

КОПИЯ

Председательствующий: Голубовская Н.С.

Дело № 33а-349/2023

33а-7800/2022

№ 2а-3247/2022

55RS0007-01-2022-004413-51

### АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Судебная коллегия по административным делам Омского областного суда в составе председательствующего Латышенко Н.Ф.,  
судей областного суда Харламовой О.А., Шукеновой М.А.,  
при секретаре Сивожелезовой М.А.

рассмотрела в судебном заседании 16 февраля 2023 года административное дело по административному исковому заявлению Нарольской Ларисы Владимировны к Администрации г. Омска о признании недействующим нормативного акта в части

по апелляционным жалобам представителей административного ответчика Администрации г. Омска Тиль Ольги Александровны, заинтересованного лица департамента архитектуры и градостроительства Администрации г. Омска Крамских Виктории Юрьевны на решение Центрального районного суда г. Омска от 2 сентября 2022 года, которым административное исковое заявление удовлетворены.

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

#### установила:

постановлением Администрации г. Омска от 10 сентября 2010 года № 805-п «Об утверждении проектов планировки левобережной части территории муниципального образования городской округ город Омск Омской области» утвержден проект планировки следующих территорий левобережной части муниципального образования городской округ город Омск Омской области, расположенных в границах: Ленинградский проспект - улица Волгоградская - улица Конева - левый берег реки Иртыш в Кировском административном округе города Омска (опубликовано в печатном издании «Третья столица» № 38 от 23 сентября 2010 года т. 1 л.д. 104-136)

Пунктом 3 утвержден чертеж планировки территории, расположенной в границах: Ленинградский проспект - улица Волгоградская - улица Конева - левый берег реки Иртыш в Кировском административном округе города Омска, согласно приложению № 6 (не приводится) к настоящему постановлению. В который постановлением Администрации г. Омска от 16 июня 2015 года № 756-п внесены изменения (опубликовано в печатном издании «Третья столица» № 26 от 18 июня 2015 года т. 2 л.д. 148-152)

Нарольская Л.В. обратилась в Центральный районный суд г. Омска с административным иском заявлением (с учетом ходатайства об изменении предмета административного иска) о признании не действующими приложения № 6 к постановлению Администрации города Омска от 10 сентября 2010 года № 805-п «Об утверждении проектов планировки левобережной части территории муниципального образования городской округ город Омск Омской области» в части установления режима зоны планируемого размещения комплексной жилой застройки высокой этажности с объектами дошкольного образования на 440 мест и объектом начального общего и среднего (полного) общего образования на 1 100 мест по отношению к земельному участку, площадью 856 кв.м., образуемому путём перераспределения земельного участка с кадастровым номером 55:36:110213:1378 с землями, государственная собственность на которые не разграничена.

В обоснование заявленных требований указала, что является собственником двух земельных участков с кадастровыми номерами 55:36:110213:1378 и 55:36:110213:32, расположенных по адресу: г. Омск, ул. 3-я Островская, д. 145.

Земельный участок с кадастровым номером 55:36:110213:1378 имеет вид разрешенного использования «для возведения жилого одноэтажного дома», а земельный участок с кадастровым номером 55:36:110213:32 - «для жилищных нужд, для размещения домов индивидуальной жилой застройки». На земельном участке с кадастровым номером 55:36:110213:32 расположен принадлежащий административному истцу на праве собственности

жилой дом с кадастровым номером 55:36:110213:1097, расположенный по адресу: г Омск, ул. Островская 3-я, д 145.

В связи с тем, что границы земельных участков, принадлежащих административному истцу, излишне изломаны и между ними по сведениям ЕГРН существует вклинивание, вкрапливание земель административный истец 17 мая 2022 года обратилась в департамент архитектуры, приложив к обращению схему расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, подготовленную кадастровым инженером ООО «Кадастр-М».

В ответе от 9 июня 2022 года № Исх-ОГ-ДАГ/08/8317 департамент архитектуры отказал в перераспределении земельного участка с землями, государственная собственность на которые не разграничена, ссылаясь на то, что при подготовке схемы расположения земельного участка не учтены материалы и сведения проекта планировки территории.

