащие Кошелеву А.Д. земельные участки отнесены к территории КРТ-2.

В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в случае, если в границах территориальной зоны, применительно к которой устанавливается градостроительный регламент, предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории (пункт 9 статьи 1, пункт 4 части 6 статьи 30 ГрК РФ).

Анализ приведенных норм свидетельствует о том, что при установлении в Правилах землепользования территории, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию территории, изменяются правовой режим, порядок и условия ее освоения.

Изложенное обязывало суд для правильного разрешения заявленных требований, в частности для проверки доводов о нарушении прав собственника земельных участков, установить, к какой территориальной зоне отнесены эти земельные участки Картой градостроительного зонирования Правил землепользования, а также исследовать градостроительный регламент этой зоны.

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации обязывает суд определять обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения административного дела, в соответствии с нормами материального права, подлежащими применению к спорным публичным правоотношениям, исходя из требований и возражений лиц, участвующих в деле, и предоставляет суду право в целях правильного разрешения административного дела по своей инициативе

истребовать доказательства (часть 3 статьи 62, части 1 статьи 63 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Допущенные судом первой инстанции при принятии решения нарушения, выразившиеся в неисполнении приведенных процессуальных требований, судом апелляционной инстанции не устранены.

При этом выводы судебных инстанций о том, что для отнесения определенной территории к территории, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию, необходимо соблюдение условий, указанных в статье 66 ГрК РФ, основаны на неверном истолковании норм материального права, поскольку нормы главы 10 ГрК РФ определяют порядок и условия реализации положений генеральных планов и правил землепользования и застройки в части осуществления деятельности по комплексному развитию территории.

По смыслу приведённых норм ГрК РФ принятию решения о комплексном развитии территории, его реализации предшествует установление в правилах землепользования и застройки территорий, в границах которых предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию, а соблюдение требований статей 66-70 ГрК РФ необходимо при принятии решения о комплексном развитии территории по инициативе уполномоченного органа власти или правообладателя земельного участка.

Следовательно, проверять Генеральный план и Правила землепользования в оспариваемой части на предмет соответствия нормам главы 10 ГрК РФ у судебных инстанций не имелось.

Допущенные нарушения не могут быть устранены судом кассационной инстанции ввиду установленного законом запрета устанавливать новые обстоятельства и исследовать доказательства.

При таких данных судебная коллегия кассационного суда приходит к выводу, что судами первой и апелляционной инстанций при разрешении настоящего дела допущено нарушение норм материального и процессуального права, не установлены все имеющие для дела обстоятельства, в связи с чем оспариваемые судебные акты подлежат отмене, а дело направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Руководствуясь пунктом 2 части 1 статьи 329, статьей 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия по административным делам Седьмого кассационного суда общей юрисдикции

о п р е д е л и л а:

решение Пермского краевого суда от 28 декабря 2022 года, апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Четвертного апелляционного суда общей юрисдикции от 18 апреля 2023 года отменить, направить дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Кассационное определение может быть обжаловано в Судебную коллегию по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в срок, установленный частью 2 статьи 318 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Мотивированное определение изготовлено 05 октября 2023 года.

Председательствующий

Судьи