Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.09.2020 N 11АП-10 873/2020 по делу N А65-12 855/2019
Требование: О признании незаконным проекта планировки территории в части включения в проект земельных участков и размещения на указанных участках планируемых объектов строительства, установления на земельных участках красных линий, обязании устранить допущенное нарушение прав и законных интересов.
Решение: Требование удовлетворено в части.

Документ предоставлен **КонсультантПлюс**

www.consultant.ru

Дата сохранения: 07.06.2022

ОДИННАДЦАТЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ АПЕЛЛЯЦИОННЫЙ СУД

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 16 сентября 2020 г. по делу N А65-12855/2019

Резолютивная часть постановления объявлена 09 сентября 2020 года.

Постановление в полном объеме изготовлено 16 сентября 2020 года.

Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд в составе:

председательствующего судьи Засыпкиной Т.С.,

судей Корнилова А.Б., Корастелева В.А.,

при ведении протокола секретарем судебного заседания Яковлевой Е.А., с участием:

от общества с ограниченной ответственностью "МАКСИДОМ" - Жмайдюк Л.Е. (доверенность от 08.06.2020),

от Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани - представитель не явился, извещен,

от Управления архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани - представитель не явился, извещено,

от Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Татарстан - представитель не явился, извещено,

рассмотрев в открытом судебном заседании в помещении суда дело по апелляционной жалобе общества с ограниченной ответственностью "МАКСИДОМ"

на решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 03.07.2020 по делу N А65-12855/2019 (судья Мазитов А.Н.),

по заявлению общества с ограниченной ответственностью "МАКСИДОМ" (ОГРН 1027802508161, ИНН 7804064663), г. Санкт-Петербург,

к Исполнительному комитету муниципального образования г. Казани, г. Казань,

третьи лица:

Управление архитектуры и градостроительства Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани,

Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республике Татарстан, г. Казань,

о признании незаконным проекта планировки территории ограниченной улицами Даурская, Рихарда Зорге, Адель Кутуя, утвержденный постановлением от 24.05.2018 N 2727 в части включения в проект земельных участков с кадастровыми номерами 16:50:060405:2252 и 16:50:060405:788 и размещения на указанных участках планируемых объектов строительства, а также установления на земельных участках красных линий, об обязании устранить допущенное нарушение прав и законных интересов,

установил:

Общество с ограниченной ответственностью "МАКСИДОМ" (далее - заявитель) обратилось в Арбитражный суд Республики Татарстан с заявлением к Исполнительному комитету муниципального образования г. Казани (далее - исполком) о признании незаконным Проекта планировки территории, ограниченной улицами Даурская, Рихарда Зорге, Аделя Кутуя, утвержденного постановлением от 24.05.2018 N 2727 в части включения в проект земельных участков с кадастровыми номерами 16:50:060405:2252 и 16:50:060405:788 и размещения на указанных участках планируемых объектов строительства, а также установления на земельных участках красных линий. Кроме того, заявитель просил обязать устранить допущенное нарушение его прав и законных интересов.

Решением Арбитражного суда Республики Татарстан от 27.08.2019 заявленные требования были удовлетворены. Суд признал недействительным постановление исполкома от 24.05.2018 N 2727 "Об утверждении проекта планировки территории, ограниченной улицами Даурская, Рихарда Зорге, Аделя Кутуя" в части размещения на земельных участках с кадастровыми номерами 16:50:060405:2252, 16:50:060405:788 общеобразовательной школы и детского дошкольного учреждения, установления красных линий и обязал исполком устранить допущенное нарушение прав и законных интересов заявителя.

Постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.11.2019 указанное выше решение суда оставлено без изменения.

Постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 20.02.2020 решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 27.08.2019 и постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.11.2019 по настоящему делу отменены, а дело направлено на новое рассмотрение.

При новом рассмотрении дела Арбитражный суд Республики Татарстан решением от 03.07.2020 в удовлетворении заявленных требований отказал.

Не согласившись с выводами суда, заявитель подал апелляционную жалобу, в которой просит решение суда отменить и удовлетворить заявленные требования.