Указывала, что установленная проектом планировки территории, утвержденным постановлением Администрации города Омска от 10 сентября 2010 года № 805-п, зона планируемого размещения комплексной жилой застройки высокой этажности не соответствует функциональной зоне по Генеральному плану муниципального образования городской округ город Омск Омской области (зона застройки индивидуальными, малоэтажными жилыми домами), и территориальной зоне, установленной Правилами землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области (территориальная зона малоэтажной застройки Ж-2), а кроме того, препятствует реализации административным истцом права на перераспределение земельного участка, принадлежащего ему на праве собственности, с землями, государственная собственность на которые не разграничена.

Административный истец обращался в Администрацию г. Омска с заявлением о внесении необходимых изменений в постановление Администрации города Омска от 10 сентября 2010 года № 805-п с целью приведения его положений в соответствие с документами территориального планирования, Правилами землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области, либо о признании его утратившим силу, как противоречащего нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, но был получен ответ об отсутствии на сегодняшний день бюджетных средств для совершения соответствующих действий.

В связи с указанным было инициировано обращение в суд.

Решением Центрального районного суда г. Омска от 2 сентября 2022 года административное исковое заявление Нарольской Л.В. удовлетворено.

В апелляционной жалобе представитель административного ответчика Администрации г. Омска Тиль О.А. просит отменить решение Центрального районного суда г. Омска, вынести новое решение, которым отказать в удовлетворении заявленных требований в полном объеме.

Обращает внимание судебной коллегии на то, что оспариваемый нормативный правовой акт принят органом местного самоуправления в пределах полномочий, опубликован в установленном законом порядке. Указывает, что по вопросу утверждения проектов планировки территорий 22 февраля 2010 года были проведены публичные слушания. Замечаний и предложений не поступало, публичные слушания признаны состоявшимися.

В апелляционной жалобе представитель заинтересованного лица департамента архитектуры и градостроительства Администрации г. Омска Крамских В.Ю. просит решение Центрального районного суда г. Омска отменить, в удовлетворении требований административного истца отказать в полном объеме.

Ссылается на то, что оспариваемый нормативный правовой акт принят органом местного самоуправления в пределах полномочий, опубликован в установленном законом порядке. При рассмотрении обращения административного истца от 17 мая 2022 года о перераспределении земельного участка с кадастровым номером 55:36:110213:1378 и земель, государственная собственность на которые не разграничена установлено, что образуемый земельный участок расположен в зоне планируемого размещения комплексной застройки высокой этажности с объектами дошкольного образования и объектом начального общего и среднего общего образования. Что исключает возможность заключения соглашения о перераспределении земельных участков.

Обращает внимание судебной коллегии на то, что истец не оспаривал отказы департамента архитектуры от 22 марта 2022 года и от 9 марта 2022 года, таким образом указанные ответы являются правомерными и не нарушают прав истца.

Ссылается на практику Первого кассационного суда общей юрисдикции от 7 декабря 2021 года № 88а-30005/2021 и позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 15 июля 2010 года № 931-О-О.

Относительно доводов апелляционной жалобы представителем административного истца, прокурором принесены возражения.

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 коллегией приобщены новые доказательства по делу – фрагменты проекта планировки, генерального плана, правил землепользования и застройки, копии периодического издания «Третья столица».

Проверив материалы дела, обсудив доводы жалобы, возражений, заслушав представителей административного истца Бушуеву С.Ю., административного ответчика Администрации г. Омска Баканова К.И., заинтересованного лица департамента архитектуры и градостроительства Администрации г. Омска Крамских В.Ю., заключение прокурора Барышниковой Е.Е., судебная коллегия приходит к следующему.

Как следует из материалов дела и установлено судом согласно выписке из Единого государственного реестра недвижимости Нарольской Л.В. принадлежат на праве собственности земельные участки с кадастровыми номерами 55:36:110213:1378 и 55:36:110213:32, расположенные по адресу: г. Омск, ул. 3-я Островская, д. 145. Земельный участок с кадастровым номером 55:36:110213:1378 имеет вид разрешенного использования «для возведения жилого одноэтажного дома», а земельный участок с кадастровым номером 55:36:110213:32 - «для жилищных нужд, для размещения домов индивидуальной жилой застройки». На земельном участке с кадастровым номером 55:36:110213:32 расположен принадлежащий административному истцу на праве собственности жилой дом с кадастровым номером 55:36:110213:1097, расположенный по адресу: г Омск, ул. Островская 3-я (т. 1 л.д. 16-25).

В связи с тем, что границы принадлежащих Нарольской Л.В. земельных участков изломаны и существует вклинивание, вкрапливание земель, государственная собственность на которые не разграничена, административный истец была намерена перераспределить принадлежащий ей на праве собственности земельный участок с кадастровым номером 55:36:110213:1378 с землями, государственная собственность на которые не разграничена.

17 мая 2022 года Нарольская Л.В. обратилась в департамент архитектуры и градостроительства Администрации г. Омска с заявлением о перераспределении земельного участка с кадастровым номером 55:36:110213:1378, приложив к обращению схему расположения земельного участка на кадастровом плане территории, подготовленную кадастровым инженером ООО «Кадастр-М».

В ответе от 9 июня 2022 года № Исх-ОГ-ДАГ/08/8317 департамент архитектуры и градостроительства г. Омска отказал в перераспределении земельного участка с землями, государственная собственность на которые не разграничена, ссылаясь на то, что при подготовке схемы расположения земельного участка не учтены материалы и сведения проекта планировки территории (т. 1 л.д. 27).

Согласно чертежу планировки территории, расположенной в границах: Ленинградский проспект - улица Волгоградская - улица Конева - левый берег реки Иртыш в Кировском административном округе города Омска, являющемся приложением № 6, утвержденному постановлением Администрации города Омска от 10 сентября 2010 года № 805-п в редакции постановления от 16 июня 2015 года № 756-п, испрашиваемый административным истцом земельный участок находится в зоне 12.1 планируемого размещения комплексной жилой застройки высокой этажности с объектами дошкольного образования на 440 мест и объектом начального общего и среднего (полного) общего образования на 1 100 мест (т. 2 л.д. 108).

Оспариваемый нормативный правовой акт, а также постановление о внесении в него изменений, приняты уполномоченным органом в пределах его компетенции с соблюдением процедуры принятия, опубликования, что лицами участвующими в деле, не оспаривается.

Суд первой инстанции, удовлетворяя административное исковое заявление Нарольской Л.В., исходил из того, что оспариваемый нормативный правовой акт, в соответствующей части, нарушает права административного истца поскольку противоречит Генеральному плану и



Правилам землепользования и застройки, имеющим большую юридическую силу, с чем судебная коллегия соглашается.

В соответствии со статьей 41 Градостроительного кодекса 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 (часть 1).

Из положений части 1 статьи 42 Градостроительного кодекса Российской Федерации следует, что подготовка проектов планировки территории осуществляется для выделения элементов планировочной структуры, установления границ территорий общего пользования, границ зон планируемого размещения объектов капитального строительства, определения характеристик и очередности планируемого развития территории.

Материалы по обоснованию проекта планировки территории содержат обоснование соответствия планируемых параметров, местоположения и назначения объектов регионального значения, объектов местного значения нормативам градостроительного проектирования и требованиям градостроительных регламентов, а также применительно к территории, в границах которой предусматривается осуществление деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории, установленным правилами землепользования и застройки расчетным показателям минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетным показателям максимально допустимого уровня территориальной доступности таких объектов для населения (пункт 7 части 4 статьи 42 ГрК РФ).

В соответствии с требованиями части 10 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации подготовка документации по планировке территории осуществляется на основании документов территориального планирования, правил землепользования и застройки (за исключением подготовки документации по планировке территории, предусматривающей размещение линейных объектов).