В апелляционной жалобе указывает, что установление органом местного самоуправления в проекте планировки территории (далее - ППТ) красных линий на территории земельных участков, принадлежащих заявителю, подразумевающих возможность беспрепятственного использования их неограниченным кругом лиц, без наличия на то каких-либо законных оснований, является незаконным и нарушает конституционные права заявителя.

В связи с утверждением нового ППТ заявитель не сможет по своему усмотрению

осуществлять застройку принадлежащего ему участка, что ограничивает возможность заявителя осуществлять предпринимательскую деятельность, в полном объеме реализуя свои правомочия собственника объекта недвижимости.

Принудительное изъятие земельного участка не может производиться только или преимущественно в целях получения выгоды другими частными субъектами, деятельность которых лишь опосредованно служит интересам общества. В рассматриваемом случае утверждение ППТ, предусматривающего размещение на принадлежащем заявителю земельном участке детского дошкольного учреждения и общеобразовательной школы, было осуществлено исключительно в целях получения выгоды другим частным субъектом, а именно: застройщиком.

Согласно статье 49 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях по основаниям, связанным со строительством, реконструкцией объектов местного значения при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции этих объектов. Детские дошкольные учреждения, а также общеобразовательные школы, не включены в перечень объектов, приведенный в статье 49 ЗК РФ.

В судебном заседании представитель заявителя доводы апелляционной жалобы поддержал.

Представители других лиц, участвующих в деле, в судебное заседание не явились, о дне и времени рассмотрения дела извещены надлежащим образом.

В соответствии со ст. 156 АПК РФ рассмотрение дела проводится в отсутствие их представителей.

Проверив материалы дела, выслушав представителя заявителя, оценив в совокупности имеющиеся в деле доказательства, суд апелляционной инстанции считает решение суда первой инстанции законным и обоснованным, а апелляционную жалобу - не подлежащей удовлетворению по следующим основаниям.

Как следует из материалов дела, заявитель является собственником следующих объектов недвижимости:

- земельного участка с кадастровым номер 16:50:060405:2252, общей площадью 73 622 кв. м, категория земель - земли населенных пунктов, разрешенное использование: объекты торговли и общественного питания (рестораны, бары, кафе, закусочные, столовые), включая основные функции вне зданий, расположенного по адресу: Республика Татарстан, г. Казань, Советский район, ул. Рихарда Зорге;

- земельного участка с кадастровым номером 16:50:060405:788, общей площадью 888 кв. м, категория земель - земли населенных пунктов, вид разрешенного использования: объекты торговли и общественного питания (рестораны, бары, кафе, закусочные, столовые), включая основные функции вне зданий, расположенного по адресу: Республика Татарстан, г. Казань, Советский район, ул. Рихарда Зорге, д. 11А.

24.05.2018 исполком принял постановлением N 2727 "Об утверждении проекта планировки территории, ограниченной улицами Даурская, Рихарда Зорге, Аделя Кутуя", которым был

утвержден проект планировки территории, ограниченной следующими улицами: с северо-запада - улицей Даурская, с северо-востока - улицей Аделя Кутуя, с юго-запада - улицей Рихарда Зорге, с юго-востока - улицей Родины. Площадь территории проекта планировки составляет 61 га. При этом в данном ППТ на земельных участках с кадастровыми номерами 16:50:060405:2252 и 16:50:060405:788, принадлежащими заявителю на праве собственности, предполагается размещение детского дошкольного учреждения и общеобразовательной школы, а также установлены красные линии.

Считая, что данным ППТ исполком нарушил права собственности заявителя и создал препятствия в осуществлении им предпринимательской деятельности, заявитель обратился в арбитражный суд с рассматриваемыми требованиями.

При принятии судебного акта об отказе в удовлетворении заявленных требований суд первой инстанции правомерно исходил из следующего.

Согласно части 1 статьи 198 АПК РФ, части 4 статьи 200, частям 2, 3 статьи 201 АПК РФ, пункту 6 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1996 N 6/8 "О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" для признания судом решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц незаконными, необходимо одновременное наличие двух условий: несоответствие оспариваемых решений, действий (бездействия) закону или иному нормативному правовому акту, а также нарушение ими прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Отсутствие, а также недоказанность хотя бы одного из названных условий, служит основанием для оставления заявления без удовлетворения.