Исходя из положений статьи 41, части 8 статьи 42, части 10 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации, планировка территорий должна осуществляться в соответствии генеральным планом и правилами землепользования и застройки с учетом основных направлений развития архитектурно-планировочной и функционально-пространственной структуры территории проектирования.

При этом частью 9 статьи 31, пунктом 2 части 1 статьи 34 Градостроительного кодекса Российской Федерации закреплён принцип первичности генерального плана как основополагающего документа территориального планирования, определяющего стратегию градостроительного развития территории и содержащего в себе долгосрочные ориентиры их развития, в том числе при разработке правил землепользования и застройки.

В силу положений пунктов 2, 5, 6, 7 и 8 статьи 1, части 15 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации установление территориальных зон конкретизирует положения документов территориального планирования в целях определения правового режима использования земельных участков, не изменяя при этом назначение территории, отнесенной к функциональным зонам.

В соответствии с частью 1 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации 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 в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства; создания условий для 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 Градостроительного кодекса Российской Федерации), отражающая границы территориальных зон (часть 4 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации). При этом границы территориальных зон должны отвечать требованию принадлежности каждого земельного участка только к одной территориальной зоне, за исключением земельного участка, границы которого в соответствии с земельным законодательством могут пересекать границы территориальных зон.

Как следует из вновь приобщенных судебной коллегией доказательств по делу на момент принятия оспариваемого постановления и внесения в него изменений действовал генеральный план г. Омска, утвержденный решением Омского городского Совета от 25 июля 2007 года (до внесения в него изменений решением Омского городского Совета от 30 сентября 2020 года № 255). Согласно генеральному плану территория, в границах которой находятся земельные участки с кадастровыми номерами 55:36:110213:1378 и 55:36:110213:32, была отражена как многоэтажная и среднеэтажная жилая застройка (т. 2 л.д. 101)

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 23 июня 2021) вышеуказанные земельные участки расположены в зоне жилой застройки высокой этажности (т. 2 л.д. 102-104).

Таким образом, на момент утверждения проект планировки территории, а также постановление о внесении в него изменений, соответствовали 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 30 сентября 2020 года № 255) территория, в границах которой находятся земельные участки, отнесена к функциональной зоне застройки индивидуальными, малоэтажными жилыми домами (т. 2 л.д. 106).

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, после внесения в нее изменений решением Омского городского Совета от 13 июля 2021 года, земельные участки расположены в зоне жилой малоэтажной застройки (т. 2 л.д. 107).

Таким образом, суд первой инстанции пришел к верному выводу о том, что установленная проектом планировки территории, утвержденным постановлением Администрации города Омска от 10 сентября 2010 года № 805-п, зона планируемого размещения комплексной жилой застройки высокой этажности не соответствует функциональной зоне по Генеральному плану муниципального образования городской округ город Омск Омской области, и территориальной зоне, установленной Правилами землепользования и застройки муниципального образования городской округ город Омск Омской области, а кроме того, препятствует реализации административным истцом права, предусмотренного пунктом 3 части 1 статьи 39.28 Земельного кодекса РФ, на перераспределение земельного участка, принадлежащего ему на праве собственности, с землями, государственная собственность на которые не разграничена.

Вместе с тем, решение суда подлежит изменению по следующим основаниям.

Удовлетворяя административное исковое заявление Нарольской Л.В. и приводя площадь, а также координаты характерных точек земельного участка, суд исследовал фактические обстоятельства, связанные с необходимостью образования земельного участка в заявленном административном исском размере.

Между тем, у суда отсутствовали предусмотренные законом основания для разрешения земельного спора в порядке абстрактного нормоконтроля.

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность оспариваемых положений, при этом не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и выясняет, соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия административного истца на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых принимаются нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации (если государственная регистрация предусмотрена законодательством Российской Федерации) и вступления их в силу; а также соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу (части 7 и 8 статьи 213 КАС Российской Федерации).

По результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемые нормы не соответствуют иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, либо об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу (часть 2 статьи 215 названного Кодекса).