При этом в силу требований части 1 статьи 65 и части 5 статьи 200 АПК РФ орган, должностное лицо должны доказать соответствие их решения, действия (бездействия) закону, а обязанность по доказыванию нарушения оспариваемым решением, действием (бездействием) прав и законных интересов возлагается на лицо, обратившееся в суд за его оспариванием.

Статьей 304 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) собственнику предоставлено право требовать устранения всякого нарушения его права, в том числе не соединенных с лишением владения.

К таким правам относятся права владения, пользования и распоряжения своим имуществом (статья 209 ГК РФ).

По смыслу части 1 статьи 9 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ) территориальное планирование осуществляется в целях комплексного развития территории, исходя из совокупности различных факторов, и карты, входящие в состав документации по планировке, отображают не только фактическое, но и перспективное использование территории.

В соответствии с частью 1 статьи 18 ГрК РФ документами территориального планирования муниципальных образований являются: 1) схемы территориального планирования муниципальных районов; 2) генеральные планы поселений; 3) генеральные планы городских округов.

В силу положений, содержащихся в пункте 2 статьи 1, части 1 статьи 9, статьи 23 ГрК РФ, территориальное планирование является долгосрочным планированием развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения. Территориальное планирование 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.

Статьей 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения городского округа отнесено утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информативных систем градостроительной деятельности осуществляемой на территории городского округа.

Согласно части 12.6 статьи 45 ГрК РФ проект планировки территории, предусматривающий размещение объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения, для размещения которых допускается изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, на земельных участках, принадлежащих либо предоставленных физическим или юридическим лицам, органам государственной власти или органам местного самоуправления, не действует в части определения границ зон планируемого размещения таких объектов в случае, если в течение шести лет со дня утверждения данного проекта планировки территории не принято решение об изъятии таких земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Предоставление органам местного самоуправления полномочий по принудительному отчуждению в исключительных случаях, связанных с размещением объектов муниципального значения, земельных участков при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов обусловлено необходимостью решения публично значимых вопросов местного значения, а порядок его реализации связан теми же условиями, которые предусмотрены для случаев отчуждения имущества для государственных нужд (статьи 279 - 282 ГК РФ, статьи 49, 55, 57 и 63 ЗК РФ).

Федеральным законом от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" к вопросам местного значения городского округа отнесены, в том числе, организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха

детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья (пункт 13 части 1 статьи 16).

Аналогичная норма содержится в части 1 статьи 9 Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", которая к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов отнесла вопросы по организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), а также по созданию, реорганизации, ликвидации муниципальных образовательных организаций (за исключением создания органами местного самоуправления муниципальных районов муниципальных образовательных организаций высшего образования), осуществлению функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций, обеспечению содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройству прилегающих к ним территорий (пункты 1, 4 и 5).

Таким образом, дошкольные и образовательные учреждения и общеобразовательные учреждения являются объектами местного значения, которые подлежат отображению в документах территориального планирования.

Согласно части 5 статьи 23 ГрК РФ планируемые для размещения объекты образования относятся к объектам местного значения поселения, которые отображаются на картах планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа.

Пунктом 1 части 1 статьи 26 ГрК РФ предусмотрено, что реализация документов территориального планирования осуществляется в том числе путем подготовки и утверждения документации по планировке территории в соответствии с документами территориального планирования.

В силу положений, содержащихся в статьях 42 и 43 ГрК РФ, целью составления документации по планировке территории является выделение как элементов существующей структуры, так и параметров планируемого развития элементов планировочной структуры, в частности, нанесению подлежат как существующие красные линии, так и линии, обозначающие планируемые к строительству дороги, улицы, проезды, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктуры.

Красные линии могут обозначать как существующие, так и планируемые границы территорий общего пользования, размещение которых планируется в будущем (пункт 11 статьи 1 ГрК РФ).