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 28 апреля 2022 года № 1124-О обратил внимание, что при рассмотрении конкретного дела, в отличие от дел, рассматриваемых в порядке абстрактного нормоконтроля, суд в установленной юрисдикционной процедуре разрешает затрагивающий права и свободы заявителя вопрос на основе положений соответствующего нормативного акта, устанавливает и (или) исследует фактические обстоятельства.

Исходя из приведенных выше процессуальных норм с учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации, а также правовой природы оспариваемого муниципального нормативного правового акта и сферы регулируемых им отношений, применительно к настоящему делу проверка законности отказа департамента архитектуры и градостроительства Администрации г. Омска в формировании земельного участка в испрашиваемом Нарольской Л.В. размере не могла быть предметом обсуждения.

В данном случае, исходя из ответа от 9 июня 2022 года департамента архитектуры и градостроительства Администрации г. Омска, где имеется ссылка на оспариваемый акт, а также процессуальной позиции сторон суду следовало в силу статьи 213 процессуального закона при проверке законности оспариваемых положений выяснить только обстоятельства, указанные в части 8 настоящей статьи в полном объеме, в том числе, вопрос о соответствии оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения и имеющим большую юридическую силу.

При изложенных обстоятельствах административное исковое заявление Нарольской Л.В. подлежит частичному удовлетворению, а решение суда подлежит изменению в той мере, в которой касается обоснования площади земельного участка и координат характерных точек.

В данной связи доводы представителя департамента архитектуры и градостроительства о том, что истец не оспаривал отказы от 22 марта 2022 года и от 9 июня 2022 года в перераспределении земельных участков учтены быть не могут.

Кроме того, в соответствии с пунктом 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 года № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», пунктом 44 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» вопрос об опубликовании решения или сообщения о его принятии разрешается судом с учетом конкретных обстоятельств дела.

Соответственно, суду следовало выбрать один из способов информирования населения о принятом решении.

В данном случае оспариваемый нормативный акт в соответствующей части в большей степени касается интересов Нарольской Л.В. и является достаточным опубликования сообщения Администрацией г. Омска о принятом судом решении, в связи с чем абзац четвертый резолютивной части решения подлежит изложению в иной редакции.

Ссылка представителя департамента и архитектуры на практику Первого кассационного суда общей юрисдикции от 7 декабря 2021 года № 88а-30005/2021 и позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 15 июля 2010 года № 931-О-О, во внимание приняты быть не может, поскольку они вынесены по обстоятельствам, не являющимися тождественными по настоящему делу.

Иные доводы апелляционных жалоб не содержат аргументов, ставящих под сомнение правильность обжалуемого решения.

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

**определила:**

решение Центрального районного суда г. Омска от 2 сентября 2022 года изменить.

Административное исковое заявление Нарольской Ларисы Владимировны удовлетворить частично.

Исключить из абзаца второго указание на словосочетания «площадью 890 кв.м.» «в следующих границах»:

Обозначение характерных точек границ	Координаты, м	
	X	Y
521	15568,87	7848,68
520	15575,74	7856,24
н1	15576,04	7856,57
н2	15564,55	7867,23
5	15560,61	7863,19
6	15549,96	7852,30
14	15544,41	7847,27
13	15538,37	7841,79
1	15536,91	7840,36
983	15520,53	7822,89
526	15532,31	7814,57
525	15541,66	7824,15
524	15554,22	7837,91
523	15562,18	7846,77
522	15564,34	7844,66
521	15568,87	7848,68

Абзац четвертый резолютивной части решения изложить в следующей редакции:

«Возложить на Администрацию города Омска обязанность опубликовать сообщение о принятии настоящего решения суда в течение одного месяца со дня вступления судебного акта в законную силу в официальном печатном издании органа местного самоуправления в котором были опубликованы или должны были быть опубликованы оспоренный нормативный правовой акт или его отдельные положения».

В остальной части административного искового заявления Нарольской Ларисы Владимировны отказать.

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

Кассационная жалоба может быть подана 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 17 февраля 2023 года

«КОПИЯ ВЕРНА»

подпись судьи

секретарь судебного заседания

« 20 » 02 2023 г.