Отображение на картах Генерального плана местоположения объектов местного значения носит общий, планируемый характер и не преследует цель детальной разработки границ территорий, занятых этими объектами. Границы таких территорий прорабатываются при подготовке документации по планировке территории, которая предусматривает отображение на соответствующих картах красных линий.

В рассматриваемом случае судом первой инстанции установлено, что решением Казанской городской Думы Республики Татарстан от 28.12.2007 N 23-26 был утвержден Генеральный план муниципального образования города Казани.

Пунктом 1.7 указанного решения N 23-26 установлено, что проектные решения Генерального плана на расчетный срок являются основанием для разработки документации по планировке территории городского округа, а также территориальных и отраслевых схем размещения отдельных видов строительства, развития транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, охраны окружающей среды и Правил землепользования и застройки г. Казани.

Генеральным планом, в частности, предусмотрено сокращение производственных зон, расположенных на ценных городских территориях (в центральной части города и прилегающих к ней зонах), а также сокращение производственных зон, не соответствующих экономическим, социальным, экологическим и градостроительным условиям развития, путем ликвидации, вывода или перебазирования объектов для использования освободившихся территорий под общественно-деловые, жилые и рекреационные цели. В целях формирования жилого района предусматривается вынос производственных предприятий из Восточного промышленного района, ограниченного улицами Аделя Кутуя, Бухарская, Родины, Рихарда Зорге и Гвардейская (пункт 3.1.3.2 Генерального плана). Также пунктом 3.4.2.1 Генерального плана предусмотрено строительство новых объектов образования: детских дошкольных учреждений на 27 669 мест и общеобразовательных школ на 18 105 мест.

Оспариваемый заявителем Проект планировки территории разработан на территорию, ограниченной улицами Даурская, Рихарда Зорге, Аделя Кутуя. При разработке данного ППТ учитывались основные задачи, установленные пунктом 2.3 Генерального плана города Казани.

В рассматриваемом случае установление красных линий обозначает лишь планируемые к строительству объекты местного значения, что само по себе еще не свидетельствует об изъятии территории у заявителя и отнесении ее к землям общего пользования с нарушением правил пункта 12 части 1 статьи 85 ЗК РФ. Сам по себе факт разработки красных линий с их наложением на границы земельных участков, принадлежащих заявителю на праве собственности, не свидетельствует о незаконности их установления в спорном проекте планировки территории, поскольку такое установление красных линий осуществлено органом местного самоуправления в пределах предоставленных ему полномочий.

Доводы заявителя о том, что установление органом местного самоуправления в ППТ) красных линий на территории земельных участков, принадлежащих заявителю, нарушает его конституционные права и ограничивает возможность заявителя осуществлять предпринимательскую деятельность, арбитражным апелляционным судом не принимаются во внимание, исходя из следующего.

Направляя настоящее дело на новое рассмотрение, суд кассационной инстанции указал, что утверждение проекта планировки и межевания территории, предполагающего ее развитие в соответствии с генеральным планом поселения, является элементом градостроительной деятельности и не означает нарушение прав и законных интересов несогласных лиц. При этом судам следовало проверить, учитывались ли при разработке рассматриваемого Проекта планировки территории основные задачи, установленные Генеральным планом г. Казани.

В силу части 2.1 статьи 289 АПК РФ указания арбитражного суда кассационной инстанции, в том числе на толкование закона, изложенные в его постановлении об отмене решения, судебного приказа, постановления арбитражных судов первой и апелляционной инстанций, обязательны для арбитражного суда, вновь рассматривающего данное дело.

Как уже отмечено выше, при разработке оспариваемого заявителем Проекта планировки территории учитывались основные задачи, установленные пунктом 2.3 Генерального плана города Казани.

При этом заявитель не представил в материалы дела доказательств того, что оспариваемым Проектом планировки территории уже наложены какие-либо ограничения на использование и распоряжение принадлежащими заявителю земельными участками. Из данного ППТ также не усматривается, что на заявителя возложены какие-либо дополнительные обязанности.

Следовательно, заявитель не доказал, что оспариваемый ППТ нарушает его права и законные интересы.

Как правильно указал суд первой инстанции, по смыслу Градостроительного кодекса Российской Федерации проект планировки и межевания конкретной территории призван 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 документов территориального планирования 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.

Не принимается во внимание и довод заявителя о том, что в рассматриваемом случае утверждение ППТ было осуществлено исключительно в целях получения выгоды застройщиком, поскольку данным ППТ предполагается размещение на принадлежащих заявителю земельных участках объектов образования в интересах муниципального образования, а не в интересах частного лица. Заявитель не представил доказательств того, что принадлежащие ему земельные участки планируется передать в собственность частному лицу.

Также арбитражным апелляционным судом отклоняется довод заявителя о том, что статья 49 ЗК РФ не предполагает изъятие земельных участков для муниципальных нужд осуществляется в целях строительства объектов образования.

Статья 49 ЗК РФ допускает возможность изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд в исключительных случаях по основаниям, связанным со строительством, реконструкцией следующих объектов государственного значения (объектов федерального значения, объектов регионального значения) или объектов местного значения при отсутствии других возможных вариантов строительства, а также по иным основаниям, предусмотренным федеральными законами.

Пунктом 1 статьи 56.3 ЗК РФ предусмотрено, что изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения допускается, если указанные объекты предусмотрены: 1) утвержденными документами территориального планирования (за исключением объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения, которые в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности не подлежат отображению в документах территориального планирования); 2) утвержденными проектами планировки территории.

При указанных обстоятельствах суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что оспариваемый заявителем проект планировки территории разработан и утвержден в соответствии с положениями, предусмотренными Градостроительным кодексом РФ, соответствует Генеральному плану муниципального образования г. Казань и не нарушает прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Следовательно, суд первой инстанции обоснованно отказал в удовлетворении заявленных требований.

Оспариваемый заявителем в соответствующей части проект планировки территории не является нормативным правовым актом, поскольку в нем отсутствуют правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Таким образом, рассматриваемый в рамках настоящего дела спор относится к компетенции арбитражного суда.

С учетом изложенного оснований для отмены или изменения решения суда не имеется.

Доводы, приведенные подателем жалобы в апелляционной жалобе, основаны на ошибочном толковании закона и не опровергают обстоятельств, установленных судом первой инстанции при рассмотрении настоящего дела, и, соответственно, не влияют на законность принятого судом решения.

С позиции изложенных обстоятельств суд апелляционной инстанции считает, что суд первой инстанции полно и всесторонне исследовал представленные доказательства, установил все имеющие значение для дела обстоятельства, сделав правильные выводы по существу требований заявителя, а потому решение арбитражного суда первой инстанции следует оставить без изменения, а апелляционную жалобу - без удовлетворения.

Расходы по государственной пошлине распределяются между лицами, участвующими в деле, в соответствии со ст. 110 АПК РФ.

Учитывая, что при подаче апелляционной жалобы в соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 333.21 НК РФ государственная пошлина в рассматриваемом случае уплачивается в размере 1 500 руб., а податель апелляционной жалобы уплатил государственную пошлину в сумме 3 000 руб. платежным поручением от 29.07.2020 N 22358, то согласно ст. 333.40 НК РФ излишне уплаченная государственная пошлина в размере 1 500 руб. подлежит возврату заявителю из федерального

бюджета.

Руководствуясь статьями 101, 110, 268 - 271 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, арбитражный апелляционный суд

постановил:

Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 03.07.2020 по делу N А65-12855/2019 оставить без изменения, апелляционную жалобу - без удовлетворения.

Возвратить обществу с ограниченной ответственностью "МАКСИДОМ" (ОГРН 1027802508161, ИНН 7804064663), г. Санкт-Петербург, из федерального бюджета излишне уплаченную по платежному поручению от 29.07.2020 N 22358 государственную пошлину в размере 1 500 руб.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в двухмесячный срок в Арбитражный суд Поволжского округа через суд первой инстанции.

Председательствующий
Т.С.ЗАСЫПКИНА

Судьи
А.Б.КОРНИЛОВ
В.А.КОРАСТЕЛЕВ